



# **OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **GUARULHOS**

REVISTA • 2018



PREFEITURA DE  
**GUARULHOS**

*Todos nós podemos mais.*

# ÍNDICE

Apresentação

3

Introdução

4

Planejamento Urbano e Direito à Cidade

4

1 – Planos de embelezamento (1875-1930)

5

2 – Planos de conjuntos (1930-1992)

9

3 – O Terceiro Período (1992 – 2001)

13

Processo de Verticalização Residencial e  
Adensamento Populacional e Desenvolvimento

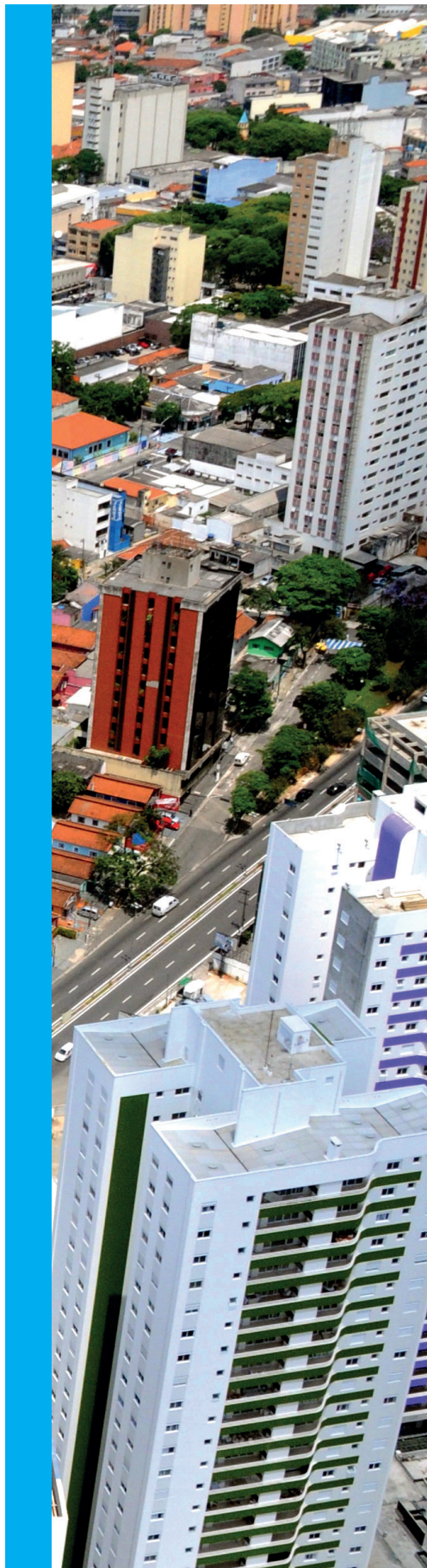
15

Desafios

26

Referências

27



## APRESENTAÇÃO

Importante iniciativa para analisar políticas públicas setoriais e contribuir para o debate público, essa segunda edição da revista **Observatório de Políticas Públicas** apresenta os conceitos e ideias relacionados ao planejamento e crescimento urbano de Guarulhos.

Nas últimas décadas o município teve um intenso e descontrolado adensamento populacional, sobretudo na região leste, ocasionando uma sobrecarga da infraestrutura urbana e social, exigindo investimentos para a ampliação de serviços e equipamentos públicos. O Poder Público tem a prerrogativa de orientar em termos de legislação o crescimento e o desenvolvimento urbano.

Guarulhos está na etapa final do processo de revisão do Plano Diretor. Desta forma, seguimos nos orientando pelos princípios do direito à cidade e à cidadania plena. Queremos uma Guarulhos acessível em todas as dimensões, onde estudar, morar, trabalhar e ter cultura e lazer estejam ao alcance de todos. E que todos os bairros tenham esses serviços para os moradores, diminuindo assim o deslocamento a ser feito. Trata-se de uma cidade que proporciona diversidade de usos, serviços e espaços públicos às pessoas, promovendo a interação social.

Para nós, é uma honra compartilhar sonhos, objetivos e ações que garantam uma Guarulhos mais inclusiva do ponto de vista urbano, ambiental, econômico e social.



**Guti**  
Prefeito de Guarulhos

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o mundo tem se tornado mais urbano. O século XXI é denominado “século das cidades” pela Organização das Nações Unidas (ONU): pela primeira vez, a população urbana superou a população rural. Diante desse novo contexto, surgem novos desafios para a humanidade. Pensar no território urbano como um espaço de vivências, realizações, trabalho, lazer e cultura tornou-se um dos grandes desafios para o Poder Público e sociedade.

O tema da questão urbana adentrou a agenda governamental do Brasil há algumas décadas. Exemplo disso é o direito à moradia, que foi incluído no rol dos direitos constitucionais como direito social fundamental em 14 de fevereiro de 2000, por meio da emenda constitucional n. 26 que modificou a redação do art. 6º, passando a expressar o seguinte: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Dessa forma, a constituição consagrou que todo cidadão tem o direito a ter uma moradia, cabendo ao Estado prover políticas públicas para efetivar tal direito. Além de ter se tornado um direito constitucional, houve também um avanço com a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2011) que regulamentou o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. Seus princípios estruturantes são o planejamento participativo e a função social da propriedade ao estabelecer normas e diretrizes para regular o próprio urbano em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Assim como o equilíbrio ambiental, o Estatuto das Cidades inaugurou novos mecanismos que, articulados com o Plano diretor, ajudam a estruturar as cidades.

Diante o debate sobre a revisão do plano diretor, o Observatório de Políticas Públicas de Guarulhos lança sua segunda edição da revista para contribuir com esse debate. Os textos aqui apresentados convidam para uma reflexão sobre os desafios da expansão urbana no município. São discutidos pontos como: planejamento urbano e direito à cidade; processo de verticalização residencial e adensamento populacional. Esses pontos são elementos importantes para incorporar a análise que deve guiar o olhar para pensar uma cidade mais justa e igualitária.

## PLANEJAMENTO URBANO E DIREITO À CIDADE

O processo de expansão das cidades se deu a partir de núcleos em que eram desenvolvidas atividades econômicas e políticas, estrategicamente escolhidas por questões de localização geográfica e topográfica, onde se instalavam equipamentos de grande porte que serviam como pólos de geração de emprego e renda, geralmente dada por portos, estações ferroviárias ou entrepostos comerciais.

A partir do incremento da circulação comercial de produtos, as cidades também passaram a apresentar crescimento populacional, que não permitiu a adequada implantação de infraestrutura urbana, produzindo cidades que não oferecem qualidade de vida aos seus moradores. Daí começa-se a pensar em projetos para a melhoria das cidades e termos como planejamento urbano começam a surgir.

Mas o que é planejamento urbano? Segundo diz José Afonso da Silva, “é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente



estabelecidos” (SILVA, 2006:89). O processo de urbanização das cidades brasileiras pode ser dividido em três fases, segundo Flávio Villaça (1999):

## 1 - PLANOS DE EMBELEZAMENTO (1875-1930)

Conforme as cidades cresceram, sem regramento e sem planos, as construções não correspondiam mais à salubridade necessária para se viver nos centros urbanos. Conjuntos de cortiços e habitações amontoadas eram feitas para atender à população migrante das áreas rurais e recém-chegadas da Europa, agravando os problemas sanitários e provocando grandes epidemias nas cidades.

Inspirados no plano de extensão da cidade de Barcelona, projetado por Ildefonso Cerdà em 1860, e o plano de reforma de Paris, projetado pelo Barão Georges-Eugène Haussmann entre 1852 e 1870, surgem os planos de melhoramentos e embelezamento, com projetos pontuais; ações e obras de alargamento de vias; implantação de infraestrutura urbana; principalmente de saneamento; ajardinamento de grandes áreas, como parques e praças; e erradicação dos cortiços. Os projetos são elaborados inicialmente por médicos sanitaristas preocupados em erradicar as epidemias, e logo após, por engenheiros e técnicos que passam a elaborar projetos de saneamento para as cidades. Destacam-se, nesse período, as Reformas de Pereira Passos (1903 – 1906) no Rio de Janeiro e os projetos do engenheiro Saturnino de Brito, com projetos pelo Brasil, onde o mais destacado é o da cidade de Santos.



