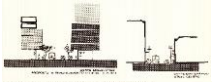
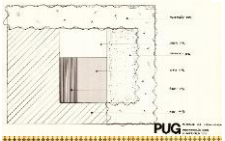
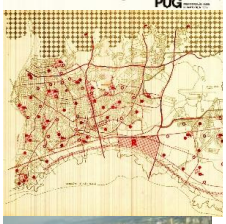






ROBERTO DOS SANTOS MORENO

PLANEJAMENTO URBANO EM GUARULHOS

ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA (1967 A 2016)

Universidade de São Paulo

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

São Paulo - SP
2016

ROBERTO DOS SANTOS MORENO

PLANEJAMENTO URBANO EM GUARULHOS

ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA (1967 A 2016)

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração
Planejamento Urbano e Regional

Linha de pesquisa
Políticas Públicas Urbanas

Orientação
Profª Dra. Marly Namur

.

Exemplar revisado e alterado em relação à versão original, sob responsabilidade do autor e anuência da orientadora.

O original encontra-se disponível na sede do Programa de Pós-Graduação da FAUUSP.

São Paulo, 28 de novembro de 2016

São Paulo – SP

2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DO AUTOR: robertomoreno@usp.br

Moreno, Roberto dos Santos

M843p Planejamento urbano em Guarulhos: entre o discurso e a prática (1967-2016) / Roberto dos Santos Moreno. -- São Paulo, 2016.
330 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.
Orientadora: Marly Namur

1.Planejamento territorial urbano – Guarulhos (SP) **2**.Política urbana **3**.Plano diretor I.Título

CDU 711.4

BANCA EXAMINADORA

Data: ...../...../.....

Nome**: MORENO, Roberto dos Santos**

Título**: Planejamento urbano em Guarulhos, entre o discurso e a prática (1967 – 2016)**

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

BANCA EXAMINADORA

Data: 29/09/2016

Profª. Drª. Marly Namur

Instituição: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Profª. Drª. Maria de Assunção Ribeiro Franco

Instituição: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Profª. Drª. Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim

Instituição: Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Valter Luís Caldana Júnior

Instituição: Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira

Instituição: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

A meus pais Nivaldo e Jorgete,
que sempre me incentivaram a estudar.

À Denise minha companheira de vida,
com amor, admiração e gratidão por sua
compreensão, carinho, presença e incansável apoio ao
longo do período de elaboração deste trabalho.

Às minhas filhas Juliana e Tatiana,
que ajudaram a alimentar esse sonho.

Aos meus netos Lucas e Alexandre,
pela minha ausência às vezes.

AGRADECIMENTOS

À professora e doutora Marly Namur, pela atenção e apoio durante o processo de orientação da tese.

Aos professores das disciplinas do Programa de Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, que nos anos de convivência, muito me ensinaram, contribuindo para meu crescimento científico e intelectual.

À Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pela oportunidade de realização do curso de doutorado.

À Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Guarulhos, por colocar à disposição da pesquisa, os dados da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos, em especial a Paulo Carvalho, secretário de desenvolvimento urbano, Plinio Soares, diretor do departamento de gestão urbana, arquiteta e urbanista Kátia Tani, gerente da divisão de gestão urbana, Maria Cristina Brazan Albertin, gerente da divisão de parcelamento do solo.

Aos meus alunos do curso de Arquitetura e Urbanismo da UNIAN, no incentivo e encorajamento em momentos difíceis.

Se um homem tem um talento e não tem capacidade de usá-lo, ele fracassou. Se ele tem um talento e usa somente a metade deste, ele fracassou parcialmente. Se ele tem um talento e de certa forma aprende a usá-lo em sua totalidade, ele triunfou gloriosamente e obteve uma satisfação e um triunfo que poucos homens conhecerão.

Thomas Wolfe

RESUMO

MORENO, Roberto dos Santos. **Planejamento urbano em Guarulhos, do discurso à prática (1967-2016).** 2016. 150 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Na década de 1950 o Brasil urbanizou-se. As pessoas passaram a se concentrar mais na cidade do que no campo. Essa dinâmica continua até o tempos atuais. Essa concentração de pessoas na cidade é resultado da busca de oportunidades de trabalho, estudo, cultura. No entanto, a concentração traz grandes desafios urbanos: como prover água potável para a população sempre crescente? Como conduzir os esgotos para o tratamento e retorno aos recursos hídricos? Como dotar a cidade de transporte público adequado e eficiente para todos? Como promover o casamento entre o crescimento urbano e o meio ambiente, de modo a garantir a sustentabilidade? Como dotar a cidade de equipamentos comunitários e urbanos de forma a promover a inclusão urbana e social? Como financiar os investimentos públicos de forma a fazer mais com a mesma arrecadação? Cada vez mais é preciso planejar, para curto, médio e longo prazos. O planejamento urbano é um poderoso instrumento para a gestão da cidade. E se ele for participativo, promoverá o ajuste fino necessário para melhorar cada vez mais a qualidade de vida da população. O objetivo deste trabalho é demonstrar em que medida o discurso do planejamento urbano é aplicado na prática, e quais fatores interveem para que isso aconteça. O planejamento urbano é um processo, através do qual surge o plano diretor e outros instrumentos, cujo resultado são as obras e serviços resultantes desse processo. O instrumento de desenvolvimento tratado nesta pesquisa é o plano diretor, mas avança também na análise de outros instrumentos, como o código de obras ou edificações, as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, organização administrativa, financiamento, participação e gestão urbana. Municípios com problemas urbanos e rurais, quando submetidos ao processo de planejamento urbano, apresentam melhores resultados. Este trabalho analisa o processo de planejamento urbano do Município de Guarulhos, localizado na Região Metropolitana de São Paulo, vizinho a São Paulo, município-capital do Estado de São Paulo. O processo de planejamento urbano inicia em 1967 e prossegue em sua trajetória até os tempos atuais. Para tentar compreender o caso de Guarulhos, este trabalho retroage no tempo e no espaço e traça a evolução da cidade e município, através de elementos componentes da estrutura urbana, ligados aos aspectos sociais, econômicos, políticos, administrativos e ambientais, abrangendo o período de 1560 a 1966. O processo de planejamento urbano do Município de Guarulhos foi estudado através do método histórico, compreendendo o período de 1967 a 2016. Ou seja, quase meio século utilizando em maior ou menor grau os instrumentos de desenvolvimento urbano, com o objetivo de encontrar caminhos para enfrentar os desafios emergentes de uma cidade que no início do Século XXI ultrapassou a marca de um milhão de habitantes, tornando-se o município não-capital mais populoso do Estado de São Paulo. Este trabalho procura analisar os dois aspectos do planejamento urbano: o discurso e a prática. Procura responder à questão: o que deu certo no plano diretor? Os resultados desta investigação reforçam a relevância do papel do planejamento urbano na melhoria da qualidade de vida da população e sua participação na gestão dos municípios.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Política Urbana. Planos Diretores. Planos Diretores.

ABSTRACT

MORENO, Roberto dos Santos. Urban planning in Guarulhos, from discourse to practice (1967-2016). 2016. 150 f. Thesis (PhD) - Faculty of Architecture and Urbanism, University of São Paulo, São Paulo, 2016.

In the 1950s Brazil was urbanized. People started to focus more in the city than in the countryside. This dynamic continues to the present day. This concentration of people in the city is the result of looking for opportunities to study, work, culture. However, the concentration brings major urban challenges: how to provide drinking water for the ever growing population? How to conduct the sewage for treatment and return to water resources? How to provide the city with adequate and efficient public transport for all? Promoting marriage between urban growth and the environment, in order to ensure sustainability? How to provide the city with community and urban facilities in order to promote urban and social inclusion? How to finance public investments in order to do more with the same collection? More and more we need to plan for short, medium and long term. Urban planning is a powerful tool for managing the city. And if it is participatory, promote the fine-tuning necessary to constantly improve the quality of life of the population. The objective of this work is to demonstrate to what extent the discourse of urban planning is applied in practice, and which intervene factors to make it happen. Urban planning is a process through which comes the master plan and other instruments, the result of which are the works and services resulting from this process. The development of instrument treated in this research is the master plan, but also advances in the analysis of other instruments such as the code works or buildings, the installment standards, use and occupation, administrative organization, financing, participation. Municipalities with urban and rural problems when submitted to the urban planning process, have better results in reality. This paper analyzes the urban planning process of the municipality of Guarulhos, in the metropolitan region of São Paulo, on the border with São Paulo city, capital of the State of São Paulo. The urban planning process begins in 1967 and continues its path to the present times. To try to understand the city under study, this paper begins by tracing the historical aspects of the evolution of the city and the municipality, through component elements of the urban structure, linked to social, economic, political, administrative and environmental aspects, covering the period 1560 to 1966. The urban planning process of the municipality of Guarulhos was studied by the historical method, comprising the period from 1967 to 2016. That is, almost half a century using a greater or lesser extent urban development instruments, in order to find ways to address the emerging challenges of a city that at the beginning of the XXI century has surpassed one million inhabitants, making it the city's most populous non-capital of the State of São Paulo. This paper analyzes the two aspects of urban planning: the discourse and practice. Seeks to answer the question: what has worked in the master plan? The results of this study reinforce the important role of urban planning in improving the population's quality of life and participation in the management of municipalities.

Keywords: Urban Planning. Urban Policy. Master Plans. Guarulhos.

LISTA DE FIGURAS

1	Vila de Freguesia de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos em 1880	**58**
2	Anúncio de loteamento, seis anos após a inauguração da Estação Gopouva	**67**
3	Anúncio de venda de lotes junto à Estação Ferroviária Vila Augusta	**77**
4	Tramway da Cantareira – Diagrama das linhas, ramais, estações e pontos de parada	**90**
5	Organograma da Prefeitura de Guarulhos, 1967	**109**
6	Organograma da Assessoria de Planejamento e Orçamento, 1967	**110**
7	Principais centros de polarização e área de influência	**118**
8	Organograma geral da Prefeitura Municipal de Guarulhos, 1967	**136**
9	Proposta de remanejamento do Centro	**141**
10	Corte esquemático do Novo Centro, proposta PUG 1969	**150**
11	Novo desenho para as vias marginais ao Parque Ecológico, Ruy Ohtake	**155**
12	Adensamento Centro-Cecap. Desenho esquemático	**159**
13	Áreas de atendimento dos parques, proposta PUG 1969	**167**
14	Organograma do Escritório de Planejamento de Guarulhos (EPLAG), proposta PUG 1969	**173**

:

LISTA DE FOTOS

1	Município de Guarulhos na conurbação metropolitana	14
2	Núcleo histórico de Bonsucesso, no caminho do ouro.	50
3	Igreja Matriz. Início do Século XX	61
4	Rua Direita (atual Rua D. Pedro II). Início do Século XX	62
5	Adoniran Barbosa na Estação de Jaçanã	63
6	Capa de disco	63
7	Estação Guarulhos, 1915. Inauguração	64
8	Bilhete ferroviário	64
9	Estação Vila Galvão	65
10	Estação Vila Galvão e trem a diesel	65
11	Estação Vila Augusta, provavelmente na época da inauguração em 1916	66
12	Antigo Moinho Reisa	66
13	Estação Gopouva, 09/06/1928	67
14	Instituto Padre Bento	69
15	Parada Indígena (Estação Torres Tibagi)	70
16	Projeto da Parada Indígena (Torres Tibagy), 1926	70
17	Eurico Gaspar Dutra, presidente da República	75
18	José Carlos de Macedo Soares, interventor federal no Estado de São Paulo	76
19	Antiga sede da prefeitura	78
20	Antiga casa do prefeito	78
21	Estação Cumbica, na Base Aérea	89
22	Governador Lucas Nogueira Garcez	92
23	Palácio dos Campos Elísios, sede do Governo Estadual 1912-1964	92
24	Estação Guarulhos. Final dos anos 1950	100
25	I. E. E. Conselheiro Crispiniano	134
26	Vista aérea do Bosque Maia	145
27	Lanchonete (área de exposições), primeira construção erigida no Parque Maia	146
28	Pista de cooper	146
29	Área de recreação infantil	147
30	Lago maior	147

31	Área de eventos	147
32	Lago maior	147
33	Trilha do bosque	147
34	Quadras poliesportivas	147
35	Pista de skate	147
36	Centro de Educação Ambiental	147
37	Área de recreação infantil I	147
38	Parque Ecológico do Tietê (PET). Foto aérea	156
39	Conjunto Habitacional do CECAP. Foto aérea	158

LISTA DE MAPAS

1	Região Metropolitana de São Paulo	**15**
2	Capitanias Hereditárias	**45**
3	Conceição [dos Guarulhos], Século XVIII	**53**
4	Mineração de ouro na Cidade de Guarulhos	**54**
5	Linha ferroviária em Guarulhos, 1930	**68**
6	Localização de Guarulhos no *Aglomerado urbano metropolitano, uso do solo generalizado*, 1968	**116**
7	Área Metropolitana de São Paulo, 1969	**122**
8	Volumes das rodovias na capacidade do sistema 1990	**125**
9	Volumes no sistema de metrô recomendado – 1990	**126**
10	Localização do Centro de Guarulhos na estrutura metropolitana – *1990*	**142**
11	Localização do Centro Sub-Regional em Cumbica na estrutura metropolitana – 1990	**149**
12	Planta do Centro Novo proposto, PUG 1969	**150**
13	Zona Urbana e Zona de Expansão Urbana propostas	**152**
14	Estrutura viária. Destaque Rio Tietê,PUG 1969	**153**
15	Uso do Solo. Proposta do PDDIG 1969	**164**
16	Sistema de Parques. Proposta PUG 1969	**166**
17	Sistema viário. Proposta PUG 1969	**167**
18	Estrutura Viária. Proposta PUG 1969	**168**
19	Programa a executar até 1972, PUG 1969	**169**
20	Programa de Ação até 1975, PUG 1969	**170**
21	Levantamento aerofotogramétrico 1970. Área de cobertura	**187**
22	Área ocupada, Guarulhos, 1970	**187**
23	Macrozoneamento. Proposta PDG, 2000	**190**
24	Macrozoneamento. Proposta Plano Polis, 2003	**217**

LISTA DE TABELAS

1	Loteamentos aprovados no período de 1946 a 1951	**88**
2	Evolução do crescimento populacional 1940-2006	**99**
3	Quadro comparativo de competências APO – EPLAG, 2016	**174**
4	Quadro de evolução do órgão de planejamento 1967 - 2004	**175**

LISTA DE ABREVIATURAS

APO	Assessoria de Planejamento e Orçamento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CECAP	Caixa Estadual de Casas para o Povo
CEPAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CONCIDADE	Conselho Nacional da Cidade
CPRPMSP	Comissão da Pesquisa Urbana da Prefeitura do Município de São Paulo
CPT	Centro de Educação Profissional e Tecnológica de Guarulhos
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
EFS	Estrada de Ferro Sorocabana
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
GT	Grupo de Trabalho
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGC	Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
MEI	Micro Empresário Individual
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PET	Parque Ecológico do Tietê
PUG	Plano Urbanístico de Guarulhos, 1969
PDDIG	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos
PDEMSP	Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo
PDDUESG	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos
PMG	Prefeitura Municipal de Guarulhos

