



REVISTA **OBSERVATÓRIO** DE POLÍTICAS PÚBLICAS GUARULHOS

Análise do planejamento urbano do município | 2021



Revista

Observatório de Políticas Públicas de Guarulhos

Análise do
planejamento urbano
do município

Secretaria de Governo
Prefeitura de Guarulhos

2021



REVISTA
OBSERVATÓRIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
GUARULHOS



PREFEITURA DE
GUARULHOS





#GUARULHOS

PREFEITO GUTI

Guarulhos é a cidade não capital mais populosa do Brasil, com aproximadamente 1,4 milhão de habitantes, e seguimos em constante crescimento. Esta edição da Revista do Observatório de Políticas Públicas de Guarulhos traz uma análise do planejamento urbano do município e busca entender questões como: de que maneira a cidade vai se expandir nos próximos anos? Como irá se estruturar? Existe infraestrutura necessária para a construção de novos prédios? Há escolas, Unidades Básicas de Saúde e hospitais suficientes? A Prefeitura elaborou o Plano Diretor em 2019 para responder a essas perguntas e, com isso, pautar o desenvolvimento urbano do município. Assim, Guarulhos possui hoje um planejamento moderno que prioriza estratégias de promoção à qualidade de vida de seus moradores.

SECRETÁRIO DE GOVERNO - EDMILSON SARLO

Guarulhos é um município dinâmico, diverso e populoso, com muitos desafios e, sobretudo, um imenso potencial. Para garantir o seu pleno desenvolvimento foi elaborado, por meio da lei 7.730/2019, o Plano Diretor Municipal. A partir dele, temos o instrumento básico para nortear o crescimento territorial da cidade e, assim, orientar políticas públicas. Um dos nossos maiores compromissos é garantir uma cidade justa, sustentável e mais igualitária.

SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO BRUNO GERSÓSIMO

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano tem como missão planejar e implementar a política de desenvolvimento urbano na cidade. No caminho que percorremos, encontramos grandes desafios para garantir o crescimento ordenado da cidade, mas em todas as etapas pudemos contar com a participação da população. Neste material você encontra uma síntese das conquistas alcançadas ao longo dos anos, que são de grande importância para a regulamentação de instrumentos urbanísticos e nos permitem avançar ainda mais na implementação de projetos. Deste modo, é possível enfrentar de forma mais assertiva os desafios de Guarulhos a fim de diminuir as desigualdades sociais e econômicas, em equilíbrio com o crescimento da cidade.

sumário

Introdução	8
1. Guarulhos e o planejamento urbano: em busca do direito à cidade	9
2. Desafios do planejamento municipal	10
3. Plano Diretor	11
3.1. O que é o Plano Diretor?	11
3.2. Histórico dos Planos Diretores de Guarulhos	11
4. O processo de elaboração da revisão do Plano Diretor	14
5. Principais mudanças da nova lei do Plano Diretor	16
6. Principais instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor	22
6.1. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS	23
6.2. Solo Criado	24
6.3. Transferência do Direito de Construir	24
6.4. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória - PEUC	25
6.5. Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU Progressivo no Tempo	25
6.6. Direito de Preempção	25
7. Qual é a Guarulhos que queremos para as próximas décadas?	26

Introdução

Essa edição da Revista do Observatório de Políticas Públicas (OPP)¹ apresenta uma análise da revisão do Plano Diretor, aprovado por meio da lei nº 7.730/2019 e que foi a base para a elaboração da nova lei de zoneamento (nº 7.888/2021). Tais marcos legais definem a lógica do planejamento urbano de Guarulhos e consolidam uma visão estratégica para nortear o desenvolvimento da cidade.

Esses marcos atendem aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam do capítulo da política urbana. Além disso, Guarulhos também está em consonância com as diretrizes previstas pelo Estatuto das Cidades, a lei federal nº 10.257/2001, que dentre outros objetivos define os principais instrumentos para serem utilizados pelos planos diretores para garantir o direito à cidade.

O OPP, vinculado à Secretaria de Governo, e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano elaboraram este conteúdo com a finalidade de

apresentar ao debate público os principais elementos do atual Plano Diretor e da lei de zoneamento.

A revista conta com sete capítulos. O primeiro aborda em linhas gerais o direito à cidade e os marcos legais no Brasil e em Guarulhos. O segundo capítulo apresenta os desafios do planejamento municipal. O terceiro aborda o conceito do Plano Diretor e o histórico dos marcos legais na cidade. Já o quarto aborda as fases de elaboração do planejamento, que contou com intensa participação dos atores da sociedade civil. O quinto capítulo apresenta as principais mudanças da nova lei do Plano Diretor, instituída em 2019. O sexto dispõe sobre os principais instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor. O último capítulo discute qual é a Guarulhos que queremos para as próximas décadas.

1. O Observatório de Políticas Públicas foi instituído pelo decreto municipal nº 34.414/2017. É vinculado à Secretaria de Governo de Guarulhos. Dentre os seus objetivos está o inciso I e II do artigo 1º: “promoção de pesquisas acerca da realidade econômica, social, ambiental e urbana do município” e “sistematização e divulgação dos estudos técnicos realizados pelos diferentes setores da administração pública municipal e de organizações parceiras”.

1. Guarulhos e o planejamento urbano: em busca do direito à cidade

Nas últimas décadas muitos grupos da sociedade civil, associações profissionais e movimentos populares, sobretudo os de moradia, reivindicam cidades mais inclusivas e com melhor qualidade de vida. Este movimento tem ocorrido em diferentes lugares do mundo e também no Brasil.

No caso brasileiro, uma parte da luta social nas décadas de 1970 e 1980 girou em torno de políticas públicas como acesso à saúde, à educação e à infraestrutura (saneamento básico), sobretudo em bairros situados nas periferias urbanas. Como resultado dessas reivindicações, a Constituição Federal de 1988 incorporou, pela primeira vez, dois artigos que tratam sobre a política urbana. O artigo 182 atribui ao poder municipal a competência para o planejamento urbano, bem como o pleno desenvolvimento das funções sociais, provendo bem-estar aos seus habitantes. O artigo 183 estabelece o direito do usucapião da propriedade para garantir o acesso democrático à terra.

Para regulamentar os dois artigos citados foi sancionada a lei nº 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, que estabeleceu normas de uso de interesse público e privado sobre o solo, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem-estar coletivo. O Estatuto da Cidade enfatiza os princípios estabelecidos pelos

artigos 182 e 183, garantindo o papel do município na condução da política urbana por meio do Plano Diretor e da gestão democrática.

O Estatuto da Cidade estabelece em seu artigo 39 que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”. O direito a uma propriedade urbana passa, dessa forma, a ser reconhecido oficialmente a partir de regras legais municipais definidoras de seus usos, e o seu conteúdo econômico é atribuído pelo Estado mediante a consideração dos interesses sociais debatidos ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor.

Em termos conceituais o direito à cidade implica a necessidade de democratizar a sociedade e a gestão urbana, não apenas conferindo acesso aos direitos existentes (à educação, à saúde, à cultura, à mobilidade urbana, ao esporte e lazer etc.), mas transformando-os e melhorando-os. O grande objetivo das cidades no mundo contemporâneo é melhorar a qualidade de vida dos moradores por meio de políticas públicas que avancem na concretização

dos direitos. Uma cidade inclusiva só é possível na lógica da cidadania, em que todos tenham acesso pleno aos serviços públicos.

Guarulhos fez a revisão do Plano Diretor em 2019, por meio da lei nº 7.730/2019, e a lei de zoneamento em 2021 (lei nº 7.888). Grandes passos para discutir o

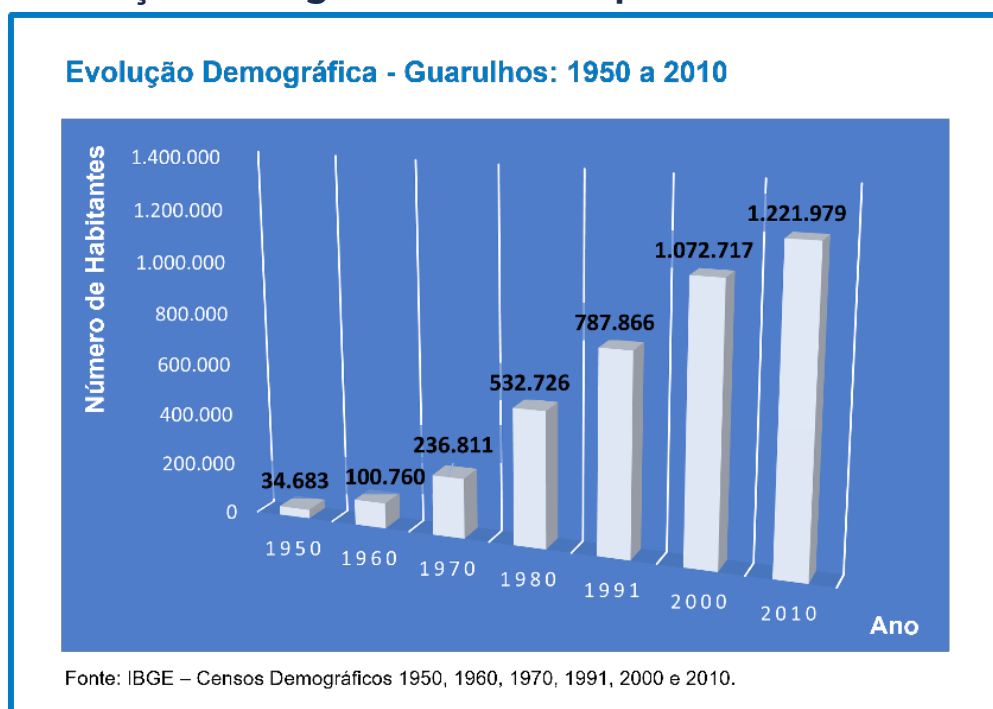
planejamento do território são: para onde a cidade vai crescer? Qual modelo de cidade nós queremos? Quais os equipamentos públicos prioritários? Essas discussões estão relacionadas ao planejamento urbano e que tipo de cidades nós queremos.