**Figura 1:** Demolição do morro do Castelo, no alto do morro, as ruínas da Igreja de São Sebastião, 1922 – Fonte: Pedro Corrêa do Lago (IMS)



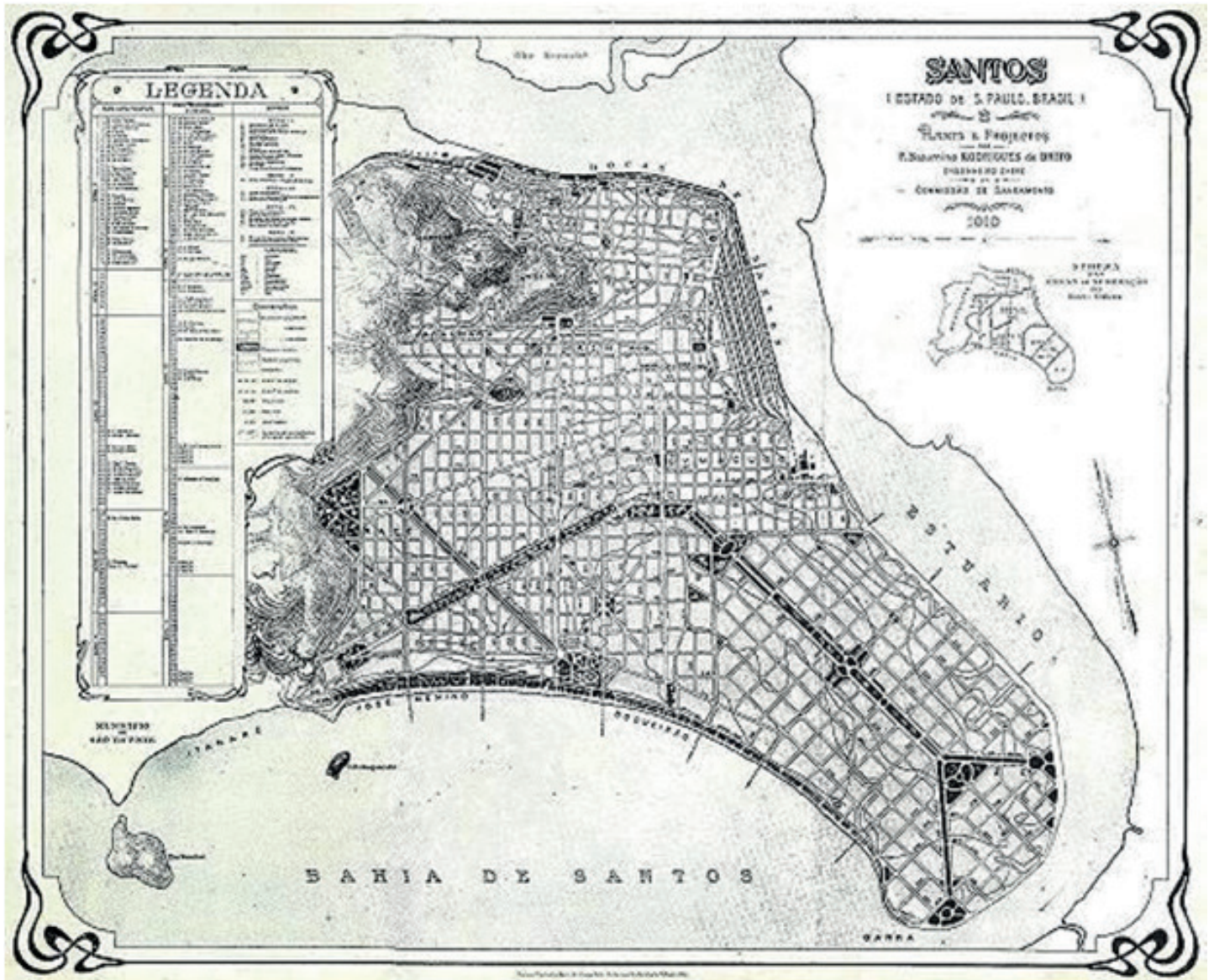


**Figura 2:** Praça Floriano Peixoto, na Cinelândia, onde antes ficava o Morro do Castelo.





**Figura 3:** Saneamento do Recife - Projeto de melhoramentos Saturnino de Brito Fonte: IPHAN/Fundação Nacional Pró-memória (mapoteca), n. 1875, de 23/11/83



**Figura 4:** Planta do projeto de canalização de Saturnino de Brito para a cidade de Santos. Fonte: Brito (1915).



## 2 - PLANOS DE CONJUNTOS (1930-1992)

Essa época é marcada pela substituição da aristocracia rural pela burguesia urbano-industrial, fortalecimento da organização da classe operária e projetos habitacionais. Surge então o conceito de planos “globais” ou “gerais”, com o intuito de abranger todos os aspectos da cidade, um novo discurso: plano diretor e urbanismo multidisciplinares. O plano intelectual, onde sua “verdade” bastaria, pode ser dividido em três subperíodos: o do Urbanismo e o Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971), e o dos “Planos sem Mapa” (1971-1992), conforme descrevemos logo abaixo.

### 1º Subperíodo - O urbanismo e o Plano Diretor (1930-1965)

A partir dos anos 30, os planos mudam de foco e começam incorporar o discurso do planejamento para a cidade inteira, mantendo o interesse imobiliário na região central da cidade e passando do objetivo de embelezamento para o planejamento das vias, saneamento, legislação urbanística, habitação popular e até implantação de parque e praças. O período é marcado pelo Plano Agache (1930), no Rio de Janeiro e o Plano de Avenidas de Prestes Maia (1935) em São Paulo. Pode-se dizer que o Plano Agache é o primeiro dos superplanos e o de Prestes Maia, o último dos planos de melhoramentos e embelezamento (VILLAÇA, 1999:207).



**Figura 5:** Rio de Janeiro – RJ. Fonte: Instituto Pereira Passos – IPP

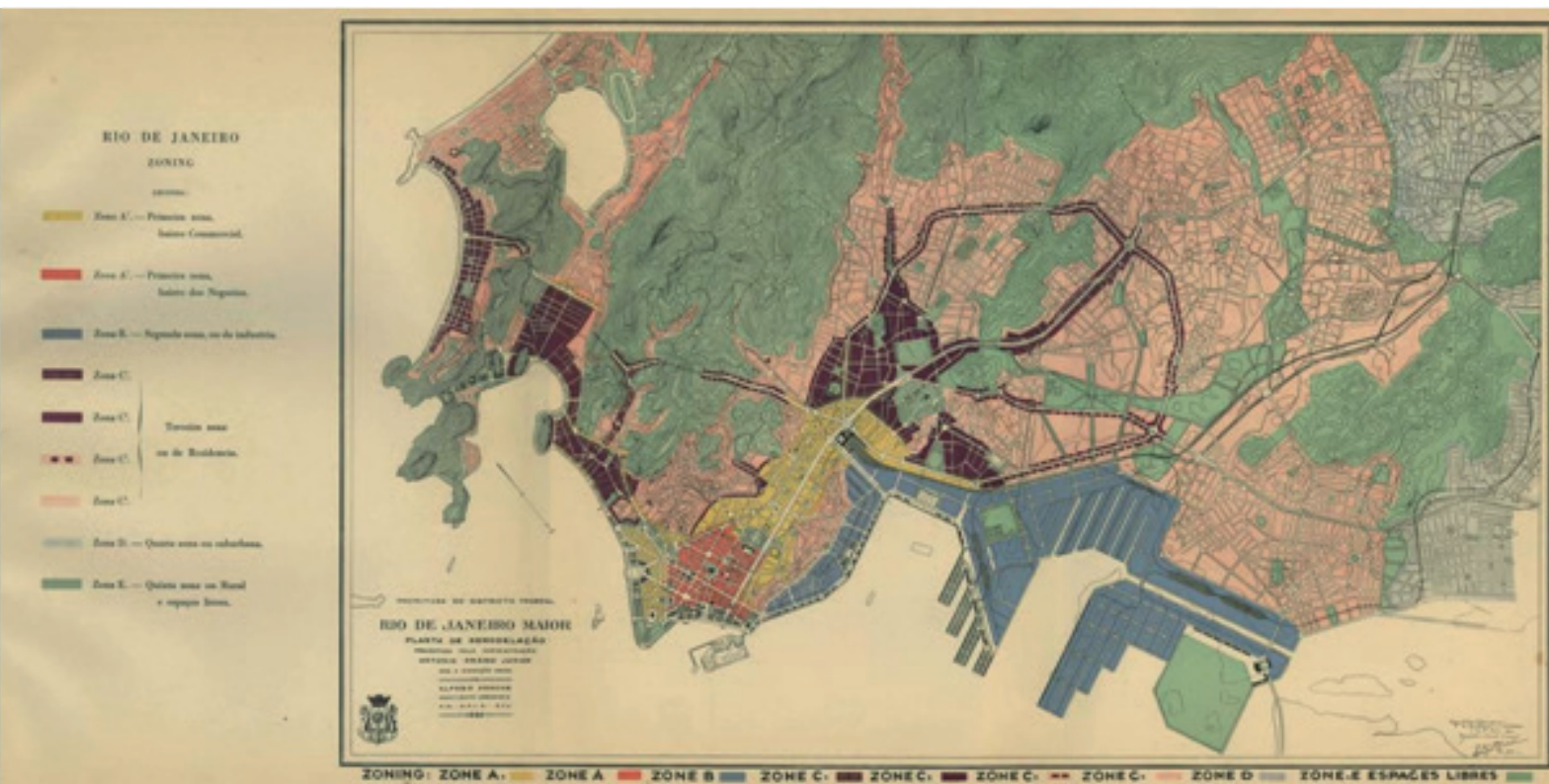
Villaça, 1999.



Plano de avenidas do prefeito Prestes Maia, 1935.

