

## A REGULAÇÃO URBANÍSTICA E A QUALIDADE DE PROJETO DE HABITAÇÃO POPULAR: ZEIS/AEIS EM SÃO PAULO E BELO HORIZONTE NOS ANOS 2000

Renata da Silva Oliveira

Mestranda, Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, IAU/USP; email: renata.eamm@sc.usp.br

Eulalia Portela Negrelos

Professora Doutora, Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, IAU/USP; email:  
negrelos@sc.usp.br

### **Sobre qualidade na habitação social**

A arquitetura moderna gerou enormes contribuições para se pensar a qualidade da habitação social. As formulações arquitetônicas do Movimento Moderno da primeira metade do século XX buscaram solucionar o problema da grande demanda habitacional por meio das novas técnicas industriais. Desse modo, utilizando-se de uma linguagem racional e científica, as propostas para a habitação do trabalhador envolviam a construção de conjuntos de blocos multifamiliares, conectados por amplas áreas verdes e serviços urbanos coletivos, com o desenvolvimento da célula mínima habitacional.

Por sua vez, a maior contribuição do Movimento Moderno foi a incorporação da questão social na arquitetura e urbanismo (Kopp, 1990). Os arquitetos modernos tiveram como principais preocupações a melhoria da qualidade habitacional dos trabalhadores e a proposição de formas para um modo de vida coletivo, convictos de que a arquitetura deveria servir a muitos e não a poucos. Desse modo, inovou-se não apenas na concepção do espaço de morar - que, apesar de mínimo e econômico, representava o máximo de comodidade e conforto ambiental que a técnica moderna poderia prover -, como na própria concepção de habitação, que passa a ser entendida como um sistema integrado de espaço de morar e espaços de uso comunitário. Nessa linha, os CIAM (Congresso Internacional da Arquitetura Moderna) consolidaram a ideia de edifícios verticais de habitação combinados com equipamentos comunitários e espaços livres públicos, como a solução para atender à grande demanda de moradia da classe trabalhadora. Se para os arquitetos modernos o adensamento era acima de tudo uma forma de propiciar a vida coletiva e liberar espaços para parques e áreas verdes, nos

dias de hoje, a tipologia habitacional multifamiliar vertical tem sido a alternativa mais adequada para os projetos de habitação nas grandes cidades, racionalizando a infraestrutura e enfrentando a dificuldade de acesso ao solo urbano.

Os arquitetos modernos europeus, ao pensarem a habitação como sinônimo de saúde, ordem e harmonia, se distanciaram da cidade real e sua complexidade, propondo assentamentos nas periferias urbanas, como os *siedlungen* alemães, ou mesmo a substituição da malha tradicional para implantação de novos padrões urbanísticos. Além disso, a busca da solução mais eficaz e econômica para o problema da quantidade fez com que se simplificassem as necessidades humanas através da criação de um usuário abstrato padronizado, o *homem tipo* (Le Corbusier, 1920/21-1981). Foram principalmente esses pontos que levaram à formulação da crítica à arquitetura moderna na segunda metade do século XX.

Entendendo a habitação como um bem personalizado e contextualizado, construções teóricas de crítica ao movimento moderno sustentam que a habitação de qualidade é aquela que se adequa ao contexto social. Desse modo, autores como Turner (1977) e Fathy (1980) propõem o enfrentamento do problema habitacional a partir da pequena escala, dos assentamentos populares, respeitando o meio ambiente e contando com a participação dos usuários naquelas decisões que lhe dizem respeito. Esses autores foram referência para uma série de alternativas de projetos de moradia popular em que a participação da população na produção de suas moradias pudesse ser uma forma de satisfazer adequadamente suas necessidades habitacionais, assim como garantir o melhor aproveitamento dos recursos locais, que foram viabilizados por programas públicos de produção habitacional por autogestão no decorrer da década de 1980 (Bonduki, 1992; Negrelos, 1998).

Enquanto vertentes do discurso dito pós-moderno criticavam a produção massiva de habitação segundo o argumento de que a qualidade está vinculada ao consumo, que é, por natureza, individualizado, tratando-se da multiplicação do que não pode ser multiplicado, trabalhos fundamentais como os de Bonduki (1998; 2014), entre uma grande quantidade de trabalhos sobre o tema (Ferrari, 2013; Botas; 2011) vem demonstrando a viabilidade da produção de habitação em massa com qualidade, apesar de que, no Brasil, ainda não tenha sido alcançada essa relação. No período 1930-1964, no sistema IAP/FCP (Fundação da Casa Popular), com qualidade arquitetônica inédita, foram indicados os caminhos para enfrentar a

questão da habitação com caráter massivo e, no período subsequente (1964-1986) e atualmente, alcançou-se o estágio de produção massiva, porém com baixa qualidade de projeto arquitetônico e urbanístico.

A formação de uma imagem negativa da produção massiva de habitação e sua associação com baixa qualidade habitacional deve-se a alguns programas e políticas habitacionais, que viabilizam a habitação como um negócio rentável ao setor privado, como a política do sistema SFH/BNH/COHAB e do próprio PMCMV. No primeiro caso, durante o regime militar, a baixa qualidade da habitação esteve relacionada à redução drástica dos elementos da arquitetura e do urbanismo modernos, aplicados até a produção anterior do sistema IAP/FCP, para viabilizar extrema racionalidade à cadeia da construção civil (Negrelos, 2013). No segundo caso, na atualidade, a situação chegou ao paradoxo do abandono total da importância do projeto arquitetônico e urbanístico, em que o arquiteto e urbanista, com os empecilhos da burocracia pública e dos interesses econômicos, tem limites inusitados para exercer seu ofício, sendo o elo mais fraco de toda a cadeia produtiva do setor (Shimbo, 2010).