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PUB	Plano Urbanístico Básico de São Paulo, 1969
RAIS	Relação Anual de Informações
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos
SABESP	Companhia de Saneamento Básico de São Paulo
SAGMACS	Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
SD	SD Consultoria de Planejamento
SDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEP	Secretaria de Economia e Planejamento
SEADE	Fundação Estadual de Análise de Dados
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....20
CAPÍTULO 1.....33
APRESENTANDO GUARULHOS.....33
1.1 – ASPECTOS URBANOS E AMBIENTAIS.....33
1.2 – ASPECTOS SOCIAIS.....46
1.3 – ASPECTOS ECONÔMICOS.....54
1.4 – ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.....57
CAPÍTULO 2.....62
A FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DE GUARULHOS, 1560-1945: DE ALDEIA A MUNICÍPIO.....62
2.1 – GUARULHOS NA COLÔNIA, DE ALDEIA A POVOADO – 1560 A 1808.....63
2.2 – GUARULHOS NO IMPÉRIO E REINADO, DE POVOADO A DISTRITO - 1808 A 1822.....75
2.3 – GUARULHOS NA REPÚBLICA, DE VILA A MUNICÍPIO - 1889 A 1946.....79
CAPÍTULO 3.....96
O ADVENTO DOS CÓDIGOS E ESTUDOS PARA ORGANIZAR A CIDADE: 1946 A 1966.....96
3.1 – 1946, SURGE O PRIMEIRO CÓDIGO DE OBRAS DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS.....97
3.2 – UM CÓDIGO SANITÁRIO PARA TODO O ESTADO DE SÃO PAULO, 1951.....115
3.3 – ESTUDO SAGMACS, 1958.....120
3.4 – REVISÃO DO CÓDIGO DE OBRAS, 1963.....123
CAPÍTULO 4.....131
O PLANEJAMENTO URBANO EM GUARULHOS ANTES DO ESTATUTO DAS CIDADES (1967 a 2000) 131
4.1 – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA O PLANEJAMENTO URBANO.....131
4.2 – PLANOS DIRETORES ANTES DO ESTATUTO DAS CIDADES.....136
4.2.1 Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) e Guarulhos.....140
4.2.2 Plano SD/Wilheim, urbanismo no tempo das rodovias, 1969.....155
4.2.3 Plano Grinover, o plano vira lei, 1971.....220
4.2.4 Plano da Secretaria de Economia e Planejamento, 2000.....235
4.3 – O PERÍODO DE DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS E ESTUDOS (1979-1999).....241
CAPÍTULO 5.....260
O PLANEJAMENTO URBANO DE GUARULHOS PÓS ESTATUTO DA CIDADE (2001 a 2016).....260

5.1 – POLÍTICA URBANA BRASILEIRA, 2001 A 2016 260
5.2 – A CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE GUARULHOS DE 2004 265
5.2.1 Diagnóstico do município 273
5.2.2 Plano Polis 2003 275
5.2.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, 2003-2004 279
5.2.4 Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos 2010-2016 285
CAPÍTULO 6 293
OS CAMINHOS E DESAFIOS DE GUARULHOS 293
6.1 – OS CAMINHOS 293
6.2 – O PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO 299
6.3 – OS DESAFIOS 306
CONCLUSÃO 315
REFERÊNCIAS 318
BIBLIOGRAFIA 318
DOCUMENTOS OFICIAIS 324
LEGISLAÇÃO 326
ENTREVISTAS 328
REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES 329

INTRODUÇÃO

A pesquisa procura responder à questão: o que deu certo no plano diretor? Busca também averiguar qual é o rebatimento do discurso do planejamento urbano de Guarulhos - explicitado nos instrumentos da política urbana, destacando-se o plano diretor e os projetos estruturantes - nas ações públicas e privadas e quais os resultados na cidade e na vida das pessoas em relação ao desenvolvimento urbano?

A pesquisa tem o objetivo de contribuir para a divulgação da história do planejamento urbano em Guarulhos. A cada mudança de administração do município, é muito comum pronunciamentos do tipo: 'a cidade não tem planejamento', 'a cidade cresceu sem planejamento'. No entanto, esta pesquisa mostra que o processo de planejamento urbano começa em 1967. Assim, é preciso conhecer esse saber, o que foi fruto desse processo, para propor novos métodos e estratégicas para tirar planos e ideias do papel; do mundo virtual, para o mundo real. E verificar o rebatimento na realidade urbana e, consequentemente, na vida das pessoas.

O texto trata dos avanços e conclui com os desafios a enfrentar na aplicação das diretrizes contidas nos planos diretores, e analisa as políticas urbanas em cada contexto histórico, estuda a relação entre a política urbana e o plano diretor, e entre o plano diretor - instrumento com horizonte mínimo de 10 anos - e o plano de governo – atualmente de quatro anos – na tentativa de compreender o papel do sistema de planejamento participativo na elaboração, revisão e implementação do plano diretor.

A proximidade de Guarulhos com a Capital do Estado de São Paulo resultou e resulta na implantação de projetos estratégicos para atender não só a região metropolitana de São Paulo, mas também à Macro Metrópole Paulista, ao Estado de São Paulo e ao País. Refletir sobre os impactos desses projetos no município também é mais um objetivo a ser alcançado nesta pesquisa.

Ao iniciar a pesquisa, estabeleceu-se como hipótese a possibilidade de, em um regime democrático, o candidato ao cargo máximo eletivo no município receber a demanda da sociedade durante a campanha eleitoral, ou mesmo

antes dela, no sentido de seu Plano de Governo contemplar ações de implementação do Plano Diretor, ou vice-versa, e se existirem espaços de participação no processo de planejamento urbano, então é possível assegurar maiores avanços na construção de uma cidade mais justa e inclusiva.

Em um regime militar, o chefe do Executivo é nomeado e não passa por um processo eleitoral; mas, se tiver um Plano Diretor como base de suas ações, poderá transformar essas diretrizes em ações concretas - projetos e obras - para promover o desenvolvimento urbano, econômico e social do município. O seu Plano de Governo conterá as prioridades escolhidas a partir do Plano Diretor ou o próprio Plano Diretor cumprirá esse papel.

Seja qual for o regime político, o planejamento urbano constitui-se em um processo de elaboração de planos diretores e outros instrumentos de desenvolvimento urbano, que entrará na agenda do Chefe do Poder Executivo, juntamente com as demais políticas públicas, com maior ou menor prioridade nas ações de governo. O processo de planejamento urbano em Guarulhos, o discurso dos planos e sua aplicação, pode ser fundamental para a criação de espaços urbanos com qualidade crescente, cada vez mais adequados à vivência humana, dentro de um processo de aproximação sucessiva rumo ao ideal.

Metodologia da pesquisa

A metodologia adotada para dar conta dos objetivos da pesquisa foi, primeiramente, levantar os dados necessários para responder aos desafios desse trabalho, através de pesquisa bibliográfica, documental, cartográfica, fotográfica e da análise da legislação urbanística.

Com a pesquisa bibliográfica procura-se lastrear o trabalho através de referências sobre o assunto. Na pesquisa documental, reuniu-se o material referente a planos diretores, planos de governo e instrumentos de desenvolvimento urbano adotados no município. A pesquisa cartográfica e fotográfica foi realizada para obter imagens destinadas a esclarecer o texto. A pesquisa da legislação urbanística, elaborada com ou sem a participação da

sociedade, exprime a decisão dos poderes Executivo e Legislativo Municipal, estabelecendo os marcos legais referentes a planos diretores, códigos, uso, ocupação e parcelamento do solo, organização administrativa, e outros instrumentos de desenvolvimento urbano. Entrevistas foram realizadas com prefeitos e arquitetos e urbanistas coordenadores de planos diretores, às épocas de elaboração dos mesmos.

A análise desse material resultou na reflexão sobre o planejamento urbano em uma perspectiva histórica, dentro do contexto em que aconteceram, resultando na construção de uma linha do tempo no período de mais de quatro séculos e meio.

O interstício temporal criou alguns desafios para estabelecer a ponte entre o discurso e a prática, que procurou-se vencer com a análise dos produtos obtidos durante a pesquisa.

A data limite desta pesquisa é 2016, ano em que se sistematiza, no olhar da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Guarulhos, as contribuições da comunidade e dos representantes dos vários segmentos da sociedade para a revisão e atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (PDDUESG 2005-2014, aprovado em 2004, não obstante o prazo ter se esgotado. 2014 também é o ano em que se discute a revisão e atualização do Código de Edificações e Licenciamento (de 2004), e a transformação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano em Conselho Municipal de Política Urbana de Guarulhos.

Tema da pesquisa

O tema da pesquisa é o processo de planejamento urbano em Guarulhos, município limítrofe de São Paulo, capital do Estado de São Paulo, seu discurso e sua prática, ao longo dos últimos 50 anos.

Há muitas definições do que seja planejamento urbano. As definições que se seguem constituem pontos de apoio a uma série de considerações no decorrer deste trabalho.

A Carta dos Andes, elaborada no Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano, promovido pelo Centro Interamericano de Vivenda e Planeamento, realizado na Colômbia em outubro de 1958, define planejamento como "o processo de ordenação e previsão para conseguir, mediante a fixação de objetivos e por meio de uma ação racional, a utilização ótima de recursos de uma sociedade em uma época determinada" (FERRARI, 1979: 3, 4).

Para VILLAÇA (2010: 187)[1] planejamento urbano é

> um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os "problemas urbanos" e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador de sua execução e contínuas revisões.

Segundo FERRARI (1979: 4), "o planejamento não é um fim em si mesmo. É um meio para atingir um fim. É um método de trabalho dos órgãos de planejamento e de atuação contínua e permanente [...].

O planejamento urbano é definido no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014: Art. 318), como um

> "processo permanente, descentralizado e participativo de planejamento, controle e avaliação, e será o fundamento para a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e acompanhamento do Plano Diretor Estratégico e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos." (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo PDEMSP, 2014)[2]

Esse processo é formado pelas ações dos órgãos públicos, do sistema municipal de informação e instâncias e instrumentos de participação social. Além do Plano Diretor Estratégico, principal instrumentos do processo, fazem parte do sistema: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes

---

[1] "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil" in: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (organizadores). *O processo de urbanização no Brasil*. 2. ed. Atualizada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010

[2] Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014, artigo 318 – Lei do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; o Programa de Metas; a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; os Planos Regionais das Subprefeituras; os Planos de Bairro; os planos setoriais de políticas urbano-ambientais; o Código de Obras e Edificações; as demais normas complementares previstas na Lei do Plano Diretor. Para garantir o planejamento participativo, a Lei paulistana define como instâncias de participação popular a Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, o Conselho Municipal de Política Urbana, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística, a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana, as audiências públicas, a iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – Fundurb e o sistema geral de informações (PDEMSP, 2014: Art. 319 a 337).

O Município de Guarulhos, por sua vez, estabelece no seu Plano Diretor que

> "o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social {PDDUESG) é parte integrante de um processo contínuo de planejamento, em que estão assegurados os objetivos e as diretrizes definidas na lei e a participação popular na implementação e revisão do Plano Diretor [...]" (PDDUESG, 2004: Art. 116).

Dessa forma, "para assegurar a implantação do processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão das políticas públicas", cria

> "o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, que tem como objetivos:
>
> I. articular políticas, estratégias, ações e investimentos públicos;
> II. instaurar um processo permanente e sistematizado de detalhamento, atualização, revisão e monitoramento das diretrizes, instrumentos e normas previstas no plano diretor;
> III. atuar no acompanhamento dos instrumentos de aplicação e dos programas e projetos aprovados; e
> IV. incorporar a comunidade na definição e gestão das políticas públicas através de um sistema democrático de participação." (PDDUESG, 2004)[3]

[3] Lei municipal nº 6055 de 30 de dezembro de 2004, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos, artigos 116 e 118.

E prossegue, estabelecendo os componentes do sistema, composto por

> "órgãos da administração direta e indireta, conselhos e fundos municipais, pelo plano estratégico de desenvolvimento, planos setoriais e planos regionais de ação, pelos sistemas cartográficos e de informações municipais, e pelos instrumentos de desenvolvimento [...]" (PDDUESG, 2004)[4]

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano ou outro órgão criado para esse fim,

> "tem a incumbência de coordenar o sistema de gestão e planejamento municipal, zelar pela elaboração das leis específicas e complementares ao PDDUESG e pelo bom e fiel cumprimento dele, com a participação dos órgãos públicos, entidades e comunidades" (PDDUESG, 2004: Art. 125)[5].

Para fins deste trabalho, considera-se, portanto, planejamento urbano como um processo participativo e o plano diretor o principal instrumento desse processo, como define o Estatuto das Cidades (2001).

Se o planejamento urbano é um processo, esse caminho define a política de desenvolvimento urbano, mas algumas vezes também o econômico e social, o plano diretor, os demais instrumentos, os planos setoriais (temáticos), os planos regionais, os planos de bairro e os projetos urbanos.

As "Políticas urbanas [...] são consideradas como conjuntos de proposições formuladas pelo poder público que têm como objetivo genérico atuar sobre as condições urbanas, modificando-as." (ALVIM, CASTRO, ZIONI, 2010: 13)

Conforme o Estatuto da Cidade (2001)[6], "a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" mediante as diretrizes gerais definidas no artigo 2º do - Estatuto da Cidade. Este documento legal elenca em seu texto os instrumentos de política urbana, dentre eles o plano diretor, definido como o "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana [...]

[4] Idem, artigo 120.
[5] Lei municipal nº 6055 de 30 de dezembro de 2004, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos, artigo 125
[6] Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade

devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas [a partir de 2001]".

O Estatuto inova tratando da gestão democrática da cidade:

> Um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana. As decisões sobre o futuro das cidades não podem se limitar somente à democracia representativa das câmaras de vereadores, mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidos. Não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação de recursos públicos. (CARVALHO, ROSSBACH, 2010: 114) (Grifo nosso)

Segundo SILVA (1981: 135), os planos serão bons quando levam em conta o bem estar do povo, quando são sensíveis às necessidades e aspirações deste; e isto somente pode ser captado por via democrática.

Se o planejamento urbano é um processo, é necessário existir um sistema estruturado com um órgão específico para cuidar do planejamento urbano de longo, médio e curto prazo, espaços de participação efetiva como conselhos municipais, debates e audiências públicas, conferências da cidade e outros, um sistema cartográfico e de informações para o planejamento, além de outros elementos necessários para atingir o objetivo de melhorar cada vez mais a cidade e a vida de seus habitantes.

Qual é o discurso do Plano Diretor? Qual é a prática? Quais foram os avanços, ou seja, o que foi possível implementar do discurso? Quais foram os fatores que possibilitaram transformar o discurso em realidade? Quais são os desafios a enfrentar nos próximos anos? A essas questões procura-se responder no percurso desta pesquisa.

Para refletir sobre essas questões, estuda-se a experiência de Guarulhos, um dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

Planejamento urbano em Guarulhos

O processo de planejamento urbano em Guarulhos tem início em 1967, e considerado como marco nesta pesquisa a criação da Assessoria de Planejamento e Orçamento. Qual era a cidade herdada nessa época, quando se começou a pensar em elaborar o primeiro plano diretor? Para entender isso, foi preciso retroceder no tempo e no espaço, desde a pequena aldeia da Conceição dos Guarulhos de 1560 até a cidade de cerca de 190.000 habitantes em 1967.

A história de Guarulhos está imbricada à história do município de São Paulo, capital do Estado de São Paulo desde meados do Século XVI até 1880, quando se desvincula do município paulistano. Apenas seis anos separam os atos de fundação de ambos os municípios. O fato da proximidade de Guarulhos com São Paulo fez com que desempenhasse várias funções metropolitanas, como a segurança contra ataques ao Colégio de Piratininga (século XVI), fornecedor de ouro (séculos XVI ao XVIII), fornecedor de telhas, tijolos e produtos hortifrutigranjeiros (até início do século XX), fornecedor de água (1907 em diante), transporte ferroviário (1915 – 1965), proteção aérea (desde 1945), transporte rodoviário (desde 1951) e aeroviário (desde 1985), fornecedor de combustíveis, logística, habitação de interesse social (desde 1971), indústria (desde 1915) e comércio.

Os investimentos públicos e privados em território guarulhense provocaram uma dinâmica demográfica significativa a ponto de Guarulhos atingir 1.324.781 habitantes em 2015[7], a segunda maior população do Estado de São Paulo e consequentemente também da Região Metropolitana de São Paulo e da Macro-Metrópole Paulista. Tirando as capitais de Estados, Guarulhos é o município mais populoso do país. Considerando as capitais, é o 13º do Brasil[8]. Assim, o Município de Guarulhos tem procurado adaptar constantemente os instrumentos de planejamento urbano aos impactos

[7] Estimativa populacional do IBGE para 2015. Fonte: http://www.cidades.ibge.gov.br/, acesso em 12/06/2016
[8] IBGE. Estimativas da população dos municípios brasileiros em 01 de julho de 2014

positivos e negativos das intervenções dos vários entes federativos e da iniciativa privada.