2. Desafios do planejamento municipal

Desde meados da década de 1960, quando a maioria da população brasileira passou a morar em áreas urbanas e não mais em zonas rurais, as cidades enfrentam enormes dificuldades para controlar seu crescimento e desenvolvimento, sejam eles de ordem territorial, econômica ou social.

A velocidade em que o crescimento da população ocorreu, aliada à ausência de corpo técnico capacitado nas prefeituras na época dessa transição demográfica, legislações de regramento do uso do solo inadequadas à realidade daquele momento, entre outros fatores, acarretou no desenvolvimento desordenado de muitas cidades.

Gráfico 1 - Evolução demográfica do município de Guarulhos: 1950 a 2010



Como consequência de não ter havido um planejamento adequado ao crescimento acelerado, temos como resultado um sistema viário inadequado, espaços urbanos sem acessibilidade, má distribuição de equipamentos públicos comunitários, escassez de áreas verdes e a degradação do meio ambiente.

Assim, a administração pública muitas vezes se vê absorvida em lidar com tais consequências e o planejamento é deixado em segundo plano.

O planejamento, principalmente o territorial, apresenta resultados em médio e longo prazo, e conciliar essa questão às mudanças administrativas também é outro grande desafio.

Portanto, a divulgação de informações, projetos e planos, a transparência das ações de governo e os mecanismos de participação popular são fundamentais para que se dê continuidade à implantação do que foi planejado.

3. Plano Diretor

3.1. O que é o Plano Diretor?

O Plano Diretor Municipal é o principal instrumento de política urbana do município para o planejamento territorial. Ele orienta os agentes públicos e privados que atuam no desenvolvimento e administração da cidade através de diretrizes e eixos estratégicos, definindo os instrumentos necessários para a gestão do uso e

ocupação do território. Busca enfrentar desafios como garantir uma cidade mais justa, com melhor distribuição de equipamentos comunitários de educação, saúde, cultura e lazer, garantir moradia adequada a todos e propiciar o desenvolvimento social e econômico sustentável, em equilíbrio com a preservação ambiental.

3.2. Histórico dos Planos Diretores de Guarulhos

O primeiro Plano Diretor de Guarulhos foi aprovado por meio da lei municipal nº 1.689, de 30 de dezembro de 1971, construído a partir da revisão de um Plano Urbano elaborado em 1969 pelo escritório do arquiteto Jorge Wilhelm. Os principais destaques foram as definições

de projetos e obras estruturantes para o desenvolvimento da cidade, tais como a criação de um novo centro, a implantação do aeroporto e importantes eixos viários. Entretanto, muitos projetos não foram implantados.

O segundo, denominado Plano

Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, foi aprovado em 2004 por meio da lei municipal nº 6.055. Construído a partir dos preceitos definidos pelo Estatuto da Cidade, a lei federal nº 10.257/2001 teve como principal avanço a participação popular

na sua elaboração. Como destaque para o processo participativo, é importante ressaltar que a proposta do projeto de lei do Plano Diretor foi apresentada e discutida na 1ª Conferência da Cidade de Guarulhos, realizada em 2003, e contou com a participação de mil delegados.



I Conferência da Cidade de Guarulhos

Fonte: Prefeitura de Guarulhos

Ao longo de sua vigência, o Plano Diretor de 2004 norteou a criação de diversos planos setoriais: o Plano Local de Habitação de Interesse Social, o Plano Municipal de Saneamento, o Plano Diretor de Drenagem, o Plano Diretor de Resíduos Sólidos, o Plano Diretor

Integrado de Turismo Sustentável, planos e projetos de mobilidade e infraestrutura urbana e social. Criou os fundamentos para o amadurecimento do Sistema de Gestão do Planejamento, que foram as bases para o detalhamento na nova lei.

A partir do macrozoneamento, junto a estudos posteriores que procuraram identificar centralidades (regiões com grande concentração e oferta de serviços e comércio), além de outras diretrizes presentes no Plano Diretor de 2004, foi elaborada e aprovada a lei municipal nº 6.253/2007, que dispõe sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo. O propósito da identificação das centralidades existentes, ou daquelas com possibilidade de transformação, era provocar o desenvolvimento das regiões mais afastadas do centro histórico da cidade, com o objetivo de diminuir as desigualdades socioespaciais.

O atual Plano Diretor, aprovado pela lei municipal nº 7.730/2019, também foi construído de forma participativa e manteve o objetivo definido pelo anterior de promover o desenvolvimento da cidade de forma descentralizada. Estabeleceu que o ordenamento territorial, além do macrozoneamento, se daria por meio de elementos estruturadores e de transformação do território: polos industriais e empresariais, centralidade, sistema viário principal, rede hídrica, sistema de áreas verdes e áreas prioritárias de estruturação urbana (ver Figuras 2 e 3).

Figura 2 - Elementos Estruturadores do Território - Mapa 1, anexo da lei nº 7.730/19 - Plano Diretor