Com base nessas reflexões, apresentamos alguns dos principais parâmetros fundamentais na formulação de propostas de moradias populares de qualidade:

- Acesso à cidade: a localização dos novos bairros em zonas já urbanizadas e estrutura viária instalada e conectada possibilita o acesso aos benefícios da urbanidade: a proximidade de postos de trabalho, serviços, espaços de lazer, comércio e equipamentos sociais; o acesso às redes urbanas de infraestrutura e aos sistemas de coleta e tratamento dos resíduos sólidos e transporte público.
- Segurança de uso/posse: a segurança do direito de permanecer no espaço em que se mora, à situação jurídica regular do imóvel que, por meio do título de propriedade ou concessão de uso, assegura a moradia sem oposição ou ameaça de terceiros.
- Acesso à arquitetura: a qualidade arquitetônica é possibilitada quando o projeto considera, entre outros fatores, as demandas dos usuários, as particularidades do meio físico e do entorno urbano, a valorização dos espaços comunitários, conforto ambiental, padrão construtivo, a diversidade de usos.

## **Instrumentos de regulação da produção de habitação de interesse social em São Paulo**

A legislação diretamente relacionada à produção de habitação de interesse social na cidade de São Paulo é constituída pelo Plano Diretor Estratégico - PDE<sup>1</sup>, pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo (LPUOS)<sup>2</sup>, que o complementa, e pelos decretos específicos das Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social (ZEIS)<sup>3</sup>. Além delas, os empreendimentos de habitação de interesse social (EHIS) devem respeitar às normas de edificações, como o Código de Obras e Edificações - COE<sup>4</sup> - e disposições previstas nas legislações federal, estadual e municipal referentes à acessibilidade de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida, e normas técnicas pertinentes. No caso de São Paulo, ainda foram publicadas em 2012 pela Secretaria de Habitação (SEHAB) - diretrizes para projetos de edificações para população de baixa renda, especialmente conjuntos habitacionais (São Paulo, 2012).

O PDE é um instrumento de política urbana orientado pelo Estatuto da Cidade<sup>5</sup>, que articula os demais instrumentos legais que compõem o Sistema Municipal de Planejamento, o que inclui o Plano Municipal de Habitação (PMH). Como diretriz da política habitacional, está combater a segregação sócio-espacial enraizada no desenvolvimento urbano de São Paulo, estimulando a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) especialmente na área central, envolvendo a recuperação de edifícios subutilizados, e em áreas ainda desocupadas, de forma a reverter a tendência de periferação e ocupação dos espaços inadequados pela população de baixa renda. Para estimular a produção de HIS, a legislação cria incentivos para a produção privada e ampliação de convênios e parcerias, a destinação de parte do fundo de outorga onerosa para a produção de HIS, a concessão gratuita do direito de construir até o coeficiente de aproveitamento máximo nos EHIS e possibilita a flexibilização da normatização nos casos de reabilitação de edifícios subutilizados para uso habitacional. O PDE denomina a moradia digna como:

---

<sup>1</sup> Lei Municipal nº 13.430/2002 revogada pela Lei n.º 16.050/2014.

<sup>2</sup> Lei Nº 13.885/2004

<sup>3</sup> Decreto nº 44.667/2004, e suas alterações - Decreto nº 45.127/2004, Decreto nº 47.702/2006, Decreto nº 49.130/2008

<sup>4</sup> Lei Nº 11.228/92

<sup>5</sup> Lei federal 10257/01, que regulamenta o capítulo constitucional da Política Urbana (artigos 182 e 183).

(...) aquela cujos moradores dispõem de segurança na posse do imóvel, com dimensões suficientes para comportar seus habitantes, executada com boa qualidade construtiva, com materiais adequados, ventilação e iluminação suficientes, assentada sobre terreno firme, salubre, seco e livre de contaminações, e dotada de abastecimento de água, coleta de esgoto, fornecimento de energia elétrica, iluminação pública, coleta de resíduos sólidos, trafegabilidade de vias, pavimentação viária, transporte coletivo, equipamentos sociais básicos, entre outros serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas (PDE, 2014, Quadro 1, Anexo I).

Dentre as normas relacionadas à HIS introduzidas pelo PDE-2014, as mais importantes compreendem a Seção IV do Capítulo II, correspondente às ZEIS, que compõe a categoria das zonas especiais do macrozoneamento. As ZEIS incluem tanto os assentamentos irregulares, com precariedades ambientais, onde a maior parte da população moradora é de baixa renda, requerendo intervenções de urbanização e regularização fundiária pelo poder público, assim como as áreas desocupadas ou subutilizadas, onde pode ser estimulada a implementação de empreendimentos de HIS ou HMP. São classificadas de acordo com o Quadro 1:

**Quadro 1: ZEIS – São Paulo**

ZEIS 1	Favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais públicos.
ZEIS 2	Áreas com predominância de glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas.
ZEIS 3	Áreas bem dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, mas com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas.
ZEIS 4	Glebas ou terrenos não edificadas e adequados à urbanização localizados em Área de Proteção aos Mananciais – APM ou de proteção ambiental.
ZEIS 5*	Lotes ou conjuntos de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas

\* As Zeis 5 foram instituídas pelo PDE 2014 com o intuito de estimular a produção de HMP.