A princípio, pensou-se em demarcar o início desse processo em 1946, quando foi elaborado o primeiro Código de Obras, elaborado com o objetivo de organizar o processo de aprovação de loteamentos e a construção de residências, indústrias e estabelecimentos comerciais e de serviço. Mas a organização administrativa da Prefeitura ainda era muito pequena face à dinâmica de crescimento da cidade. Em 1946, a pequena cidade, com 13.439 habitantes[9], tinha o transporte ferroviário como o principal meio de comunicação com São Paulo, a Capital do Estado de São Paulo. O outro meio era por meio de ônibus entre o pequeno centro e o bairro da Penha de França, também na capital paulista, pela avenida Guarulhos. Ao longo desses dois eixos de transporte, a cidade foi crescendo através de loteamentos paulatinamente ocupado por residências e comércio insipiente. As poucas indústrias, como, por exemplo, uma cerâmica próxima ao rio Cabuçu, utilizava o trem como transporte da carga para São Paulo.

Somente em 1967, quando a população de Guarulhos chega a cerca de 190.000 habitantes, é institucionalizado o planejamento urbano em Guarulhos com a criação da Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO).

Além das funções relativas ao planejamento urbano, como "elaborar e manter atualizado o Plano Diretor do Município, assim como controlar a sua execução, administrar as normas relativas ao zoneamento e controle de loteamentos" [10], tinha também outras funções estratégicas de Governo: "elaborar e coordenar os projetos de obras públicas e os planos de programas do Governo Municipal; e elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento geral da Prefeitura" [11].

[9] Guarulhos. Construindo juntos a cidade que queremos. Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2016, p. 13.
[10] Lei nº 1.286, de 30 de junho de 1967: Art. 4º
[11] Idem

Dessa forma, a APO reunia uma grande influência nas decisões do Poder Executivo, uma vez que tratava do planejamento municipal, tanto do aspecto físico-territorial e socioeconômico como do planejamento orçamentário.

Esse poder delegado resultou na elaboração do primeiro plano diretor de Guarulhos dois anos após a sua criação, como veremos adiante.

A partir daí, a pesquisa procura avançar no conhecimento da história do planejamento urbano de Guarulhos até 2016. No sentido de compreender como era a cidade e município de Guarulhos até 1967, retroage-se no tempo até 1560, ano da sua fundação, na tentativa de demonstrar as transformações urbanas ocorridas a partir de projetos estruturantes de âmbito externo ao município e instrumentos de desenvolvimento urbano criados para tentar ordenar o crescimento da cidade, como os Códigos de Obras do município e o Código Sanitário do Estado.

Assim, optou-se por caracterizar Guarulhos e explicar em linhas gerais, como surge e se desenvolve a estrutura urbana, atravessando os períodos históricos de 1560, ano considerado como fundação do município, até 1967, ou seja, um período de 407 anos. Esta parte do trabalho procura pinçar as principais ações no tempo e no espaço que deram origem à estrutura urbana em 1967, na tentativa de analisar brevemente os reflexos das ações realizadas nas épocas colonial, imperial e republicana no território guarulhense.

A seguir, em uma perspectiva histórica, como se desenvolve o processo de planejamento urbano ao longo de quase 50 anos, desde a criação do primeiro órgão coordenador do processo de planejamento urbano até a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, em 2016.

Concluímos com a análise dos legados e desafios, resultado da implementação das diretrizes contidas nos planos diretores e outros instrumentos de desenvolvimento urbano adotados no Município de Guarulhos e da implantação de projetos estruturantes no território.

Dessa forma, a pesquisa foi estruturada em seis capítulos. O primeiro – Apresentando Guarulhos – trata de apresentar o município de Guarulhos na sua forma atual. Aborda-se sua localização, acessos e suas características ambientais, sociais, econômicas e administrativas.

Para possibilitar a compreensão da gênese e evolução da cidade e do município no tempo e no espaço, dividimos o segundo capítulo – A formação e evolução urbana de Guarulhos – em três períodos históricos: colonial, império e república, procurando destacar seus reflexos no território de Guarulhos, esclarecendo o tecido urbano resultante desses períodos, desde a aldeia da Conceição dos Guarus e povoado resultante, depois vila e distrito de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos, e finalmente na cidade e município de Guarulhos, cobrindo um tempo que vai até o término da II Guerra Mundial e da mudança do regime ditatorial para o democrático no Brasil. Este será o pano de fundo dos cenários tratados nos demais capítulos.

O terceiro capítulo – O advento dos códigos e estudos – trata das ações levadas a efeito a partir de 1946, num período pós-guerra que vai até 1967, onde procura-se mostrar os primeiros estudos para ordenar o crescimento da cidade. Nessa época, a ênfase era a elaboração de Códigos de Obras e Códigos Sanitários, tanto municipais quanto estaduais. Abrange o período que podemos denominar pré-planejamento urbano do Município de Guarulhos. Este capítulo trata também do estudo elaborado pela SAGMACS em 1958, contratado pela Prefeitura do Município de São Paulo, onde Guarulhos é objeto de estudo juntamente com outros municípios da atual região metropolitana.

O quarto capítulo – O planejamento urbano antes do Estatuto das Cidades – traz uma reflexão sobre o início e a continuidade do processo de planejamento urbano praticado até o advento do Estatuto das Cidades (2001), abrangendo o período de 1967 a 2001. O capítulo é dividido em três partes. A primeira parte destaca o início do processo de planejamento, com a criação da Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO). A segunda analisa o discurso e a prática dos Planos Diretores elaborados em 1969,

1971 e 2000. A última parte do capítulo cuida do desenvolvimento de projetos e estudos elaborados pós-Plano Diretor de 1971.

No quinto capítulo – O planejamento urbano pós-Estatuto das Cidades – estuda-se o processo de planejamento urbano depois de aprovada a Lei do Estatuto das Cidades, com ênfase ao processo participativo previsto nesse marco legal, detendo-se sobre a criação de uma nova política urbana brasileira e o rebatimento da política urbana nacional em Guarulhos, na construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município, até sua aprovação na Câmara Municipal e a promulgação da Lei pelo Prefeito em 2004. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social substitui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971, depois de 33 anos de vigência legal. Este capítulo debruça-se também sobre a implementação das diretrizes do Plano de 2004, ocorridas a partir de 2005 e as ações visando a sua revisão e atualização.

Enquanto o primeiro capítulo trata de fornecer o panorama-base para as reflexões dos demais capítulos, a linha condutora dos capítulos 2 a 5 é a relação entre o discurso e a prática, ou seja, procura destacar, ao mesmo tempo, o que deu certo na aplicação das diretrizes dos planos diretores e demais instrumentos de desenvolvimento urbano.

No capítulo 6 procura-se sintetizar os caminhos de Guarulhos, destacando o reflexo dos projetos estruturantes no território guarulhense e colocar alguns desafios a enfrentar.

O presente trabalho alinha-se aos vários trabalhos de resgate do processo de planejamento urbano no Brasil. No entanto, a bibliografia sobre o processo de planejamento urbano em Guarulhos pouco tem avançado na análise desse processo e seus produtos, principalmente sobre o período de 1969 a 2004, período em que são aprovadas as duas leis de planos diretores, o primeiro no regime militar e o segundo durante o regime democrático, tampouco no papel desempenhado pelos planos diretores e demais instrumentos na transformação da realidade de Guarulhos.

Esta pesquisa pretende contribuir para preencher essa lacuna.

CAPÍTULO 1

APRESENTANDO GUARULHOS

1.1 – ASPECTOS URBANOS E AMBIENTAIS

Localização estratégica

O centro de Guarulhos dista do centro de São Paulo (Praça da Sé) apenas 17,7 km pelo sistema viário ou 13,8 km em linha reta.

A Cidade de Guarulhos, assim como outras da Região Metropolitana de São Paulo, está unida à Capital do Estado em um processo denominado conurbação, como podemos verificar na Foto 1.

> A conurbação é um fenômeno urbano onde duas ou mais cidades constituem uma única malha urbana. Os limites municipais quase não são percebidos, por isso dificulta a identificação precisa de onde termina ou começa um município. No Brasil, esse fenômeno é identificado entre a capital do Estado de São Paulo e os municípios vizinhos, como Santo André, São Caetano, São Bernardo, Diadema e Guarulhos. A cidade de São Paulo expandiu de tal forma que "chocou" com os municípios vizinhos, constituindo uma imensa malha urbana, denominada de Grande São Paulo. (FREITAS, 2016)[12]

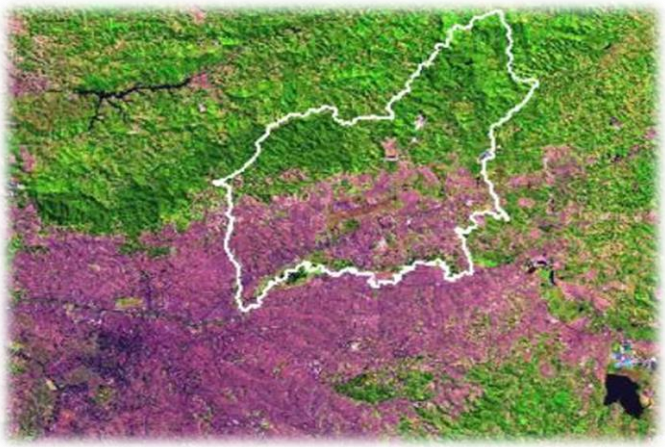


Foto 1 – Município de Guarulhos na conurbação metropolitana[13]

[12] FREITAS, Eduardo De. "Conurbação"; *Brasil Escola*. Disponível em <http://brasilescola.uol.com.br/geografia/conurbacao.htm>. Acesso em 24 de maio de 2016.
[13] SDU, Plano Diretor Guarulhos 2025: ciclo de palestras para revisão do Plano Diretor, Slide 9, sem data

Situado no setor nordeste da Região Metropolitana de São Paulo, Guarulhos é um dos 39 municípios que compõe essa região. Limita-se com o Município de São Paulo, capital do Estado de São Paulo, a oeste e sul – a maior extensão de divisa – e com os municípios de Mairiporã e Nazaré Paulista ao norte, Santa Isabel a nordeste, Arujá a leste e Itaquaquecetuba a sudeste. As divisas municipais são marcadas pelos rios Tietê (sul) e Cabuçu (oeste), serras da Cantareira e Pirucaia (norte e nordeste). (Mapa 1).

O território do Município de Guarulhos situa-se entre os paralelos 23°16'23" e 23°30'33" de latitude Sul e entre os meridianos 46°20'06" e 46°34'39" de longitude Oeste.[14] Encontra-se na latitude do Trópico de Capricórnio, linha convencional que passa na altura do km 215 da rodovia Presidente Dutra, bairro de Cumbica e no bairro de Vila Galvão.

Mapa 1 – Região Metropolitana de São Paulo[15]

[14] OMAR, Elmi (org.). Guarulhos tem história: questões sobre a história natural, social e cultural. São Paulo: Ananda Gráfica e Editora, 2008. P. 25

[15] Disponível em http://horizontegeografico.com.br/exibirMateria/2177/os-desafios-de-uma-metropole-chamada-sao-paulo. Acesso em 23/04/2016

Inserção no espaço metropolitano

> "No âmbito da RMSP, Guarulhos se enquadra na tipologia sócio ocupacional "operário industrial", que reúne municípios com densidade elevada de trabalhadores residentes do proletário secundário, sobretudo da indústria moderna;
>
> Compõe um dos principais vetores de desenvolvimento econômico de interesse e investimentos na RMSP, com aportes regionais e nacionais; [...]
>
> A estratégia do município de Guarulhos está relacionada às possibilidades de fortalecimento da integração intrametropolitana e macro metropolitana, por meio da implantação do eixo norte do Rodoanel e da ampliação do Aeroporto [Internacional] de Cumbica, bem como intraurbano, por meio das novas dinâmicas urbanas relacionadas às atividades de serviço, da indústria e do setor imobiliário." (GUARULHOS, AMBIENS, 2012: 128)

Acessos rodoviários

Atravessam seu território rodovias federais e estaduais, possibilitando alta mobilidade com São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vale do Paraíba, região de Campinas e demais municípios ao longo desses eixos. O Rodoanel Metropolitano de São Paulo, quando o Trecho Norte estiver concluído, estabelecerá uma nova possibilidade de acesso às demais rodovias que tem São Paulo como origem e destino: Bandeirantes, Anhanguera, Castelo Branco, Raposo Tavares, Régis Bittencourt, Imigrantes e Anchieta.

A rodovia Presidente Dutra é o principal eixo de ligação Rio de Janeiro – São Paulo e também o principal eixo viário da Cidade de Guarulhos, pois, além de possibilitar acessos de abrangência nacional, estadual, regional e metropolitana, favorece o acesso interbairros. Por esta rodovia, é possível acessar o Jardim Munhoz (km 227), a Ponte Grande (km 225), o Jardim Santa Francisca (km 223), o Macedo (km 222), o Aeroporto Internacional (km 219), Cumbica (km 217), e Bonsucesso/Pimentas (km 210).

A rodovia federal Fernão Dias interliga São Paulo a Belo Horizonte. O acesso de Guarulhos encontra-se no km 90,4, Jardim Vila Galvão, mas somente na pista sentido São Paulo-Belo Horizonte. No sentido inverso, o acesso é possível, mas de forma precária.

A rodovia estadual Ayrton Senna, de caráter expresso nos dois sentidos, tem dois acessos, um ao Aeroporto (km 20) e outro à região dos Pimentas (km 26).

O Rodoanel Metropolitano de São Paulo, quando concluído, envolverá a conurbação da metrópole e interligará todas as rodovias que chegam e partem da capital paulista. No trecho de Guarulhos, o acesso se dará em Arujá, próximo da divisa com Guarulhos, na intersecção com as Via Dutra, em São Paulo, próximo à divisa com Guarulhos, na intersecção com a Via Fernão Dias, e com o Aeroporto Internacional.

Acesso aeroviário

O Aeroporto Internacional, localizado no centro geográfico do Município de Guarulhos, tem quatro terminais, permitindo o acesso aeroviário a 61 cidades no mundo e 64 cidades do Brasil[16].

Acesso ferroviário

A ferrovia destinada a receber duas linhas, uma para a Cidade de Guarulhos e outra para o Aeroporto Internacional, em fase de construção, deverá ter dois acessos: um interligado ao Terminal Rodoviário de Guarulhos, no Cecap (Conjunto Habitacional Zezinho de Magalhães Prado) e outro no Aeroporto Internacional.

O diagnóstico elaborado em 2002 pela Secretaria de Economia e Planejamento para a construção do Plano Diretor, aponta que

> "O município de Guarulhos ocupa posição estratégica no eixo Rio-SP e no eixo São Paulo-Campinas (até o nordeste do Estado de São Paulo, Triângulo Mineiro e, extensivamente, até Brasília e Belém), o que tem indicado o seu território para a implantação de equipamentos de relevante impacto regional, tais como: o Aeroporto Internacional André Franco Montoro, o Terminal de Tancagem de Combustíveis, o Parque Ecológico do Tietê, o Terminal Intermodal de Cargas (TIC Leste) e o Terminal de Abastecimento (TAG). [...]
> "Cortam o território do município a Rodovia Presidente Dutra [BR-116], a Rodovia Fernão Dias [BR-381] e a Rodovia Ayrton Senna da Silva [SP-70], que fazem a ligação dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, bem como as Rodovias Guarulhos-Nazaré [SP-36] e Hélio Smidt [BR-610/SP-19] que ligam o município internamente à cidade de Nazaré Paulista e ao Aeroporto

[16] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Aeroporto_Internacional_de_S%C3%A3o_Paulo-Guarulhos#Companhias_a.C3.A9reas_e_destinos, acesso em 23 de abril de 2016

> Internacional. Recentemente, uma nova estrutura de acessibilidade regional vem sendo estudada e discutida: o Rodoanel Metropolitano, que cortará o município e se articulará com as Rodovias Fernão Dias, Presidente Dutra e Ayrton Senna da Silva." (SEP GUARULHOS, 2002: 10)

O território guarulhense

Segundo o Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo (IGC)[17], Guarulhos tem uma área de 341 quilômetros quadrados[18]. Ao norte, estão as montanhas e o 'mar' de morros, em grande parte cobertos por florestas nativas e secundárias. O setor sul é caracterizado pela várzea do rio Tietê. Entre as montanhas e morros ao norte e a várzea do rio Tietê ao sul, a cidade se assenta nas colinas e na planície do rio Baquirivu Guaçu. Nessa planície, no centro geográfico do município, foram construídas as pistas de pouso e decolagem e demais instalações do Aeroporto Internacional.