**Figura 6:** Plano de Avenidas do Prefeito Prestes Maia, em 1935. Fonte da imagem: [http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c\\_deak//CD/5bd/1rmsp/plans/h2pl-av/pl-av.jpg](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak//CD/5bd/1rmsp/plans/h2pl-av/pl-av.jpg)



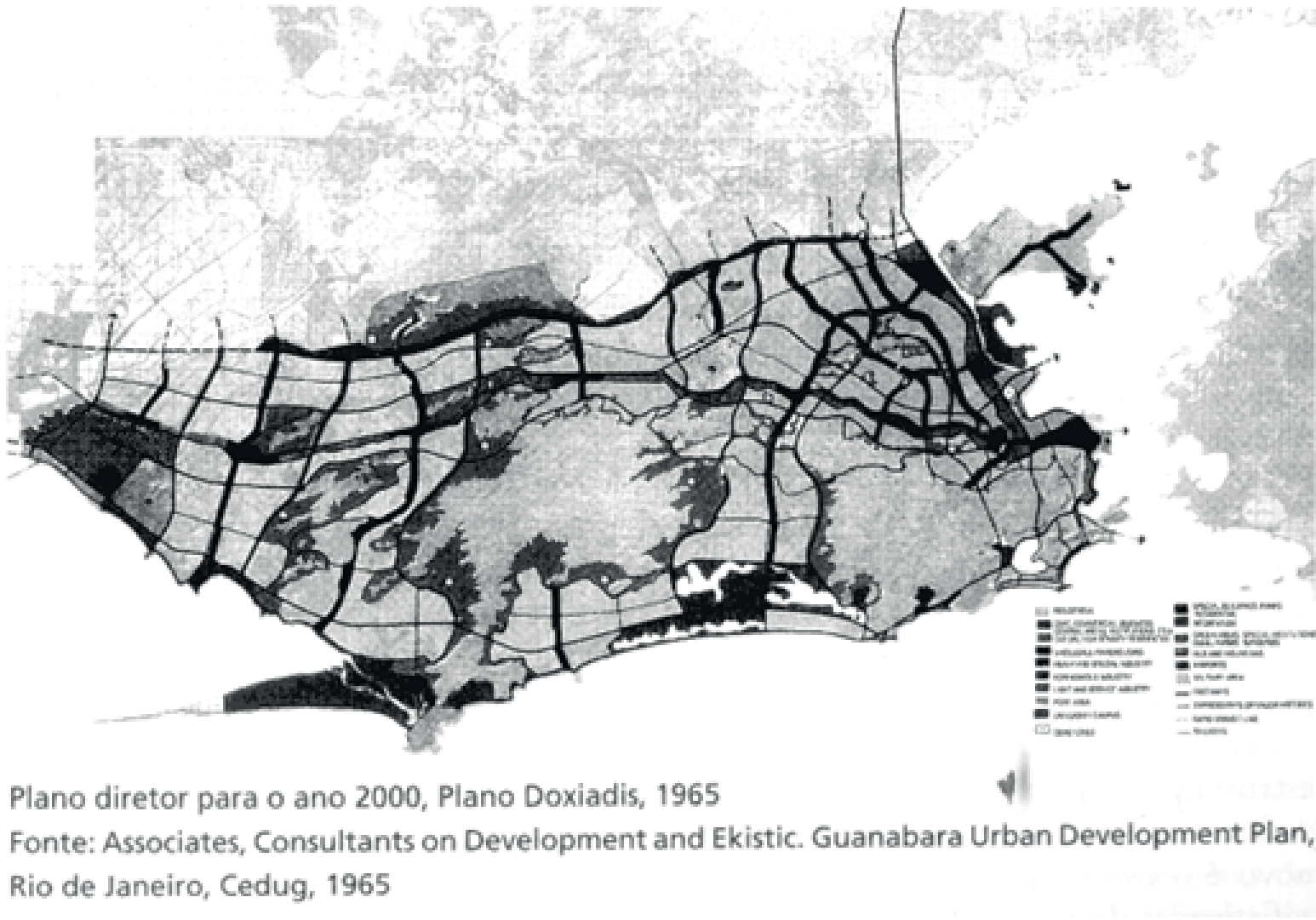


**Figura 7:** Fonte: PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL; AGACHE, A. Cidade do Rio de Janeiro: Extensão-Remodelação-Embelezamento. Paris: Foyer Brésilien, 1930.

## 2º Subperíodo - O Planejamento Integrado e os Superplanos (1965-1971)

O período que se inicia na década de 60 dá início ao planejamento integrado, com a ideia de que os planos não podem ser feitos apenas por suas questões físico-territoriais, mas devem se centrar nos princípios de globalidade, sofisticação técnica e interdisciplinaridade.

Segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade – passa a pregar a ideologia dominante – é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana: eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região. Sem isso não seria possível resolver os ‘problemas urbanos’ que se avolumavam. (VILLAÇA, 1999: 211-212).



Plano diretor para o ano 2000, Plano Doxiadis, 1965

Fonte: Associates, Consultants on Development and Ekistic. Guanabara Urban Development Plan, Rio de Janeiro, Cedug, 1965

**Figura 8:** Plano Diretor para o ano 2000. Fonte: Leme (1999, p. 359)

### 3º Subperíodo - Os “Planos sem Mapa” (1971-1992)

Nos anos 70, os planos foram reduzidos em suas formas e conteúdos, desenvolvendo apenas um conjunto de diretrizes, objetivos e políticas gerais. Estes eram elaborados pelos técnicos da administração pública e quase sem diagnóstico e dados estatísticos, eram os chamados “planos sem mapa”.

Esvaziado de seu conteúdo e reduzido a discurso, alteram-se os conceitos de “plano” e “planejamento”. O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, ‘desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado’, mesmo que procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, na verdade, ocultá-las. (VILLAÇA, 1999: 221).



### **3 - O TERCEIRO PERÍODO (1992 - 2001)**

Esta fase reflete a atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cuja principal conquista foi a inserção dos capítulos 182 e 183 que tratam da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, definindo a função social da cidade e da propriedade. Nele estão previstos os instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros para a implementação da Política Urbana, dentre eles o Plano Diretor, que deve contar com a participação popular na sua elaboração, efetivação, monitoramento e avaliação.

O Plano Diretor Participativo consiste em um conjunto de princípios e regras orientadoras para os agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. Deve ser construído a partir de uma leitura da cidade, envolvendo temas e questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais. Além disso, sua elaboração é realizada de forma participativa, contemplando todos os segmentos da sociedade na busca de diretrizes para a expansão urbana e na definição dos meios a serem utilizados. Em seu escopo estão contidos o Macrozoneamento, os elementos de estruturação urbana, os instrumentos urbanísticos, financeiros e jurídicos, as políticas setoriais e os sistemas de participação social, bem como diretrizes para o planejamento urbano e o direito à cidade.

Denomina-se direito à cidade o acesso universal aos bens públicos existentes no território, tais como os expressos no artigo 6º da Constituição Federal (educação; saúde; alimentação; trabalho; moradia; transporte; lazer; segurança). David Harvey o descreve como:

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a si mesmos por mudar a cidade. É, sobretudo, um direito coletivo, ao invés de individual, pois esta transformação inevitavelmente depende do exercício de um poder coletivo para dar nova forma ao processo de urbanização. O direito a fazer e refazer nossas cidades e nós mesmos é, como quero argumentar, um dos mais preciosos, e ainda assim mais negligenciados, de nossos direitos humanos (HARVEY, 2008).

O direito à cidade remete aos conceitos de justiça social, aos quais todos os cidadãos possam ter direito à mesma qualidade de vida, podendo usufruir de forma igualitária do meio ambiente existente, o que ainda não ocorre no Brasil, já que muitas famílias ainda vivem em áreas de risco ou em prédios ociosos, subutilizados nos grandes centros urbanos que foram abandonados conforme as cidades foram ganhando outras formas e direção de crescimento e concentração de atividades.

Para garantir o pleno direito à cidade, um dos instrumentos urbanísticos é o planejamento urbano que deve levar em conta as origens, culturas, sociabilidade e tradições do lugar. Cada plano deve ser devidamente adequado para o lugar onde se planeja, de modo que não seja desvinculado do seu território, além de considerar que são para as pessoas que se faz planejamento urbano: para que todos possam usufruir de forma igualitária da cidade como um todo, para que a segregação provocada pelos espaços construídos não mais exista enquanto expressão da sociedade.

## Planejamento Urbano em Guarulhos

A cidade de Guarulhos se expandiu em função da chegada da Estrada de Ferro da Cantareira com a instalação do Ramal Guapyrá - Guarulhos, em 1915, facilitando o escoamento da produção de madeira, pedra e tijolos fabricados em olarias da região. O ramal tinha cinco estações: Vila Galvão, Torres Tibagy, Gopoúva, Vila Augusta e Guarulhos. Em 1945, a Base Aérea de São Paulo (BASP) foi transferida do Campo de Marte para Cumbica, o que possibilitou o plano de construção do Aeroporto Internacional de Cumbica, inaugurado em 1985. Também contribuíram para essa expansão a construção das rodovias Dutra e Fernão Dias, que aproximou a cidade a São Paulo, fazendo com que o crescimento industrial também fosse acelerado na cidade.

Em 1969 foi elaborado o Plano Urbano de Guarulhos (PUG) pelo arquiteto Jorge Wilhein, com o intuito de se traçar diretrizes para o desenvolvimento integrado do território, tendo sido implantado somente o Aeroporto Internacional de Guarulhos e a Rodovia Hélio Smidt, embora o projeto fosse ambicioso, prevendo inclusive o deslocamento do centro da cidade.