Fonte: PDE, 2014. Elaboração própria.

Tendo em vista o atendimento diferencial da demanda, o PDE classifica as HIS e as HMP conforme o Quadro 2:

**Quadro 2: HIS e HMP – São Paulo**

	HIS 1	HIS2	HMP
Renda mensal familiar	Até 2.172,00	Entre R\$ 2.172,00 e R\$ 4.344,00	Entre R\$ 4.344,00 e R\$7.240,00
Padrão habitacional	Promoção pública ou privada, tendo um sanitário e no máximo uma vaga de garagem.		Até dois sanitários e até uma vaga de garagem, podendo ser de promoção pública ou privada.

Fonte: PDE, 2014. Elaboração própria.

Desse modo, o EHIS corresponde a uma edificação ou um conjunto de edificações, destinado total ou parcialmente à HIS e usos complementares, e o Empreendimento de Habitação de Mercado Popular (EHMP), por sua vez, destina-se a HMP, HIS 2 e usos complementares. Os EHIS e EHMP são permitidos em todo o território do Município, com exceção das Macroáreas de Preservação dos Ecossistemas Naturais e de Contenção Urbana e Uso Sustentável e das ZER-1 (Zonas Exclusivamente Residenciais). Quando localizados em ZEIS, são denominados EZEIS, ocorrendo prioritariamente nas que correspondem a áreas desocupadas (ZEIS 2, 3 e 4), onde todo empreendimento habitacional deve destinar obrigatoriamente parte da área construída computável para HIS e HMP. Os percentuais mínimos de área construída a serem destinados a HIS, HMP e usos não residenciais estão dispostos no quadro 3:

**Quadro 3: Percentuais de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS**

Tipo de ZEIS	HIS 1	HIS 2	HMP	Usos R e nR
ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4	No mínimo 60%	permitido	No máximo 20%	
ZEIS 5	Mínimo 40%		Permitido	No máximo 40%

Fonte: PDE, 2014, Quadro 4, Anexo 1.

Os parâmetros definidos para a produção de EHIS são concebidos também com o propósito de proporcionar qualidade para o espaço urbano. Dessa maneira, é permitido alcançar maiores gabaritos, e, como consequência, adensamento, nas áreas mais bem servidas de infraestrutura, serviços e empregos, como nas ZEIS 3. Já naquelas com fragilidade ambiental, particularmente as ZEIS 2, em que os empreendimentos só podem ocorrer para reassentar famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, busca-se conter o adensamento através do coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2, e da taxa de

ocupação menor. Deve-se ressaltar que a legislação, com o objetivo de estimular a produção de HIS, concede a utilização do coeficiente de aproveitamento máximo nos empreendimentos em ZEIS (EZEIS) sem pagamento de outorga onerosa do direito de construir (PDE, 2014).

#### Quadro 4: Coeficiente de aproveitamento em ZEIS

ZEIS	Coeficientes de aproveitamento		
	mínimo	básico	máximo
ZEIS 1	0,5	1	2,5 (a)
ZEIS 2	0,5	1	4
ZEIS 3 (b)	0,5	1	4
ZEIS 4 (c)	NA	1	2
ZEIS 5	0,5	1	4

Notas:

- (a) Em situações especiais, o C.A. máximo poderá ser superado até o limite máximo de 4,0 (quatro), de acordo com o plano de urbanização de ZEIS aprovado pelo Conselho gestor de ZEIS e pela CAEHIS.  
 (b) Na Operação Urbana Centro o Coeficiente de Aproveitamento Mínimo é igual a 1 e máximo igual a 6.  
 (c) Observar a legislação estadual pertinente relativa aos mananciais.

Fonte: PDE, 2014, Quadro 3, Anexo 1.

O decreto municipal 44.667/2004 e suas alterações definem normas específicas para empreendimentos de HIS e HMP. O art. 26 apresenta as modalidades possíveis de edificação dos empreendimentos: habitação unifamiliar isolada no lote, habitação multifamiliar em conjunto vertical ou horizontal e reabilitação de edificação existente com mudança de uso para HIS. Os parâmetros que devem ser observados para o projeto de conjuntos habitacionais são apresentados no quadro a seguir:

#### Quadro 5: Parâmetros e critérios para projeto de conjuntos habitacionais de HIS e HMP – São Paulo

	Conjuntos horizontais com mais de 20 unidades	Conjuntos verticais com até 5 pavimentos	Conjuntos verticais com mais de 5 pavimentos
Área do lote a reservar para espaço descoberto de uso comunitário de lazer	10%	10%	20%,
Área coberta a reservar para uso comunitário	-	0,50m <sup>2</sup> por unidade habitacional, e área mínima de 20,00m <sup>2</sup>	
Nº máximo de unidades	300		
Área mínima da unidade	32m <sup>2</sup> , podendo ser de 24 m <sup>2</sup> , desde que expansível	24m <sup>2</sup>	

FONTE: Decreto 44.667/2004, e alterações. Elaboração própria.