A cidade, portanto, cresce e se desenvolve na direção nordeste e leste, em direção ao vale do Paraíba e Rio de Janeiro, ao longo das rodovias Presidente Dutra e Ayrton Senna.

Altitudes em relação ao nível do mar

O centro da Cidade de Guarulhos tem uma altitude de 773,14 metros na praça Getúlio Vargas.[19]

A altitude mínima no território guarulhense é de 660 metros na foz do ribeirão Jaguari com o rio Jaguari, na divisa de Guarulhos com os municípios de Santa Isabel e Arujá; a altitude máxima – ponto mais elevado – é de 1.422 metros no espigão da serra da Cantareira, no trecho denominado Serra de Itaberaba ou Gil. A diferença entre o ponto mais baixo e o mais alto do território guarulhense é de 762 metros, ambos situados no extremo nordeste do município. A serra da Cantareira "estende-se ao longo dos limites [de Guarulhos] com Mairiporã e Nazaré Paulista, roçando Santa

[17] GUARULHOS, Diagnóstico preliminar para o plano diretor de Guarulhos, 2002, p. 104
[18] Segundo cálculos da Secretaria de Economia e Planejamento, a área territorial de Guarulhos é de 319,82 km². Vide GUARULHOS, Diagnóstico preliminar para o plano diretor de Guarulhos, p. 104.
[19] GUARULHOS, EPLAD. Revisão do PDDIG, 1983, p. 46

Isabel, com nomes locais como “serras” do Pirucaia, do Bananal, de Itaberaba ou do Gil.” (GUARULHOS, EPLAD, 1983: 48).

Rede hidrográfica

O território do Município de Guarulhos encontra-se em duas grandes bacias hidrográficas, a do rio Tietê e a do rio Paraíba do Sul. A maior é a do rio Tietê, ao sul, divisa com a zona leste da Capital, ocupando 83,6% do território guarulhense[20], e a menor é a do rio Paraíba do Sul (16,4%), situada no setor Nordeste. A cidade e parte das matas nativas estão concentradas na Bacia Hidrográfica do Rio Tietê. As matas secundárias situam-se na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

A Bacia do Rio Tietê tem duas sub-bacias principais no território guarulhense, a do rio Cabuçu de Cima, o qual nasce na serra da Cantareira e serve como divisa de Guarulhos com a zona norte da Capital, e a do rio Baquirivu Guaçu, que nasce em Arujá e contorna o Aeroporto Internacional até desaguar no Tietê. De acordo com GUARULHOS, SEP (2002) “A [Sub-] Bacia Hidrográfica do Rio Baquirivu-Guaçu abrange 46% do território do município” e a Sub-Bacia do Rio Cabuçu de Cima “corresponde a 16% do território”. A cidade, ao ocupar as várzeas dos rios Tietê, Cabuçu de Cima e Baquirivu Guaçu e seus afluentes, originou o problema das enchentes em alguns pontos. (SEP, 2002: 109)

Os meandros naturais dos rios Tietê e Baquirivu-Guaçu foram suprimidos com a retificação de seus canais para a construção da cidade e do Aeroporto Internacional. No entanto, “o rio Tietê, na divisa localizada no extremo sudeste do território do Município, no trecho que não foi retificado, apresenta ainda características meândricas de sua antiga várzea.”[21]

A cobertura vegetal

Segundo consta do *Diagnóstico Preliminar para o Plano Diretor de Guarulhos* (GUARULHOS, SEP, 2002: 111) “[...] Guarulhos apresenta, segundo dados do Projeto Olho Verde (SMA, 1992), aproximadamente 32% do seu território,

[20] GUARULHOS, SEP, 2002, p. 109
[21] GUARULHOS, SEP, 2002, p. 110

ou seja 10.300 hectares, recobertos por mata nativa [...]. "A única área que [se] apresenta" com vegetação natural primária "encontra-se a noroeste do território, dentro do limite do Parque Estadual da Cantareira – Núcleo Cabuçu, perfazendo um total de 2.615 hectares, com fauna silvestre abundante [...]." (GUARULHOS, SEP, 2002: 111)

A mata nativa mais preservada do município é a que se encontra dentro dos limites do Parque Estadual da Cantareira – Núcleo Cabuçu[22], local onde foi construída a represa do Cabuçu, destinada inicialmente para ajudar no abastecimento de água de São Paulo e atualmente abastece Guarulhos. As demais matas, como as matas de vegetação secundária e a capoeira, correspondentes às quarta e quinta fases da sucessão natural, preenchem os demais 75% da área de matas.

A dinâmica do rápido crescimento urbano causa intenso conflito com as paisagens naturais, como as enchentes, a degradação de algumas áreas por mineração ou aterros de resíduos sólidos, a super exploração das águas subterrâneas e poluição do sonora[23], do ar, da terra e das águas.

O estudo da SEP (2002: 112) nos dá conta que a existência de pedreiras, cavas e olarias, por um lado, fornece a matéria prima para o setor da construção, como é o caso da Pedreira Martelo, das áreas utilizadas para exploração de areia e argila pelo Porto de Areia ATIC, localizadas na várzea do ribeirão das Lavras. Áreas de exploração são encontradas no rio Baquirivu Guaçu, nos bairros de Lavras e Bonsucesso, e no rio Tietê, no bairro do Itaim. Por outro lado, degradam o meio ambiente natural, como é o caso de três portos de areia em plena atividade – Floresta Negra, Areísca e Felício – no extremo nordeste do bairro de Bonsucesso, localizada em Área de Proteção de Mananciais.

> "O problema mais marcante nos portos de areia e cavas de olaria abandonados, desenvolvidos em áreas de várzea, que resultaram em inúmeras lagoas com problemas de ordem sanitária como esgotos e outros contaminantes e de segurança pública – afogamentos." (SEP, 2002: 112).

[22] GUARULHOS, SEP, 2002, p. 111
[23] GUARULHOS, SEP, 2002, p. 112

Entretanto, o estudo da SEP (2002: 112) mostra o lado positivo da formação das lagoas: abrigam determinadas espécies da fauna formando micro ecossistemas urbanos, contribuem para a infiltração e recarga de águas subterrâneas e para o amortecimento de picos de enchente.

Aspectos ambientais

De acordo com o diagnóstico para elaboração do Plano Diretor, elaborado em 2002 (p. 131), o Município de Guarulhos abriga em seu território um conjunto de áreas protegidas por legislação ambiental, como as *Áreas de Proteção de Mananciais* (Cabuçu, Tanque Grande e Jaguari), ao Norte da cidade, a *Reserva Biológica Municipal* localizada no bairro de Água Azul junto ao *Horto Municipal Burle Marx*, *Áreas de Proteção Ambiental* (APA) da Várzea do Rio Tietê e do Rio Paraíba do Sul.

Dois parques estaduais estão parcialmente no território de Guarulhos, um ao Norte, o *Parque Estadual da Cantareira*, e outro ao Sul, o *Parque Ecológico do Tietê.*

O grande desafio na área ambiental é estabelecer limites para as atividades de impacto ambiental e implantar programas e projetos para eliminar ou minimizar os impactos negativos, como as atividades de mineração e moradia.

Conforme SEP (2002: 112), a mineração em Guarulhos é realizada no Cabuçu, Fortaleza e Capelinha, com a extração de brita, areia e argila. A mineração de brita "geralmente obriga a necessidade de estabilização de paredões (talude vertical) pela ocorrência comum de fraturamentos sujeitos a" chuvas, "que podem ocasionar desprendimentos de blocos de rochas", com possibilidade de atingir áreas vizinhas. Além disso, a "emissão de estilhaços e vibração do solo" requer isolar as áreas de entorno para evitar acidentes nas redondezas.

Os portos de areia e olarias, localizados nas várzeas do ribeirão das Lavras, rio Baquirivu Guaçu e rio Tietê, geram lagoas com problemas de esgotos e outros contaminantes, além de afogamentos no verão.

Despejos e acúmulo de materiais sólidos diversos são depositados geralmente na periferia da cidade, segundo levantamentos realizado pela SEP em 2002 (p. 113), revelando três regiões onde incide esse problema: alto curso do rio Cabuçu de Cima, proximidades do rio Baquirivu Guaçu, bairro das Lavras e várzea do rio Tietê. Nesses locais, são depositados, muitas vezes irregularmente, resíduos de desassoreamento de cursos d'água, entulhos provenientes de demolição ou restos de obras, resíduos hospitalares, resíduos industriais. Ações no sentido de diminuir essa incidência são desenvolvidas desde o início da década de 2010 para diminuir o problema, como a instalação de Postos de Entrega Voluntária (PEV) em relação ao entulhos de obras, pois o município produz 51% desse tipo de resíduo.

A poluição sonora resultante da operação ao Aeroporto Internacional vem diminuindo paulatinamente com a tecnologia dos motores das aeronaves, mais ainda é uma questão merecedora de cuidados, como definir e monitorar um plano de parcelamento, uso e ocupação do solo de modo a evitar altas concentrações humanas nas zonas de ruído aeronáutico.

A água potável produzida no território guarulhense abastece cerca de 5% da população. Por essa razão, os outros 95% são comprados da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e distribuídos pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). A água fornecida pela SABESP provem do Sistema Cantareira (75%) e do Sistema Alto Tietê (20%) Segundo levantamento realizado em 2002 pela SEP, a SABESP fornece o mesmo volume de água desde 1998, considerado "crítico considerando um crescimento médio de 25 mil habitantes por ano" (SEP, 2002: 117). Em 2016, a cobertura de abastecimento de água tratada chega a 98% (GUARULHOS, SAAE, 2016: 37)

A questão do abastecimento de água para indústrias e aeroporto obriga a extrair água do subsolo. O regime exploratório intensivo dos poços perfurados pode fazer com que reservas renováveis de água subterrânea se esgotem. Diniz (1996) afirma que a melhor alternativa para a recuperação do aquífero é a recarga artificial da água oriunda das precipitações pluviais através de poços tubulares profundos.

O esgoto sanitário produzido em Guarulhos é conduzido em uma rede coletora de 1.330 km com 183.500 ligações domiciliares (em 2002), o que corresponde a uma cobertura de 65% em 2002 e 73% em 2011. Isso significa que,

> Até 2010, o esgotamento sanitário em Guarulhos se resumia à coleta de esgotos. Não havia nenhum tratamento e a disposição final de esgotos era feita "*in natura*", direta ou indiretamente, nos córregos e rios dos fundos de vale. O índice de cobertura, em torno de 73%, e o elevado número de ligações clandestinas e de interferências com a rede de águas pluviais constituíam as outras principais deficiências do sistema. (GUARULHOS, SAAE, 2011: 3)

No período de 2009 a 2016, segundo prestação de contas da Prefeitura Municipal de Guarulhos, foram realizadas mais 18.860 ligações de esgoto, implantadas 197 km de redes coletoras (coletores comuns, coletores-tronco, linha de recalque e interceptores) e em 2016, a cobertura de esgoto atinge 84% ([24]); em 2002 era de 65%. Para diminuir a poluição dos cursos d'água no trecho urbano, há previsão de ligar os coletores-tronco aos sistemas municipal e/ou estadual de tratamento de esgoto.

Estrutura urbana

O centro da Cidade de Guarulhos ocupa uma faixa plana da encosta da colina situada entre o ribeirão dos Cubas e o córrego dos Cavalos. A partir da Igreja Matriz, da praça Tereza Cristina e da rua D. Pedro, a primitiva expansão urbana adaptou-se às encostas suaves em direção ao espigão em direção a Vila Galvão e atravessando os córregos, atingiu a Ponte Grande, Cocaia e outros bairros. O centro ocupa basicamente a área definida pela avenida Tiradentes, Paulo Faccini e Antonio de Sousa, espraiando-se ao longo das vias de acesso ao centro.

[24] Guarulhos. Guarulhos em Ação: prestação de contas da Prefeitura Municipal de Guarulhos: obras e ações realizadas entre 2009 e 2011/. Guarulhos: PMG, 2016, p. 37

O leito da antiga estrada de ferro deu lugar a uma avenida ligando os bairros surgidos no entorno das estações de trem, como Vila Galvão, Torres Tibagi, Gopouva, Vila Augusta, Centro e Cecap.

Obras de drenagem e retificação de córregos e ribeirões permitiram a abertura de novas avenidas, como a avenida Paulo Faccini. Programas de remodelação urbana foram executados nos primeiros anos de 1970 criando sistema viário perimetral do centro e, mais tarde, vias exclusivas de pedestres.

As rodovias federais Dutra e Fernão Dias foram abertas na primeira metade do anos 1950, tornando o município estrategicamente bem localizado, atraindo indústrias e novos habitantes.

Para a implantação do Aeroporto Internacional foi expandida a área da Base Aérea de São Paulo em Cumbica e construída as rodovias estaduais Ayrton Senna e Hélio Smidt. O Terminal de Tancagem de Combustíveis abastece as aeronaves do aeroporto. Com isso, intensificou-se o comércio e serviços, com ênfase para os serviços de hotelaria e gastronomia, e as atividades relacionadas à logística ampliaram suas atividades. Para diminuir o tempo de viagem entre a Capital e o aeroporto, uma estrutura ferroviária integrada ao Metrô está em construção e deverá atender a população com duas linhas, a Linha Aeroporto e a Linha Guarulhos.

A construção do trecho Norte do Rodoanel Metropolitano, em andamento, interligará as rodovias Fernão Dias, Dutra e Airton Senna. Uma via de ligação Rodoanel – Hélio Smidt completará um sistema de rodovias perimetrais e diametrais à Cidade de Guarulhos de caráter regional. A via perimetral será formada pela Via Fernão Dias, Rodoanel Metropolitano e Via Ayrton Senna e duas vias diametrais, a Via Dutra, no sentido Sudoeste-Nordeste e a segunda formada pela Hélio Smidt e interligação viária até o Rodoanel, no sentido Norte-Sul.

A maior concentração de indústrias se encontra às margens da Via Dutra e na Cidade Industrial Satélite de Cumbica, no Taboão e na Via Fernão Dias.

Conforme estudo da Ambiens, efetuado a partir de informações da SDU[25], concentrações de comércio e serviços são constatadas em um arco formado pelo Centro e centralidades do Taboão, São João, Presidente Dutra e Pimentas. Três centros de compras (*shopping centers*) se destacam na estrutura urbana: Internacional Shopping (Itapegica), Shopping Maia () e Shopping Bonsucesso.

Dois setores tem uso residencial exclusivo, um situado no Maia e outro na Vila Galvão. Nas demais áreas residenciais o uso é misto de média densidade. Núcleos habitacionais irregulares e aglomerados subnormais estão espalhados por toda a cidade[26]. Entre 2009 e 2014, vinte empreendimentos foram destinados a 9.446 famílias com rendimento de até 3 salários mínimos[27].

Dois projetos urbanos se destacam na estrutura urbana: o Conjunto Habitacional Zezinho de Magalhães Prado, no Cecap, e a Cidade Industrial Satélite de São Paulo, em Cumbica. O primeiro por abrigar uso habitacional intensivo, dotado de sistema viário próprio, equipamentos institucionais e equipamentos de comércio e serviços. O segundo por concentrar indústrias e empresas de logística.

O sistema de transporte coletivo principal é estruturado com oito terminais de ônibus, situados nos bairros de Vila Galvão, Cecap (dois, sendo um deles rodoviário), Taboão, São João, Presidente Dutra e Cidade Industrial Satélite de São Paulo em Cumbica; e uma rede básica de corredores de ônibus. Com a implantação do Trem Guarulhos, o Terminal Rodoviário do Cecap deverá funcionar integrado com a estação de trem a ser construída.