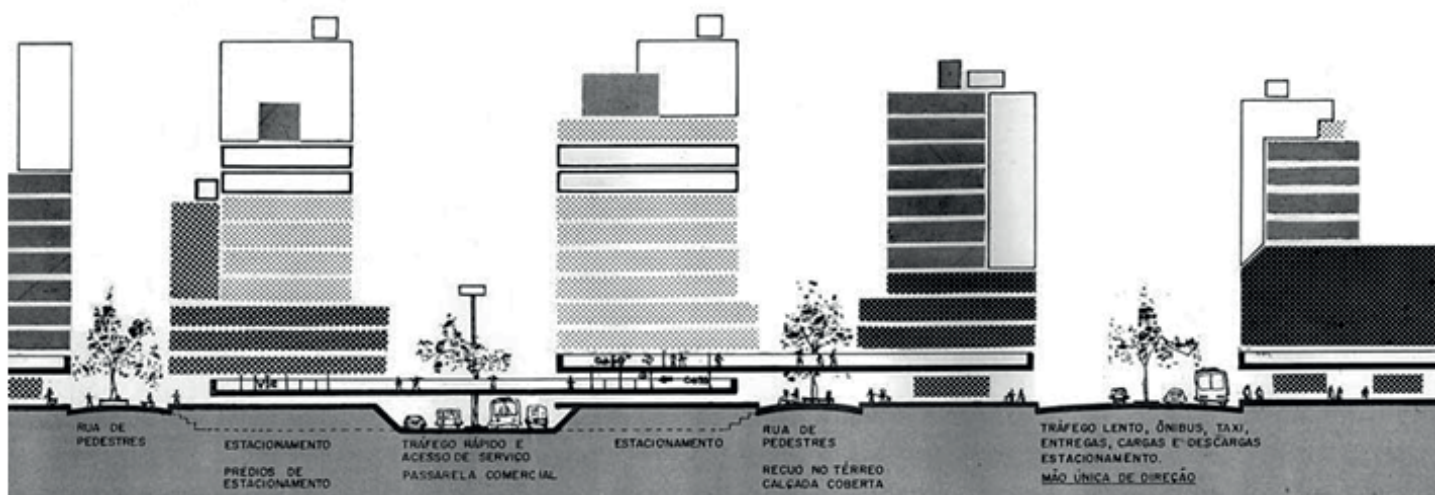
**Figura 9:** Mapa da Área urbanizada anterior ao plano, Jorge Wilhein, 1969.

**Fonte:** <http://www.jorgewilhein.com.br/legado/Galeria/visualizar/621>



**Figura 10:** Mapa de Proposta Sistema Viário e Aeroporto, Jorge Wilhein, 1969.

**Fonte:** <http://www.jorgewilhein.com.br/legado/Galeria/visualizar/621>



**Figura 11:** Corte Ilustrativo do Novo Centro, Jorge Wilhein, 1969.

**Fonte:** <http://www.jorgewilhein.com.br/legado/Galeria/visualizar/621>

Em 2004, o município aprovou seu primeiro plano diretor, por meio da Lei nº 6.055, de 30/12/2004, após a obrigatoriedade da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001. Este plano ainda é vigente no município e contou com a participação popular na sua elaboração.

Em 2017, o Executivo Municipal retomou a revisão do Plano Diretor, que, neste momento, se encontra em processo de finalização para envio à Câmara dos Vereadores. Nele estão previstos as áreas prioritárias de estruturação urbana, os instrumentos necessários para implementar o cumprimento da função social da propriedade, a implantação do sistema de planejamento municipal e a articulação entre as políticas setoriais.

Os Planos Setoriais são princípios temáticos que irão nortear os permanentes ajustes nas normas da cidade nos próximos anos, entendidos como o conjunto de diretrizes e ações a serem implementadas pelo Poder Público Municipal.

## **PROCESSO DE VERTICALIZAÇÃO RESIDENCIAL E ADENSAMENTO POPULACIONAL**

O crescimento urbano pode ser definido como a expansão da própria cidade em sua malha urbana, sendo que a produção do espaço urbano é influenciada por diversos fatores como conjuntura econômica, investimentos públicos e privados, projetos estruturantes de outras esferas de governo, construções informais, potencializando conflitos entre diferentes atores sociais e suas respectivas agendas.

Analisar o crescimento urbano da cidade requer olhar essas diversas facetas, exigindo do poder público municipal levantamento, sistematização, disponibilização e análise de dados e informações dos diversos setores que atuam nas políticas setoriais que constituem a Política Urbana, como habitação, mobilidade urbana, saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos), além da regularização fundiária e

produção imobiliária formal e informal.

Diante da complexidade do assunto e da precariedade dos dados disponíveis, estabelecemos um recorte no crescimento urbano, analisando o processo de verticalização e adensamento urbano somente na tipologia de uso e ocupação do solo para fins residenciais, que ocorreu em Guarulhos a partir da década passada. A análise refere-se principalmente à implantação de conjuntos residenciais do tipo horizontal e vertical – R3 e R4, respectivamente, a partir da sistematização dos dados de licenciamento de construções prediais obtidos nos registros administrativos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

A dinâmica imobiliária impacta diretamente o desenvolvimento urbano das cidades e no caso de Guarulhos, verifica-se um processo de adensamento vertical, que tem alterado totalmente a sua paisagem urbana em algumas regiões, além de impactar a infraestrutura urbana e social. Ao mesmo tempo, ocorre um espraiamento da expansão urbana do centro em direção a outras regiões, revelando novas centralidades, impulsionadas pelo poder público a partir dos investimentos em infraestrutura urbana, principalmente na região dos Pimentas. Nesta dinâmica também são formadas as chamadas áreas peri-urbanas (TORRES, 2007a), que podem ser identificadas e delimitadas a partir da precariedade de saneamento ambiental, área residencial por habitante ou taxas de crescimento demográfico, se consideramos o modelo de urbanização por expansão de periferias.

É clara a utilização pelos incorporadores de estratégias orientadas pela inovação comercial e pela transformação do uso do solo. Os investimentos concentram-se, inicialmente, em bairros nobres ou bairros populares em processo de infiltração pelas camadas de maior renda. Quando ocorre o início de saturação dessas áreas, como conseqüente encarecimento da terra, produz-se o deslocamento dos incorporadores para outros bairros que apresentam vantagens locacionais nas quais as estratégias de renovação podem ser repetidas (Ribeiro,1996).

A dinamização da produção imobiliária formal em Guarulhos pode ser dividida em duas fases, tendo 2007 como marco em função da conjuntura macroeconômica. É importante ressaltar que neste ano também passou a vigorar a atual legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo – Lei Municipal nº 6.253/07. Anteriormente a 2007 já se percebe a implantação de empreendimentos de alto padrão, com três e quatro dormitórios. Essa não é uma característica exclusiva de Guarulhos, mas resultado da ausência de uma política pública para habitação de interesse social, que aparentemente implicou em especialização de boa parte do setor imobiliário no chamado mercado de “alto padrão”. A baixa capacidade de poupança e a ausência de financiamento adequado para casa própria em função das elevadas taxas de juros contribuem para o estancamento da produção imobiliária para a classe média (TORRES, 2007b, p. 20).

Na fase pós – 2007, em meio à crise econômica mundial, o Governo Federal adotou a medida de intervenção no mercado, desonerando o processo produtivo por meio da retirada temporária do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, na tentativa de manter os níveis de produção, estimular o consumo e garantir os índices de emprego. Neste contexto, destacaram-se a indústria automobilística e o setor de construção civil, sendo que na segunda, percebe-se a atuação do Estado tanto na produção quanto na formação da demanda para o consumo desses bens produzidos. Em



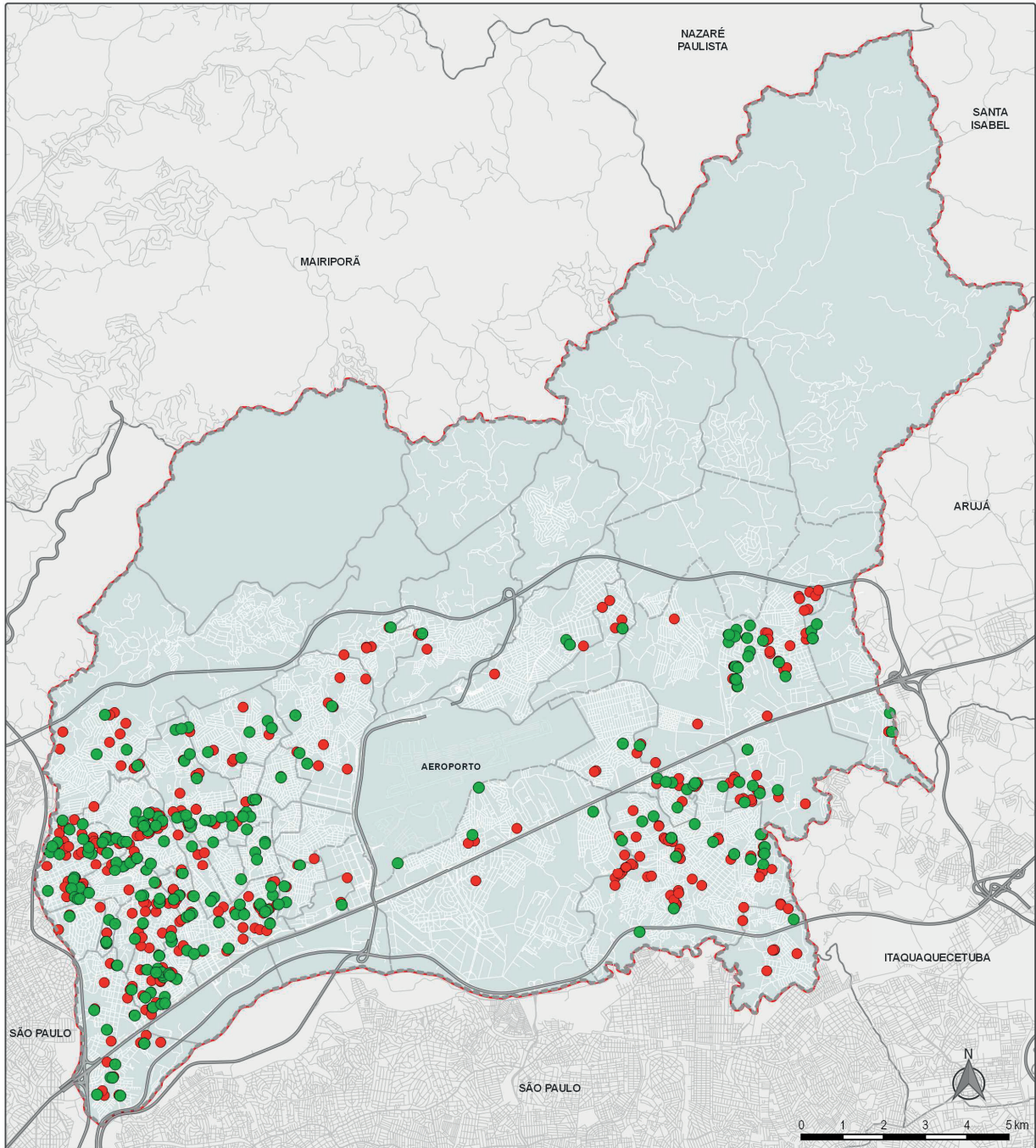
relação ao processo produtivo, percebe-se a partir de 2009, a estruturação do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV para alavancar a construção de moradia popular. A comercialização foi estimulada a partir do fortalecimento dos mecanismos de acesso ao financiamento, por meio da ampliação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que compõem o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