Os recuos e taxas de ocupação que devem ser respeitados nos EHIS e EHMP estão dispostos no Anexo I do decreto nº 44.667/2004. Esta regulação prevê certa flexibilidade para os recuos, possibilitando, em muitos casos, sua redução ou eliminação, tanto em conjuntos horizontais, como casas isoladas, contanto que não sejam comprometidas as condições de salubridade, estabilidade, segurança e salubridade das edificações. Sob as mesmas condições, a flexibilidade também é possível nos casos de reforma de edificação existente para a produção de EHIS, localizado em ZEIS 3, nos quais são admitidos, a critério da Comissão de Avaliação de Empreendimentos de HIS (CAEHIS), variações de parâmetros e normas edilícias. O elevador é dispensável quando o desnível até qualquer unidade habitacional for, no máximo, de 11,00m a partir do nível do pavimento de acesso da edificação, já as edificações com mais de 10 pavimentos acima do térreo, deverão possuir dois elevadores.

As edificações dos EHIS e EHMP deverão atender às condições gerais de implantação, drenagem, insolação, aeração e ventilação estabelecidas no COE e legislação correlata. O COE visa garantir às edificações condições básicas de conforto, higiene e salubridade de seus compartimentos, bem como assegurar a qualidade de vida das edificações vizinhas e nos logradouros públicos, não transmitindo ruídos, vibrações e temperaturas em níveis superiores aos previstos nos regulamentos oficiais próprios. As normas para garantir esse mínimo de qualidade à edificação e às unidades habitacionais estão dispostas nos Capítulos 10 a 14.

Os EHIS podem ter usos diversificados, o que é até mesmo estimulado, tendo em vista que o PDE-2014 considera, nos EHIS e EHMP, não computáveis as áreas destinadas a usos não residenciais abertos ao uso público ou de uso institucional, quando localizadas no pavimento ao nível do passeio público, até o limite de 20% da área computável destinada a usos residenciais classificados como HIS e HMP.

A partir de 2012, além de observar a legislação apontada acima e as normas técnicas em vigor, os projetos de edificações de habitação social passaram a contar com diretrizes (instruções mínimas e recomendações) elaboradas por Grupo Técnico (GT) da SEHAB. Essas diretrizes, que devem ser utilizadas pelos arquitetos e urbanistas como processo de trabalho, envolvem, entre outros aspectos, os relacionados à implantação, no sentido de respeitar e melhorar o entorno do empreendimento; maximizar a utilização dos

recursos naturais para promover as condições adequadas de ventilação, insolação e iluminação, inclusive nas áreas comuns internas; otimizar cortes e aterros, visando diminuir as contenções, estimular o alcance do coeficiente de aproveitamento máximo, tendo em vista à escassez de terrenos para a promoção de EHIS, proposição de áreas de lazer condominial, cobertas e descobertas, e áreas permeáveis e vegetadas. Esse trabalho merece grande destaque por revelar uma preocupação evidente de incorporar elementos de arquitetura de qualidade na produção de conjuntos habitacionais de baixa renda (SÃO PAULO, 2012).

### **Instrumentos de regulação da produção de habitação de interesse social em Belo Horizonte**

Em Belo Horizonte, a legislação relacionada aos projetos de habitação de interesse social é composta pelo Plano Diretor (PD)<sup>6</sup>, pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano do Município (LPOUS)<sup>7</sup>, que o complementa, e suas revisões<sup>8</sup>, e pela Resolução n.º II do Conselho Municipal de Habitação (CMH). Outras leis e normas relacionadas ao projeto de edificações também devem ser observadas: Código de Edificações do Município de Belo Horizonte (CO)<sup>9</sup>, Normas para Adaptação de Edificações no Hipercentro<sup>10</sup> e Procedimentos Complementares para Aprovação de Projetos<sup>11</sup>, tal como as normas técnicas pertinentes.

O PD-BH, assim como a LPOUS, que o complementa, estão em vigor desde 1997, sofrendo duas revisões (em 2000 e 2010), cujas modificações foram a elas incorporadas. O PD-BH considera o planejamento e a gestão urbana participativos, tendo como principais objetivos o ordenamento do espaço do município e o cumprimento das funções sociais da propriedade. Entre os mecanismos propostos pelo PD e revisões para estimular a produção de HIS estão os convênios urbanísticos e a destinação de recursos obtidos por meio de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) ao Fundo Municipal de Habitação (FMH). A Subseção XII, que trata da Política Habitacional, define moradia

---

<sup>6</sup> Lei n.º 7.165/1996.

<sup>7</sup> Lei n.º 7.166/1996.

<sup>8</sup> Lei n.º 8.137/2000 e Lei n.º 9.959/2010.

<sup>9</sup> Lei n.º 9.725/09.

<sup>10</sup> Lei n.º 9.326/2007.