Fonte: Prefeitura de Guarulhos

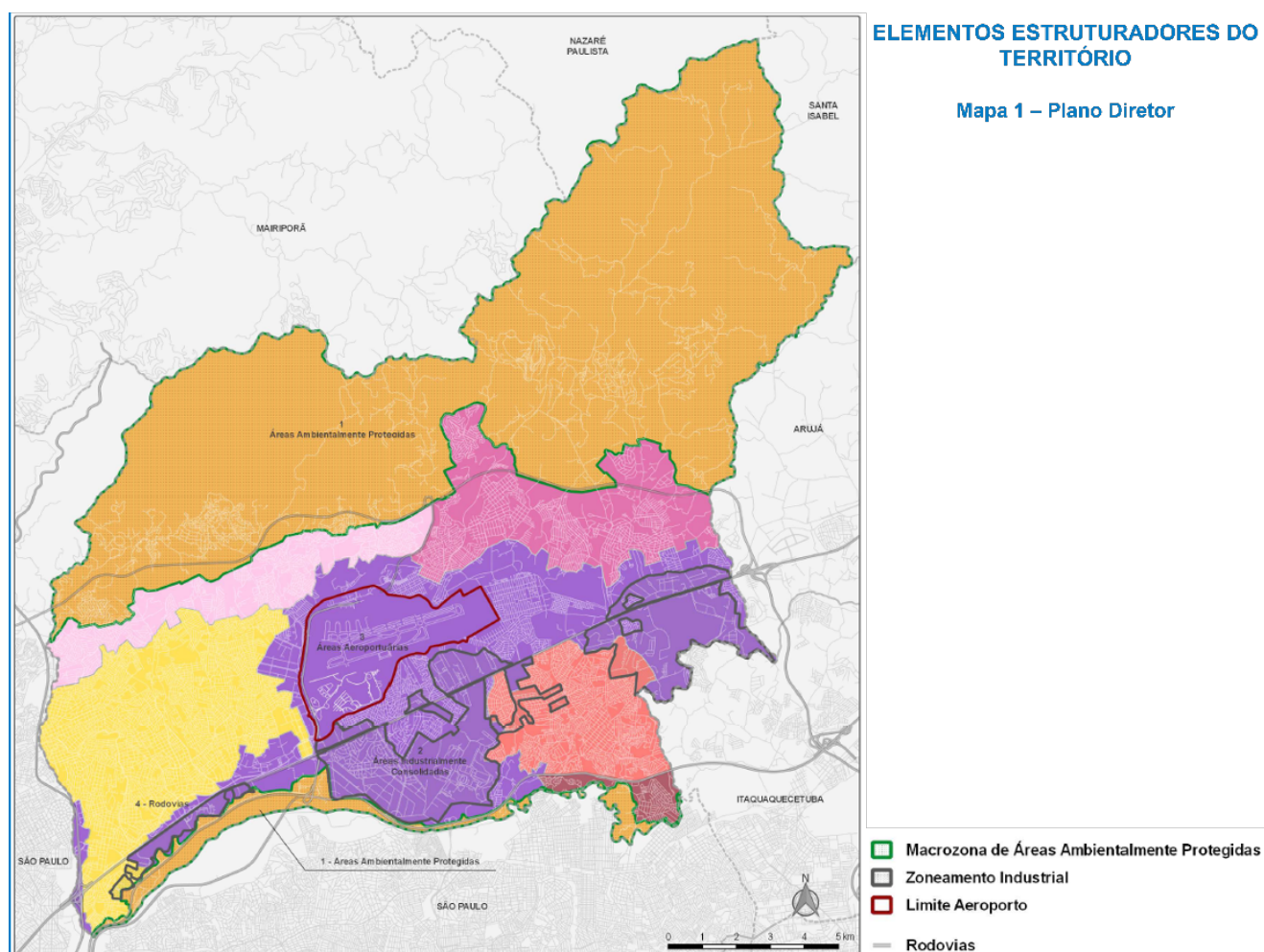
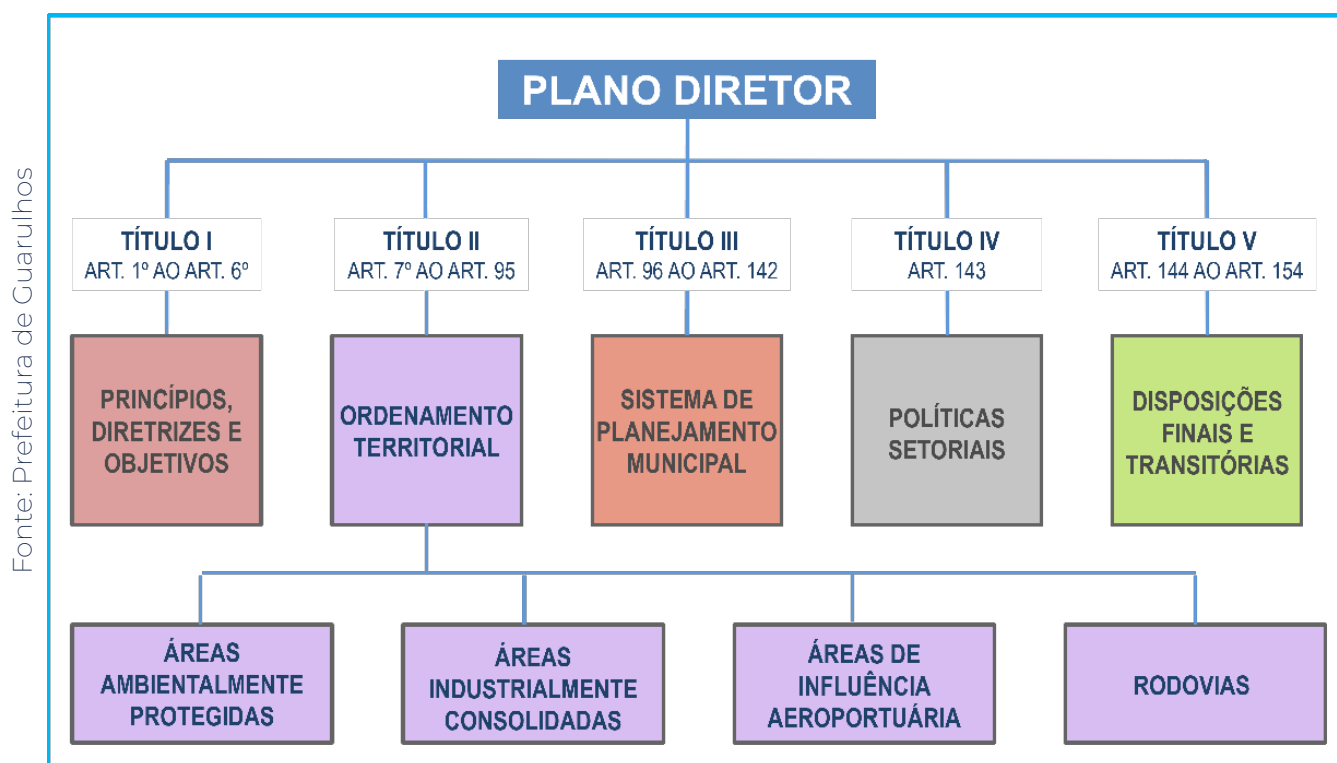


Figura 3 - Estrutura parcial da lei nº 7.730/2019
Plano Diretor: Elementos da Estruturação do Ordenamento Territorial



4. O processo de elaboração da revisão do Plano Diretor

Em meados de outubro de 2011 a Prefeitura iniciou a revisão do plano aprovado em 2004 tendo como principais metas a construção de diagnóstico da dinâmica urbana no período 2004-2010, o estudo da dinâmica sócio territorial, a identificação de vetores de crescimento urbano e dinâmica populacional, a compatibilização de Planos Diretores Setoriais, a construção de cenários para os próximos 15 anos e as diretrizes para a consolidação do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento.

O processo de revisão do Plano Diretor de Guarulhos teve como pressuposto o planejamento participativo, segundo o

qual se entendeu que, além de construir coletivamente o conjunto de regras para a produção do espaço municipal, o plano deveria conter os princípios fundamentais para esse processo de transformação da realidade.

O Plano Diretor é compreendido como um processo de construção coletiva das estratégias e instrumentos de produção do espaço municipal. Enquanto processo de discussão, é retratado na lei do Plano Diretor, marco definidor da política urbana municipal. Entretanto, não se resume à lei, mas sim a um processo contínuo de discussão acerca das políticas públicas municipais. Por fim,

não tem o objetivo de dirimir as disputas de interesses levando ao consenso, mas deve funcionar como um “livro de regras” para essas disputas, um pacto estabelecido entre distintos segmentos sociais inseridos no processo participativo de revisão do plano.

Desta forma, no período compreendido entre o final de outubro de 2011 até o final de novembro de 2012, os trabalhos de revisão contaram com a assessoria técnica da Ambiens Cooperativa. Com o suporte dessa empresa, foi pactuado um Plano de Trabalho que tinha como objetivo final encaminhar um projeto de lei da revisão do Plano Diretor à Câmara Municipal.

Entretanto, os cenários à época não propiciaram os debates necessários para se formular tal projeto de lei. Por essa razão, optou-se por aguardar o momento propício para a retomada das discussões sobre a revisão.

O processo participativo ocorreu em todas as etapas dessa revisão, sendo mais amplo durante a etapa 2, que analisou a situação atual através das leituras técnica e comunitária, dentro das oficinas internas, com os segmentos da sociedade civil organizada (entidades empresariais, entidades de profissionais, acadêmicos e ONGs, movimentos sociais e sindicatos, conselhos municipais vinculados à política urbana e ao orçamento participativo e Câmara de Vereadores) e as territoriais.

Aconteceram 18 oficinas participativas,

por segmentos da sociedade civil, territoriais e internas dos técnicos da Prefeitura, com o total de 448 participantes.

A revisão da lei também contou com diversos eventos participativos em 2015, em que foram realizadas 12 oficinas, sendo oito territoriais e quatro com os segmentos da sociedade civil, que obtiveram um público de 425 pessoas, além de uma audiência pública que obteve 270 participações.

Em 2017 foram retomados os trabalhos de revisão do Plano Diretor como uma das metas prioritárias do governo. Além do trabalho dos técnicos da administração pública, houve a participação da população e do Conselho Municipal de Políticas Urbanas na construção do projeto de lei. Nessa fase do processo foram realizadas oito oficinas territoriais e com os segmentos da sociedade civil organizada, que contaram com 251 participantes. Além disso, outras duas audiências públicas contaram com mais 247 participantes, totalizando 498 nesse período.

A minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor foi elaborada com base nos estudos técnicos e nos eventos participativos realizados ao longo do processo iniciado em 2011, e o produto disso foi a minuta do projeto de lei, publicada no Diário Oficial de 6 de dezembro de 2017.

Após a publicação da minuta, já no ano de 2018, foi iniciada uma nova etapa participativa, com abertura para

recebimento de propostas da população para alteração e elaboração do projeto de lei que seria encaminhado à Câmara. Para tanto, foram realizadas duas audiências públicas, sendo uma na região central e outra na região do Pimentas, e como preparo para a participação nas audiências foram feitas outras seis reuniões preparatórias (territoriais e com os segmentos da sociedade civil) nos dias 16, 17, 18, 23, 24 e 25 de janeiro para apresentação e esclarecimentos da minuta. As reuniões preparatórias alcançaram 247 participações, e as

audiências públicas, que foram realizadas nos dias 27 de janeiro (Adamastor Centro) e 3 de fevereiro (CEU Paraíso) e contaram com 156 participações com representantes de variados segmentos, resultaram no projeto de lei nº 2.260, encaminhado à Câmara Municipal em 15 de junho de 2018.

Durante o processo foram registradas 2.044 participações, que resultaram em 1.390 contribuições. O PL nº 2.260 foi aprovado em 7 de junho de 2019, através da lei nº 7.730, instituindo o novo Plano Diretor do Município de Guarulhos.

5. Principais mudanças da nova lei do Plano Diretor

Apesar da autoaplicabilidade do Plano Diretor permanecer como grande desafio, podemos destacar como importante mudança o novo macrozoneamento.

