

Catharina Christina
Teixeira



S DECRETOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A FLEXIBILIZAÇÃO DE PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA CIDADE DE SÃO PAULO NO PERÍODO DE 1992 A 2016

086

pós-

RESUMO

A criação de uma legislação para empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) em São Paulo surgiu da necessidade de promover uma base legislativa para a política habitacional do município, a partir de 1992. São três os principais decretos do período entre 1992 e 2016: o decreto 31.601/1992, o 44.667/2004 e o 56.759/2016, que aconteceram em paralelo às discussões dos Planos Diretores Municipais, sendo os dois últimos sob a influência do Estatuto das Cidades. As duas primeiras versões mostraram significativos avanços no tocante à morfologia dos agrupamentos habitacionais, apostando na supressão dos conjuntos com grande extensão territorial em favor de habitação nas áreas centrais e na possibilidade de reurbanização dos assentamentos precários. No entanto, a cada atualização, lograram uma maior flexibilização em favor do setor privado, sob o discurso do *déficit* habitacional e da necessidade de provisão de unidades novas, em detrimento às ações voltadas à reurbanização e à regularização fundiária, o que modificou a intenção inicial do instrumento e os desígnios das políticas habitacionais do município.

PALAVRAS-CHAVE

Legislação de HIS. Habitação de Interesse Social. Uso e ocupação do solo. Tipologia habitacional.

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i45p86-101](http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i45p86-101)

Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 45, p. 86-101, jan-abr 2018

THE SOCIAL INTEREST HOUSING
DECREES AND THE LOOSENING
OF LAND USE STANDARDS IN
THE CITY OF SÃO PAULO FROM
1992 TO 2016

ABSTRACT

The creation of legislation for Social Interest Housing (HIS) development in Sao Paulo came from the need to foster a legal framework for the city's housing policy in 1992. There were three main decrees from 1992 to 2016: decrees no. 31.601/1992, no. 44.667/2004 and no. 56.759/2016 along with debates about Municipal Master Plans. The latest two of them have also been influenced by the Statute of the City. The first two acts represented significant advancements regarding the configuration of housing clusters, by reducing large-scale residential development in favor of housing in central areas and the possibility of further development of precarious settlements. However, with each update, there has been a crescent loosening on regulation favoring the private sector, under allegations of a housing deficit and the need for provision of new units, in place of public action aimed at re-urbanization and at regulating land use, which meant a shift from the original intentions of the deed and the purposes of the city's housing policies.

KEYWORDS

Social Interest Housing (HIS) legislation. Social Interest Housing. Land use. Housing typology.

INTRODUÇÃO

A precariedade habitacional e urbana, experimentada globalmente nas últimas décadas, nas proporções observadas por Mike Davis (2006), ao falar da superurbanização, “*impulsionada pela reprodução da pobreza e não pela oferta de empregos*”, teve como fator preponderante o neoliberalismo, a internacionalização da economia e a financeirização¹, como um processo recente do capitalismo, iniciado nos anos 1970.

Nos países de urbanização tardia, na periferia do capitalismo, como o Brasil, a expansão territorial se deu nesse contexto, apoiada na escassez e sustentada por um regime político autoritário, que se alimentava da falta de políticas públicas, o que resultou no adensamento das periferias com precariedade urbana. Como nos diz Ferreira, J.S.W, “*Nesse cenário, a ‘melhor’ política habitacional era uma ‘não-política’*” (2010:5), o que colocou a população frente a frente com a única possibilidade: a ilegalidade.

No período em que se deu o adensamento das periferias, foi promulgada a lei federal 6.766/1979 de parcelamento do solo, conhecida também com lei Lehmann (revisada pela lei n.º 9.785/1999 e pela 11.977/2009²). A lei 6.766/1979 pretendia reger a irregularidade e teve papel fundamental na composição da paisagem urbana do território nacional, definindo largura de vias, porcentagem de usos, locais adequados a cada tipo de uso, porcentagens mínimas para as áreas públicas e a exigência de que o empreendedor entregasse o loteamento com infraestrutura instalada. No entanto, foi comum a prática de loteamentos executados dentro dos parâmetros mínimos da lei (largura de vias e tamanho de lotes), sem a destinação das áreas institucionais, áreas verdes ou infraestrutura instalada. Essa condição configurava o loteamento como irregular, o que após cinco anos, dada a prescrição do crime, transformava a infraestrutura urbana em ônus do poder público municipal.

A compra de lotes irregulares para a autoconstrução e a ocupação de áreas desprotegidas ambientalmente, ou das poucas áreas destinadas aos usos institucionais e de recreação, para a construção de habitações precárias, foi, e ainda é, a solução habitacional para a população em vulnerabilidade social.

Nesse cenário de precarização habitacional, nos anos 1980, durante processo de democratização do país, os movimentos sociais, juntamente com outras frentes políticas, lideraram o movimento em prol da Reforma Urbana na Constituinte de 1988 e encabeçaram experiências em favor do direito à cidade e à moradia que desembocaram no Estatuto das Cidades³ (EC).