A produção da moradia passa a depender da existência de um financiamento especial que solvabilize amplamente a demanda, isto é, de longo prazo e com baixa taxa de juros. Em suma, depende da existência de linhas de crédito formadas por um capital de empréstimo sub-remunerado. A intervenção do Estado torna-se necessária para garantir um fluxo permanente de capital com tal característica, através de sistemas financeiros especializados (Ribeiro,1996, p.19).

O Programa MCMV dinamizou a economia e somente em Guarulhos, em 2010, a Caixa Econômica Federal - CEF, principal agente financeiro do mercado imobiliário, concedeu R\$ 724 milhões para 9.270 contratos, representando um aumento de 72% sobre o valor investido em 2009, que foi de R\$ 420 milhões para 4.367 contratos (Portal VGV).

Os dados que serão apresentados referem-se à etapa de licenciamento urbano, que para conjuntos residenciais com mais de 10.000m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados) de área construída ou com mais de 101 unidades habitacionais é precedido pela emissão das Diretrizes Urbanísticas que apresenta as condicionantes para a elaboração do projeto. Após a aprovação do projeto pela Prefeitura, é emitido o Alvará de Construção, sendo autorizada a incorporação e o lançamento do empreendimento para comercialização das unidades. Concluída a implantação do empreendimento, emite-se o Certificado de Conclusão de Obra - Habite-se, que permite a ocupação das unidades.

Os dados levantados e sistematizados referem-se aos Alvarás de Construção emitidos no período compreendido entre os anos 2007 e 2017 e as Certidões de Conclusão de Obras – CCO entre os anos 2010 a 2017. No caso dos empreendimentos residenciais do tipo vertical, o Alvará de Construção fornece dados como área total construída, além do total de unidades habitacionais a serem entregues e pode ser adotado como um indicador de tendência de crescimento urbano e adensamento construtivo e populacional, pois trata-se ainda de uma expectativa, já que o empreendimento pode não ser implantado. Em relação ao Certificado de Conclusão de Obra – CCO, já aponta a consolidação da situação do empreendimento e, por consequência, todas as mudanças previstas para a região. O **Mapa 1 - Alvarás e CCO**, apresenta os dois tipos de documentos expedidos no período 2007 a 2017, indicando as áreas mais procuradas para produção imobiliária formal no período.



Alvarás de Construção e CCOs (Habite-ses) R3 e R4



Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
Departamento de Gestão Urbana  
Divisão de Planejamento  
Seção Técnica de uso e Ocupação do Solo

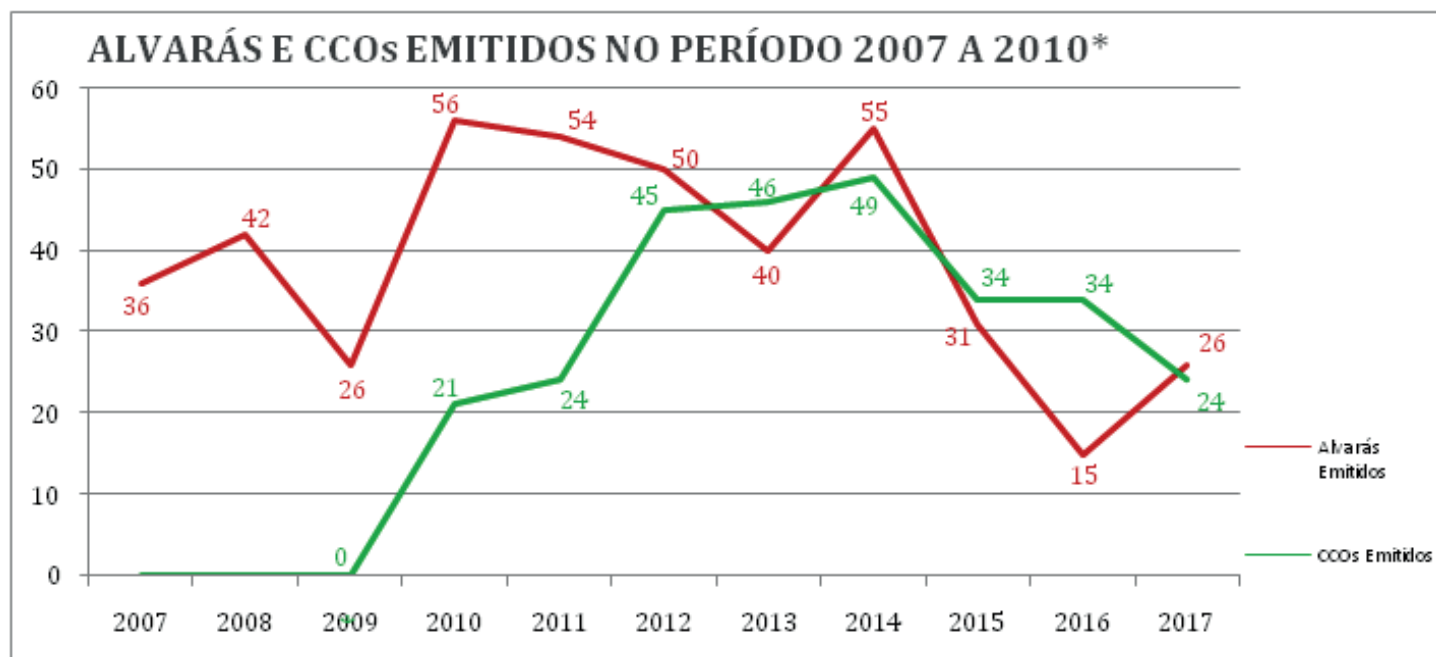
- Alvarás 2007 a 2017 [432]
- Certificado de Conclusão de Obra 2010 a 2017 [277]

Fonte: Alvarás de Construção 2007 a 2017; CCOs 2010 a 2017.  
SDU/Dep de Licenciamento Urbano/Div Téc de Licenciamento de Edificações.

### Mapa 1 - Alvarás e CCO

A sobreposição entre os dados de alvará e de certidão de conclusão de obra, representados pelos pontos nas cores vermelha e verde, respectivamente, possibilitam visualizar as regiões onde se concentra o processo de verticalização, bem como onde o crescimento urbano já se efetivou, ou seja, as obras foram concluídas.

A diferença entre essas duas etapas da produção imobiliária é verificada no gráfico abaixo, que demonstra a dinâmica do processo de licenciamento urbano, no qual a emissão de certidão de conclusão de obra apresenta um lapso em relação ao alvará de construção, que representa o período de implantação do empreendimento.