Compõem a estrutura urbana os equipamentos de educação e cultura de maior porte, como os *campi* da Universidade Guarulhos (Centro e Vila Hermínia), Centro Universitário Metropolitano de São Paulo (FIG – UNIMESP), situado na Vila Galvão, Faculdade Anhanguera de Guarulhos (Macedo), Universidade Federal de São Paulo (Pimentas), Faculdade

[25] SDU, 2016, p. 74
[26] SDU, 2016, p. 76
[27] SDU, 2016, p. 75

Progresso (Vila Galvão), Faculdade Eniac (Centro), e a Biblioteca Municipal (Centro), Centro de Educação e Cultura Adamastor, Centro Cultural Lago de Vila Galvão

Na área da saúde, destacam-se na estrutura urbana os hospitais: Hospital Geral de Guarulhos (Cecap), Hospital Carlos Chagas (Centro), Hospital Stella Maris, Hospital Bom Clima, Complexo Hospitalar Padre Bento (Gopouva), Hospital Municipal Pimentas-Bonsucesso, Hospital Municipal de Urgências (Bom Clima), Hospital Municipal da Criança e do Adolescente (Centro), Hospital Filantrópico Jesus, José e Maria (Parque Renato Maia).

As sedes da Prefeitura, SAAE, Proguarú, Fórum e Câmara Municipal integram o conjunto de equipamentos institucionais, juntamente com os parques municipais e estaduais, como o Parque do Bosque Maia (Parque Renato Maia), o Parque Ecológico do Tietê, o Parque Estadual da Cantareira – Núcleo Cabuçu, o Zoológico Municipal,

Parcelamento, uso e ocupação do solo

O parcelamento, o uso e a ocupação do solo são regulados por Lei de 2007[28]. Além desses temas, a lei regula também o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e o Relatório de Impacto de Vizinhança (EPIV/RIVI) e cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), com base nas diretrizes gerais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos[29].

Mobilidade: sistema viário, sistema de transporte, sistema de circulação

As ações de planejamento incluem a Lei do Sistema Viário Principal (1993), o Plano de Reestruturação de Transporte Público, e o Plano Cicloviário da Cidade de Guarulhos (setembro de 2010), seguindo as diretrizes gerais do Plano Diretor.

Moradia

[28] Lei Municipal nº 6.253, de 24 de maio de 2007, que dispõe sobre o uso, a ocupação e o parcelamento do solo no Município de Guarulhos e dá providências correlatas.
[29] Lei Municipal nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004, Art. 121, Inciso II.

As atividades visando a melhoria da situação de moradia para a população de baixa renda, seguem as diretrizes específicas definidas no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), de julho de 2011, a partir das diretrizes gerais do Plano Diretor.

Saneamento ambiental

As ações de implementação de melhorias nessa área seguem as diretrizes dos Planos Municipais Setoriais de Água e Esgoto (fevereiro de 2011), de Resíduos Sólidos (julho de 2011), e de Drenagem (dezembro de 2008).

1.2 – ASPECTOS SOCIAIS

A população

Conforme estimativa do IBGE, Guarulhos tem 1.324.781 habitantes (2015), "representando o segundo maior contingente populacional do Estado de São Paulo e o 13º do Brasil."[30]

Segundo consta dos estudos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (2016: 13), a taxa geométrica de crescimento populacional vem se estabilizando desde 1960: de 18,51% em 1960 para 1,41% em 2010. No entanto, mesmo com essa taxa, 150.771 pessoas somaram-se à população do ano 2000, ou seja, uma média de 15.000 habitantes por ano.

São pelo menos mais 15.000 habitantes demandando equipamentos urbanos e comunitários, e serviços públicos. A cada ano, há o desafio de oferecer transporte público adequado e vias para o transporte individual, escolas e serviços de saúde públicos e privados, áreas de lazer, emprego e renda, etc.

[30] SDU, 2016, p. 13

> "Essa constante diminuição [da taxa geométrica de crescimento populacional] relaciona-se com a diminuição da taxa de natalidade e de migração e o aumento da expectativa de vida da população. [...] Os grupos etários mais jovens diminuíram, com o contínuo processo de envelhecimento. Como resultado, aumenta progressivamente o segmento populacional idoso, o que exige da sociedade programas e políticas públicas setoriais específicas para atender suas necessidades e para garantir a equidade entre as gerações, segundo dados da SEADE (2000)" (SDU, 2016: 13, 14),

O estudo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano demonstra que a "[...] a dinâmica da população recente em Guarulhos caracteriza-se por um período de transição de uma população jovem para uma população adulta [...] (SDU, 2016: 14).

Onde a população se concentra? Segundo estudo da Ambiens (2012), com base nos dados do censo demográfico do IBGE de 2010, a densidade demográfica é maior no setor oeste – o mais antigo da cidade, nos bairros de Morros, Taboão, Cecap e Itapegica (mais de 200 hab/ha). A densidade demográfica é menor no Centro da Cidade e bairro do Maia, no conjunto habitacional militar do Aeroporto, Invernada A, Fortaleza A, Água Azul, Sadokin e Aracília (abaixo de 100 hab/ha). Nos demais bairros predomina uma densidade média de 100 a 200 hab/ha, divididos em duas faixas de densidade.
A maior densidade média (150 a 200 hab/ha) está localizada em alguns bairros do setor Oeste: bairros de Vila Augusta, Gopouva, Jardim Vila Galvão, Picanço, Cabuçu Sul, Vila Rio, Cocaia, Bela Vista, Monte Carmelo, Vila Barros, Fátima e Macedo; alguns do setor Leste: Bananal e São João no setor norte; Presidente Dutra; e outros do setor Sul: Cumbica, Presidente Dutra A, Bonsucesso B, Pimentas e Itaim. A menor densidade média (100 a 150 hab/ha) localiza-se nos bairros de Ponte Grande, Tranquilidade, Torres Tibagy, Vila Galvão, Bom Clima e Paraventi, todos no setor Oeste; Cabuçu Norte, Invernada, Fortaleza B e Fortaleza, Mato das Cobras, Bonsucesso A, no setor Norte; e Bonsucesso e Lavras, no setor Leste.

Qual é a renda declarada pelos habitantes de Guarulhos no Censo Demográfico do IBGE em 2010?

> "O Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil aponta que a renda per capita média de Guarulhos cresceu 30,63% nas últimas duas décadas [anos 1990 e 2000], passando de R$ 635,29, em 1991, para 694,75, em 2000, e para R$ 829,91, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 1,42%." (SDU, 2016: 19)

A maioria declarou que não tinha rendimentos, seguidos do grupo da população com 1/2 a 5 salários mínimos e as demais classes.

O mesmo estudo aponta um pequeno aumento da população economicamente ativa, que "passou de 70,47% em 2000 para 70,53% em 2010", e uma diminuição significativa da taxa de desocupação, "de 19,57% em 2000, para 9,13% em 2010" (SDU, 2016: 19, 20).

Onde se trabalha em 2010? Conforme estudo da SDU (2016: 20), a maioria da população economicamente ativa é ocupada no setor de serviços (49,95%), seguido da indústria de transformação (18,05%), comércio (14,85%), setor da construção (6,11%), setores de utilidade pública (1,06%), setor agropecuário (0,35%) e indústria extrativa (0,09%).

Índices de desenvolvimento humano

O desenvolvimento social pode ser medido por três índices: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS).

O IDH-M é um índice criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), adaptado aos 5.565 municípios brasileiros em ação conjunta do PNUD com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro. Esse índice adaptado ao Brasil recebeu a denominação de IDH Municipal (IDH-M).

> "O IDH abarca três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável (saúde), de ter acesso ao conhecimento (educação) e de poder desfrutar de um padrão de vida (renda)." (SDU, 2016: 20)

Para analisar e comparar o IDH-M, o índice é classificado em cinco faixas de desenvolvimento humano: (1) Muito alto, de 0.800 a 1,000; (2) Alto, de 0,700 a 0,799; (3) Médio, de 0,600 a 0,699; (4) Baixo, de 0,500 a 0,599; e (5) Muito baixo, de 0,000 a 0,499.[31]

Guarulhos (IDH-M)

Segundo consta do *Estudo das Transformações na Estrutura Urbana de Guarulhos* (SDU, 2016: 21), o IDH-M 2010 de Guarulhos é "0,763, o que situa o município na faixa *desenvolvimento humano alto"*. (Grifo nosso). "A dimensão que mais contribui para o IDH-M do município é a *longevidade*, com índice de 0,831, seguida de *renda*, com índice de 0,746, e de *educação*, com índice 0,717." (Idem).

Para efeito de comparação dos índices, cita como primeira posição no *ranking* brasileiro o município de São Caetano do Sul, localizado na RMSP, com IDH-M igual a 0,862[32]. Guarulhos, com IDH-M de 0,763, ocupa a posição 320 no *ranking* nacional de 5.565 municípios. Portanto, as ações prioritárias de melhoria do índice de desenvolvimento urbano a serem levadas a efeito estão nas dimensões *Educação* e *Renda,* nessa ordem. Investir no acesso ao conhecimento (educação) e na criação de oportunidades de emprego e renda para desfrutar de um padrão de vida digno devem ser os objetivos a serem perseguidos.

Com a construção e funcionamento de 10 Centros de Educação Unificados construídos nos últimos sete anos, "a maior parte [com] escolas da Prefeitura, piscinas, ginásio poliesportivo, centro de incentivo à leitura, tele centro e teatro" (Prefeitura de Guarulhos, 2016: 18), provavelmente o IDH-M

[31] SDU, 2016: 20

[32] atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking, acesso em 06 de junho de 2016

da dimensão *Educação* foi alterado. Em relação à dimensão *Renda,* várias ações foram realizadas pelo Governo Municipal, como o Programa Microempreendedor Individual (MEI), ao qual aderiram 45 mil pequenos empreendedores no período de 2009 a 2015 (regularização); Programa de Apoio ao Microcrédito, atendendo em 2014 cerca de 250 pessoas (abertura ou ampliação de novos negócios); Centro Integrado de Emprego, Trabalho e Renda, com três unidades situadas em Cumbica, Pimentas e São João, intermediando "mais de 275 mil oportunidades de trabalho oferecidas pelas empresas guarulhenses" (Prefeitura de Guarulhos, 2016: 33).

Outro índice é o *Índice Paulista de Responsabilidade Social* (IPRS), desenvolvido pela Fundação SEADE. O IPRS é composto por três indicadores: riqueza municipal, longevidade e escolaridade, classificando os municípios paulistas em cinco grupos numa escala de 0 a 100, sendo [o do Grupo] 1 a melhor situação e [os do Grupo] 5 a pior" (SDU, 2016: 22).

IPRS de Guarulhos

O IPRS tem um universo de pesquisa de 645 municípios do Estado de São Paulo. "Guarulhos tem sido classificado desde 2000 como pertencente ao Grupo 2, que 'agrega os municípios bem posicionados na dimensão *riqueza*, mas com deficiência em pelo menos um dos indicadores sociais (longevidade e/ou escolaridade). Dados de 2012 apontam que na dimensão *riqueza*, Guarulhos foi classificado com o índice 47, considerada *alta*; na dimensão *longevidade* o índice foi 67, como *situação média* e na dimensão *escolaridade*, com índice de 48, como *situação baixa*.

Os índices obtidos nas três dimensões apontam para a prioridade de ações, em primeiro lugar, na dimensão *escolaridade*, com o objetivo de aumentar a taxa de atendimento escolar na faixa de 4 a 5 anos, a média da proporção de alunos do quinto ano do ensino fundamental da rede pública que atingem pelo menos o nível adequado nas provas de português e matemática, a média da proporção de alunos do nono ano do ensino fundamental da rede pública que atingem pelo menos o nível adequado nas provas de português e

matemática, e aumentar a taxa de distorção idade-série no ensino médio. Essas variáveis são definidas pela SEADE (SDU, 2016: 22).

A segunda prioridade de ação refere-se à dimensão *longevidade*, composta pela "combinação de quatro taxas de mortalidade específicas a determinadas faixas etárias: perinatal (fetos e crianças de zero a seis dias); infantil (de zero a um ano); de pessoas de 15 a 39 anos; e de pessoas de 60 a 69 anos." (SDU, 2016: 22). Para melhorar este índice, é preciso prosseguir nas ações para diminuir as taxas de mortalidade nas quatro faixas, quer no campo da saúde (medicina preventiva e curativa), como também em outros campos: urbanismo, arquitetura, saneamento básico, educação, cultura, esporte, lazer, trânsito, segurança, etc.

Como terceira prioridade está a dimensão *riqueza*. Esta dimensão tem quatro variáveis: (1) consumo anual de energia elétrica por ligação residencial; (2) consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços por ligação nessas classes de consumidores; (3) valor adicionado fiscal per capita; e (4) remuneração média dos empregados com carteira assinada e do setor público. Nessa área, há pouca governabilidade municipal. No entanto, é possível adotar práticas de criação de emprego e renda como incentivos à criação de postos de trabalho e promoção de cursos de formação de mão de obra técnica e empreendedorismo.

O terceiro índice é o *Índice de Vulnerabilidade Social* (IVS), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). "É um índice sintético que traz dezesseis indicadores estruturados em três dimensões: estrutura urbana, capital humano e renda/trabalho. "O IVS varia entre 0 e 1", [portanto], quanto mais próximo a 1, maior é a vulnerabilidade." (SDU, 2016: 25). O IVS foi classificado em níveis: vulnerabilidade social <u>muito baixa</u> (0 a 0,200), vulnerabilidade social <u>baixa</u> (0,201 a 0,300), vulnerabilidade social <u>média</u> (0,301 a 0,400), vulnerabilidade social <u>alta</u> (0,401 a 0,500) e vulnerabilidade social <u>muito alta</u> (0,501 a 1,0)

IVS de Guarulhos

Em 2010, Guarulhos atingiu o *índice geral* de 0,310 (24º no ranking municipal da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com 39 municípios, indicando vulnerabilidade social média. (SDU, 216: 25). Para efeito de comparação, o primeiro no ranking é São Caetano do Sul com IVS 0,183 (vulnerabilidade social muito baixa).

A dimensão *infraestrutura urbana* é composta por "indicadores sobre a presença de redes de abastecimento de água, de serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo no território, bem como o indicador de tempo gasto no deslocamento entre a moradia e o local de trabalho pela população ocupada de baixa renda" (SDU, 2016: 23). Nessa dimensão, Guarulhos é classificado como 23º no ranking da RMSP com um índice de 0,406, considerado de vulnerabilidade social alta. O primeiro é Biritiba Mirim com um índice de 0,187 (vulnerabilidade social muito baixa).

"A dimensão *capital humano* envolve dois aspectos" [...]: "saúde e educação" (SDU, 2016: 23). Nessa dimensão, Guarulhos situa-se em 18º lugar do ranking da RMSP com o índice de 0,275, classificado como vulnerabilidade social baixa. O primeiro é São Caetano do Sul com 0,129 (vulnerabilidade social muito baixa).

Finalmente, a dimensão *renda e trabalho,* conforme estudo do SDU (2016: 25), abarca indicadores de exclusão e de vulnerabilidade social. Nessa dimensão, Guarulhos encontra-se na 18ª posição do ranking da RMSP com índice de 0,250, também com vulnerabilidade social baixa; o primeiro é, novamente, São Caetano do Sul, com índice 0,156 (vulnerabilidade social muito baixa).

Portanto os dados acima permitem concluir que Guarulhos, em 2010, e de acordo com o IVS, estava em situação de vulnerabilidade baixa nas dimensões *capital humano* e *renda/trabalho*, e em situação de vulnerabilidade social alta na dimensão *infraestrutura urbana.* Assim, de

acordo com a situação apontada no IVS, a prioridade de ação parece estar concentrada nessa última dimensão, porém, sem interromper o investimento nas outras duas dimensões, com o objetivo de atingir o índice de vulnerabilidade muito baixa. A prioridade de ação, então, deve estar na melhoria dos serviços de saneamento básico - abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e coleta e tratamento de lixo ou resíduos sólidos - e na mobilidade urbana (diminuir o tempo gasto no deslocamento entre a moradia e o local de trabalho).