<sup>11</sup> Decreto 9193/97.

digna como aquela “inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura básica de serviços urbanos e de equipamentos comunitários básicos” (Art.30-A acrescentado pelo Art.24 da Lei nº 8.137/2000). A partir disso, a legislação reconhece a importância da localização adequada para prover moradias dignas, conforme retratado no Art.32, que orienta a implementação de novos assentamentos pelos programas habitacionais, estabelecendo que devam estar de acordo com as seguintes diretrizes:

- I – promoção do assentamento da população de baixa renda em lotes já urbanizados, preferencialmente em áreas próximas à origem da demanda; Inciso I com redação dada pela Lei nº 8.137, de 21/12/2000 (Art.27);
- II – utilização preferencial de pequenas áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infra-estrutura básica e de equipamentos comunitários;
- III – priorização de conjuntos com até 150 (cento e cinquenta) unidades, preferencialmente próximos à origem da demanda;
- IV – utilização preferencial de áreas cujo padrão das edificações seja compatível com o das já instaladas. Inciso IV revogado pela Lei nº 8.137, de 21/12/2000 (Art.28)
- V – regularização fundiária obrigatória na implantação dos novos assentamentos. Inciso V acrescentado pela Lei nº 8.137, de 21/12/2000 (Art.28).

A LPOUS institui as ZEIS no zoneamento do município, subdivididas em duas categorias: ZEIS 1, vilas e favelas em que existe interesse público em promover programas de urbanização e regularização fundiária; e as ZEIS 3, áreas de conjuntos habitacionais públicos de interesse social. Já as ZEIS 2, áreas livres (áreas desocupadas, edificações subutilizadas ou não utilizadas) nas quais deve haver interesse público em implantar EHIS, foram regulamentadas pela revisão de 2010 como Áreas de Especial Interesse Social 1 (AEIS1), enquanto as AEIS 2 foram definidas como loteamentos clandestinos ocupados por população de baixa renda passíveis de regularização.

A revisão de 2010 também instituiu o EHIS, definido como aquele que objetiva suprir a demanda habitacional, vinculado a programas de financiamento público subsidiado, e que atenda aos critérios vigentes na PMH, expressos na Resolução II do CMH. A implantação dos EHIS pode ocorrer pelo Executivo ou, por iniciativa privada, pelos “empreendedores sociais”. A PMH, ratificada pela Resolução N.º II do CMH, em 1994, prioriza o atendimento na linha de atuação referente a novos assentamentos da população removida de áreas de risco

e em função de obras públicas, assim como da população organizada em movimentos de moradia (Belo Horizonte, 1994).

O Capítulo V da Lei nº 9.959/2010 determina os critérios e parâmetros urbanísticos referentes ao parcelamento, ocupação e uso do solo das AEIS-1, exceto no caso particular de edificações subutilizadas, que deve seguir, caso situadas no Hipercentro, as determinações da Lei nº 9.326/2007. Em se tratando dos projetos de novas edificações, devem ser observados os parâmetros referentes à ocupação, conforme o Quadro 6:

**Quadro 6 – Parâmetros para ocupação em AEIS-1 – Belo Horizonte**

Art. 158	Mínimo (uma) vaga para cada 3 (três) unidades
Art. 160	A Taxa de Permeabilidade mínima será de: I - 10% (dez por cento) para lotes menor ou igual a 360 m <sup>2</sup> II - 20% (vinte por cento) para lotes com área superior a 360 m <sup>2</sup>
Art. 161	O afastamento frontal mínimo será de 3,00 m
Art. 162	As edificações poderão ser construídas sem afastamentos laterais e de fundos até a altura máxima de 7,00 m (sete metros) em, no máximo, 50% (cinquenta por cento) da extensão da divisa.
Art. 163	São permitidas edificações em AEIS-1: I - sem elevador, desde que a circulação vertical a partir de qualquer unidade privativa não exceda a 11m (onze metros) em relação: a) ao acesso da edificação mais próximo da unidade; b) à vaga de estacionamento vinculada à unidade ou grupo de unidades; II - com elevador, desde que garantido o pagamento das despesas do condomínio pelas unidades de uso não residencial a ele vinculadas, limitada a altimetria da edificação a 10 (dez) pavimentos.
Art. 164	Parâmetros urbanísticos previstos no Anexo XIV da Lei nº 8.137/00

Fonte: Lei nº 9.959, 2010. Elaboração própria.

Os parâmetros urbanísticos para terrenos inseridos em AEIS-1 são complementados pelo Anexo XIV da Lei nº 8.137/2000, conforme Quadro 7:

**Quadro 7 - Parâmetros urbanísticos para AEIS-1 – Belo Horizonte**

	AEIS-1
Coefficiente de aproveitamento	2,8 (v. nota 1)
	2,5 (v. nota 2)
	1,7 (v. nota 3)
Quota de terreno por unidade habitacional	-
Taxa de Permeabilidade	Conforme art. 160.
Destinação das unidades habitacionais por faixa de renda	70% - até 3 (três) salários mínimos
	30% - acima de 3 (três) e até 6 (seis) salários mínimos

Nota 1. Coeficiente aplicável para lotes que atendam às seguintes condições:

a) estejam inseridos em empreendimentos que abarquem, no mínimo, 2/3 (dois terços) da área da mancha de AEIS-1, incluídas nessa fração as Áreas de Preservação Permanente vinculadas aos mesmos, bem como as áreas transferidas ao Município por força da legislação relativa ao parcelamento do solo;

b) que sejam destinados a edificações de uso misto nas quais o pavimento térreo seja ocupado por atividades de uso não residencial voltadas para o logradouro público, exceto estacionamento.