A revisão das macrozonas tomou como base as transformações que ocorreram no território desde 2004. Os elementos considerados para a delimitação das macrozonas foram os mesmos, o que permite análises da evolução ao longo do tempo. São eles: infraestrutura instalada, características de ocupação real do solo, aptidão à ocupação, cobertura vegetal, intenção de implementação de ações de planejamento e potencialidades.

O principal destaque com relação ao macrozoneamento foi a definição da Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas, dividida em duas porções,

uma no limite norte do município e outra ao sul. Conforme podemos observar na Figura 4, além da mudança de denominação, observa-se o aumento territorial considerável que ocorreu na porção norte com a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Cabuçu-Tanque Grande, em 2010. Além disso, os estudos em andamento na Secretaria de Meio Ambiente a respeito da constituição de um mosaico de unidades de conservação e a implantação do trecho norte do Rodoanel Metropolitano provocaram as discussões para a criação de uma nova unidade de conservação: a APA Capelinha-Água Azul. Além da APA Cabuçu-Tanque Grande, temos nessas macrozonas as seguintes unidades de conservação: Parque Estadual da

Cantareira, Parque Estadual do Itaberaba, Floresta Estadual de Guarulhos, Estação Ecológica do Tanque Grande, Parque Natural Municipal da Candinha, Reserva

Biológica Burle Marx e APA Paraíba do Sul na parte norte. Ao sul: APA Várzea do Rio Tietê (ver figuras 4 e 5).

Figura 4 - Macrozoneamento definido pela lei nº 6.055/04 - revisado com nova proposta aprovada pela lei nº 7.730/19

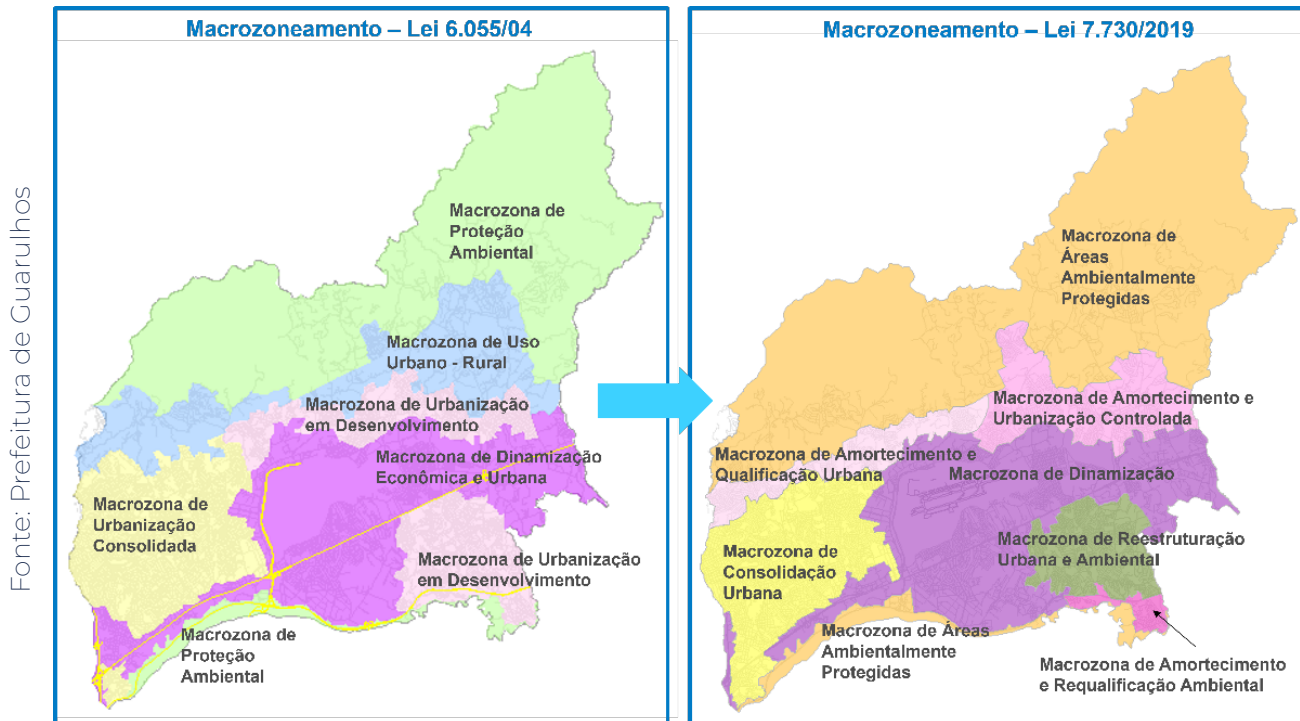
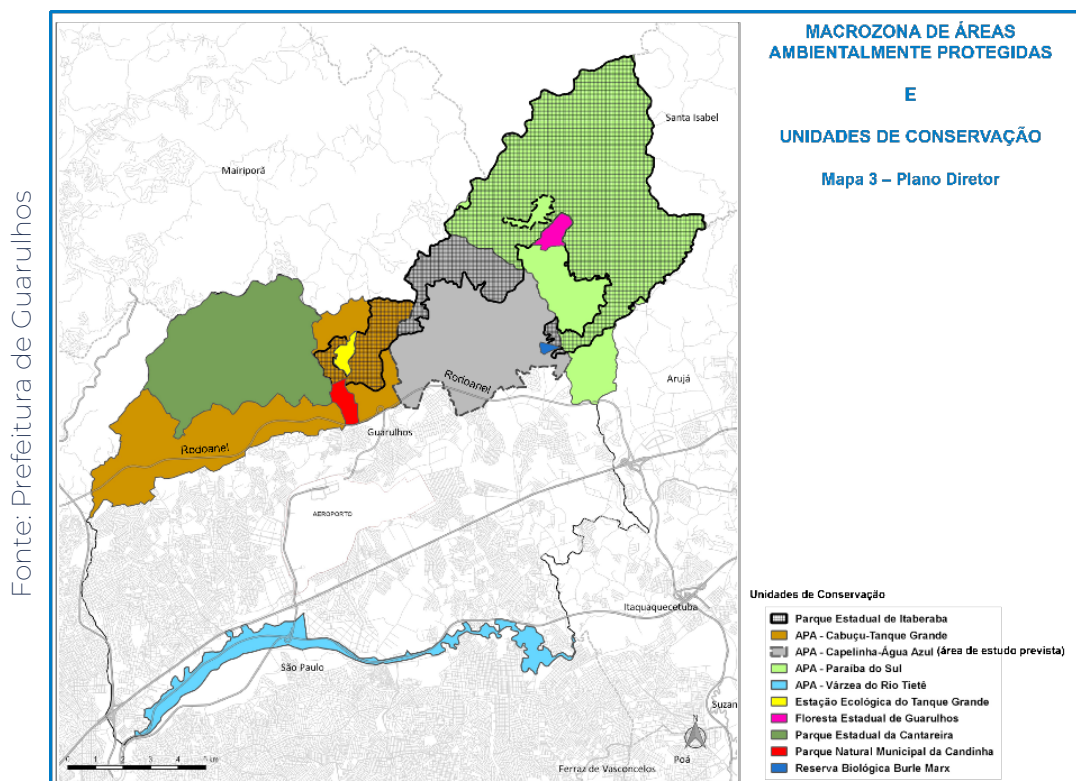


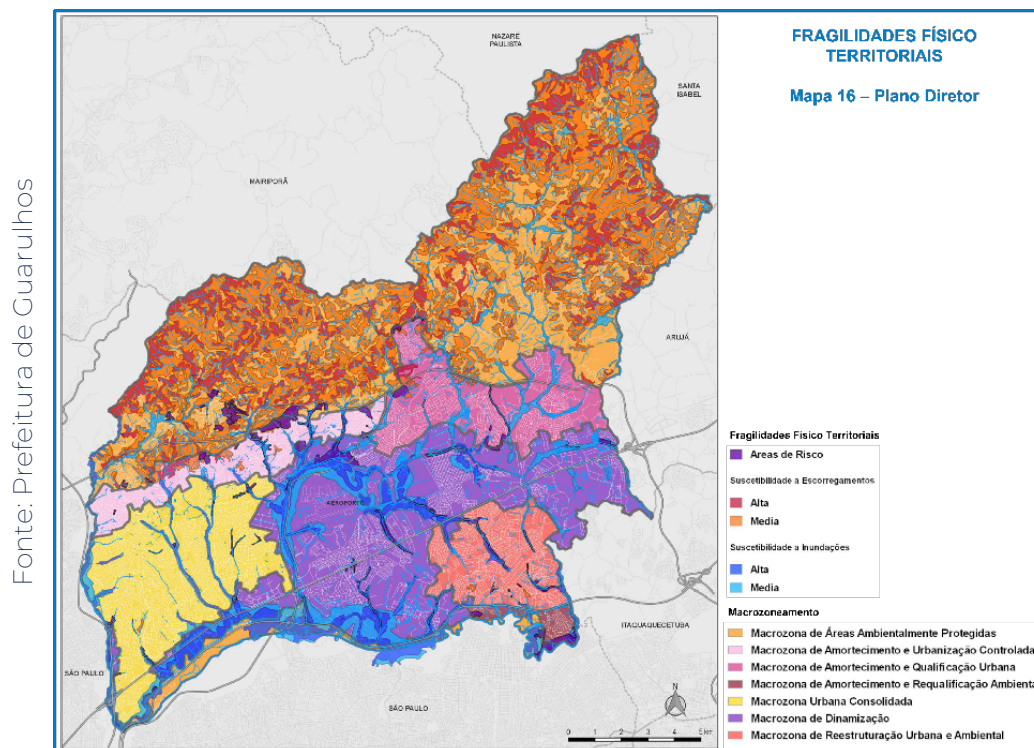
Figura 5 - Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas e Unidades de Conservação. Mapa 3 anexo da lei nº 7.730/19 - Plano Diretor