Avaliaremos alguns aspectos da evolução da legislação específica para os projetos de Habitação de Interesse Social, com foco na provisão habitacional, promovidos na cidade de São Paulo entre 1992 e 2016, construída dentro desse cenário de democratização do país. Os decretos que serão analisados neste artigo tratam das revisões estruturais, marcadas nas gestões dos governos do Partido dos Trabalhadores, quando acompanhadas de propostas de alterações nos Planos Diretores Municipais. Com a análise do percurso dessa legislação, pudemos observar como os agentes responsáveis pela produção habitacional para as famílias de baixa renda, com foco na provisão habitacional, se beneficiaram dos seus dispositivos.

Na primeira parte apresentaremos como surgiu a necessidade da elaboração de um decreto específico, resgatando o histórico da experiência na administração da ex-prefeita Luiza Erundina. Na sequência avaliaremos a primeira importante revisão, que teve por base o Estatuto das Cidades, e por último abordaremos os desígnios da legislação, sob a influência de recursos federais do Programa Minha Casa Minha Vida, que sofre a pressão do mercado imobiliário no setor produtivo.

I. DESENVOLVIMENTO

1.1. Por que um Decreto de HIS?

Como diria Villaça, entre a desregulação, que pode conduzir o crescimento do caos, e a legislação, que caracteriza o que é legal do que é ilegal; cabe a sociedade definir (VILLAÇA, 2012).

Foi na situação de ilegalidade⁴ que foram executados os conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelas companhias habitacionais sob gestão do poder público municipal - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) - e estadual - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) - e, da mesma forma, os loteamentos irregulares na cidade de São Paulo entre as décadas de 1970 e 1990. Nessa situação todos os empreendimentos na cidade de São Paulo eram aprovados por um decreto específico na Câmara Municipal, conforme outorgava a própria lei 9.413/1981. Com a intenção de agilizar o cumprimento das metas de governo, propostas pela então prefeita Luiza Erundina, a situação deveria ser mudada, como relata o engenheiro Ricardo Moretti:

[...] Antes da legislação específica, todos os casos de habitação social passavam por aprovações caso a caso e eram aprovados na Câmara Municipal através de decretos específicos. Quando começou o governo da Luiza Erundina criou-se uma comissão especial⁵: dentro da SEHAB⁶ para analisar estes projetos antes de irem para a Câmara e, acabou por ser esta comissão a responsável pela elaboração do Decreto 31.601/1992 de HIS. Isso foi feito durante a gestão da secretária da habitação Arq. Ermínia Maricato. Nesta comissão apareceu a necessidade de se consolidar uma legislação específica que abraçasse a causa da habitação de baixa renda.⁷

A reboque das discussões que se faziam nos municípios vizinhos, como Diadema e Santo André, na cidade de São Paulo, a sociedade civil passou a alinhar com os agentes envolvidos no tema os pontos de interesse comum. Reuniram-se os setores da administração pública, movimento de moradia, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais de São Paulo (SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais de São Paulo), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento do Estado de SP (AELO), para discutirem a pauta de um decreto de HIS que pretendia refletir as possibilidades de uma política pública habitacional.

Por exemplo, os empresários queriam uma lei de loteamento de interesse social, que até se chamava LIS (Loteamento de Interesse Social), separada do decreto. Eles queriam trabalhar só o loteamento, não estavam interessados no resto. Esse era o pessoal capitaneado pela AELO. [...] As coisas mais complicadas do decreto não eram os aspectos técnicos; era sim a questão do enquadramento. Então, que tipo de empreendimento você enquadra? Só os do poder público? Enquadra os da iniciativa privada? E se forem os da iniciativa privada, até que categoria de renda? Que faixa de renda? Como comprovar a renda? ⁸

A discussão feita com os atores que representavam interesses distintos, com a presença marcante do setor imobiliário e dos loteadores, retratou o jogo social e político da época. A definição das características da tipologia habitacional enquadrou o que estava dentro da produção pública ou privada para habitação de baixa renda.

Os aspectos morfológicos dos agrupamentos habitacionais, o uso e ocupação do solo não foram os pontos que causaram polêmicas na aprovação do primeiro decreto. Havia o interesse por parte do poder público em produzir empreendimentos menores, como por exemplo, na forma de vilas, conforme a figura 1⁹. O decreto permitiu esse tipo de parcelamento na forma de Plano Integrado, sem vagas de automóveis individualizadas e com fração de terreno menores que 250,00 m², o que seria impossível com a legislação anterior.

O primeiro decreto tinha a intenção de promover uma forma de ocupar a cidade com empreendimentos menores¹⁰, em substituição dos grandes conjuntos habitacionais, que representam ônus para o poder público, com execução de grandes extensões de infraestrutura (MORETTI, 1997) e pouca diversidade urbana. Vale lembrar que as alterações posteriores do decreto não mobilizaram os integrantes da sociedade civil para uma discussão aberta, como foi feito no primeiro. Os novos textos foram elaborados pelos técnicos da própria prefeitura do município de São Paulo e aprovados na Câmara Municipal.