Nota 2. Coeficiente aplicável para lotes inseridos em empreendimentos que abarquem, no mínimo, 2/3 (dois terços) da área da mancha de AEIS-1, incluídas nessa fração as Áreas de Preservação Permanente vinculadas aos mesmos, bem como as áreas transferidas ao Município por força da legislação relativa ao parcelamento do solo.

Nota 3. Coeficiente aplicável para os lotes inseridos em empreendimentos que não atendam ao disposto na nota 2 deste Anexo.

Fonte: Lei nº 8.137/2000, Anexo XIV.

Desse modo, a legislação estimula a produção de HIS ao destinar 70% para a faixa até 3 salários mínimos, mas desconsidera a necessidade de atender também o mercado popular.

Apesar de não haver delimitação de áreas especiais para a produção de HIS na área central, a Lei n.º 9.326/2007, que dispõe sobre as normas para a reforma e adaptação de edificação existente no Hipercentro de Belo Horizonte, estimula a produção de EHIS nessa região ao permitir o acréscimo na área líquida à edificação até o limite de 20% acima do coeficiente de aproveitamento, quando destinado a unidades habitacionais de interesse social ou à área de uso comum do condomínio, além de facilitar os procedimentos de aprovação desses projetos.

O Art. 166-A, acrescentado à LPOUS pela Lei nº 10.716/2014, e o art.4 da Lei Nº 10.628/2013 estabelecem que os empreendimentos do PMCMV a serem implantados em AEIS-1, em terrenos de propriedade pública ou privada, poderão ser ocupados com

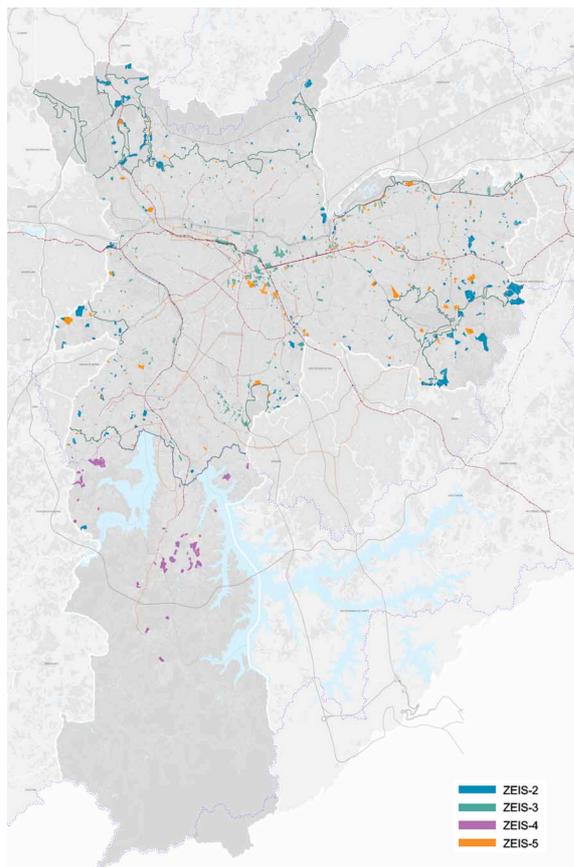
parâmetros urbanísticos excepcionais, mais permissivos que os previstos em legislação municipal, ficando dispensados do atendimento aos parâmetros de dimensionamento mínimo dos ambientes e compartimentos previstos na Seção IV do Capítulo VI e no Anexo III do CE, desde que garantida a observância aos parâmetros mínimos estipulados pela CEF.

O CE-BH se refere aos parâmetros técnicos para a execução, por agente particular ou público, de toda e qualquer construção, modificação ou demolição de edificações, assim como para seu licenciamento no Município, visando “assegurar às edificações e instalações condições mínimas de segurança, conforto ambiental, higiene, salubridade, harmonia estética e acessibilidade”. Na seção IV do Capítulo VI e no Anexo III são determinados os parâmetros de dimensionamento mínimo dos ambientes e compartimentos, estabelecendo que, nas edificações de uso residencial multifamiliar, a área líquida das unidades não pode ser menor que 24m<sup>2</sup>.

### **Elementos para uma comparação entre São Paulo e Belo Horizonte**

- *Inserção Urbana*

A legislação de São Paulo visa reverter a lógica da segregação sócio espacial, seja por meio das ZEIS em áreas desocupadas (ZEIS 2) e sub-centros dotados de infraestrutura (ZEIS 3), bem como pela regulamentação e aplicação de instrumentos indutores do uso social da propriedade em imóveis não edificadas, subutilizados, ou não utilizados, nas ZEIS 2, 3 e 5, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção, cota de solidariedade (PDE, 2014, art.91). Esses instrumentos visam assegurar a localização adequada de EHIS e EHMP, em áreas com infraestrutura, equipamentos, serviços e postos de trabalho, e, em oposição às tendências de localização nas periferias segregadas, distribuídos por toda a cidade, como prevê o mapa de ZEIS.



**Figura 1: Mapa de ZEIS 2,3,4 e 5 – São Paulo**

Fonte: PDE, 2014, Mapa 4A.