A Macrozona de Uso Urbano-Rural definida em 2004 foi em grande parte incorporada à Macrozona de Áreas Ambientalmente Protegidas. Assim, passaram a desempenhar o papel de transição entre as áreas protegidas e a parte mais urbanizada, duas macrozonas de amortecimento (porção oeste denominada como de Qualificação Urbana e, a leste, Urbanização Controlada). O divisor dessas macrozonas é a alça de acesso do Rodoanel ao Aeroporto Internacional. O que distingue essas duas macrozonas é principalmente o relevo. A Macrozona de Amortecimento e Qualificação Urbana possui relevo mais acidentado e com altas declividades. A Macrozona de Amortecimento e Urbanização Controlada, apesar de também possuir áreas de alta declividade, ainda tem terrenos vazios com aptidão

à ocupação. Entretanto, tal ocupação deve se dar de forma controlada por se tratar de uma zona de transição entre as áreas mais urbanizadas da cidade com as de Proteção Ambiental. Outro fator que influenciou na delimitação do novo macrozoneamento foi o trabalho desenvolvido pelo Serviço Geológico do Brasileiro (CPRM), órgão vinculado ao Ministério de Minas e Energia. O CPRM elaborou Cartas de Suscetibilidade a Movimentos Gravitacionais de Massa e Inundações, que são documentos cartográficos que representam a possibilidade de ocorrência de deslizamentos de terra e enchentes. Juntamente com o mapeamento de áreas de risco delimitadas pelas ações da Defesa Civil do município, constituíram o mapa do Plano Diretor denominado Fragilidades/Vulnerabilidades Físico-Territoriais (ver Figura 6).

Figura 6 - Fragilidades / Vulnerabilidades Físico Territoriais. Mapa 16, anexo da lei nº 7.730/19 - Plano Diretor



Destaca-se também a alteração da Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento definida em 2004. Esta macrozona abrangia a região do bairro dos Pimentas e Itaim (atualmente denominado Vila Any). No novo macrozoneamento, para a parte sul dos bairros do Pimentas e Itaim, localizadas entre a Rodovia Ayrton Senna e APA da Várzea do Rio Tietê, foi definida a macrozona de Amortecimento e Requalificação Ambiental, que se diferencia da outra porção por estar segregada, do ponto de vista territorial, do restante da cidade; separação essa causada pela rodovia. A região possui maior facilidade de acesso às centralidades comerciais e de serviços da zona leste de São Paulo, como o centro comercial de São Miguel, pela proximidade. Assim como os vizinhos da capital, sofre com as cheias do Rio Tietê. Além do novo macrozoneamento (mapas 2 a 9 da lei nº 7.730/19), o Plano Diretor aprovado em 2019, alinhado aos planos setoriais, tem como anexos mapas que ilustram e localizam os elementos de ordenamento territorial e que são bases para o planejamento urbano: Mapa 10 - Rede Hídrica; Mapa 11 - Sistema de Abastecimento de Água; 12 - Sistema de Esgotamento Sanitário; 13 - Sistema de Gestão de Águas Pluviais; 14 - Resíduos Sólidos; 15 - Sistema de Áreas Verdes; 16 - Fragilidades/Vulnerabilidades Territoriais - Áreas de Risco; 17 - Áreas Prioritárias de Estruturação Urbana - Sistema Viário e

de Transporte; 18 - Áreas Prioritárias de Estruturação Urbana - Desenvolvimento Econômico; 19 - Zonas Especiais de Interesse Social de áreas ocupadas - ZEIS 1; e Zona Especial de Interesse Social de áreas vazias - ZEIS 2.

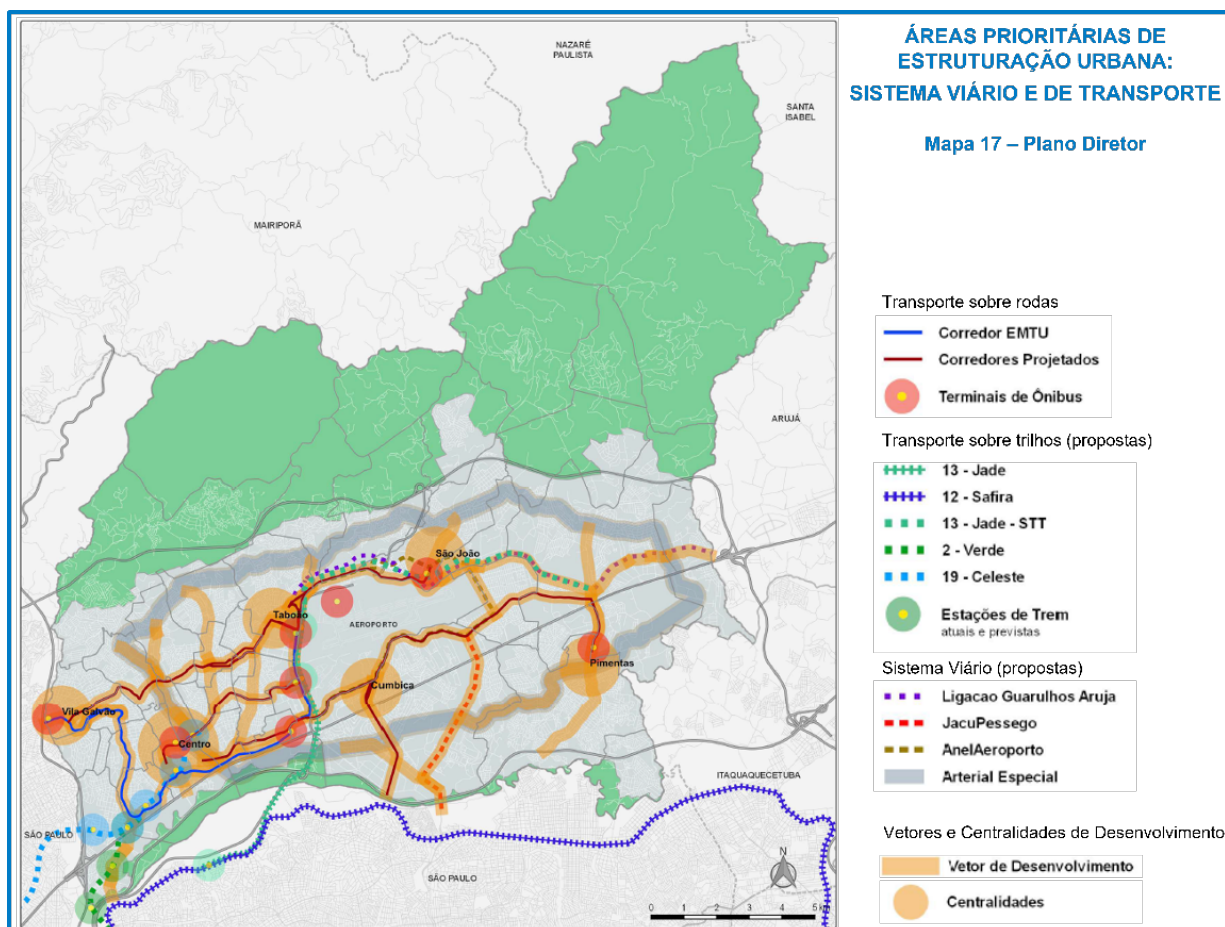
Os mapas, juntamente com as diretrizes e objetivos estabelecidos no Plano Diretor, subsidiaram a elaboração da proposta da nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que, além das regras de zoneamento tradicionais, regulamentou instrumentos urbanísticos como o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Solo Criado (outorga onerosa do direito de construir). Como principal, podemos citar o mapa que identifica os principais elementos do sistema viário e de transporte público existentes e projetados (ver Figura 7). Nas oficinas do processo participativo, quando se perguntou “Qual a cidade que desejamos?”, um dos cenários mais recorrentes estava relacionado ao conceito de “Cidade Compacta”, o que demonstrava uma grande preocupação com a contenção do espraiamento urbano, não somente pela ameaça que o espraiamento representa às áreas de preservação ambiental, mas porque esse espraiamento não ocorre concomitantemente à implantação de infraestrutura urbana e social adequada. Como estratégia para evitar o espraiamento urbano, além das restrições impostas por lei, temos o Desenvolvimento Orientado ao

Transporte Sustentável (DOTS). Dessa maneira, o Mapa 17, anexo da lei nº 7.730/19, foi essencial para a delimitação das zonas de uso e estabelecimento dos

coeficientes de aproveitamento definidos na nova lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei de Zoneamento).

