II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana

ABORDAGEM SISTÊMICA, ESCALAS E INTERSETORIALIDADE:
DESAFIOS E POTENCIAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

A contribuição da ZEIS de áreas vazias para projetos habitacionais: o estudo de caso da ZEIS-4 em Capela do Socorro, cidade de São Paulo¹

The contribution of vacancy ZEIS to social housing projects: the case study of ZEIS-4 in Capela do Socorro, São Paulo City

Bocutti, Yves Danillo¹; Wakimoto, Patricia Yumi²

¹ Prefeitura do Município de São Paulo, Viaduto do Chá, 15 – Centro, São Paulo – SP, Brasil. yves.danillo@yahoo.com.br

² Prefeitura do Município de São Paulo. patricia@wakimoto.com.br

RESUMO

O presente artigo analisa a contribuição da Zona Especial de Interesse Social 4 (ZEIS-4) para a provisão de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) no município de São Paulo. A ZEIS-4 tem a função de ser uma reserva de terra para a implantação de novas moradias para a população oriunda de remoções em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais, motivadas por urbanização assentamentos informais ou por situar-se em áreas de riscos geológicos. Esta pesquisa integra uma dissertação de mestrado já concluída e desenvolvida no Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo. Foram utilizados como metodologia de pesquisa o período dos anos de 2013 a 2018 e o território da Subprefeitura Capela do Socorro. Os dados foram obtidos com a Prefeitura do Município de São Paulo e resultaram em quadros, tabelas e mapas analíticos. Foram identificados 22 projetos de HIS em desenvolvimento, onde cerca de 70% destes seriam implantados em ZEIS-4 em 56% dos perímetros demarcados neste zoneamento, resultando em 1 empreendimento entregue à população. A pesquisa demonstra que a ZEIS-4 tem contribuído para o desenvolvimento dos projetos habitacionais e que há perímetros disponíveis para a elaboração de novos projetos em Capela do Socorro.

Palavras-chave: Zona Especial de Interesse Social, Habitação de Interesse Social, Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article analysis the contribution of the Special Social Interest Zone 4 (in Portuguese *Zona Especial de Interesse Social 4* [ZEIS-4]) to the provision of Social Interest Housing (in Portuguese *Habitação de Interesse Social* [HIS]) projects in São Paulo city. ZEIS-4 has the function of being a reserve of land for the implantation of new housing for the population coming from removals in Water Source Protection and Restoration Area, motivated by urbanization of informal settlements or because they are located in areas of geological

¹ BOCUTTI, Yves Danillo; WAKIMOTO, Patricia Yumi. A contribuição da ZEIS de áreas vazias para projetos habitacionais: o estudo de caso da ZEIS-4 em Capela do Socorro, cidade de São Paulo. In: II SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEORB, 2019, São Paulo. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2019.

hazards. This research integrates a master's dissertation already completed and developed at the Institute for Technological Research of the State of São Paulo. The research methodology used was the period from the years 2013 to 2018 and the territory of the Capela do Socorro Regional City Hall. The data were obtained with the São Paulo City Council and resulted in tables and analytical maps. 22 HIS projects under development were identified, where about 70% of these would be implemented in ZEIS-4 in 56% of the perimeters demarcated in this zoning, resulting in 1 housing project completed and delivered to the population. The research shows that ZEIS-4 has contributed to the development of social housing projects and there are affordable perimeters for the development of new housing projects in Capela do Socorro.

Keywords: Special Social Interest Zone, Social Housing, Polity Public.

1 INTRODUÇÃO

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é um instrumento de planejamento urbano que busca ampliar o acesso à moradia através do zoneamento.

Com a elaboração do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001) as ZEIS foram regulamentadas, passando a ser incluída em legislações municipais, como Planos Diretores e Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS).

Segundo Brasil (2009) as ZEIS são classificadas em duas tipologias:

- ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários;
- ZEIS de áreas vazias ou subutilizadas, com destinação para a produção de HIS;

A criação da ZEIS no município de São Paulo ocorreu com a regulamentação do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 (Lei Municipal nº 13.430/2002), ocorrendo alterações com a LPUOS (Lei Municipal nº 13.885/2004). Atualmente, as ZEIS do município foram revisadas com o PDE de 2014 (Lei Municipal nº 16.050/2014) e a LPUOS de 2016 (Lei Municipal nº 16.402/2016), está última contendo a demarcação da ZEIS vigente no município. No PDE de 2014 são definidas cinco categorias distintas deste zoneamento:

- a) ZEIS-1 são extensões territoriais que contém favelas, loteamentos irregulares e/ou empreendimentos de HIS, buscando promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de HIS²;
- b) ZEIS-2 são áreas como glebas, lotes não edificadas ou subutilizados, adequados para a urbanização e a provisão de HIS²;
- c) ZEIS-3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados, sendo localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos, infraestruturas urbanas e oferta de empregos, para a promoção de HIS²;
- d) ZEIS-4 são áreas como glebas ou lotes adequados à urbanização e edificação, situadas na Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, destinadas para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco, de preservação permanente ou para o desadensamento de assentamentos populares motivados por plano de urbanização nas APRMs mencionadas²;
- e) ZEIS-5 são lotes ou conjunto destes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de equipamentos, serviços e infraestruturas urbanas, para a promoção pelo setor privado de Habitação de Mercado Popular e HIS².

² São Paulo (Município) (2014).

2 OBJETIVO

Contribuir para o planejamento urbano do Município de São Paulo e para as políticas públicas de habitação social, através da análise do zoneamento ZEIS-4 como reserva fundiária para o desenvolvimento de projetos de empreendimentos de HIS em APRM.

3 MÉTODO

Foram utilizados como metodologia dois recortes de pesquisa: um territorial, para área de estudo (Subprefeitura Capela do Socorro [SUBCS] do Município de São Paulo) e outro temporal (intervalos dos anos de 2013 a 2018) para identificar os projetos habitacionais em andamento. Foram levantados as legislações municipais pertinentes e dados da Secretaria Municipal de Habitação, resultando quadros, tabelas e mapas analíticos para compreensão das informações.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 Subprefeitura Capela do Socorro

A SUBCS localiza-se na região sul da cidade de São Paulo. Sua extensão territorial é de 134 Km², correspondendo a 8,8% do território do município. Cerca de 93% de seu perímetro está inserido em APRMs (27% na bacia Guarapiranga e 66% na bacia Billings [ALVIM, 2014]) responsáveis pelo abastecimento de água de 30% da população da região metropolitana de São Paulo. SUBCS em 2010 continha cerca de 5,3% da população do município³, com 594.390 moradores. A Figura 1 contém a representação da localização do município no Estado de São Paulo e da localização da SUBCS na cidade.

Figura 1 – Localização da cidade de São Paulo e da SUBCS

Fonte: Os autores a partir de São Paulo (2019) e São Paulo (Município) (2019a)

³ SÃO PAULO (Município), 2016b.

4.2 ZEIS-4 em Capela do Socorro

A ZEIS-4 na SUBCS foi inicialmente demarcada no PDE de 2002, havendo alterações dos perímetros as extensões territoriais das zonas com as revisões do PDE e LPUOS. A Tabela 1 contém os dados da evolução histórica da demarcação da ZEIS-4.

Tabela 1 - Áreas demarcadas como ZEIS-4 na SUBCS conforme os PDE e LPUOS

Legislações	Áreas (Km2)
LPUOS 2016	2,42
PDE 2014	2,12
LPUOS 2004	2,62
PDE 2002	2,72

Fonte: Bocutti (2018) p.75

Conforme indicado na Tabela 1, ocorreu a redução de cerca de 11% do território demarcado em ZEIS-4 se comparado os perímetros do PDE de 2002 e da LPUOS de 2016. Ainda assim, considerando a Figura 2, desde a promulgação da LPUOS de 2004, houve a manutenção da maior parte dos perímetros para o zoneamento vigente, sendo um fator importante para o planejamento e busca de recursos financeiros, pelo governo público e/ou por entidades de moradia, para a implantação de HIS.

Estudo elaborado por São Paulo (Município) (2013) para a revisão do PDE de 2014 (conforme a Figura 3), indicou taxa de vacância variando de 5% a 100% dos 21 perímetros das ZEIS-4 demarcadas pela LPUOS de 2004. Considerando os dados levantados por Tanaka (2018), que também considerou os perímetros definidos pela LPUOS de 2004, os autores identificaram que cerca de 57% da extensão territorial da ZEIS-4 estariam livre de ocupação em 2015.

Além de terrenos sem edificações construídas, foram identificadas ocupações por assentamentos informais e por edificações com usos institucionais, como usos escolares (SÃO PAULO [Município], 2013). Ana Lucia Ancona⁴ em entrevista concedida à Borrelli (2015), aponta que foram admitidas as instalações dos usos institucionais para “evitar a consolidação de guetos em locais já com grandes índices de vulnerabilidade social, marcados pela autoconstrução e a ausência de equipamentos sociais” (BORRELI, 2015, p. 101).