Em Belo Horizonte, apesar de a legislação destacar em suas diretrizes, e até pela própria definição de moradia digna, a importância da inserção na malha urbana, poucos instrumentos são de fato propostos nesse sentido. Assim, não há áreas especiais para a produção de HIS delimitadas nas áreas centrais, como as ZEIS 3 em São Paulo, o que dificulta a ocupação das áreas centrais pela população de mais baixa renda, estando as AEIS 1 localizadas, sobretudo, em terrenos distantes da área central consolidada. Apesar disso, deve-se considerar que existem no PD instrumentos de política urbana instituídos com o intuito de facilitar o acesso à terra urbanizada, como o direito de preempção, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, aplicáveis às AEIS 1, conforme Lei Nº 10.716/2014.

- *Projeto arquitetônico e urbanístico*

Em termos da qualidade de projeto, entendemos que os mecanismos normativos, como o COE-SP e o CE-BH contém parâmetros suficientes para proporcionar qualidade construtiva às moradias, considerando os aspectos de salubridade, conforto ambiental e segurança dos ambientes e das edificações. No que se refere à unidade mínima, tanto em São Paulo como em Belo Horizonte, prevalece a área útil de 24 m<sup>2</sup>, o que não é grave, considerando que a área exígua da unidade não é empecilho para a viabilização de bons projetos de arquitetura. Mesmo com demanda de famílias numerosas, o perfil e as necessidades familiares estão mudando, o que torna imprescindíveis as investigações de programas mais adequados à sociedade atual. Além disso, têm muito mais importância nos projetos de conjuntos habitacionais populares os espaços de uso comunitário, que propiciam o convívio social, a apropriação do espaço pela população e o fortalecimento dos laços comunitários, ainda mais quando as unidades habitacionais em edifícios multifamiliares verticais têm superfície limitada e não há possibilidade de quintal.

A legislação de São Paulo tem notoriedade nesse sentido, ao estabelecer obrigatoriedade de previsão de espaços para uso comunitário nos conjuntos habitacionais, porém, é evidente que somente a reserva de área não é suficiente para garantir a qualidade desses espaços, que devem ser incorporados ao projeto arquitetônico, recebendo tratamento e equipamentos, estimulando o uso comunitário. Em Belo Horizonte, a legislação não estabelece que deva ser reservada área para o uso comunitário nos projetos habitacionais, o que resulta na concretização de conjuntos sem áreas de lazer e com áreas comuns mínimas, correspondentes às circulações horizontais e verticais.

A importância do incentivo ao uso misto nos conjuntos habitacionais está ligada não apenas à facilidade de acesso aos bens e produtos básicos pelos moradores, mas, principalmente quando são implantados no térreo, à possibilidade de dinamizar as calçadas, estimulando o movimento sociável dos moradores viabilizando vitalidade às ruas. Nesse sentido, as legislações de ambas as cidades fornecem incentivos para a ocupação com uso não residencial no térreo das edificações habitacionais, exceto de estacionamento. Nesses casos, em Belo Horizonte, é permitido coeficiente de aproveitamento maior (conforme Quadro 7). Em São Paulo, quando ocupam até 20% da área de habitações, não são computáveis. As

legislações também desestimulam o projeto de conjuntos de grande porte, o que pode ser justificado pelas dificuldades econômicas e de gestão das áreas comuns.



**Figura 2: Conjunto Habitacional Real Parque – Escritório Paulistano - São Paulo**

Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=106222>, acesso em 07/12/2014.



**Figura 3: Conjuntos Habitacionais do Programa Vila Viva – URBEL/BH**

Fonte: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=44183&pldPlc=&app=salanoticias>, acesso em 07/12/2014.

### **O desafio contemporâneo da nova insurgência de movimentos sociais**

A regulação urbanística é um instrumento de ordenamento do solo urbano, a partir da conformação de seu valor econômico no século XIX, que visa assegurar, através da normatização de elementos edílios como gabaritos, usos, recuos, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento, certa qualidade urbana, bem como das construções. No que se refere ao projeto arquitetônico, a legislação também interfere com o intuito de prover qualidade, o que é notório na determinação de destinação de áreas para uso comunitário, no estímulo à diversidade de usos e na limitação do porte dos empreendimentos habitacionais.

A função da legislação urbanística se esvazia, no entanto, quando é estabelecido um quadro regulatório de exceção para o PMCMV, que tornou-se a principal forma de provisão de habitação para as camadas de baixa renda, em localizações periféricas em que o custo da terra é menor, negando a história de luta dos movimentos sociais ligados à Reforma Urbana em torno da potencialização da habitação em localizações do espaço urbano com infraestrutura e conectividade de serviços.

Além disso, mesmo quando a legislação é efetivamente implantada, não é por si só capaz de proporcionar qualidade aos projetos habitacionais, tendo em vista que o que é decisivo no alcance da qualidade arquitetônica é o papel que se atribui ao profissional arquiteto e urbanista na produção habitacional, que, como foi exposto na primeira parte deste

artigo, tem sido renegado a um plano menor no PMCMV. A função desse profissional, diferentemente da legislação, que visa garantir o mínimo de adequação, é proporcionar o espaço mais satisfatório possível para seus usuários, apesar de todas as limitações, inclusive as econômicas.

Por um lado, enquanto para garantir a localização adequada dos empreendimentos é um grande desafio da produção atual a implementação da legislação, principalmente dos instrumentos que assegurem o acesso à terra urbana para EHIS e EHMP, por outro, é fundamental elevar a qualidade arquitetônica dos conjuntos por meio de uma maior atuação dos arquitetos e urbanistas nessa produção, seja por meio de uma aliança com o poder público, seja de alguma forma a partir do interior dos setores privados.