Figura 1: Conjunto Vista Linda - Jaraguá.
Fonte: Balanço da gestão COHAB-SP-2001-2004, p. 36.



Figura 2: Conjunto Rua das Olarias.
Fonte: Relatório COHAB, 2004, p.23.

1.2. As alterações dos decretos

Para assimilar as diferenças entre as três versões principais dos decretos de HIS, é preciso entender a política habitacional do município em cada atualização. Na gestão da ex-prefeita Luiza Erundina (1989 a 1993), durante a primeira versão, o interesse era a produção de habitações nas regiões periféricas, executados na sua maioria em regime de mutirão, com alguns outros empreendimentos construídos por empreiteiras. É importante notar que nessa gestão também foi proposta uma revisão do Plano Diretor do Município, quando foi discutido, pela primeira vez, o conceito de “*solo criado*”. O plano não foi aprovado pela Câmara Municipal.

Na segunda versão em 2004, na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2005), o enfoque da política habitacional foi a ocupação do centro da cidade (Figura 2) e os vazios urbanos com infraestrutura, tendo já por influência as diretrizes do EC e do Plano Diretor Estratégico 2002 e PDRs (Plano Diretor de Regionalização) 2004.

Em 2001, as conquistas legislativas provenientes do Estatuto da Cidade, permitiram colocar em prática ações antes inviáveis juridicamente no tocante às intervenções no centro de São Paulo e possibilidades para a regularização fundiária e reurbanização de favelas. Formulada a política habitacional na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy, para colocá-la em prática, o decreto de HIS no 31.601/1992 e alterações¹¹ não atendiam às novas necessidades. As regras anteriores eram voltadas para lotes, casa unifamiliares, casas sobrepostas ou prédios com até cinco pavimentos¹². Para viabilizar a nova política, que incluía as ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) e a definição de uma nova categoria: Habitação do Mercado Popular (HMP)¹³, o texto teria que ser alterado.

Nessas circunstâncias foi feita a segunda maior revisão do decreto: o decreto nº 44.667/2004¹⁴, que suprimiu integralmente os decretos anteriores.

A mais recente alteração aconteceu na gestão do ex-prefeito Fernando Haddad, em paralelo à discussão e aprovação do PDE (Plano Diretor Estratégico) em 2014. As mudanças ocorreram no sentido de incorporar as propostas do PDE e alimentar a produção habitacional pelo mercado privado. O incentivo aconteceu no sentido da flexibilização do enquadramento, a criação das ZEIS 5 e, o estímulo de HIS e HMP nos Eixos de Transformação Urbana ao longo das redes estruturais de transporte coletivo.

Na direção de abertura de frentes para o setor privado na área habitacional, a paulatina migração dos empreendimentos das mãos das Cias Habitacionais do Município e Estado para as mãos de empreendedores privados foi reforçada sob a influência do Programa Minha Casa Minha Vida.

A revisão completa do decreto de 2004 aconteceu somente com o decreto 56.759/2016. No entanto, entre uma e outra modificação, ocorreu a aprovação de um decreto intermediário, o 54.074, de 5 de julho de 2013¹⁵, que trata do estímulo à provisão habitacional privada como se pode observar no § 3º:

Para o EHIS, a utilização do coeficiente de aproveitamento acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo permitido para a zona de uso onde o empreendimento se localiza observará o seguinte: I - será gratuita; II - não dependerá da existência de estoque de potencial adicional de construção; III - não será abatida do estoque. (Norma Regulatória)

Até então, a utilização do coeficiente máximo, sem pagamento de outorga onerosa só era permitida para EHIS em ZEIS. Uma adequação ocorreu ainda em 2016 (Decreto 57.337/2016), com a promulgação da lei de Uso e Ocupação do Solo 16.402/2016.

1.3. Enquadramento

O enquadramento define quem irá se beneficiar dos dispositivos da lei, tanto do ponto de vista do beneficiário como do empreendedor, e que tipo de empreendimento pode ser produzido para obtenção dos benefícios da legislação. Os aspectos fundamentais que atuam nesse enquadramento são a faixa de renda dos beneficiários, o tamanho da unidade habitacional (UH), o número máximo de unidades e o tamanho do terreno. Estes dois últimos influenciam na morfologia urbana e na paisagem urbana.

Sobre o primeiro parâmetro, o tamanho da unidade habitacional, como demonstram as tabelas 1 e 2, podemos observar que dos 72,00 m² de área construída total para HIS no primeiro decreto, passaram a existir, em 2004, duas possibilidades: a de 50,00m² de área útil, para HIS e 70,00m² para Habitação do Mercado Popular (HMP). A separação do que é HIS do que é HMP permitiu a distinção, nesse momento, do que seria provisão pública¹⁶ (HIS) e o que caberia ao setor privado (HMP), pois no 31.601/1992, o tamanho da unidade somada ao perfil do beneficiário final, com renda familiar até 12 salários mínimos, permitiram que o setor da construção civil se beneficiasse da legislação, produzindo empreendimentos para um perfil de usuário mais flexível. Sob a influência desse marco regulatório, foi executado, pelo setor privado, um grande número de empreendimentos com financiamento federal através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

O parâmetro do tamanho da unidade evoluiu na terceira versão (56.759/2016), com uma nova delimitação, subdividindo HIS em HIS1 e HIS2. A novidade é que tanto HMP como os HIS 1 e 2 podem produzir unidades com até 70,00m². O que as diferencia é o número de banheiros e o perfil de atendimento das famílias. Essa possibilidade flexibiliza o produto, que atende tanto a produção pública como privada, e retoma de certa forma a proposta original, com exceção do enquadramento dos beneficiários.