⁴ Segundo Caldas (2009) e Bernadini (2012), Ana Lucia Ancona coordenou o processo de delimitação da ZEIS pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo no PDE de 2002.

Figura 2 – Histórico dos perímetro da ZEIS-4 na SUBCS

Fonte: Bocutti (2018), p. 77

Figura 3 – Grau de vacância da ZEIS-4 na SUBCS

Fonte: São Paulo (Município) (2013)

4.3 Provisão de HIS na ZEIS-4 de Capela do Socorro

Segundo Caldas (2009) não houve implantação de HIS em ZEIS-4 no município de São Paulo no período de 2002 a 2007, tanto por agentes públicos como privados, e segundo levantamentos realizados por São Paulo (Município) (2013), Borrelli (2015), Bocutti (2018) e Tanaka (2018) esse panorama se manteve até o ano de 2015.

Durante o período de anos de 2013-2018, o governo municipal utilizou três programas habitacionais para a provisão habitacional, com diversas origens de recursos financeiros e a participação de diferentes agentes⁴:

- Programa Mananciais: os recursos financeiros oriundos dos Governos Federal, Estadual e Municipal são destinados para a urbanização de assentamentos precários e provisão de moradias, sendo realizados por órgãos da Administração Pública Direta e empresas de controle acionário público;
- Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) modalidade “Empresas”: os recursos financeiros são oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e de programas habitacionais dos Governos Federal (o próprio PMCMV), Estadual (Casa Paulista) e Municipal (Casa Paulistana). É celebrado um convênio entre a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) e a iniciativa privada para a construção dos empreendimentos, com a indicação dos beneficiados cabendo à PMSP;
- PMCMV modalidade “Entidades”: com recursos financeiros oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), sendo celebrado um convênio entre a PMSP e Entidades representativas de moradores para a construção dos empreendimentos, com indicação dos beneficiados feita pelas entidades.

Como esses programas habitacionais iniciam-se a implantação de HIS em ZEIS-4 na SUBCS. Dados da PMSP⁵ (ilustrados na sendo indicados no Quadro 1) indicam que na SUBCS existam 20 empreendimentos na fase de projeto, 1 com obras em andamento e 1 que foi concluído e entregue para os beneficiados. O Quadro 1 contém detalhes deste empreendimentos e a Figura 4 a localização destes.

Dentre os 22 empreendimentos identificados, 15 destes utilizam terrenos demarcados como ZEIS-4, representando que cerca de 70% do total. Este índice demonstra a contribuição do zoneamento para o desenvolvimento dos projetos habitacionais.

⁵ São Paulo (Município) 2019b.

Quadro 1 - Empreendimentos de HIS na SUBCS em abril de 2019

Nome	Total unidades habitacionais	Situação				Programa Habitacional	Em ZEIS-4	
		A	B	C	D		Sim	Não
Adelina Abranches I	228					Mananciais		
Alto da Alegria	300					Mananciais		
América do Sul	1.188					PMCMV FAR		
Barro Branco	200					PMCMV-E		
Chácara do Conde II	84					Mananciais		
Chácara do Conde	1.200					Mananciais		
Cocaia – Paulo Guilguer	755					PMCMV FAR		
Grajau	338					PMCMV-E		
Grajau B	517					Mananciais		
Instituto Anchieta	1.400					PMCMV FAR		
Jangadeiro	22					PMCMV-E		
João Cabanas – Cantazaro	2.991					Mananciais		
Luís Rota	500					Mananciais		
Moraes Prado I	780					PMCMV-E		
Moraes Prado II	420					PMCMV-E		
Novo Grajau – Frederick Delius	240					PMCMV-E		
Nuno Guerner	600					PMCMV-E		
Pastoral	93					PMCMV-E		
Parque Regatas	1.475					PMCMV-E		
San Raymond –Interlagos	1.044					PMCMV-E		
Sinfonia Italiana	150					PMCMV-E		
Teotônio Vilela	275					PMCMV-E		

Legenda das hachuras:

Etapa da implantação do empreendimento

Se implantado em perímetro de ZEIS-4

Notas: Legenda da coluna "Situação":

A: Licenciamento não iniciado

C: Em obras

B: Licenciamento em andamento

D: Entregue

Fonte: O autor, a partir da Figura 3 e Bocutti (2018)

Figura 4 - Localização dos empreendimentos de HIS e da ZEIS-4 na SUBCS

Fonte: Bocutti (2018), p. 114

Conforme ilustrado na Figura 4 e os dados contidos na Tabela 2, aproximadamente 44% da extensão territorial dos perímetros da ZEIS-4 não possuem projetos de HIS em andamento. Estando estas áreas desocupadas de assentamentos informais ou de usos institucionais, podem contribuir para a provisão de novas moradias.