Figura 7 - Áreas Prioritárias de Estruturação Urbana: Sistema Viário e de Transporte. Mapa 17, anexo da lei nº 7.730/19 - Plano Diretor

Fonte: Prefeitura de Guarulhos



Podemos citar também as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como mudança significativa, pois foram criados dois novos conceitos de ZEIS. Na lei anterior, apesar de haver três tipos de ZEIS (A, L e G), elas tratavam basicamente de duas tipologias: 1) áreas ocupadas consolidadas onde se deveria promover a urbanização e regularização; 2) áreas vazias ou subutilizadas destinadas à implantação de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS). Na lei nº 7.730/19, além desses conceitos

que estão aplicados às ZEIS 1 e 2, foram previstas as ZEIS-3 e ZEIS-4. Ambas possuem a finalidade de promoção de empreendimentos habitacionais, mas são ZEIS que devem estar localizadas em regiões já dotadas de infraestrutura urbana e social ou que estejam recebendo investimentos desta natureza. A ZEIS-3 se aplica a imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortçados ou deteriorados e são destinados à promoção de HIS. Já a ZEIS-4 são áreas de lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou

subutilizados para a implantação, por parte da iniciativa privada, de Habitação de Mercado Popular (HMP). Não foram demarcadas as ZEIS-3 e ZEIS-4 no Plano Diretor – elas serão objetos de leis

específicas a serem elaboradas a partir de estudos e da identificação dessas áreas. Já as ZEIS-1 e ZEIS-2 foram demarcadas e estão identificadas nos Mapas 19 e 20, anexos da lei nº 7.730/19 (ver Figuras 8 e 9).

Figura 8 - Zonas Especiais de Interesse Social 1 - ZEIS-1: áreas consolidadas. Mapa 19, anexo da lei nº 7.730/19 - Plano Diretor

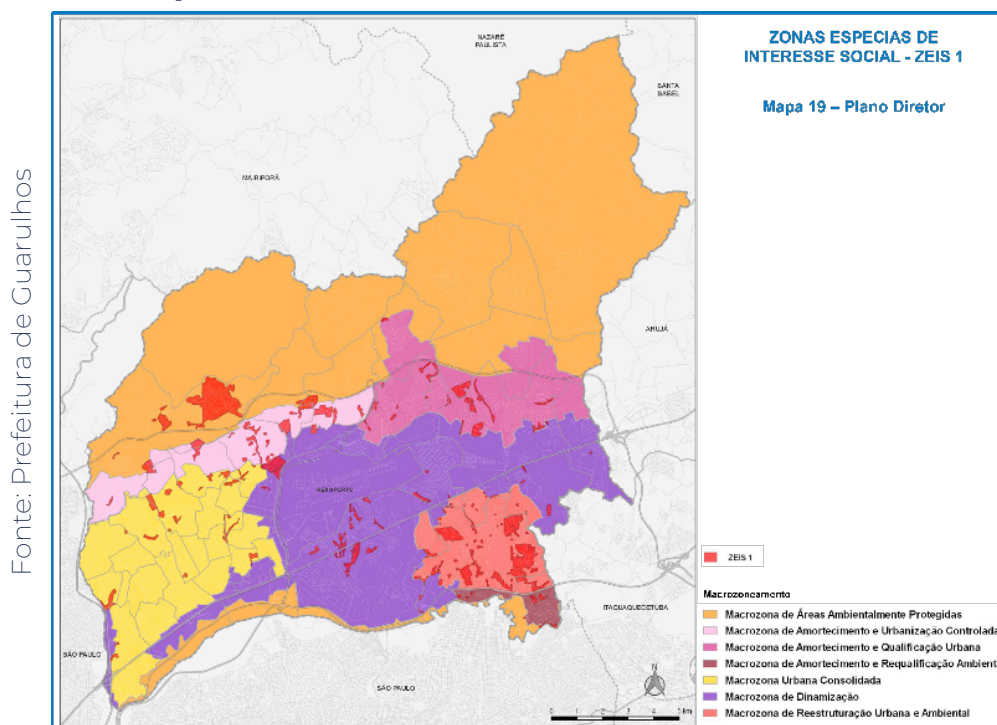
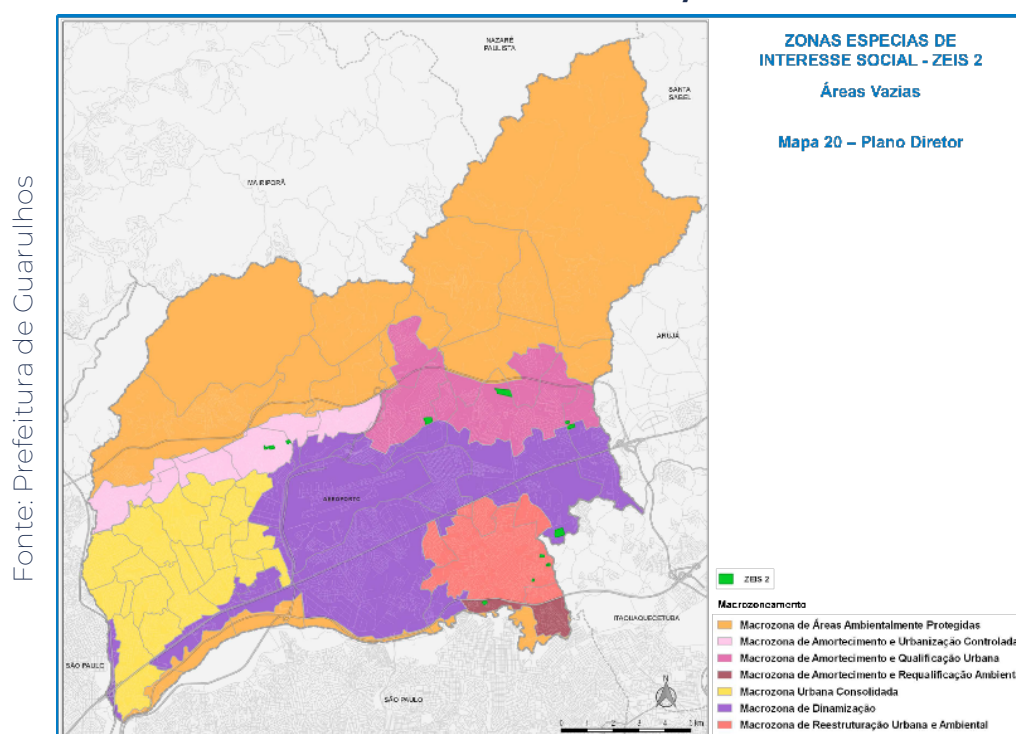


Figura 9 - Zonas Especiais de Interesse Social 2 - ZEIS 2: áreas vazias para implantação de empreendimentos de habitação de interesse social. Mapa 20, anexo da lei nº 7.730/19



Por fim, destacamos o Sistema de Planejamento Municipal. No plano diretor anterior ele era apresentado de forma simplificada. Na nova lei, o sistema teve uma abordagem mais ampla, sendo composto pelos seguintes subsistemas: I - Planejamento Territorial Estratégico; II - Projetos Urbanos Especiais; III - Monitoramento Urbano; IV - Informações

Municipais; V - Participação Popular. Entre esses, ressaltamos a importância das informações que são essenciais para o monitoramento da implementação do Plano Diretor e o papel dos Conselhos Municipais no acompanhamento e fiscalização das ações para a execução das políticas públicas.

6. Principais instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor

A ZEIS, mencionada anteriormente, é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que faz parte do rol de institutos jurídicos e políticos (art. 4º, inciso V, lei federal nº 10.257/01). Além dela foram previstos no Plano Diretor instrumentos que foram agrupados em duas tipologias: 1. Instrumentos Indutores do Cumprimento da Função Social da Propriedade: I - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios - PEUC; II - Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU Progressivo no Tempo; III - Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; IV - Consórcio Imobiliário; V - Direito de Preempção; VI - Arrecadação de Bens Abandonados; e 2. Instrumentos de Planejamento e Financiamento do Desenvolvimento: I - Direito de Superfície; II - Solo Criado

(Outorga Onerosa do Direito de Construir); III - Transferência do Direito de Construir; IV - Operações Urbanas Consorciadas; e V - Reajustamento de Terrenos. A ZEIS faz parte da primeira tipologia.

Também são instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, conforme art. 4º, inciso III, os de planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; e h) planos de desenvolvimento econômico e social. O Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo são os instrumentos mínimos para o ordenamento territorial.