Reconhecemos como urgente a intensa retomada da política urbana construída ao longo dos anos 1980 pela “insurgência de novos movimentos de cidadania nas periferias urbanas”, conforme Holston (2013, p. 374) que, assim como Sader (1988) também reconheceu nos movimentos dos anos 1970 a capacidade de “virar a mesa” e entrar em cena como novos personagens transformadores.

Holston, estudioso das questões urbanas e sociais no Brasil há décadas, nos auxilia na convocação de uma nova tomada de consciência dos movimentos sociais em torno da garantia efetiva da construção democrática de planos e projetos urbanos que concretamente incluam as camadas de renda mais baixas, que não limitem a consolidação das ZEIS em nome da dificuldade de sua implantação em localizações “nobres”, como o Jardim Edith no interior da Operação Urbana Água Espreada.<sup>12</sup>

O Estatuto da Cidade que, para Holston (2013, p. 375), “é um fato notável na história da legislação e nas políticas urbanas não apenas no Brasil, mas também em todo mundo”, tem, apesar de suas limitações, principalmente a de consolidar diretrizes para grandes cidades e áreas metropolitanas, enorme potencial para desdobramento e aprofundamento. É fundamental recuperar as quatro razões da importância do Estatuto indicadas pelo autor (definição da função social da cidade e da propriedade; estruturação de diretrizes em relação aos pobres retificando “padrões de ilegalidade, desigualdade e degradação na produção do espaço urbano”; requisição da efetiva participação popular na

---

<sup>12</sup> Ver a história de resistência da Associação de Moradores do Jardim Edith em [jardimedith.blogspot.com.br/?m=1](http://jardimedith.blogspot.com.br/?m=1). Acesso em 07/12/14.

construção democrática dos planos e projetos; seu caráter de conjunto de “instrumentos legais inovadores que permitem às administrações locais realizar e fazer cumprir a função social da propriedade urbana” (pp. 375-376).

A urbanização, como fenômeno complexo vinculado à produção social do espaço urbano, tem no Brasil história igualmente complexa e plena de avanços e retrocessos. O desenvolvimentismo estudado pelo XV ENAnpur em 2012 hoje nos coloca frente ao desafio de enfrentar a retomada do caráter insurgente do movimento social, amplamente construído por inúmeras camadas e classes sociais comprometidas com a Reforma Urbana.

Em um país com profundas raízes no patrimonialismo, com o poder fundiário mediando as relações de classe e impregnando os recursos econômicos e de poder, a ação contemporânea segue sendo a resistência em fazer valer legislações urbanísticas assentadas na luta popular, e que a ela fazem referência, devendo garantir moradia de qualidade e na quantidade vinculada às efetivas necessidades habitacionais.

### Referências bibliográficas

Belo Horizonte. CMH. 1994. *Resolução n. II*, de 1 de dezembro de 1994. Aprova a POLÍTICA HABITACIONAL PARA O MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. DOM, Poder Executivo, Belo Horizonte, MG.

Bonduki, N. 2014. *Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil*. Vol.1. São Paulo: Editora UNESP: Edições SESC.

Bonduki, N.. 1998. *Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade FAPESP.

Bonduki, N. 1992. *Habitação & Autogestão. Construindo Territórios de Utopia*. Rio de Janeiro, FASE.

Botas, N.C.A. 2011. *Entre o progresso técnico e a ordem política: arquitetura e urbanismo na ação habitacional do IAPI*. Tese (Doutorado), São Paulo, FAU-USP.

Fathy, H. 1980. *Construindo com o povo: arquitetura para os pobres*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

- Ferrari, C. 2013. *Projetos de habitação popular como projetos de cidade moderna: os conjuntos habitacionais dos IAP na Grande São Paulo de 1930 a 1964*. Dissertação (Mestrado). São Carlos, IAU-USP.
- Holston, J. 2013. *Cidadania insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Kopp, A. 1990. *Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa*. São Paulo, Nobel.
- Le Corbusier. 1920/21-1981 *Por uma arquitetura*. São Paulo, Perspectiva.
- Negrelos, E.P. 2013. A moderna habitação econômica como questão de Estado na produção capitalista da cidade. Fases de expansão e redução dos componentes modernos da cidade e da habitação no Brasil – estado de São Paulo - no período 1930- 1985. In: CIHU, 3, 2013, Brasília/DF. *Anais do III Congresso Internacional de História Urbana: Cidade e habitação na América Latina 1930-1960*. Brasília/ DF.
- Negrelos, E.P. 1998. *Remodelação de Bairros Populares em São Paulo e Madrid 1976-1992. Projeto e Participação Popular*. Dissertação (Mestrado), São Paulo, FAU-USP.
- Sader, E. 1988. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo. 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- São Paulo. 2012. *Do Plano ao Projeto: Novos Bairros e Habitação Social em São Paulo* [Online], Volume 2.2012. Disponível em: <http://www.habisp.inf.br/doc/category/pmh>. [Acesso 07/12/2014].
- Shimbo, L.Z. 2010. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado), São Carlos: EESC-USP.
- Turner, J.F.C. 1977. *Vivienda todo el poder para los usuarios*. Madrid: H. Blume.