A relação entre tamanho de lote, o coeficiente de aproveitamento e o número de unidades habitacionais permitido induz o tipo de empreendimento possível, assim como sua densidade. Em relação ao tamanho máximo da propriedade, no 31.601/1992, o lote máximo era de 20.000,00m² possibilitando um número de unidades livres. Em 2004, o tamanho do terreno passou para 15.000,00m², com no máximo 300UH, obrigando os empreendimentos a dimensões menores com mais habitantes, uma vez que o tamanho da unidade para HIS ficou delimitado em até 50,00m². Essa vocação foi substituída em 2016 pela possibilidade do Empreendimento de HIS ser aprovado na forma de Plano

Tabela 1: Análise do enquadramento para HIS.
Fonte: Tabela elaborada pela autora.

	Decreto 31.601/92	Decreto 44.667/04	Decreto 45.127/04	Decreto 56.759/16
Valor da UH	Não se aplicava ¹⁷	R\$ 35.000,00 (2004)		HIS 1- não especifica valor HIS 2- não especifica valor
Atendimento (Renda mensal da família)	Destinado a famílias com renda até 12 sm	Destinada a famílias com renda até 6 salários mínimos		HIS 1- Até R\$ 2.172,00 HIS 2- De R\$ 2.172,00 a R\$ 4.344,00
Tamanho máximo da UH	72,00m ² área total	50,00 m ² área útil.		HIS 1e 2-Até 70,00m ² de área útil
Tamanho mínimo da UH	42,00m ² , podendo ser 24,00m ² embrião com ampliação obrigatória	32,00m ² área útil com diâmetro de 3,40m. Ou 24,00m ² embrião com ampliação obrigatória		Área útil mínima de 24m ²
Compartimentos internos	Máximo de 1 banheiro/UH	Mesmo		Mesmo
Área máxima do terreno	20.000,00m ²	15.000,00m ²		20.000,00m ² 100.000,00m ² Plano Integrado
Máximo de unidades	Não define, fica a cargo da LPUOS ¹⁸	200 UH	300 UH	300 UH 500 UH para EHS do PMCMV-E 1500 UH Plano Integrado
Vagas de estacionamento	Obrigatória 1 vaga para cada 3 UH	Máximo de 1 vaga por UH		Máximo de 1 vaga por UH

Tabela 2: Análise do enquadramento para HMP.
Fonte: Tabela elaborada pela autora.

	Decreto no 31.601/92	Decreto no 44.667/04	Decreto no 45.127/04	Decreto 56.759/16
Valor da UH	Não se aplica	Comercializada para atender o enquadramento das famílias		Comercializada para atender o enquadramento das famílias
Atendimento (Renda mensal da família)		Destinada a famílias com renda até 16 salários mínimos		De R\$ 4.344,00 a R\$ 7.240,00
Tamanho máximo da UH		70,00 m ² área útil		70,00 m ² área útil
Compartimentos internos		Máximo de 2 banheiro/UH		Máximo de 2 banheiro/UH
Área máxima do terreno		Não se aplica		Mesmo tratamento para HIS
Máximo de unidades		Não se aplica	Não se aplica	Mesmo tratamento para HIS
Vagas de estacionamento		Máximo de 1 vaga por UH		Máximo de 1 vaga por UH

Integrado em glebas de até 100.000,00m² com até 1500 UH, permitindo a reprodução de conjuntos imensos, tanto criticados pela literatura.

Como possibilidade de uma política pública, os valores investidos em empreendimentos menores significam uma distribuição mais equitativa do dinheiro, direcionado a diferentes atendimentos. Este fato ajuda a produzir uma variedade urbanística e permite o uso de tipologias distintas, uma vez que as condições de terrenos menores obrigam a otimizar o projeto em relação ao terreno e ao entorno, promovendo maior respeito aos recursos e potencialidades local. O que não acontece com grandes glebas, onde é possível o uso de tipologias genéricas, produzidas para qualquer situação.

1.4. Uso e ocupação do solo em ZEIS

A diversificação de usos em empreendimentos de HIS só aconteceu a partir do segundo decreto, já com a instituição das ZEIS. A possibilidade de composição de empreendimentos com faixas diferentes de renda e usos mistos tinha por objetivo permitir a mescla social, promover edificações com composições variadas, além de possibilitar um equilíbrio financeiro da operação com unidades distintas. A tabela 3 abaixo demonstra as proporções mínimas e máximas estabelecidas para os diferentes usos (HIS, HMP, outros) em cada tipoem cada tipo de ZEIS¹⁹.

