A RELAÇÃO DO EDIFÍCIO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL COM A CIDADE, PERMEADO PELA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA[1]

TEIXEIRA, C.C., Universidade de São Paulo. Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU USP), email: catharinateixeira@usp.br

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, land use, housing typology.*

1 INTRODUÇÃO

No cenário de precarização habitacional e urbana acumulada na década dos anos 1980 e com o processo de democratização do país, os movimentos sociais, juntamente com outras frentes políticas, lideraram o movimento em prol da Reforma Urbana. Essa frente encorajou experiências pioneiras nas gestões municipais em favor do direito à cidade e à moradia. Uma dessas lutas consolidou os Decretos de Habitação de Interesse Social.

Avaliaremos alguns aspectos da evolução dessa legislação, com foco na provisão habitacional, promovidos na cidade de São Paulo entre 1992 e 2016. 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 alguns agentes que trabalham na produção habitacional para as famílias de baixa renda, com foco na provisão habitacional, se beneficiaram dos seus dispositivos.

[1] TEIXEIRA, C.C., A relação do edifício de habitação de interesse social com a cidade, permeado pela legislação. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 17., 2018, Foz do Iguaçu, **Anais**... Porto Alegre: ANTAC, 2018.

1. HISTORICO DA LEGISLAÇÃO

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

Foi na situação de ilegalidade2 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 eram aprovados por um decreto específico na Câmara Municipal de São Paulo, conforme outorgava a própria lei 9.413/1981 e de acordo com o depoimento do Eng. 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 especial*[3]*: dentro da SEHAB*[4] *para analisar estes projetos antes de irem para a Câmara e, acabou por ser esta comissão a responsável pela elaboração do Decreto.*

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 instrumento, como relata a Arq. Alejandra Devecchi..

> *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?* [5]

1.1. Os Decretos de Habitação de Interesse Social

Para assimilar as diferenças entre as três versões principais dos decretos de HIS, é preciso entender a política habitacional do município em cada atualização.

[2] Fora da legislação vigente: 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.

[3] 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 pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas).

[4] Secretaria de Habitação de São Paulo.

[5] Entrevista concedida a autora em dezembro de 2004.

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.

O primeiro decreto promoveu uma forma de ocupar a cidade com empreendimentos menores, em substituição dos grandes conjuntos habitacionais, com execução de grandes extensões de infraestrutura (MORETTI, 1997). O decreto permitiu um 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, como ilustra a Figura 1.

Figura 1: Conjunto Vista Linda - Jaraguá



Fonte: Balanço da gestão COHAB-SP-2001-2004, p. 3

Em 2001, 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 alterações[6] não atendiam às novas necessidades. As regras anteriores eram voltadas para lotes, casa unifamiliares, casas sobrepostas ou prédios com até cinco pavimentos. 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) [7], o texto teria que ser alterado.

Nessas circunstâncias foi feita a segunda maior revisão do decreto: o decreto nº 44.667/2004[8], que suprimiu integralmente os decretos anteriores, e que permitiu empreendimentos como demonstra a Figura 2 abaixo:

[6] 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.

[7] 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.

[8] Houve uma adequação do texto original, que alterou o número máximo de unidades por empreendimentos de 200 para 300UH (decreto 45.127/2004).

Figura 2: Conjunto Rua das Olarias



Fonte: Relatório COHAB, 2004, p.23

A mais recente alteração sucedeu 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.

1.2. 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 dos empreendimentos e portanto, na paisagem urbana.

A tabela abaixo pontua alguns aspectos e compara:

Tabela 1: Análise do enquadramento para HIS

	Decreto 31.601/92	**Decreto 44.667/04**	**Decreto 56.759/16**
Valor da UH	Não se aplicava[9]	R$ 35.000,00 (2004)	HIS 1- NA
			HIS 2- NA

[9] 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.

Atendimento (Renda mensal da família)	Famílias com renda até 12 s.m.	Famílias com renda até 6 s.m.	HIS 1- Até R$ 2.172,00 HIS 2- R$ 2.172,00 a R$ 4.344,00
Tamanho máximo da UH	72,00m² área total	50,00 m² área útil.	HIS 1e 2-Até 70,00m² de área útil
Tamanho mínimo da UH	42,00m² ou 24,00m² embrião com ampliação obrigatória	32,00m² área útil. Ou 24,00m² embrião com ampliação obrigatória	Área útil de 24m²
Compartimentos internos	Máximo de 1 banheiro/UH	Mesmo	Mesmo
Área máxima do terreno	20.000,00m²	15.000,00m²	20.000,00m² 100.000,00m² Plano Integrado
Máximo de unidades	Não define, fica a cargo da LPUOS[10]	200 UH	300 UH 500 UH para EHIS 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

Fonte: Tabela elaborada pela autora

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 projeto (Figura 3) executado pela construtora Gafisa em parceria com a Bueno Netto, em terreno na Operação Urbana Água Branca (OUCAB), é fruto das possibilidades atuais permitidas em ZEIS 3. Promove um modelo de ocupação focado no adensamento com verticalização. Apartamentos com 31,00m², com 1 dormitório e valor de venda acima de R$190.000,00, financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Figura 4: HIS e HMP em ZEIS 3 Barra Funda - Empreendimento "BARRA VIVA" 5 torres

[10] LPUOS - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

com 953 UH



Fonte: Panfleto

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 empreendimentos de habitação de interesse social. Esses dispositivos permitiram que fosse experimentado um leque de tipologias de edificações e formas de agrupamentos urbanos, se comparadas à produção habitacional anterior, que até então replicava os conjuntos habitacionais periféricos de grande extensão com edifícios de 5 pavimentos, sem diversidade urbana, como foi a marca da a grande produção da CDHU e COHAB. No entanto, essas ações estão pautadas na provisão habitacional, enquanto que a questão da melhoria habitacional e reurbanização de áreas precárias, que constam dos decretos, que são o verdadeiro mote de transformação da paisagem dos centros urbanos não estiveram na pauta de interesse da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal n° 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 n° 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 n°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. *Balanço qualitativo de gestão 2001/2004*. São Paulo: COHAB, 2004.

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.

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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 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. Lei n° 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.