Investimentos municipais realizados de 2009 a 2016

Na *dimensão infraestrutura,* segundo consta da prestação de contas da Prefeitura Municipal de Guarulhos, várias obras e ações foram realizadas no período de 2009 a 2015[33], como a construção de três estações de tratamento de esgoto (São João, Bonsucesso e Várzea do Palácio), a implantação de 197 quilômetros de redes de esgoto e a realização de 18.860 ligações de esgoto, 204 quilômetros de redes e adutoras de abastecimento de água e 45.296 novas ligações de água; e mantidos os 18 pontos de entrega voluntária (PEV), para descarte de entulhos, materiais recicláveis e móveis antigos. Esses investimentos podem influir na melhora do índice de vulnerabilidade social da dimensão infraestrutura.

Ainda na *dimensão infraestrutura*, segundo a Prefeitura de Guarulhos (2016: 31), para melhorar a mobilidade urbana, investimentos foram e estão sendo realizados com o objetivo de reduzir o tempo de viagem dos passageiros: operação de seis terminais de transporte público, sendo três municipais (Pimentas, São João e Cecap) e três metropolitanos (Cecap/Varejão, Taboão e Vila Galvão), duas estações de transferência: Guarulhos (praça IV Centenário) e Maia (defronte o Shopping Maia), 8,4 quilômetros de faixas exclusivas de ônibus em diversas vias, Central de Inteligência Integrada de Guarulhos para monitorar o trânsito; pavimentação e recapeamento de 381 vias; e novo trevo de acesso de Bonsucesso (em construção).

[33] GUARULHOS, 2016, p. 37

1.3 – ASPECTOS ECONÔMICOS

São consideradas atividades econômicas aquelas classificadas como primárias, secundárias, terciárias e quartenárias. As atividades primárias referem-se à agricultura, exploração mineral, reflorestamento, matéria prima, etc, geralmente localizadas na área rural. As atividades secundárias são a indústria de transformação. As terciárias são constituídas das atividades comerciais e de serviços. E a quartenária, a da atividade intelectual.

Atividades primárias da economia

"A atividade de exploração mineral em Guarulhos é representada exclusivamente por pedreiras, portos de areia e cavas de olaria." [...] Destacam-se entre as regiões utilizadas para exploração de areia e argila, a várzea do ribeirão das Lavras [...] e do rio Baquirivu-Guaçu no bairros das Lavras e Bonsucesso, e a do rio Tietê no bairro do Itaim."[34]

"O setor agrícola do município vem perdendo espaço" desde 2002, quando se estabilizou em 0,03% do total da riqueza (ver Gráfico p. 29 de SDU, 2016: 29),

> [...] reduzindo a sua participação na produção local, com estagnação da produção, [além] de fatores locais que tem contribuído para uma redução das atividades agrícolas no município, tais como a oportunidade de melhores rendas nas atividades não agrícolas, notadamente nos setores de serviços e da indústria."[35]

Atividade secundária da economia: a indústria de transformação

A indústria é a atividade econômica preponderante no município. A dinâmica da economia nacional reflete-se diretamente no parque industrial de Guarulhos. Se em 2010 a indústria de transformação atinge o pico de

[34] SEP GUARULHOS, 2002, p. 112
[35] SDU Guarulhos/Ambiens, 2012, in SDU, 2016, p. 28

crescimento, com 115 mil empregos, "ocupando o terceiro lugar no *ranking* nacional" (SDU, 2016: 27), no período de 2011 a 2015, "há uma queda de mais de 14.000 empregos industriais, em uma taxa superior à RMSP, e muito maior que o Estado e o País" (Idem). A recuperação econômica do Brasil será fundamental para o retomar os valores da arrecadação municipal, de forma a possibilitar novos investimentos na cidade e para as pessoas.

> "O município [...] apresenta amplo parque industrial constituído por indústrias de grande, médio e pequeno portes, cuja principal característica é a diversidade, com destaque para os ramos metalúrgico, plástico, químico, farmacêutico, alimento e vestuário. As empresas desses ramos da produção estão concentradas [...] nos bairros de Cumbica [...] e Bonsucesso, ambos com localização [estratégica], próximo da Rodovia Presidente Dutra. Outros polos industriais são os bairros de Itapegica, Taboão e Centro, vinculados às rodovias [federais] Fernão Dias e Dutra"[36]

Atividades terciárias: comércio e serviços

Esse grupo de atividade econômica abrange os serviços e o comércio. Inversamente ao ocorrido com a indústria, há um forte e contínuo crescimento do emprego no setor de serviços, em uma taxa superior RMSP, ao Estado de São Paulo e ao País" (SDU, 2016: 27)

No período de 2006 a 2016, "o setor de serviços tem crescido em ritmo mais intenso"[37], condicionado por três fatores: a lógica da terceirização desenvolvida pela indústria local, a presença do Aeroporto Internacional e a localização estratégica da Cidade de Guarulhos.

Na lógica da terceirização desenvolvida pela indústria local, "[...] cada vez mais se terceiriza serviços como armazenagem, vendas, entregas, manutenção." (Prefeitura de Guarulhos/Ambiens, in SDU, 2016: 28)

A presença do Aeroporto Internacional no centro geográfico do território da Município de Guarulhos exerce o "poder indutor de implantação de uma

[36] Prefeitura de Guarulhos/Ambiens, 2012, in SDU, 2016, p. 27 e 28
[37] Prefeitura de Guarulhos/Ambiens, 2012, in SDU, 2016, p. 28

série de serviços ligados à área de transporte e logística, hotelaria e eventos." (idem)

> "O comércio do município apresenta grande potencial econômico no que diz respeito ao varejo, em face do tamanho da população, principalmente em áreas lindeiras ao centro [da Cidade de Guarulhos], onde se encontram bairros de grande densidade demográfica." (ibidem)

Os grandes centros de compras (*shopping centers*), localizados no centro e nos bairros de Itapegica, Maia e Bonsucesso/Pimentas, alteraram a lógica de compra e venda de produtos e serviços no município, antes concentradas no Centro da Cidade, na rua D. Pedro e ruas do entorno.

A localização estratégica da Cidade de Guarulhos em relação às rodovias federais e estaduais "atraiu nos últimos anos importantes centros de distribuição e logística [localizados nas rodovias federais e estaduais]." (ibidem)

O mercado de trabalho é constituído pelos mercados de trabalho formal e informal.

> "Com relação aos empregos formais, Guarulhos, segundo dados da Rais (MTE), possuía" 327.525 postos de trabalho em 2010;" um ano depois, "em 2011 eram 320.863." [...] "Isso significa uma perda de 2% no número de ocupações" em um ano. "Porém, a média de crescimento no período 2004-2011 foi de 4,9% a.a. e essas taxas vem se mantendo elevadas em função da crescente ocupação gerada nos setores da indústria (115.299) e de serviços (115.735), que acumulam os maiores números absolutos na geração de ocupações formais no município, seguidos pelo comércio (66.493) e construção civil (15.181) que aparecem como atividades de grande potencial para geração de ocupações formais." (SDU, 2016: 32)

No mercado informal,

> "estima-se que existam aproximadamente 150 mil trabalhadores informais e cerca de 89 mil empreendimentos na informalidade, o que corresponde a pelo menos 18% do PIB municipal. Esse fato é consequência da existência das inúmeras categorias típicas de um complexo industrial: trabalhadores independentes típicos (produção familiar, trabalhador autônomo em

> domicílio); "falsos" autônomos (trabalhador terceirizado subcontratado, trabalho em domicílio, falsos voluntários do terceiro setor); trabalhadores dependentes "flexíveis" e/ou "atípicos" (assalariados em tempo parcial, emprego temporário ou por tempo determinado, trabalhador doméstico); e produtores para o autoconsumo, que em um contexto de globalização econômica e elevada insegurança nos mercados de trabalho ampliam a desigualdade social via multiplicação, diversidade e heterogeneidade das atividades informais que estão presentes na economia municipal." (SDU, 2016: 33)

1.4 – ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

O Sistema Municipal de Gestão do Planejamento é definido na Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social (PDDUESG)[38], como suporte de "um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento, em que são assegurados os objetivos [...], as diretrizes [do Plano], a gestão das políticas públicas e a participação popular na sua implementação e revisão" (Art. 116, 118).

De acordo com o artigo 120 da Lei[39],

> "o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento é integrado por órgãos da administração direta e indireta, conselhos e fundos municipais, pelo plano estratégico de desenvolvimento, planos setoriais e planos regionais de ação, pelos sistemas cartográfico e de informações municipais, e pelos instrumentos de desenvolvimento [...]."

A coordenação desse sistema, de acordo a Lei do Plano Diretor, cabe à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) ou outro órgão criado para esse fim (Art. 125). A esse órgão estão ligados ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), as Conferências da Cidade de Guarulhos e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

O SDU deve garantir, de acordo com a Lei, a participação dos demais órgãos públicos municipais, e dos segmentos da sociedade civil organizada, como os

[38] Lei Municipal nº 6.055 de 30 de dezembro de 2004
[39] Lei Municipal nº 6.055 de 30 de dezembro de 2004

movimentos sociais relacionados à política urbana e representantes de bairros, entidades de empresários e trabalhadores, entidades profissionais e acadêmicas, conselhos profissionais da área e organizações não governamentais, nos estudos para definição dos instrumentos de desenvolvimento urbano.

A participação dos demais órgãos municipais é fundamental para garantir a integração das políticas públicas, principalmente das secretarias municipais afins, como as responsáveis pelo transporte público, meio ambiente, habitação e saneamento ambiental. Esse é o grande desafio a enfrentar cotidianamente no serviço público.

Além da coordenação do Sistema de Planejamento, a SDU é responsável também pela gestão urbana, licenciamento de edificações e atividades econômicas e pelo controle urbano.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, indicado no Plano Diretor em 2004 criado em 2007[40], é formado paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil, constituindo-se como um colegiado consultivo e deliberativo para tratar dos instrumentos de desenvolvimento urbano, como o Plano Diretor, parcelamento, uso e ocupação do solo, código de edificações e outros. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, também indicado no Plano Diretor de 2004, foi regulamentado em 2007[41].

As Conferências da Cidade de Guarulhos foram indicadas no Plano Diretor como parte do processo de planejamento urbano participativo, seguindo orientação do capítulo *Gestão Democrática da Cidade* do Estatuto das Cidades[42]. Esse evento constitui-se também como etapa municipal da Conferência Nacional das Cidades, definindo propostas do município e escolhendo delegados para as etapas estadual e nacional. A 6ª Conferência da Cidade de Guarulhos foi realizada em junho de 2016.

[40] Lei Municipal nº 6.253 de 24 de maio de 2007
[41] Lei Municipal nº 6.308, DE 16 de novembro de 2007, artigos 13 e 14
[42] Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, artigo 43

A Prefeitura é organizada em 19 secretarias municipais, 11 coordenadorias, uma autarquia e uma empresa de economia mista.

Podemos considerar como secretarias fins: Cultura, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento e Assistência Social, Desenvolvimento Urbano, Educação, Esporte, Recreação e Lazer, e Habitação. Para garantir o funcionamento da máquina administrativa, funcionam as secretarias-meio: Administração e Modernização, Assuntos Jurídicos, Assuntos Legislativos, Chefia de Gabinete, e Comunicação.

As coordenadorias, criadas para assessorar o Prefeito são: Assuntos Aeroportuários, Defesa Civil, Fundo Social de Solidariedade, Geral de Licitações e Contratos, Igualdade Racial, Juventude, Política para Mulheres, Políticas para Pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida, Proteção e Defesa do Consumidor, Relações Federativas, e Relações Internacionais.

Completam o quadro de órgãos da PMG, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) e a PROGUARU S/A Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos.

Todos esses órgãos, autarquia e empresa, participam do sistema de planejamento e gestão do plano diretor.

O planejamento urbano é parte desse processo, envolvendo, de acordo com o Plano Diretor (2004), além do desenvolvimento urbano, também as outras duas grandes áreas: o econômico e o social.

Como nasceu essa cidade que hoje tem mais de 1.300.000 habitantes e qual foi sua evolução nos mais de quatro séculos de sua existência? Quais foram os fatores externos que transformaram a pacata povoação na segunda maior cidade do Estado de São Paulo em termos demográficos?

Guarulhos fica sob a égide da capital paulista de 1560 a 1880, ou seja, durante um pouco mais de três séculos, quando emancipa-se durante o Império, para se tornar, em menos de 100 anos, um município industrial. A Cidade de Guarulhos fica entre a serra da Cantareira e o vale do rio Tietê, caracterizando-a como uma cidade linear na direção oeste-leste, ao longo da

rodovia Presidente Dutra, e com um aeroporto internacional ocupando uma área de 14 km² bem no centro geográfico da cidade. É o município com os limites mais extensos com São Paulo. Essa proximidade com a capital trouxe o fenômeno da conurbação, só interrompida ao longo dos rios Tietê e seu afluente Cabuçu. Seu parque industrial é diversificado, fazendo com que a receita municipal sofra menos impacto durante as crises econômicas. Mas é também uma cidade com uma rede de comércio e serviços em crescente evolução. O rápido crescimento demográfico, entretanto, trouxe consigo muitos desafios como: os programas habitacionais não conseguiram acompanhar o ritmo de crescimento populacional, gerando assentamentos precários com pouca infraestrutura urbana, a cidade faz pressão na direção das matas ao norte e do rio Tietê ao sul, o abastecimento da água é garantido, nem sempre com 100%, trazendo o precioso líquido de sistemas externos ao município, problemas ambientais urbanos são gerados apesar das ações para eliminá-los ou minimizá-los, o crescimento vertical sobrecarrega o sistema viário e de transportes – e é preciso dar soluções para tudo isso.

Projetos estratégicos de caráter metropolitano, estadual e nacional, estão se tornando realidade, como, por exemplo, o Rodoanel Metropolitano, o Trem Aeroporto-Guarulhos e o Metrô.

O Rodoanel Metropolitano de São Paulo deverá ser concluído em breve com o Trecho Norte, que atravessa Guarulhos e a Zona Norte de São Paulo. Ao ser concluído, se constituirá, no nível municipal, em uma estrutura viária metropolitana no território guarulhense, em via perimetral (Rodoanel, Fernão Dias e Ayrton Senna), vias diametrais (Dutra e Hélio Smidt-Ligação Rodoanel), com impactos ainda não estudados em seu conjunto.

O Trem Aeroporto e Trem Guarulhos, em construção, operando nos mesmos trilhos, cruzando o território guarulhense no sentido norte-sul, paralelamente à Rodovia Hélio Smidt, com estações no Cecap e no Aeroporto.

O Metrô, que deverá cruzar a Cidade de Guarulhos no sentido leste-oeste, ainda em fase de projeto.

Enfrentar os novos desafios requer planejamento, recursos e ação, em todos os nível de governo, com a participação da sociedade.

CAPÍTULO 2

A FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DE GUARULHOS, 1560-1945: DE ALDEIA A MUNICÍPIO

A formação da cidade e a conformação final do território municipal

A exemplo do estudo do SAGMACS (1958: 10)[43] para o município de São Paulo, para compreender Guarulhos, é preciso se deter nos grandes acontecimentos de sua história, acompanhando os projetos paulistas ao longo dos quatro séculos de sua trajetória e justificando o lema da cidade: "vere paulistas sanguis meus", ou meu sangue é verdadeiramente paulista. É preciso lembrar que Guarulhos nasceu seis anos após a fundação de São Paulo, como baluarte de defesa do então Colégio de Piratininga.

> "Pareceu-nos que para compreender São Paulo, seria indispensável focalizar as grandes linhas de sua história. O grande São Paulo de hoje é fruto de 4 séculos de espírito empreendedor, ávido de servir-se de toda nova oportunidade, "condutor e não conduzido", segunda a altiva divisa da cidade." ((SAGMACS-CPUMSP, 1958: 10)

Da mesma forma, para compreender a Guarulhos de hoje, entende-se ser necessário retroceder no tempo e verificar qual foi o espaço urbano criado pelas várias gerações desde 1560.