Tabela 3: Análise dos decretos em relação aos usos.
Fonte: Tabela elaborada pela autora.

	Decreto 31.601/92	Decreto 44.667/04		Decreto 56.759/16		
	HIS	HIS	HMP/ Outros	HIS1	HIS2	HMP/ Outros
ZEIS 1	Não se aplica	Mín 70%	Máx 30%	Mín 60%	permi- tido	Max 20%
ZEIS 2		Mín. 50%	Max. 50%			
ZEIS 3		Mín 70%	Máx 30%			
ZEIS 4		Não se aplica		Mín 40%	Permitido/ Max. 40%	
ZEIS 5	Não se aplica					



Figura 3: Projeto do Conjunto Habitacional do Jardim Edith. Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas.
Fonte: <http://www.mmbb.com.br/projects/details/74/1>. Acesso 25/06/2017.

Um exemplo das vantagens promovidas pela segunda variante em promover a diversidade de usos, aplicada em um único local, pode ser vista no projeto do Conjunto Habitacional do Jardim Edith (Figura 3), onde convivem unidades habitacionais diferenciadas (três tipologias) e uso institucional (Creche, Unidade Básica de Saúde e Restaurante Escola).

Dentro do acesso do mercado privado, é importante observar que no último decreto, há um benefício que estimula a participação de faixas de renda mais altas, com a implementação das ZEIS 5 (Tabela 3) no PDE de 2014. A ZEIS 5 ocorreu por pressão do mercado imobiliário para execução de unidades direcionadas a famílias com renda acima de 6 salários mínimos na revisão do PDE 2014, em conformidade aos enquadramentos estabelecidos nas faixas de renda 2 e 3 de atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em relação aos benefícios dos decretos, eles se potencializam quando aplicados nos terrenos em ZEIS, comparados a outros zoneamentos. Por exemplo, o decreto 45.127/2004, posterior ao segundo, autorizou a isenção da doação das áreas institucionais e áreas verdes em áreas de ZEIS. Essa prerrogativa possibilitou maior número de unidades por lotes, permitindo maior viabilidade econômica. Este fato aumentou o interesse do mercado imobiliário, principalmente nas ZEIS 3, que se localizam em áreas centrais.

O projeto (Figura 4) executado pela construtora Gafisa em parceria com a Bueno Netto, em terreno na Operação Urbana Água Branca (OUCAB), aprovado pela legislação em vigor em dezembro de 2014²⁰, é fruto das possibilidades permitidas em ZEIS 3. Promove um modelo de ocupação focado no adensamento com verticalização, morfologia promovida pelas OUC

Figura 4: HIS e HMP em ZEIS 3 Barra Funda - Empreendimento "BARRA VIVA" 5 torres com 953 UH. Fonte: Panfleto.



(Operação Urbana Consorciada). Aprovado em forma de Plano Integrado, foi dividido em 4 lotes com 5 torres. Apartamentos com 31,00m², com 1 dormitório e valor de venda acima de R\$190.000,00, financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Esse empreendimento é um híbrido, e fruto de uma brecha na legislação. Foi lançado com 100% de unidades de HIS, enquadrado como tal pela PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) e vendido no mercado imobiliário como Faixa 3²¹, o que, pelo decreto municipal 44.667/04 ainda seria enquadrado como HIS (ver Tabelas 1 e 2).

Na tabela 4 abaixo, é possível observar, nas alterações dos dois últimos decretos, uma vocação em direção ao adensamento das áreas em ZEIS. Essa diferença se torna evidente se compararmos o aumento de coeficiente de aproveitamento (C.A.) máximo alterado de 2,5 para 4 nas ZEIS 2²². Como reflexão, se adotarmos um terreno hipotético em ZEIS 2 com área de 5.000,00m², significa um acréscimo de área construída da ordem de 7.500,00m². Vale observar, inclusive, que nesse caso a Taxa de Ocupação (T.O.) foi flexibilizada de 0,50 para 0,80.

pós-
095

Tabela 4: Índices urbanísticos (44.667/2004 e 56.759/2016). Fonte: Tabela elaborada pela autora.

Parâmetros de ocupação em ZEIS. Lei 13.885/04 e decreto 44.667/2004									
ZEIS	Coeficiente de Aproveitamento			Gab	T.O. Máx	T.P. ²³ Máx	Frente lote	Recuos mínimos	
	Mín	Bás	Máx					Front.	Lateral Fundos
Zeis 1	0,20	1	2,5	S/ limite	0,50	0,15	5	Não exigido	Não exigido
Zeis 2			2,5		0,50				
Zeis 3			4		0,70				
Zeis 4	0,10		1	9	0,50	0,3			

Parâmetros de ocupação em ZEIS. Decreto 56.759/2016									
Zeis 1	0,5	1	2,5	S/ limite	0,80	0,15	10	5	3
Zeis 2			4						
Zeis 3			4						
Zeis 4	0,5	1	2		0,2				
Zeis 5			1	4		0,15			

Tabela 5: Dados para simulação.
 Fonte: Tabela elaborada pela autora.