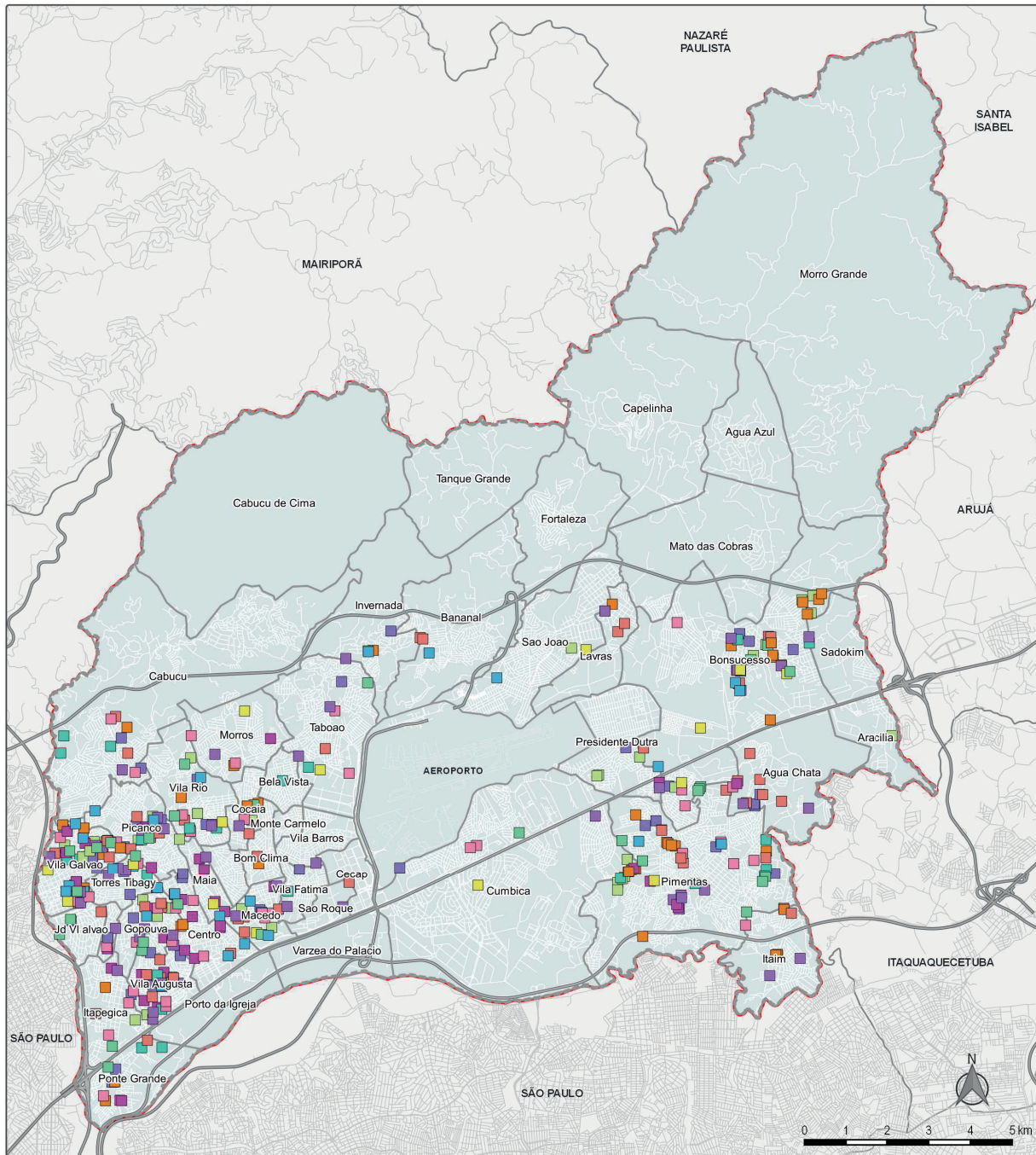


**Gráfico 1:** Relação de Alvarás e CCOs emitidos no período 2007 a 2017

**Fonte:** Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

No período entre 2007 e 2017 foram emitidos 431 Alvarás de Construção, ocorrendo um pico entre os anos 2010 e 2014, com queda substancial em 2013, recuperação em 2014 e novamente apresentando queda nos anos seguintes. No total de alvarás concedidos por bairro destacam-se os bairros de Bonsucesso (50), Centro (22), Gopoúva (20), Pimentas (54), Vila Augusta (28) e Vila Galvão (53). Há, ainda, o bairro Água Chata que embora apresente um número mais baixo de alvarás (12), tem acréscimo populacional relativo acima dos demais bairros (**Mapa 2 - Alvarás por ano**).





Alvarás Emitidos por Ano no Período 2007 a 2017



Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
 Departamento de Gestão Urbana  
 Divisão de Planejamento  
 Seção Técnica de uso e Ocupação do Solo

**ALVARÁS 2007 A 2017**

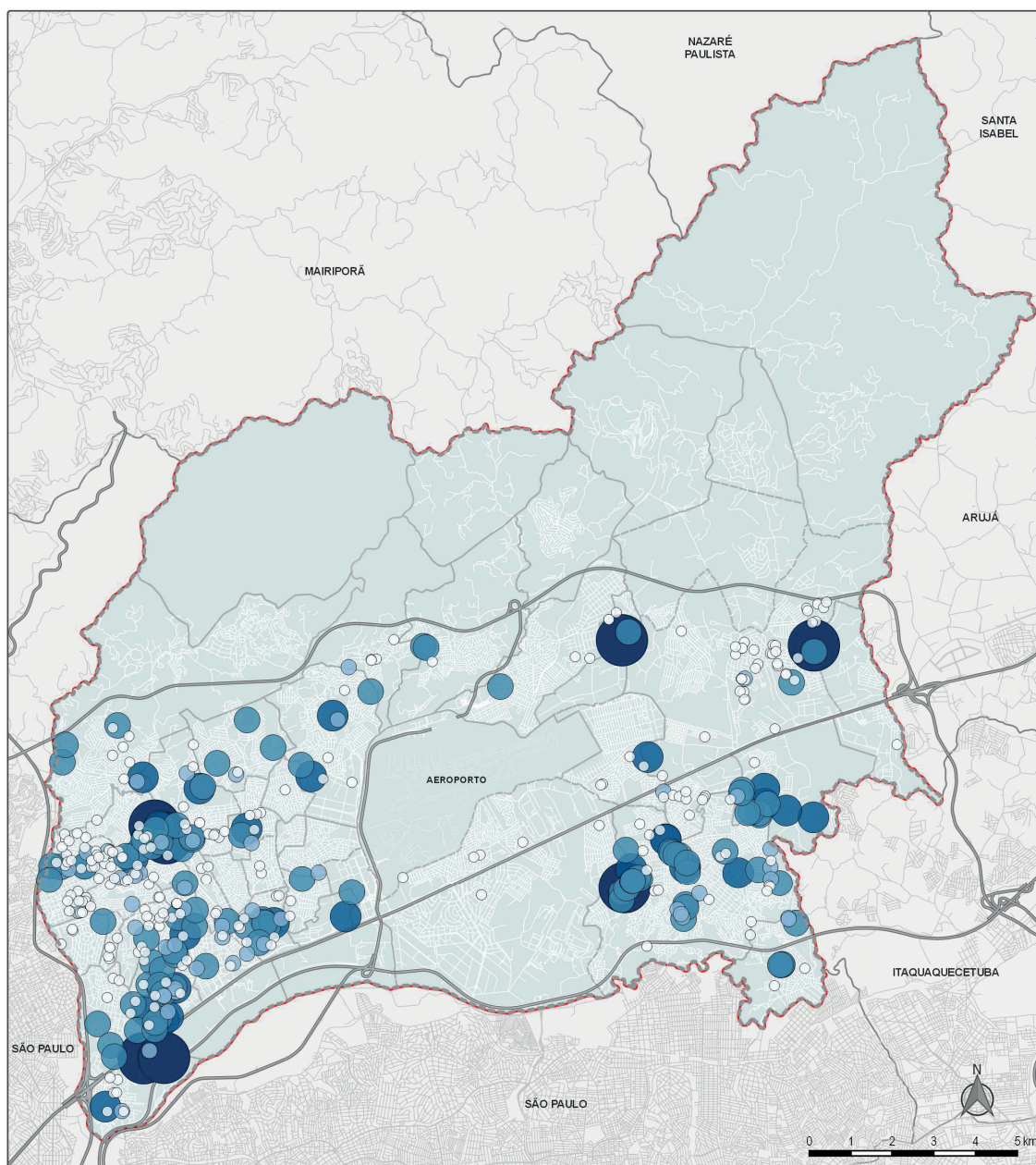
■ 2007 [36]	■ 2011 [54]	■ 2015 [31]
■ 2008 [42]	■ 2012 [50]	■ 2016 [15]
■ 2009 [26]	■ 2013 [40]	■ 2017 [26]
■ 2010 [56]	■ 2014 [55]	

Fonte: Alvarás de Construção 2007 a 2017. SDU/Dep de Licenciamento Urbano/Div Téc de Licenciamento de Edificações.

**Mapa 2 – Alvarás por ano**



Em relação ao adensamento construtivo, a área construída, prevista para ser acrescentada é de aproximadamente 9,7 milhões de metros quadrados, chegando a algo em torno de 83 mil unidades habitacionais entregues, conforme se verifica no **Mapa 3**.

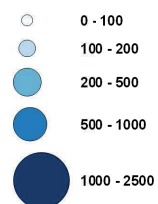


**Unidades Habitacionais**



Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
Departamento de Gestão Urbana  
Divisão de Planejamento  
Seção Técnica de uso e Ocupação do Solo

Unidades Habitacionais por Alvará



Fonte: Alvarás de Construção 2007 a 2017. SDU/Dep de Licenciamento Urbano/Div Téc de Licenciamento de Edificações.