Tabela 2 - Proporção de áreas de ZEIS-4 que possuem projetos de HIS segundo em dezembro de 2016

ZEIS-4	Km2	Em %
Sem projetos de HIS	1,06	43,9
Com projetos de HIS	1,36	56,1
Total	2,42	100

Fonte: Bocutti (2018) p.113

5 CONCLUSÕES

Mesmo que durante o período de 2002 (ano da regulamentação da ZEIS-4 na cidade) a 2015 (ano anterior a promulgação da LPUOS de 2016) não tenha se implantado empreendimentos habitacionais, cerca de 89% da extensão territorial e a maior parte dos perímetros da ZEIS-4 foram mantidos se considerado a primeira demarcação do zoneamento, demonstrando a manutenção dessa política habitacional, mesmo que inicialmente não tenha produzido resultados.

Com 70% dos projetos de HIS em andamentos na SUBCS estarem situados em ZEIS-4 (incluindo o empreendimento entregue), o zoneamento tem sido utilizado para o seu objetivo proposto. Ainda assim, cerca de 44% dos perímetros deste zoneamento não possuem projetos de HIS em andamento, podendo assim contribuir para novos moradias, desde que estas áreas estejam em condições (não estejam ocupadas por assentamentos informais ou edifícios institucionais) para se implantar novas edificações habitacionais,

É evidente a importância da manutenção da demarcação deste zoneamento e da vacância dos terrenos, para que essa ferramenta de planejamento urbano continue contribuindo para a implantação de HIS. A efetivação de um empreendimento construído depende de questões que vão além do zoneamento, como aprovação dos projetos em instâncias administrativas municipais e estaduais (por conta destas áreas se situarem em APRM) e principalmente a melhora da situação econômica do país para a obtenção de recursos para a construção dos empreendimentos.

REFERÊNCIAS

ABIKO, A; DANIEL, M; RIBEIRO, S. C. L. **ZEIS maps: Comparing areas to be earmarked exclusively for social housing in São Paulo city.** *Land Use Policy*, v. 58, p. 445-455, 2016.

ALVIM, A. A. T. B. et al. **Das políticas públicas ambientais e urbanas às intervenções:** Os casos das sub-Bacias Guarapiranga e Billings no Alto Tietê, Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014. 277 p.

BERNADINI, S. P. **Negociando o território:** a formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004). *Cadernos Metrópole*, vol. 14, n. 27, 2012, pp. 135-154.

BOCUTTI, Y. D. **Habitação social em ZEIS 4:** o caso de Capela do Socorro, Município de São Paulo, SP. 2018. 196 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, São Paulo, 2018.

BORRELLI, J. F. S. **O desafio da gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas subutilizadas ou vazias em São Paulo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015, 189 p.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 10 jul. 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS de vazios urbanos)**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CALDAS, N. M. P. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SÃO PAULO. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2019. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=S%C3%A3o_Paulo&oldid=54689759>. Acesso em: 2 abr. 2019.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002: Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, SP, 13 set. 2002.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004: Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, SP, 26 ago. 2004.

SÃO PAULO (Município). **Revisão do Plano Diretor Estratégico: Habitação**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT_HABITACAO_PDE_-_APRESENTACAO_-_04maio2013_-_v09_05.pdf>. Acesso em 02 abr. 2019.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014: Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, SP, 31 jul. 2014.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016: Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, SP, 23 mar. 2016a.

SÃO PAULO (Município). **Cadernos das Subprefeituras: Capela do Socorro**. São Paulo, 2016b. 52 p.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais. **Mapa da Cidade**. 2019a. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/subprefeituras/mapa/index.php?p=14894>>. Acesso em 02 abr. 2019.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo**. 2019b. Disponível em: <<http://mapa.habitasampa.inf.br/>>. Acesso em 02 abr. 2019.

Tanaka, R. M. H. **“ZEIS” de vazios em São Paulo 2002-2014**: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. 2018. 223 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.