Dados do terreno		tipo hab.	área útil	área c/ circulação (+15%)	Nº pessoas por UH
Dimensões	50 m larg x 100 m prof	HIS	50	57,5	4
Área (m²)	5.000 m²	HMP	70	80,5	5
Área (há)	0,5 Há	HIS 1	30	34,5	2
Topografia	Plana	HIS 2	50	57,5	4

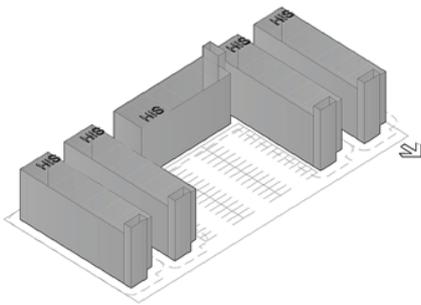


Figura 5: Zoneamento Z2. T.O. 0,5/ C.A. 3. Total de UH: 217 com 50,00m². 5 pavimentos. 1 vaga para cada 3 UH.
 Fonte: Decreto 31.601/1992.

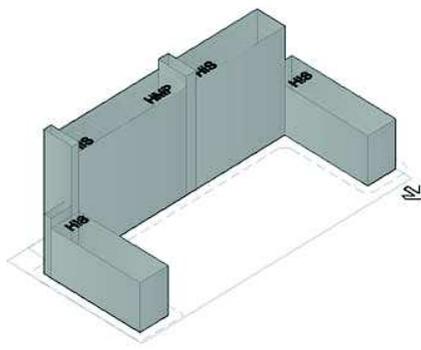


Figura 6: Zoneamento ZEIS 2. T.O.0,5/ C.A. 2,5. Total de UH: 198, sendo 152 HIS e 46 HMP.
 Fonte: Decreto 44.667/2004.

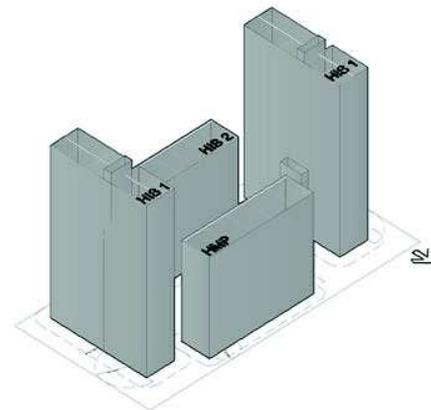


Figura 7: Zoneamento ZEIS 2. T.O. 0,8/ C.A.4. Total de UH: 465, sendo 347 HIS1, 69 HIS 2, 49 HMP.
 Fonte: Decreto 56.759/2016.

1.5. Uso e ocupação do solo em outros zoneamentos

Nos dois primeiros decretos, para empreendimentos habitacionais em outros zoneamentos²⁴, os parâmetros utilizados para definição dos índices urbanísticos faziam referência à tipologia (unifamiliar, multifamiliar horizontal até 20 UH, multifamiliar horizontal acima de 20 UH, multifamiliar vertical até 5 pavimentos e multifamiliar vertical acima de 5 pavimentos). Eram esses os indicadores que definiam o adensamento, isto é, os índices urbanísticos, que eram distintos para cada zoneamento, dados em função da tipologia.

Já no decreto 56.789/2016²⁵, os parâmetros urbanísticos se deram de acordo com as macrozonas e macroáreas da cidade, independentemente do tipo de tipologia habitacional. Observa-se no Quadro 1 do referido decreto, o incremento do Coeficiente de Aproveitamento (C.A.) na Macrozona de Estruturação e Transformação urbana, para empreendimentos de HIS (EHIS em outros zoneamentos) ao C.A. chega a 6 e para os Empreendimentos de Habitação do Mercado Popular (EHMP) chega em até 5 vezes a área do terreno. Esses índices são mais permissíveis que os índices permitidos nas ZEIS, como demonstrado na tabela 4, onde o adensamento máximo chega a 4. Este fato acontece em função da proposta de adensamento de HIS 1, HIS 2 e HMP nos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana definidos no Plano Diretor Estratégico de 2014. Essa prerrogativa atrai a iniciativa privada a investir em lançamentos imobiliários nessas áreas. Locais onde se concentram os corredores de ônibus, metrô e transportes públicos.

pós- | 097

2. CONCLUSÃO

A contribuição dos decretos de HIS na paisagem da cidade de São Paulo, em suas diferentes fases, possibilitou uma experiência diferenciada na implantação de tipologias habitacionais, prevalecendo o legado da gestão da ex-prefeita Luiza Erundina na produção de experiências urbanísticas e de edificações diferenciadas nas áreas periféricas da cidade.