A perspectiva histórica nos permite compreender como os grandes acontecimentos ligados à segurança, à economia, às demandas sociais e políticas do Brasil Colônia, do Brasil Império e do Brasil República vão moldando a cidade de Guarulhos, até chegar a época do planejamento urbano para enfrentar desafios cada vez mais complexos.

A formação da cidade foi fruto de decisões para atender necessidades de segurança, de produzir riqueza, de levar água para São Paulo, de criar novos recursos de mobilidade com a Capital do Estado, de transferir a Base Aérea de São Paulo para Cumbica, de construir rodovias ligando pontos

[43] SAGMACS; CPUMP. Estrutura urbana da aglomeração urbana, 1958.

importantes do País ou ligar todas as rodovias da região, de promover a industrialização, de implantar um aeroporto internacional para atender a área aeroportuária do País.

2.1 – GUARULHOS NA COLÔNIA, DE ALDEIA A POVOADO – 1560 A 1808

Guarulhos é fundado em 1560 no contexto do Brasil Colônia, portanto, 60 anos após a chegada dos portugueses em Porto Seguro, na Bahia, e a apenas seis anos após a fundação de São Paulo de Piratininga. Guarulhos nasceu para defender a Vila de Piratininga, vista como ameaça pelas tribos do litoral. Durante o período de 248 anos do Brasil Colônia, ou seja, em quase dois séculos e meio, assistiu-se a transformação da pequena aldeia da Conceição, situada no Eperê, uma pequena colina entre os córregos dos Cavalos e Queromano, de onde se podia vislumbrar o vale do rio da Anhumas – hoje Tietê, em um povoado fornecedor de ouro.

Para construir o povoado de Nossa Senhora da Conceição dos Maromomins, mais tarde dos Guarulhos, os colonizadores partiram da aldeia no Eperê, atravessaram o córrego dos Cavalos e ergueram a pequena capela no altiplano ao longo da encosta da colina, a partir da qual surgiu o caminho o qual se denominou mais tarde de rua Direita (atual rua D. Pedro). Defronte à capela, depois Igreja Matriz, há um largo posteriormente denominado praça Tereza Cristina, na época em que D. Pedro passou pela povoação.

Cenário antes da fundação de Guarulhos

Segundo DORIA (2012), “quando os europeus chegaram” em 1500, “o litoral brasileiro todo era da terra dos tupis.” “Os tupis, ..., desceram o Amazonas até a foz e ocuparam toda a beira-mar no período entre os anos 700 e 1200, meros três séculos antes de Cabral. Já havia tupis” na região “por volta do ano 1000”.

DÓRIA nos conta que os tupis dividiram-se em aldeias com algo entre 500 e 2.000 pessoas. Eram guerreiros e antropófagos – comiam inimigos na certeza de que pela digestão herdariam sua força e qualidades. Aldeias vizinhas aliavam-se contra inimigos comuns. Cada aldeia tinha seu chefe, o principal, mas não havia um líder maior para reunir aliados. Combatiam em grupo.

Os primeiros portugueses deram a grupos tupis diferentes nomes: tupiniquins, tupinambás, tamoios. Os portugueses chamavam tupiniquins os aliados dos franceses, portanto, inimigos; e chamavam de tupinambás os aliados dos portugueses, portanto, amigos.

Em março de 1532, Portugal elabora o primeiro parcelamento do solo no Brasil: as capitanias hereditárias. Do atual Maranhão até as cercanias de Laguna (Santa Catarina), o litoral brasileiro foi dividido em 14 capitanias, perfazendo 15 lotes, distribuídos a 12 donatários. Desses 12 donatários, quatro jamais estiveram no Brasil[44] (Mapa 2).

[44] BUENO: 2003, 42

Luís Teixeira, *Litoral Brasileiro com as Capitanias Hereditárias*, Portugal, Biblioteca da Ajuda, 1574

Mapa 2 – Capitanias Hereditárias[45]

Em 1549 instala-se o Governo Geral do Brasil com a nomeação do fidalgo Tomé de Souza como primeiro governador-geral. Nomeado em 7 de janeiro de 1549 pelo rei de Portugal D. João III, a missão que Tomé de Souza veio cumprir desde que aportou na Bahia em 29 de março de 1549 foi detalhadamente descrito no Regimento Real assinado em 17 de dezembro de 1548, uma espécie de "carta magna" do Estado Brasileiro: exercer o poder máximo no Brasil, construir uma fortaleza, visitar e proteger todas as capitanias, redistribuir terras, regulamentar a relação entre os colonos e nativos e incentivar incursões ao interior, punir indígenas hostis, destruir o maior número de aldeias tupinambás, perdoar indígenas que concordassem em se sujeitar ao domínio português. Tomé de Souza deu início à construção da vila que seria

[45] BUENO, 2003, p. 39

o embrião de Salvador. “Em dezembro a primeira capital do Brasil se ergue numa colina à beira mar, em frente à Bahia de Todos os Santos. Tomé de Souza fica no poder geral durante cinco anos (1549-1553), quando foi substituído por Duarte da Costa.[46]

O segundo governador-geral traz consigo o noviço José de Anchieta. Vários motivos levaram o rei a substituir Duarte da Costa (1553-1556), entre eles: o conflito com os jesuítas em relação à escravização indiscriminada dos índios – especialmente os cristianizados, a administração “nefasta e corrupta”, e a sua omissão ao confronto com a chegada dos franceses chefiados por Nicolas Durand Villegaignon ao Rio de Janeiro.[47]

O terceiro e último governador geral do Brasil, Mem de Sá, assume o posto em 28 de dezembro de 1557, em meio a uma colônia conflagrada, à beira da guerra civil e da invasão.

> “Experimentado nas artes da guerra e da paz, letrado, corajoso e cruel, Mem de Sá aplicou de imediato uma política de ferro e fogo, exterminando milhares de indígenas considerados inimigos, dizimando centenas de aldeias, combatendo os franceses onde quer que os encontrasse e submetendo os colonos portugueses aos rigores da lei e da ordem. Jurista calejado, solucionou inúmeras pendengas entre colonos, proibiu o jogo, a vadiagem e a embriaguez, instalou vários engenhos e botou outros para funcionar. Criou uma legislação protetora dos índios cristianizados e estimulou o início do tráfico de escravos africanos” (BUENO, 2003: 47).

Carta régia de 1559 facilita a importação de escravos africanos para os engenhos. Mem de Sá falece em Salvador em 6 de fevereiro de 1570. Guarulhos nasce dez anos antes.

Durante os primeiros séculos de colônia, a língua corrente de casa era o tupi, não o português. “... nos primeiros anos, ninguém era mais tupi e português do que os de São Paulo”. (DORIA, 2012, p. 41)

“São Paulo de Piratininga nasceu quando o padre Manuel de Nóbrega, o irmão José de Anchieta e mais nove sacerdotes jesuítas inauguraram uma

[46] BUENO, Eduardo. ***Brasil: uma história.*** 2. ed. rev. São Paulo: Ática, 2003, p. 46
[47] BUENO, Eduardo. ***Brasil: uma história.*** 2. ed. rev. São Paulo: Ática, 2003, p. 47

pequena construção de taipa que fazia o duplo papel de colégio e igreja, em 25 de janeiro de 1554. Era dia de São Paulo." (DORIA, 212, p. 41). "O padre Manuel de Paiva, superior da nova missão, celebra a missa evocadora da conversão do Apóstolo das Gentes, ato inicial da existência do pequenino arraial de São Paulo do Campo de Piratininga" (TAUNAY[48]).

"... tão logo São Paulo nasceu, foi imediatamente vista como ameaça pelos índios inimigos, aliados dos franceses, sediados na Guanabara. Os ataques à pequena cidade e aos engenhos vizinhos eram violentos." (DORIA, 2012, p. 43)

> "por ordem de Mem de Sá, governador-geral da colônia, os habitantes da vila de Santo André da Borda do Campo são transferidos para os arredores do colégio. A vila de Santo André é extinta, e o povoado é elevado a esta categoria, com o nome de "Vila de São Paulo de Piratininga". Por ato régio é criada, no mesmo, ano, sua Câmara Municipal, então chamada "Casa do Conselho". É provavelmente nesse mesmo ano de 1560 que é criada a "Confraria da Misericórdia de São Paulo" (atual Santa Casa de Misericórdia)."[49]

Para proteger a nascente São Paulo de Piratininga, índios foram reunidos em doze aldeias ao redor do Colégio de Piratininga. A Aldeia Conceição dos Maromomins ou Guarulhos foi uma dessas aldeias.

Guarulhos aldeia - de aldeia às minas de ouro (1560-1590)

Século XVI – A gênese de Guarulhos: núcleo de defesa da Vila de Piratininga

Em 1560, na fundação de Guarulhos, Mem de Sá é o governador-geral do Brasil (o terceiro governador desde 1557) e São Paulo é uma vila.

[48] TAUNAY, Afonso d'Escragnolle. In: portalcatarina.ufsc.br, acesso em 28 de fevereiro de 2016
[49] https://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria_de_S%C3%A3o_Paulo_(cidade), acesso em 12 de outubro de 2016

“Naquele princípio da década de 1560, Portugal quase perdeu o sul brasileiro para os franceses. Foi o padre Manuel da Nóbrega, acompanhado do irmão José de Anchieta, quem o salvou” (DORIA, 2012, p. 104). “Em março de 1560, chegando o terceiro Governador-Geral a São Vicente, expuseram-lhe os jesuítas de São Paulo a precariedade da posse do planalto” (TAUNAY[50]). Era preciso proteger a Vila de São Paulo de Piratininga. Por essa razão, os índios foram reunidos em aldeias ao redor da vila. A aldeia dos Maromomins, mais tarde dos guarus, uma das aldeias assentava-se em um altiplano com vista para o vale do rio das Anhumas (Tietê), para vigiar a região.

> “Foi nesse ano [1560] em que se estabeleceu o aldeamento dos guarus como um dos doze destinados a proteger a vila de Piratininga. Portanto, a fundação de Guarulhos está intimamente relacionada com a fundação de São Paulo...” (ROMÃO & NORONHA, 1980).
>
> “A aldeia dos índios guarus, localizada à margem direita do rio Anhembi (atual Tietê) recebeu a denominação de aldeia da Conceição, abreviatura de Nossa Senhora da Conceição dos Maromomins e depois Guarulhos, que perdurou na povoação, distrito e paróquia. (ROMÃO & NORONHA, 1980)”.

Segundo estes autores, os índios que viviam nessa região “receberam o nome de guarus por se assemelharem aos peixinhos de água doce, da família dos cipridontídeos, chamados guarus-guarus, mais conhecidos por barrigudinhos (ROMÃO & NORONHA, 31).

A fixação das aldeias em torno da Vila de São Paulo de Piratininga não era apenas uma questão de defesa, mas também o de aproveitar a mão de obra indígena. “A grande questão social, a única por assim dizer no Brasil quinhentista ou antes na América era a servil. Onde quer que os brancos se fixassem, sua primeira preocupação vinha a ser a redução dos aborígenes ao cativeiro, para forçar à faina da agricultura e da mineração.” (TAUNAY[51])

Não há mais nada que lembre Eperê, o local do aldeamento primitivo dos guarus, no alto da colina entre os córregos dos Cavalos e o Queromano. Dali se podia divisar o vale do rio das Anhumas (atual Tietê), de onde poderiam

[50] TAUNAY, Afonso d’Escragnolle. In: portalcatarina.ufsc.br, acesso em 28 de fevereiro de 2016
[51] TAUNAY, Afonso d’Escragnolle. In: portalcatarina.ufsc.br, acesso em 28 de fevereiro de 2016

vir os inimigos. Esse local situava-se provavelmente no entroncamento da atual avenida Guarulhos com a avenida Silvestre de Vasconcelos Calmon. Entretanto, é possível deduzir que para chegar à aldeia era preciso caminhar, e o caminhar produziu uma trilha que vinha da Vila de São Paulo, passava pela região onde hoje é a Penha, e atravessar o rio das Anhumas até chegar nesse destino (atual avenida Guarulhos), ou subir o rio até a terra dos guarús. Também é possível supor que mais tarde surgiu, a partir do caminho da Penha, o caminho até a aldeia dos Guarus ou Guarulhos, e dali o caminho para o povoamento do outro lado do riacho dos Cavalos, assentado em um plano da encosta da colina. Esse antigo caminho – Estrada da Conceição - transformou-se na avenida Guarulhos.

A rua principal do povoado foi denominada Direita e mais tarde rua D. Pedro, ligando o largo da Igreja Matriz (praça Tereza Cristina) ao largo da Igreja dos Homens Pretos (praça Conselheiro Crispiniano).

Esse núcleo da cidade nasce quando os colonizadores, vindos pelo caminho (hoje avenida Guarulhos) até Eperê, onde se situa o aldeamento dos Guarulhos, atravessam o córrego dos Cavalos e em um plano da encosta da colina, erguem as primeiras casas em torno da rústica capela, erigida em um largo que receberia mais tarde a denominação de praça Tereza Cristina. Defronte à capela e num plano da encosta, abre-se um caminho, a rua Direita (atual rua D. Pedro I), onde o casario e o comércio são erguidos.

Guarulhos povoado - das minas de ouro a povoado (1590-1675)

O ouro e o povoado nos séculos XVI e XVII

> "São Paulo foi uma cidade bandeirante como o Rio de Janeiro. Foi uma cidade de índios mais do que de brancos. As brigas dos cidadãos com os jesuítas que culminaram mais de uma vez na expulsão dos padres eram coisa de São Paulo, do Rio e de nenhum outro canto no Brasil." (DORIA, 2012)

Em 1570, o jovem rei de Portugal, D. Sebastião, nomeia um novo governador geral para o Brasil para substituir Mem de Sá – D. Luís Fernandes de Vasconcelos – mas a frota em que viajava foi atacada e destruída pelos

franceses, o que força Mem de Sá a permanecer no cargo até sua morte em 1572. Uma carta régia de D. Sebastião garante liberdade aos índios (1570)[52]

Em 1580, "Portugal e suas colônias são anexados ao reino de Espanha. Essa situação perdurou até 1640, quando Portugal separa-se da Espanha"[53] por ato régio assinado no primeiro dia de dezembro[54]. Os embates entre os apresadores de índios e os jesuítas continuavam, acirrando-se principalmente a partir de 1611, apesar da carta régia de 1570. O resultado, segundo Taunay[55], foi a expulsão dos jesuítas em 1640, quando Portugal se torna independente da Espanha.

Assim, em meados do século XVII "a Coroa conclui que a tarefa de comandar o Brasil era pesada demais para um homem só e dividiu a colônia" (BUENO, 2003: 47) em duas: uma, o governo do Sul, com sede no Rio de Janeiro, para administrar o território abaixo de Porto Seguro: outra, o governo do Norte, o qual continuou com a sede em Salvador. Essa forma de organização perdurou até 1578, quando o governo foi novamente unificado.

Em 1590, descobriu-se ouro na região de Guarulhos, iniciando-se um ciclo com término em 1750, quando as minas se exauriram e os mineiros foram para as Minas Gerais.

A descoberta do ouro em Conceição dos Guarulhos precipitou a formação do pequeno núcleo de Bonsucesso (Fig. 4) e dos caminhos do ouro. A Igreja de Nossa Senhora de Bonsucesso, vista na foto 2, foi edificada por Antonio Xavier D'Avila em 1800 ([56]), no lugar da antiga capela.