**Mapa 3 - Unidades Habitacionais por Alvará**

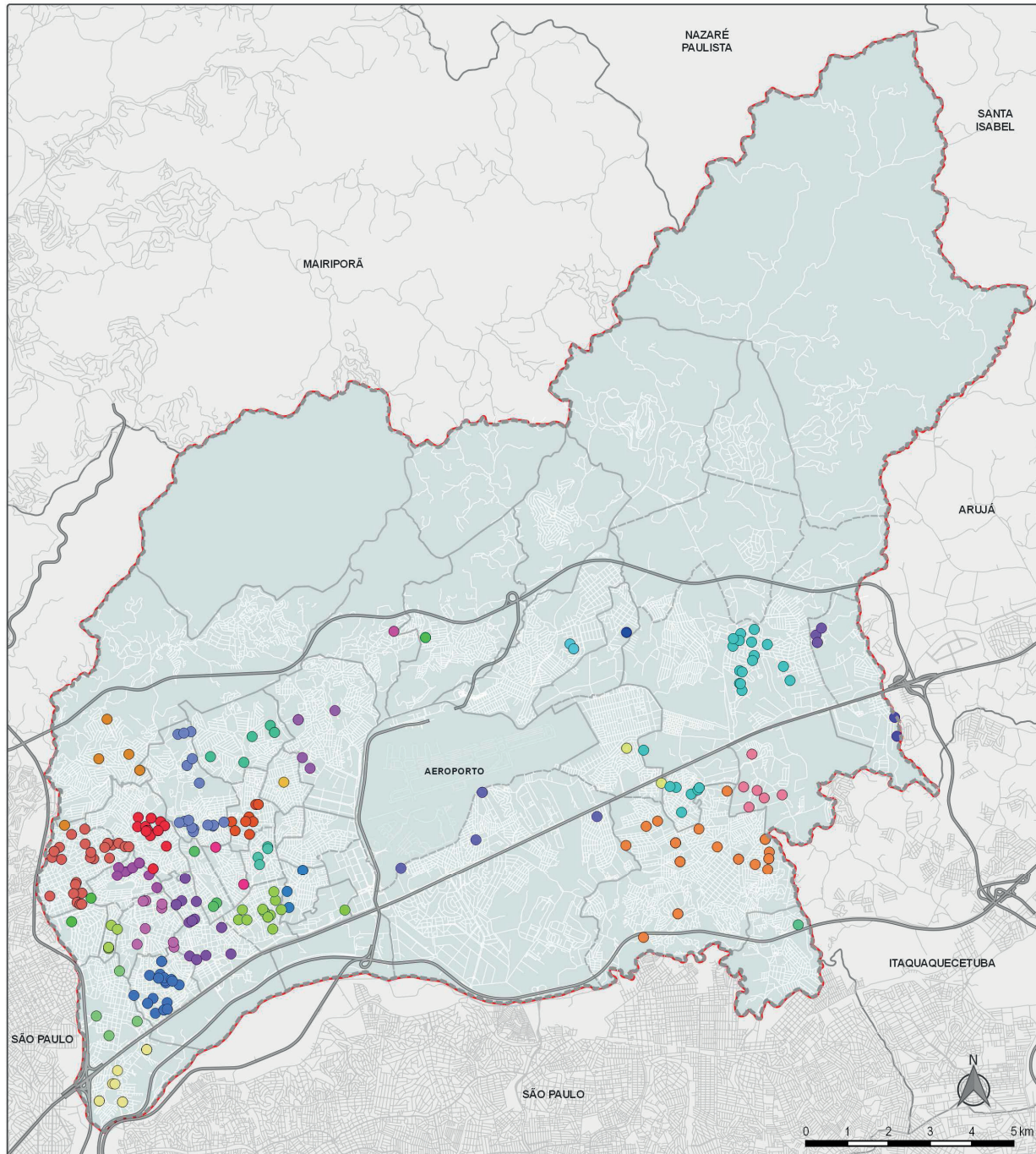
Percebe-se que a concentração de empreendimentos permanece na região central da cidade, mas com predominância daqueles com menos de 100 unidades habitacionais, sendo que na região dos Pimentas também há número significativo de empreendimentos, mas ao contrário, com predominância dos que apresentam mais de 200 unidades.

Ao passar a análise para a emissão de Certificados de Conclusão de Obra - CCO no período de 2010 a 2017 obtemos números um pouco diferentes dos alvarás, pois foram emitidos 277 CCOs e a área construída entregue foi de aproximadamente 5 milhões de metros quadrados, o que representa em torno de 50% da área total prevista. Os bairros que se destacaram na implantação dos empreendimentos são: Pimentas (26), Vila Galvão (26), Bonsucesso (24) e Vila Augusta (23), conforme **Mapa 4 - CCO por Bairro**. Em relação às unidades habitacionais, foram entregues aproximadamente 48.800, que também representa cerca de 60% do total previsto.

A partir do número de unidades habitacionais entregues podemos estabelecer o contingente populacional nesses empreendimentos considerando o número médio de moradores por domicílio aferido no Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no qual se constatou que Guarulhos apresenta 3,37 habitantes por domicílio, totalizando aproximadamente 165.000 pessoas,

Para exemplificar esse impacto, destacamos o bairro Água Chata, para o qual foram emitidos 12 Alvarás de Construção, tendo sido concretizados 6 empreendimentos, totalizando aproximadamente 2.400 unidades habitacionais ao bairro e em relação ao adensamento populacional, estima-se um contingente populacional em torno de 8.000 habitantes. Partindo da hipótese de que essa população não residia neste bairro, somada à população levantada no Censo de 2010, que contabilizava 7.936 habitantes, o bairro passaria a contar com 16.024 moradores, ou seja, um incremento populacional de mais de 100%, considerando apenas a implantação desses empreendimentos. Essa análise é meramente ilustrativa, pois considera apenas a implantação dos empreendimentos, sem levar em conta os dados de nascimento, óbito e fluxos migratórios, elementos que compõem a dinâmica populacional.





**Certificados de Conclusão de Obra por Bairros**



**PREFEITURA DE GUARULHOS**

Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
Departamento de Gestão Urbana  
Divisão de Planejamento  
Seção Técnica de uso e Ocupação do Solo

● Água Chata [6]	● Cumbica [5]	● Maia [3]	● São Roque [1]
● Aracília [2]	● Fátima [4]	● Morros [6]	● Taboão [6]
● Bananal [2]	● Gopouva [11]	● Paraventi [2]	● Torres Tibagy [9]
● Bela Vista [1]	● Invernada [1]	● Picanço [16]	● Tranquilidade [6]
● Bom Clima [4]	● Itaim [1]	● Pimentas [26]	● Vila Augusta [23]
● Bonsucesso [24]	● Itapegica [4]	● Ponte Grande [13]	● Vila Galvão [26]
● Cabuçu [6]	● Jardim Vila Galvão [2]	● Presidente Dutra [3]	● Vila Rio [16]
● Centro [19]	● Lavras [2]	● Sadokim [4]	
● Cocaia [8]	● Macedo [12]	● São João [3]	

Fonte: CCOs 2010 a 2017. SDU/Dep de Licenciamento Urbano/Div Téc de Licenciamento de Edificações.

## Mapa 4 - CCO por Bairro



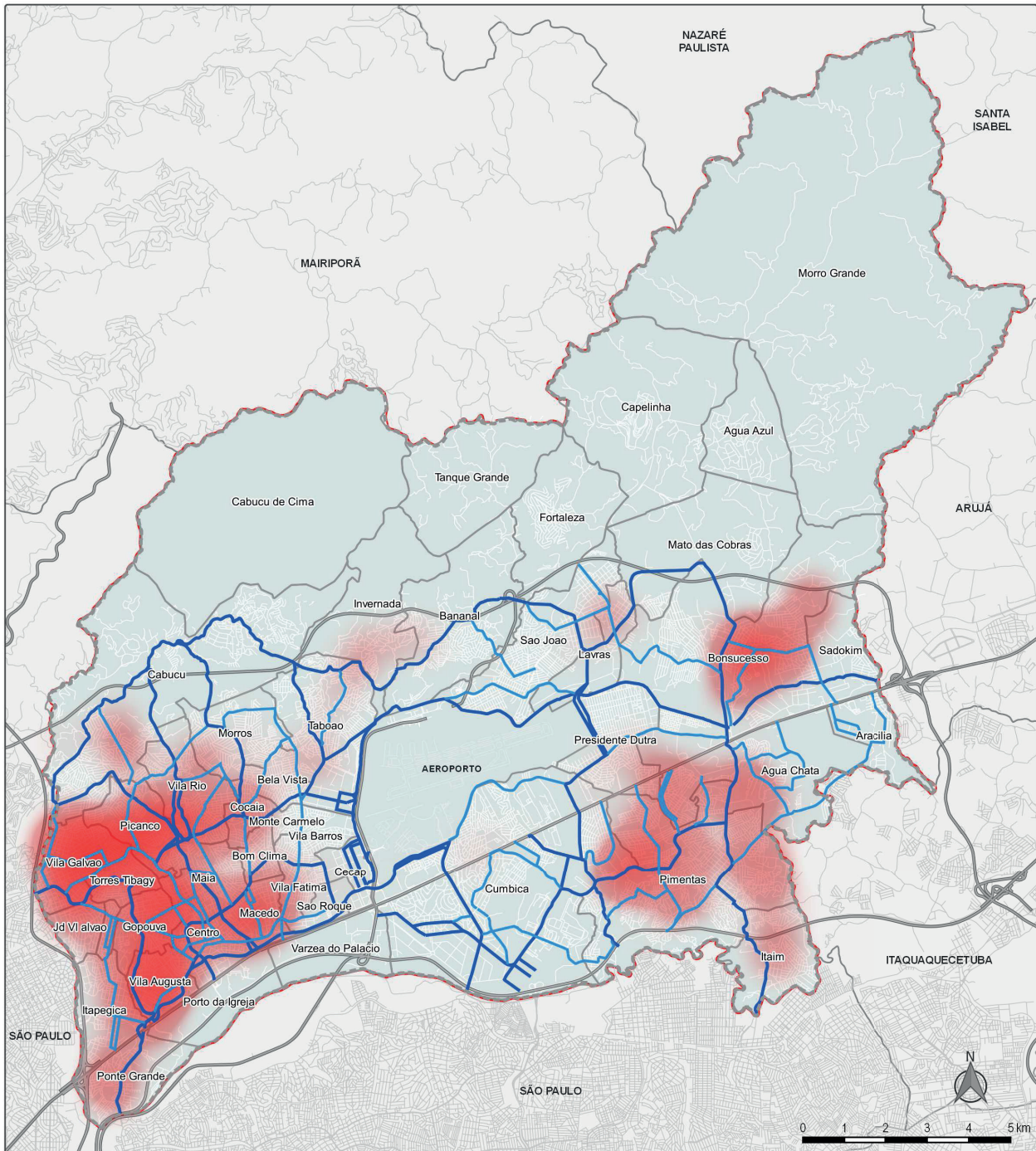
O adensamento populacional decorrente das construções verticais implica em sobrecarga da infraestrutura urbana e social, exigindo a ampliação de investimentos públicos. O Poder Executivo Municipal, por meio de legislações específicas, tem a prerrogativa de ordenar e até mesmo, em alguns casos, inibir a expansão dessas construções para o uso mais racional do espaço e dos investimentos públicos.