O segundo decreto aprimorou os parâmetros do primeiro, no sentido de permitir melhor viabilidade dos empreendimentos habitacionais, fomentou a verticalidade e tratou de proporcionar o uso das ZEIS. Soma-se a isso o foco para a habitação social nas áreas centrais, promovendo o uso de pequenos edifícios em meio a malha urbana.

Esses recursos possibilitaram que fosse experimentado um leque diferenciado de tipologias de edificações, se comparadas à produção habitacional anterior, que até então replicava os edifícios isolados no lote com 5 pavimentos, como a produção da CDHU e COHAB.

Apesar da falta de participação direta da sociedade civil nas revisões dos decretos que se seguiram ao primeiro, essas versões acompanharam as discussões dos Planos Diretores Estratégicos, que com o Estatuto das Cidades institucionalizaram a criação de instâncias deliberativas locais como os Conselhos Gestores participativos, diferentemente da primeira etapa.

Há de se observar que o que move o interesse público pelo debate do decreto de HIS e das ZEIS gira em torno da discussão da provisão habitacional, no que

diz respeito ao enquadramento dos empreendimentos, aos benefícios e à definição dos beneficiados. Na versão em vigor fica clara a atenção aos grandes empreendimentos adensados nas ZEIS 2 e também nas áreas de expansão do capital financeiro como nas Operações Urbanas Consorciadas e nos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana. Na fala de um empreendedor: *“Temos o Eixo, ninguém pode reclamar”*. Segundo David Harvey (2014 apud ROLNIK, 2015, p.160), neste estágio do capitalismo, a terra e o ambiente construído são um ativo, que servem de lastro para pairar o excedente acumulado dos outros setores. Portanto, a cidade, suas dinâmicas e carências são oportunidades para a materialização do capital e o setor habitacional é de grande interesse para este fim. Neste sentido a revisão dos decretos foi paulatinamente perdendo o enfoque de ser um instrumento que pretendia uma política pública inclusiva, como na primeira versão, para abrir espaço para a expansão do setor imobiliário e da construção civil.

No período que vai de 1992 a 2016, os aspectos que impactaram na questão da melhoria habitacional e reurbanização de áreas precárias, que constam dos decretos, não estiveram na pauta de interesse da sociedade, ficando no universo paralelo da luta política direta da população com o poder executivo.

NOTAS

- ¹ Para amparar estes conceitos, utilizaremos a revisão que Bonicenna (2017) faz da literatura em torno da globalização e da financeirização, utilizando autores como Christophers e David Harvey.
- ² Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
- ³ “Estatuto da Cidade” é a denominação oficial da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal, detalhando e desenvolvendo os artigos 182 e 183.
- ⁴ Fora da legislação vigente como: lei federal de parcelamento do solo 6766/1979, lei municipal de parcelamento do solo, lei 9.413/1981, e do Código Florestal lei 4771/ 1965.
- ⁵ Nessa comissão estavam Arq. Eliane Guedes diretora de Parsolo, Arq. Moyses da CDHU, Arq. Wladimir Bartalini de HAB e Arq. Ângelo Salvador Feliardo de COHAB, Arq. José Roval de PARSOLO, Arq. Maria do Carmo El Beck de PARSOLO e Eng. Ricardo Moretti consultor pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas).
- ⁶ Secretaria de Habitação de São Paulo.
- ⁷ Entrevista concedida a autora, em janeiro de 2005, pelo Eng. Ricardo Moretti.
- ⁸ Entrevista concedida a autora em dezembro de 2004 pelas arquitetas Eliane Guedes e Alejandra Devecchi.
- ⁹ O Decreto não inviabilizou empreendimentos multifamiliares verticais (Térreo + 4 pavimentos) em áreas bem servidas por infraestrutura urbana, nas antigas Z3, Z10, Z12 e Z19 com coeficiente de aproveitamento 4 e nas Z2, Z11 e Z13 com o coeficiente de aproveitamento 3. O número de pavimentos era dado pela diferença de nível entre as vagas de veículos e o piso do último pavimento, que não podia ultrapassar a 14,00 m sem elevador.
- ¹⁰ Embora a proposta tenha sido a de incentivar a ocupação de áreas periféricas com empreendimentos menores, a densidade não foi um dos pontos de enquadramento. Esta se dava a partir da relação entre o coeficiente de aproveitamento do zoneamento, o tamanho da UH, podendo variar de 42m² a 72m² e a tipologia habitacional utilizada (unifamiliar, multifamiliar horizontal e multifamiliar vertical).
- ¹¹ O Decreto sofreu 10 alterações durante os períodos dos ex-prefeitos Paulo Maluf - 1993 a 1997 e Celso Pitta 1997 a 2001. As alterações foram no sentido do enquadramento, abrindo possibilidades para maior atuação de empresas privadas junto as instâncias municipais.
- ¹² Com a abolição da obrigatoriedade de vagas para veículos, que na primeira versão era de 1 vaga para cada 3 unidades, foi possível viabilizar HIS para áreas centrais. O uso do elevador para empreendimentos de baixa renda foi desmistificado, possibilitando a verticalização tipológica.