Podemos destacar como principais

instrumentos, além das ZEIS já mencionadas, entendendo como principais apenas pelo fato de haver algum avanço na sua aplicabilidade, os seguintes: Solo Criado; Transferência do Direito de Construir; PEUC; IPTU

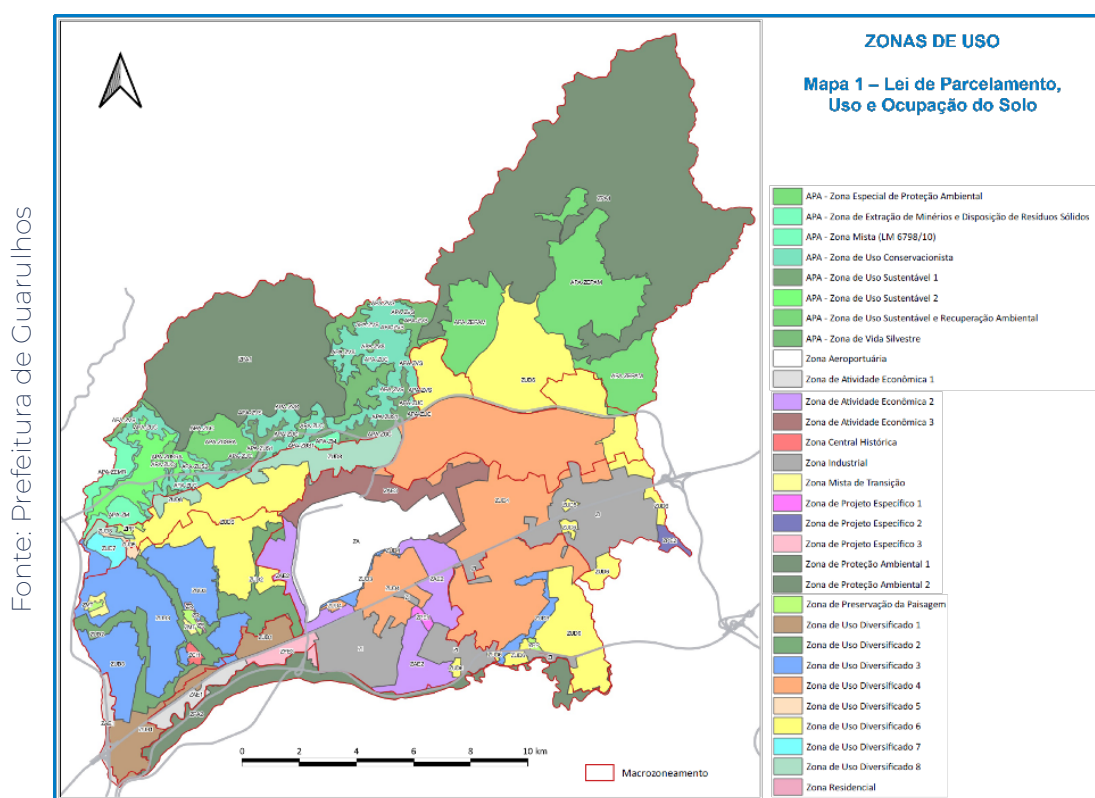
Progressivo no Tempo; e Direito de Preempção. Esses instrumentos tiveram dispositivos regulamentados na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), complementares ao Plano Diretor, o que permite sua aplicação.

6.1. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, também conhecida como lei de zoneamento, é a legislação municipal que define regras para organização da cidade estabelecendo, por exemplo, onde as atividades mais incômodas para os usos habitacionais devem se localizar (indústrias de grande porte e potencialmente poluidoras), como e onde os usos habitacionais de maior

densidade construtivas podem ser incentivados ou não (condomínios de apartamento), preservar paisagens e bens históricos ou culturais, estimular a atividade econômica de pequeno e médio porte, principalmente nos bairros mais distantes do centro, entre outros. Para a aplicação dessas regras a cidade é dividida em zonas (ver Figura 10).

Figura 10 - Zonas de Uso definidas pela lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - lei nº 7.888/21



6.2. Solo Criado

A LPUOS definiu os valores de coeficiente básico e máximo por zonas de uso. Os empreendimentos que desejarem construir acima do aproveitamento construtivo básico de um terreno devem pagar uma contrapartida financeira para isso. O

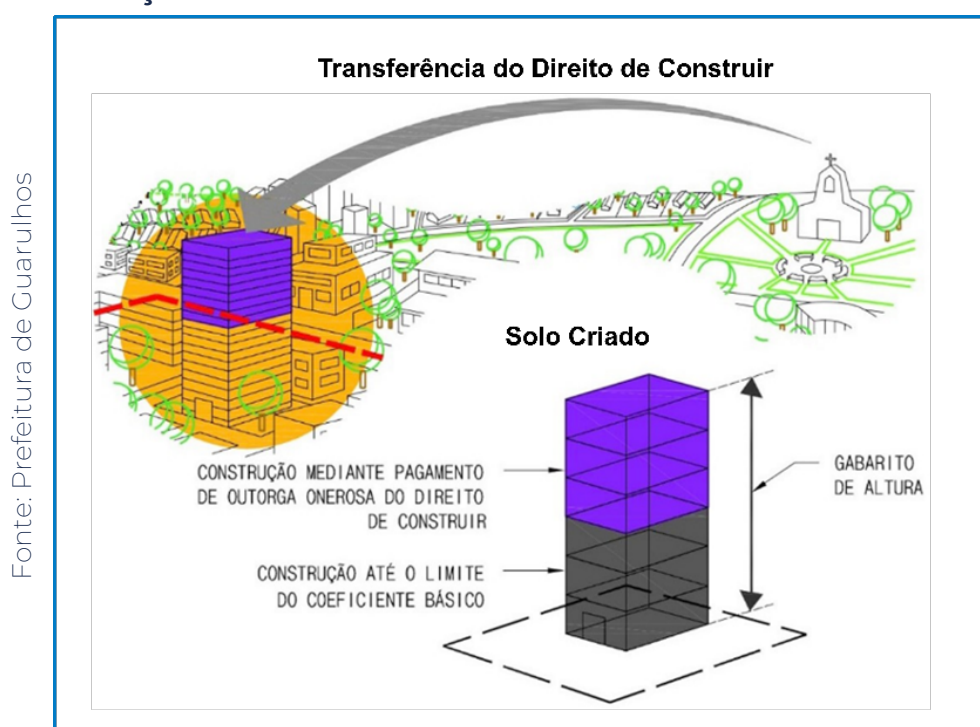
valor da contrapartida financeira deve ser depositado no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), recurso que só pode ser utilizado para as finalidades previstas no próprio Plano Diretor e na LPUOS.

6.3. Transferência do Direito de Construir

Com a definição dos valores de coeficiente básico e máximo também foi possível regulamentar a Transferência do Direito de Construir. Esse instrumento permite que o imóvel que não atingiu o aproveitamento básico do seu terreno possa transferir a terceiro o seu direito de construir (ver Figura 10). Ele se aplica aos imóveis que possuem as seguintes finalidades: I - implantação de infraestrutura urbana e social; II - preservação de interesse

histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural (bem como os imóveis localizados em faixas envoltórias de tombamento); III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social; IV - implantação de áreas destinadas a equipamentos de lazer e/ou esportes; V - lotes com restrição ambiental acima de 30% da área do terreno.

Figura 11 - Ilustração sobre o Solo Criado e a Transferência do Direito de Construir



6.4. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios - PEUC

Também foi definido na LPUOS os valores de coeficiente de aproveitamento mínimo dos lotes por zonas de uso. Os imóveis com terrenos com área acima de 500 m², que não atenderem ao aproveitamento mínimo, serão notificados para cumprimento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). A lei estabeleceu ainda a prioridade dessas notificações:

I - imóveis inseridos nas Áreas Prioritárias de Estruturação e Transformação do Território, conforme Mapa 17; II - lindeiros às vias atendidas por transporte coletivo; III - nas áreas onde houve projetos e planos urbanísticos de promoção do adensamento; IV - onde houver projetos e planos para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

6.5. Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo

O instrumento entra em ação nos casos em que os imóveis sujeitos ao PEUC não tenham cumprido as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios nos prazos determinados no Plano Diretor (artigo 43 da lei nº 7.730/19). Consiste na aplicação de alíquotas progressivas de IPTU, com aumentos a cada ano, pelo prazo de cinco anos consecutivos, podendo atingir até 15%. A alíquota do IPTU é a porcentagem referente ao valor venal do imóvel que representa o montante de

imposto que deve ser pago à Prefeitura anualmente. Outro instrumento previsto no Plano Diretor que poderá ser aplicado aos imóveis que não cumprem a função social é a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública. Decorrido o prazo de cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo e a permanência do não cumprimento da função social, o poder público poderá desapropriar esses imóveis com pagamento em títulos da dívida pública.