A cidade de Guarulhos está na etapa final do processo de revisão do Plano Diretor, o qual está orientado pelo conceito de cidade compacta, em que é possível morar, estudar, trabalhar e ter lazer com o menor deslocamento pela cidade, ou seja, aproximar essas atividades no mesmo bairro. Trata-se de um modelo que busca reorientar as políticas e estratégias de planejamento e desenho urbano, por meio da estruturação e transformação de áreas já existentes, com alta densidade, que proporcionam às pessoas diversidade de usos, serviços e espaços públicos seguros e ativos, favorecendo a interação social. O principal instrumento para a construção desse modelo é o controle e direcionamento do adensamento construtivo e populacional nas áreas prioritárias de estruturação do território definidos pela malha viária, rede de transporte coletivo e centralidades.

Os dados levantados no **Mapa 5 - Mancha Demanda por Alvará** nos mostram que o crescimento urbano aconteceu de forma apartada no espaço urbano. Verificamos dois grandes polos de aumento populacional, um próximo ao centro onde teve início o processo de expansão urbana, e outro na periferia, para onde a cidade está se expandindo – áreas peri-urbanas.

Esse crescimento aponta que além da segregação espacial há também a segregação por classe social no território, configurando a segregação socioespacial e os processos de gentrificação. Mesmo com as diretrizes para a política habitacional introduzidas pelo Estatuto da Cidade nos anos 2000, com possibilidades de aplicação de instrumentos para a implantação da função social da propriedade na cidade, e, posteriormente, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), de 2009, nota-se que o crescimento mais próximo ao centro se dá pela própria dinâmica do mercado imobiliário formal, enquanto nas regiões peri-urbanas há o incentivo à produção de habitação de interesse social.

O programa MCMV, implementado para solucionar o déficit habitacional do Brasil, incentivou a iniciativa privada na construção de moradias populares, mas, por questões de valor da terra, localização e terrenos vazios escassos, essas moradias estão localizadas nas áreas mais periféricas e desprovidas de infraestrutura urbana e social, reproduzindo o padrão periférico de urbanização.



**Demanda de Alvarás R3 e R4**



**PREFEITURA DE GUARULHOS**

Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
Departamento de Gestão Urbana  
Divisão de Planejamento  
Seção Técnica de uso e Ocupação do Solo

**Maior Demanda por Alvarás**

**Estrutura Viária**

**Via Arterial 1**

**Via Arterial 2**

**Rodovias**

Fonte: Alvarás 2007 a 2017. SDU/Dep de Licenciamento Urbano/Div Téc de Licenciamento de

**Mapa 5 - Mancha Demanda por Alvará**

## DESAFIOS

Diante da complexidade de monitorar e avaliar a execução da política urbana, faz-se necessária a implantação de mecanismos de monitoramento dos processos de produção da cidade, tanto no setor imobiliário quanto no setor de obras públicas. Por outro lado, além da produção do espaço urbano, é importante a análise da distribuição das pessoas no território - estrutura socioespacial, para identificar possíveis processos de gentrificação, na perspectiva da “dinâmica de expulsão de moradores que pertencem a classes sociais menos favorecidas de certas áreas urbanas, comumente em decorrência de valorização imobiliária dessas áreas (...). A lógica de valorização sistemática dos ativos imobiliários nas áreas mais nobres da cidade tem impactos substanciais para toda a dinâmica urbana, uma vez que menos moradores terão acesso a essas áreas” (TORRES, 2007b, p.19-20).

Um possível eixo para essa gentrificação é a região norte do município, em direção às áreas de proteção ambiental, especialmente os bairros Bananal, Fortaleza, Invernada, Morro Grande, Mato das Cobras e Tanque Grande, que tem considerável crescimento populacional identificado desde o período intercensitário 1991-2000 e cuja tendência continua a ser verificada no Censo 2010. Em se confirmando esse processo, podemos afirmar que Guarulhos segue o padrão de urbanização por expansão de periferia. Essas periferias formam a chamada cidade ilegal, em que estão presentes a vulnerabilidade social e ambiental, o que segue o padrão de urbanização brasileiro, em que se apresenta duas características marcantes no modo de “fazer cidades”: “insustentabilidade” e baixa qualidade de vida de parcelas significativas de suas populações, criando um espaço dual formado pelas cidades formal e informal.

Por fim, diante da diversidade de dados e da importância da sua sistematização para a gestão da cidade, torna-se essencial a concretização do Sistema de Planejamento Municipal previsto no Plano Diretor para monitorar a execução das políticas públicas, subsidiar o processo de tomada de decisão e disponibilizar ferramentas para que a sociedade civil possa acompanhar as ações de governo. O Observatório de Políticas Públicas, instituído pelo Decreto Municipal 34.414/2017 já é uma iniciativa que visa a sistematização e divulgação dos estudos técnicos realizados pelos diferentes setores da administração pública municipal e de organizações parceiras.

Essa edição do Observatório de Políticas Públicas abordou aspectos distintos do planejamento urbano, bem como a dinâmica atual da expansão da cidade de Guarulhos. O adensamento populacional apresenta-se como um fato nas grandes cidades brasileiras, colocando maior pressão sobre os serviços públicos existentes. Essa situação reforça a importância de se pensar a gestão pública de forma integrada e articulada.

Os moradores de Guarulhos têm o direito de usufruir de todos os serviços e equipamentos públicos de forma igualitária. Cabe ao poder público o dever de garantir esse direito. Pensar a cidade nessa perspectiva é um dos desafios postos ao Poder Público para garantir uma cidadania plena.

**Devanir Cavalcante**

Subsecretário de Assuntos Institucionais - Secretaria de governo



## REFERÊNCIAS

- BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (Org.) **Planos Diretores Municipais: Novos conceitos de planejamento territorial**. SP: Annablume, 2007.
- FREITAS, R. **Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual**. *Humanae*, v.1, n.3, p. 44-53, Dez. 2009.
- HARVEY, D. (setembro-outubro de 2008). **The right to the city**. *New Left Review*. *New Left Review*. II (53): 23-40.
- LEME, M. C. S. (coord.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU-USP/FUPAM, 1999.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 1ª edição, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Metrópoles desgovernadas**. *Estud. av.*, Abr 2011, vol.25, no.71, p.7-22.
- Plano Urbanístico de Guarulhos. **Wilheim, J.** (consulta em sítio eletrônico), s/d. Disponível em <http://www.jorgewilheim.com.br/legado/Projeto/visualizar/1690> - acesso em 18/05/2018 Acesso em 21/05/2018.
- RODRIGUES, A. M. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço**. *Cadernos MetrÓpole*, nº 12, pp 9-25, 2º sem. 2004.
- RIBEIRO, L. C. de Q. ; AZEVEDO, S. de. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: \_\_\_\_\_ **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão habitacional à reforma urbana**. RJ: Editora UFRJ, 1996.
- TORRES, Haroldo da Gama; ALVES, Humberto; OLIVEIRA, Maria Aparecida. Expansão urbana, mercado imobiliário e degradação ambiental em São Paulo. In: HOGAN, Daniel Joseph (org). **Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-NEPO/UNICAMP, 2007a. P165-184.
- TORRES, Haroldo da Gama; GONÇALVES, Renata. O mercado de terras em São Paulo e a continuada expansão da periferia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. RJ, v.9, n.2, nov. 2007b. Disponível em [http://www.anpur.org.br/revistas/rev\\_ANPUR\\_v9\\_n2.pdf](http://www.anpur.org.br/revistas/rev_ANPUR_v9_n2.pdf). Acesso em: 20 dez. 2010.
- VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. IN: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). *O processo de Urbanização no Brasil*. 2º ed. atualizada, São Paulo: EDUSP, 1999. pp 169-243.

## **Prefeito**

Guti

## **Secretaria de Governo**

Paulo Carvalho – Secretário de Governo

Devanir Cavalcante – Subsecretário de Assuntos Institucionais

## **Observatório de Políticas Públicas**

Heber Silveira Rocha – Chefe de Divisão Administrativa  
(Organizador da Edição)

Geisa Teixeira Gonçalves - Chefe de Seção Administrativa

José Adescio de Jesus - Assessor

## **Secretaria de Desenvolvimento Urbano**

Jorge Taiar – Secretário

Elaine Cristina Fontana - Secretária Adjunta

## **Departamento de Gestão Urbana**

Gabriel Rodrigues Arruda - Arquiteto

## **Divisão Técnica de Planejamento**

Camila Heleodora de Assis Segantin- Assessora

Fernando de Oliveira Vieira – Sociólogo

Francini Renata Domingues – Bacharel em Direito

Gióia Bispo – Arquiteto

Karina Gabriel Alencar- Arquiteta

Suely AkemiFugiwara Siro - Socióloga



**OBSERVATÓRIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
GUARULHOS



PREFEITURA DE  
**GUARULHOS**  
*Todos nós podemos mais.*