- ¹³ Segundo o PDE - SP (2014) Art. 44. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 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 a provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.
- ¹⁴ Houve uma adequação do texto original, que alterou o número máximo de unidades por empreendimentos de 200 para 300UH (decreto 45.127/2004).
- ¹⁵ Confere nova redação aos artigos 28, 70 e 92 do decreto nº 44.667, de 26 de abril de 2004, que dispõe sobre normas específicas para produção de Empreendimento de Habitação de Interesse Social – EHIS, Empreendimento de Habitação do Mercado Popular – EHMP, bem como estabelece normas correlatas.
- ¹⁶ Esse *status* é alterado com o Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade construtora, onde o setor da construção civil, em parceria com o poder público local, atende à demanda cadastrada no município, nas suas unidades produzidas.
- ¹⁷ No primeiro decreto, o valor da UH estava condicionado à produção pública COHAB, IPREM (Previdência Municipal de São Paulo) e IPESP (Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo), ou por promotor privado conveniado ou supervisionado pela COHAB.
- ¹⁸ LPUOS - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.
- ¹⁹ Segundo o PDE de 2014, Art. 45, as ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos seguintes termos:
- I - ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;
- II - ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas, adequadas à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;
- III - ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados, localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;
- IV - ZEIS 4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas e adequadas à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual;
- V - ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.
- ²⁰ Aprovado conforme alvará número 2014/27677-00, de 8/12/2014, de acordo com o site: <http://www.buenonetto.com.br/imovel-detalle/barra-viva#2>. Esta aprovação ocorreu sob a lógica do PDE 2014, a lei da OUCAB e o decreto 44.667/04 com suas variações.
- ²¹ O Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 3, na época do lançamento, atendia famílias com renda de até R\$ 6,5 mil.
- ²² É importante observar que houve um aumento significativo do número de ZEIS 2 do PDE 2002 para 2014 foi de 7,3 km² para 13,8 km². Dados obtidos em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamentos/zeisplanodiretor.pdf>
- ²³ TP - Taxa de Permeabilidade.
- ²⁴ Ver Quadro II do Decreto nº 31.601 de maio de 1992 e Quadro 1 do Decreto de HIS nº 44.667 de abril de 2004.
- ²⁵ Ver Quadro I do Decreto 56.759 de 7 de janeiro de 2016.

REFERÊNCIAS

- BONICENHA, R. C. *Financeirização e território: uma revisão da literatura recente*. XVII Enanpur. São Paulo: 2017.
- BRASIL. Lei Federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 dez. 1979.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 jul. 2009.
- COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO. *Balço qualitativo de gestão 2001/2004*. São Paulo: COHAB, 2004.
- DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006, p.272.
- FERREIRA, J. S.W. *Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”*. In: Hegemonia às avessas. (Org.) Oliveira, F.; Braga, R. e Rizek, C. Boitempo Editorial, 2010. p.185 2010.
- HARVEY, David. *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Oxford University Press, 2014. apud ROLNIK, R. *A guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- MORETTI, R. S. *Normas urbanísticas para Habitação de Interesse Social - recomendações para elaboração*. São Paulo: IPT FINEP, 1997. p. 157.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei Municipal nº 9.413 de 30 de dezembro de 1981. Dispõe sobre parcelamento do solo Município de São Paulo, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 30 dez. 1981.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Decreto Lei nº 31.601 de 26 de maio de 1992. Dispõe sobre os critérios urbanísticos e de edificação para elaboração e implementação de projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 27 maio 1992.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Decreto Lei nº 44.667 de 26 de abril de 2004. Dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 27 de abril de 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Decreto Lei nº 45.127 de 13 de agosto de 2004. Dispõe sobre Zonas Especiais de Interesse Social e seus respectivos Planos de Urbanização, produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 14 de ago. 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Decreto Lei nº 54.074 de 5 de julho de 2013. Dispõe sobre normas específicas para produção de Empreendimento de Habitação de Interesse Social – EHIS, Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação do Mercado Popular – HMP, bem como estabelece normas correlatas. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 6 jul. 2013.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Decreto Lei nº 56.759 de 7 de janeiro 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. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 8 jan. 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Decreto Lei nº 57.337 de 23 de setembro de 2016. Abre Crédito Adicional Suplementar de R\$ 650.000,00 de acordo com a Lei nº 16.334/15. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 24 set. 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei nº 16.402 de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 23 março 2016.
- VILLAÇA, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Nobel. 2012.

Nota da Autora

Este artigo foi atualizado a partir das questões abordadas na Dissertação para obtenção do título de Mestre, no Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2006, na área de Planejamento, Gestão e Projeto com o tema: "*A contribuição dos Decretos de Habitação de Interesse Social nas modalidades habitacionais para a Cidade de São Paulo*", sob a orientação do Prof. Ricardo Moretti.

Nota do Editor

Data de submissão: 10/08/2017

Aprovação: 04/01/2018

Revisão: Vania Ortiz Gonçalves

Catharina Christina Teixeira

Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Carlos, SP.
catharinateixeira@usp.br