6.6. Direito de Preempção

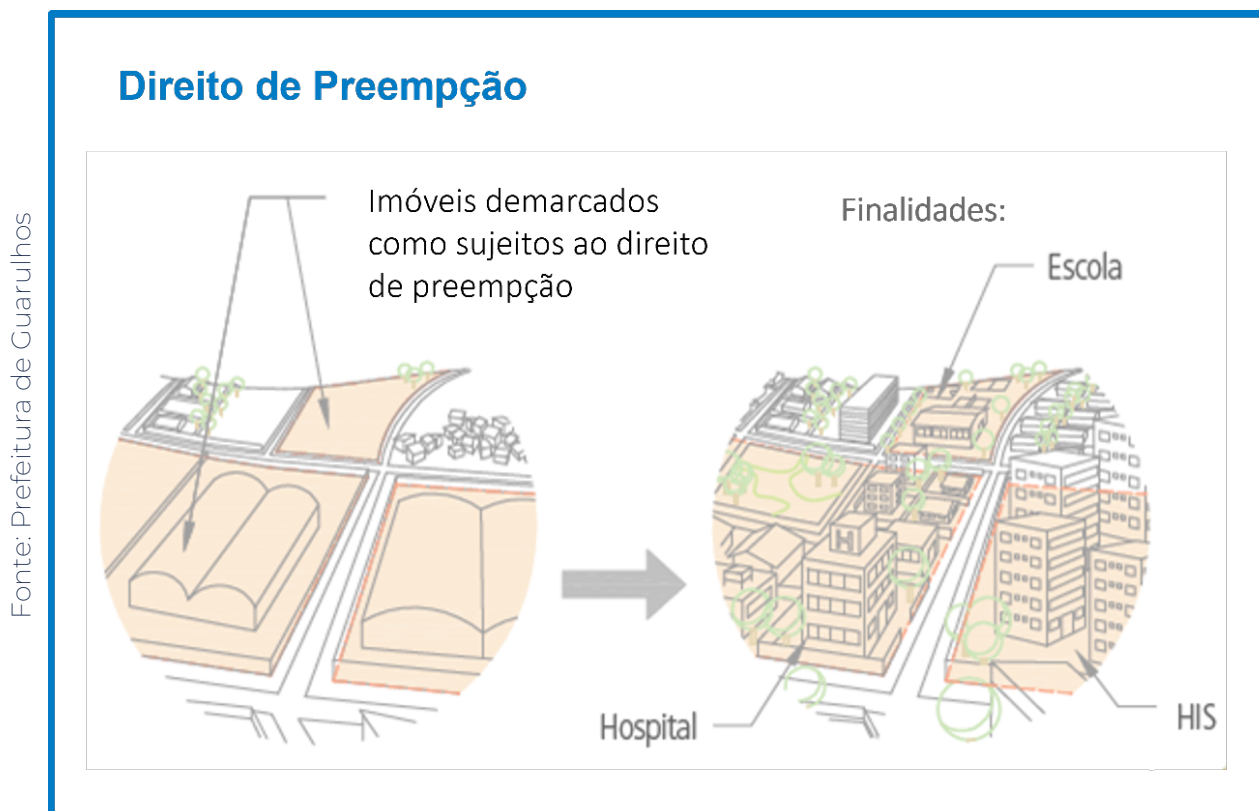
Os imóveis demarcados no Mapa 13 e 20 anexos do Plano Diretor estão sujeitos a esse instrumento, que dispõe sobre a preferência por parte do poder público em adquirir um imóvel, ou seja, se o proprietário do imóvel sob o qual

incide o direito de preempção desejar vendê-lo, deve primeiro oferecê-lo à Prefeitura. Para o caso dos imóveis constantes do Mapa 13, a finalidade é a implantação de reservatórios de contenção de águas pluviais, e, no

caso do Mapa 20, para implantação de empreendimentos de Habitação de Interesse Social. Outras áreas poderão ser demarcadas por meio de lei que deverá informar o objetivo para o qual o poder público deseja adquirir a área (ver Figura 12). O instrumento se assemelha

à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação. A Prefeitura tem preferência de aquisição do imóvel sujeito ao Direito de Preempção pelo prazo de cinco anos contados a partir da data de promulgação da lei que demarcou a área.

Figura 12 - Ilustração sobre o Direito de Preempção



7. Qual é a Guarulhos que queremos para as próximas décadas?

A cidade que queremos foi o tema das oficinas participativas do Plano Diretor desde o início do processo de revisão, em 2011. Foi também pano de fundo para as propostas construídas na 6ª Conferência da Cidade de Guarulhos, realizada em

2016, que teve como lema Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas. O Plano Diretor aprovado em 2019 buscou definir seus objetivos, diretrizes e planos baseados nos cenários futuros apontados naqueles espaços

participativos. A seguir elencamos alguns desses cenários:

- Distribuição mais eficiente de infraestrutura urbana e social nos territórios, bem como a aplicação de instrumentos urbanísticos visando a diminuir as diferenças intraurbanas e tendo em vista a diversidade e compatibilidade de usos e funções do território;
- Fortalecimento das centralidades com diversidade de uso a partir de investimentos públicos e privados, reduzindo deslocamentos e garantindo melhor distribuição dos empregos e serviços no território;
- Maior disponibilidade de terrenos para provisão habitacional e equipamentos públicos a partir de efetivo controle do cumprimento da função social da propriedade;
- Cidade que fiscaliza, coíbe e pune a produção irregular, ilegal e áreas de risco, desenvolvendo alternativas habitacionais adequadas, com completa infraestrutura e qualidade urbana;
- Crescimento urbano e verticalização adequada à infraestrutura urbana e social;
- Efetivação de contrapartidas ambientais, habitacionais, de mobilidade e de equipamentos para grandes empreendimentos a serem implantados visando à sustentabilidade do espaço urbano;
- Recuperação dos córregos e suas áreas de preservação permanente;

- Ampliação de ações de conservação ambiental, principalmente na porção norte do município;
- Ampliação de áreas verdes no município por meio de um sistema com ampliação de áreas permeáveis e arborização urbana em vias públicas, praças e beiras de córregos;
- Uso e ocupação do solo em equilíbrio e compatibilizado com as legislações ambientais;
- Efetiva implementação das obras e ações definidas nos planos de saneamento ambiental;
- Sistema de transporte coletivo de qualidade, gerenciado de forma integrada com o uso e ocupação do solo, dimensão e função da via, com contínua redução do tempo de deslocamento e do custo relativo das passagens, com integração tarifária metropolitana;
- Cidade acessível a todos, tanto com relação a aspectos socioeconômicos e culturais como aos aspectos de mobilidade;
- Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e ambiental da cidade;
- Participação do município de forma ativa, deliberativa e integrativa, junto com as esferas de governo, na definição e desenvolvimento de projetos de grande impacto na cidade ou da região metropolitana que impacte a cidade;
- Transformar a cidade em um polo de turismo sustentável;

- Efetiva participação da população no planejamento e na gestão da cidade.

O Plano Diretor tem previsão de revisão em dez anos, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. Grande parte desses cenários desejados não serão atingidos em tal horizonte temporal. Pode-se dizer que muitos são objetivos que devem ser perseguidos constantemente. Assim, observamos que é necessária a definição de metas que permitam monitorar os avanços da política urbana definidas no Plano Diretor. Nesse sentido, um cenário que não foi apontado à época está relacionado à administração pública, ou seja, uma Prefeitura com transparência de informações.

A lei federal nº 12.527/2011 regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, também conhecida como Lei da Transparência. Esse regramento

coloca como desafio à administração pública o uso de ferramentas que apresentem a evolução dos programas, planos e projetos de políticas públicas que melhorem a qualidade de vida das pessoas. Atualmente a Prefeitura disponibiliza o Portal da Transparência e o Portal do Observatório de Políticas Públicas. A busca de informação oficial e confiável é de fundamental importância para a garantia do acesso aos direitos e, conseqüentemente, o acesso a uma cidade mais justa e igualitária.

A sistematização de informações e a criação de indicadores e metas vão permitir que a futura revisão do Plano Diretor e a discussão sobre a cidade que queremos para as próximas décadas possa ocorrer de maneira mais objetiva, resultando num plano que avance no enfrentamento dos desafios da gestão da cidade.

Referências Bibliográficas

MORENO, Roberto dos Santos. **Planejamento urbano em Guarulhos: entre o discurso e a prática (1967 a 2016)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-16122016-162554/publico/Tese_Roberto_dos_Santos_REV.pdf>.

GUARULHOS, Prefeitura de. **Construindo Juntos a Guarulhos que Queremos: Estudo das Transformações na Estrutura Urbana de Guarulhos**, 2016. Publicação elaborada para distribuição na 6ª Conferência da Cidade de Guarulhos realizada nos dias 03, 04 e 05 de junho de 2016. Disponível em: <<https://gestaourbana.guarulhos.sp.gov.br/publicacoes>>.

Ficha Técnica

Coordenação técnica e redação:

Heber Silveira Rocha - Secretaria de Governo

Redação e análise de conteúdo:

Kátia Ayumi Tani - Secretaria de Desenvolvimento Urbano

Expediente

SECRETARIA DE GOVERNO

Edmilson Sarlo

Secretário

Jair Alexandre Gonçalves

Diretor de Relações Federativas e Internacionais

EQUIPE TÉCNICA DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Heber Silveira Rocha

Chefe de Divisão Administrativa

Fernanda Milat

Supervisão de Setor

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Bruno Gersósimo

Secretário

Gustavo Carbonese

Diretor do Departamento de Gestão Urbana

Equipe Técnica da Divisão de Planejamento - SDU

Kátia Ayumi Tani

Divisão Administrativa de Planejamento - SDU01.06

Francini Renata Domingues

Seção Técnica de Legislação Urbanística - SDU01.06.01

Fabio Augusto Paradinha

Seção Técnica de Indicadores Socioeconômicos e Territoriais - SDU01.06.02

Joselma Correa Bortoletti

Seção Técnica de Análise do Uso do Solo - SDU01.06.03

Luciana de Paula Damasceno