[52] BUENO, 2003: 436
[53] BUENO, 2003: 436
[54] TAUNAY, Afonso d'Escragnolle. In: portalcatarina.ufsc.br, acesso em 28 de fevereiro de 2016
[55] TAUNAY, Afonso d'Escragnolle. In: portalcatarina.ufsc.br, acesso em 28 de fevereiro de 2016
[56] ROMÃO & NORONHA, 1980, p. 78

Foto 2 – Núcleo histórico de Bonsucesso, no caminho do ouro. "Igrejas de N. Sra. de Bonsucesso (à esquerda) e de São Bento (ao fundo, no final da rua)"[57]

Um relato presente na obra de Omar (2013: 48, 49) nos dá conta do caminho trilhado até a região das lavras, em Conceição dos Guarulhos, por volta de 1599:

> [...] fez parte dessa expedição o nosso Glimmer, que dela faz a seguinte descrição: 'Partindo da cidade de S. Paulo, na Capitania de S. Vicente, chegamos primeiro à povoação de S. Miguel (distante de S. Paulo cinco ou seis léguas para o nascente), à margem do rio Anhembi [Tietê] e nesse lugar achamos preparadas as provisões, que os selvagens tinham de carregar nos ombros. Atravessamos, depois, aquele rio e, com uma marcha de quatro ou cinco dias a pé, através de densas matas, seguimos rumo de norte, até um riacho que nasce nos montes Guarimumis, ou Marumimins, onde há minas de ouro.' [...] (LUIZ, 2004: 291, in OMAR, 2013: 48,49)

A vinda de pessoas gerada com a exploração de ouro na região resultou também na ampliação do povoado que deu origem ao centro atual, próximo da Aldeia dos Guarús ou Guarulhos. Por essa época foi construída a Igreja Matriz (1685)[58] e a Capela dos Irmãos Pretos (1750), como atesta o pároco da época:

> Antonio Jose de S Francysco parocco desta freguezia de N Sra da Conceyção dos Guarulhos Certifico, que [...] benzi a Capella dos Irmaons Pretos desta

[57] Fonte: Arquivo Histórico/Secretaria de Cultura de Guarulhos/Prefeitura Municipal de Guarulhos, in http://www.guarulhos.org/, acesso em 27 de maio de 2016.
[58] Revista Weekend, Guarulhos, p. 4, artigo de Cris Marques, Tamires Monteiro, Val Oliveira e Valdir Carleto, s/d

> Freguezia, com o titolo de N. Snrª do Rozário, cuja função se fez aos quatro de outubro do prez(ente) anno. [...] Conceyção, 7 de outubro de 1750.[59] (OMAR, 2013: 34, 35)

Com a Igreja Matriz, nasce o largo à sua frente, a rua Direita e a Igreja Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, com outro largo. Mais tarde, esses largos foram denominado de praça Tereza Cristina e praça Conselheiro Crispiniano. A rua Direita passou a ser denominada de rua D. Pedro II.

A lavoura e a mineração de ouro precisavam de mão de obra, pois os portugueses eram poucos. Francisco de Souza, governador-geral do Brasil, cria o "bandeirismo defensivo", ou seja, as incursões para "caçar" índios[60]. Em 1595, Felipe II proíbe a escravização dos índios. Mesmo assim, em 1611, foi reiniciado o ciclo da caça aos índios, para trabalharem na lavoura e na mineração do ouro.

Enquanto nas áreas próximas a Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos já se explorava ouro desde 1590, "na Vila de São Paulo a campanha aberta foi iniciada em 15/08/1611. A caça ao índio dos paulistas visava a escravização das tribos inimigas, que não aceitavam o aluguel". As tribos que aceitavam, eram consideradas amigas. Essa situação perdurou até 1845 (ROMÃO & NORONHA p. 46, 48)

A descoberta de jazidas de ouro nas Gerais ocorreu em 1693 ([61]), cerca de um século após o início do ciclo do ouro em Conceição dos Guarulhos. Essa descoberta nas Gerais atraiu "forasteiros" resultando num conflito com os paulistas em Minas Gerais – a Guerra dos Emboabas – que durou dois anos (1708 a 1710).[62]

A descoberta aurífera precipitou a criação da Capitania de São Paulo e Minas do Ouro, desligada do governo fluminense. A carta régia de 1709 designou Antonio de Albuquerque como primeiro governador na nova capitania. Conceição dos Guarulhos estava agora no território da nova

---

[59] Declaração de unção da igreja N. Sra. Do Rosário dos Homens Pretos em 1750. Acervo da Cúria Diocesana de Guarulhos
[60] BUENO, 2003: 436
[61] BUENO, 2003: 436
[62] BUENO, 2003: 436

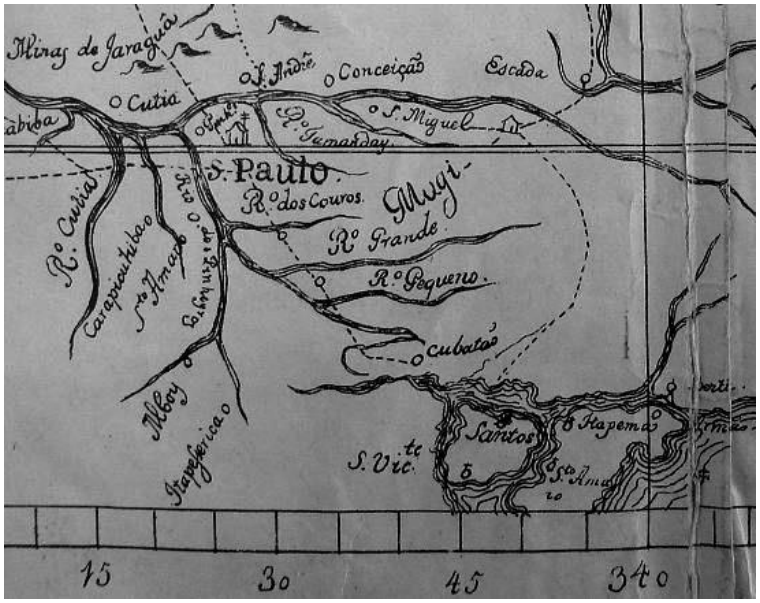
Capitania, e nessa época (1711), São Paulo é alçada à condição de cidade (TAUNAY[63]).

É possível saber onde estavam as antigas minas de ouro em Guarulhos?

Conforme ROMÃO & NORONHA, em 1741 vamos encontrar moradores de São Paulo extraindo ouro da antiga mina Jaguamimbaba, que passou a ser chamada Lavras-Velhas-do-Geraldo, no distrito da Conceição de Guarulhos. (ROMÃO & NORONHA, p. 52).

> Assim, pois, na altura de 1750, existiam mineiros extraindo ouro nas Lavras-Velhas-do-Geraldo. É provável que este tenha sido o período de maior atividade, tendo-se esgotado com ela as referidas lavras. Mas ficaria, para o futuro, um testemunho vivo desse trabalho, como hoje se pode verificar (ROMÃO & NORONHA: 52)

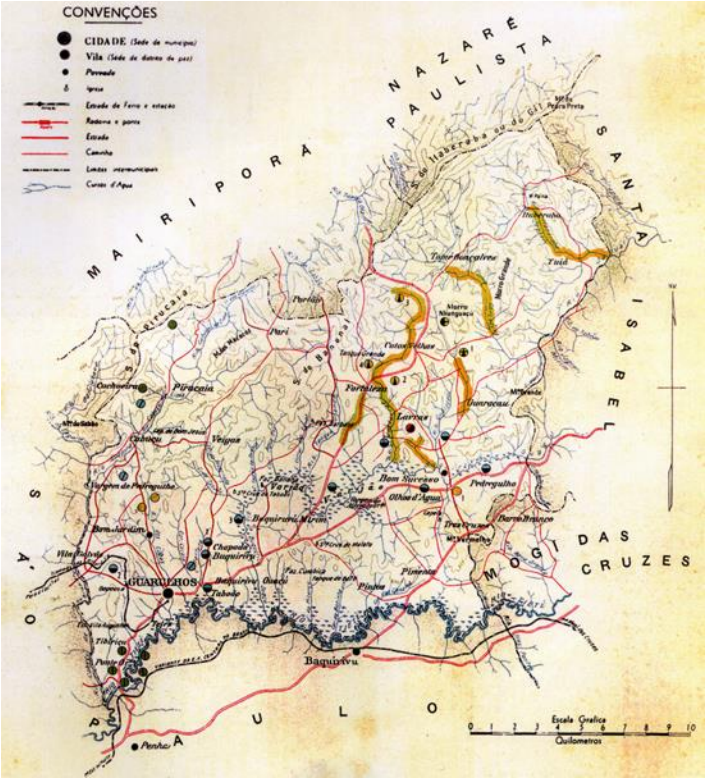
em uma área de aproximadamente dezessete alqueires, que apresentam vestígios da atividade.



Mapa 3 - Conceição [dos Guarulhos], Século XVIII. Fonte: www.saopauloantiga.com.br, acesso em 10 de junho de 2016

[63] TAUNAY, Afonso d'Escragnolle. In: portalcatarina.ufsc.br, acesso em 28 de fevereiro de 2016

Foram, portanto, 160 anos de exploração aurífera na região. (ROMÃO & NORONHA: 54 e 52). Dessa época, ficou o caminho para as minas (ver Fig. 5), provavelmente aproveitando os caminhos de São Paulo de Piratininga para o aldeamento e o povoado de Conceição dos Guarulhos, e continuando até a região das Lavras. Para se chegar às lavras de ouro, muito provavelmente o caminho do ouro principal era a Estrada da Conceição – Bonsucesso, a Estrada de Nazaré, a Estrada Penha-Baquirivu-Bonsucesso e outras.



Mapa 4 - Mineração de ouro na Cidade de Guarulhos[64]

[64] Fonte: Instituto Geográfico e Geológico – IGC (1950), in http://www.saopauloantiga.com.br/, acesso em 27 de maio de 2016

Em 1759, ocorre a expulsão dos jesuítas do Brasil e o fim do regime das capitanias hereditárias[65]. Quatro anos depois, Marquês de Pombal transfere a capital, de Salvador para o Rio de Janeiro.[11]

> [...] eram inúmeras as freguesias instaladas a várias léguas do centro da Vila [de São Paulo dos Campos de Piratininga], como Santo Amaro, Guarulhos, Pinheiros, Barueri, São Miguel, Penha, Nossa Senhora do Ó, Borda do Campo, São Bernardo, Caaguaçu, que em 1766 já estavam em número de "18 vilas e 9 aldeias", segundo levantamento mandado fazer por D. Luiz Antônio de Souza Botelho Mourão, Morgado de Mateus e Capitão-General da Capitania de São Paulo, e que de acordo com o mesmo deveriam reunir uma população de cerca de 6.100 habitantes, dos quais apenas uns 1.500 moravam na Sede. (IBGE, 2016)[66]

Em 1808, o Império chega ao Brasil pelas mãos de D. João VI.

2.2 – GUARULHOS NO IMPÉRIO E REINADO, DE POVOADO A DISTRITO - 1808 A 1822

Brasil, Reino Unido

Em 1808, a família real portuguesa vem para o Rio de Janeiro e instala-se no Brasil. Dom João VI decreta a abertura dos portos do Brasil a todas as nações amigas[11] e cria uma série de instituições.

Em 1815, D. João VI eleva o Brasil à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarves.[11]

Nesse breve período do Brasil, Reino Unido, a Capitania de São Paulo e Minas realiza o tombamento das propriedades rurais, constatando que a Freguesia da Conceição dos Guarulhos tem 28 lavradores com 183 escravos registrados.

---

[65] BUENO, 2003: 437

[66] IBGE, in http://cidades.ibge.gov.br/, acesso em 25 de novembro de 2016

> "O tombamento das propriedades rurais da Capitania de São Paulo, feito em 1817, registrava 183 escravos na Freguesia da Conceição de Guarulhos, pertencentes a 28 lavradores". (ROMÃO & NORONHA, p. 48).

Após o retorno de D. João VI a Portugal em 1821, fica no Brasil seu filho D. Pedro I. No ano seguinte (1822) D. Pedro I proclama a independência, iniciando o Império do Brasil.

Guarulhos no tempo do Império 1822 - 1889

Guarulhos Vila, de povoado a distrito da Vila Real de São Paulo (1675-1880)

Com a proclamação da independência, D. Pedro I dissolve a Assembleia Constituinte e promulga a primeira Constituição do Brasil (1824)[67]. Em 1831, D. Pedro I abdica e nomeia seu filho como príncipe regente. O Brasil é comandado por uma Trina Provisória e depois por uma Regência Trina Permanente. Em 1835, o padre Feijó torna-se regente uno, permanecendo no poder até 1837, quando nomeia interinamente para o cargo Pedro de Araújo Lima (depois Marquês de Olinda).

O início do Império do Brasil, até 1840, é marcado por movimentos separatistas em todo o território brasileiro: Confederação do Equador, Guerra Cisplatina, Cabanagem, Guerra dos Farrapos, Balaiada, na época do regente uno Araújo Lima.

Nesse mesmo ano, D. Pedro II, então com 14 anos de idade, assume o Império do Brasil. Sete anos depois, o novo imperador instala um tipo de parlamentarismo no país. Alguns conflitos centralizam a ação do império, como a Revolta Praieira (1848 – 1849) e a Guerra do Paraguai (1864 - 1870)[68].

Reflexos do império no século XIX em Guarulhos

[67] BUENO, 2003: 437
[68] BUENO, 2003, 437

No início da colonização alemã no Brasil (1824)[69], não se tem notícia sobre quando os alemães vieram para Guarulhos, mas é certo que ocuparam a região entre Gopouva, Picanço e Vila Galvão (entorno da antiga estação de trem de Gopouva, alameda Yayá, avenida Timóteo Penteado, e adjacências).

Para reconhecer a independência do Brasil, a Inglaterra força o imperador a assinar um tratado extinguindo o tráfico negreiro a partir de 1830. Esse foi um dos motivos do início do ciclo da imigração italiana no Sul e Sudeste do Brasil em 1874[70]. Guarulhos recebe uma parte desses imigrantes.

No final do século XIX, em 1875, a Freguesia de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos é reconhecida como distrito de São Paulo.

Em 1880, D. Pedro II visita a Freguesia de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos e nesse mesmo ano a acanhada Freguesia é emancipada politicamente de São Paulo[71]. As Freguesias da Conceição dos Guarulhos, Penha de França e Juqueri (atual Mairiporã), são reunidas e elevadas à categoria de vila de freguesia pela Lei Provincial nº 34 de 24 de março. (ROMÃO & NORONHA, 1980, p. 123).

> "Fica elevada à cathegoria de villa de freguesia de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos compreendendo as freguesias de Nossa Senhora da Penha de França e a de Juquery com suas atuais divisas." Lei Provincial nº 34 de 24 de março de 1880 (ROMÃO & NORONHA, 1980: 123)

Com esse ato provincial, a agora Vila de Freguesia Nossa Senhora da Conceição de Guarulhos passa a ter o direito de ter seu próprio intendente. Seu território abrange, além da Freguesia de Nossa Senhora da Conceição de Guarulhos, também as Freguesias de Nossa Senhora Penha de França (Penha) e Freguesia de Juqueri (Mairiporã).

No ano seguinte – 1881 – assume como primeiro intendente da Vila de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos o capitão Joaquim Francisco de Paula

[69] BUENO, 2003: 437
[70] BUENO, 2003: 438
[71] http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=351880, acesso em 16 de novembro de 2016

Rabelo. Na época do Império, o presidente da Câmara cumpre também as funções executivas.

Nos últimos anos do Século XIX, a vila de Nossa Senhora da Conceição de Guarulhos é um lugarejo sem iluminação pública. Os primeiros oito lampiões a querosene são instalados em 1884, nas proximidades da Igreja Matriz (praça Tereza Cristina) e nas poucas ruas da vila.

Durante a gestão de Joaquim Rabelo, o primeiro intendente, a vila de freguesia de Nossa Senhora da Conceição de Guarulhos ganha foros de Freguesia (1885)[72]. No ano seguinte, a Freguesia de Nossa Senhora da Penha de França é desanexada da Vila de Nossa Senhora da Conceição de Guarulhos e anexada a São Paulo (1886). No ano da proclamação da República (1889), a Freguesia de Juqueri (atual Mairiporã) é emancipada e constituída como município independente (p. 125). Assim, no início do período republicano, o território de Guarulhos é definido com a forma atual.

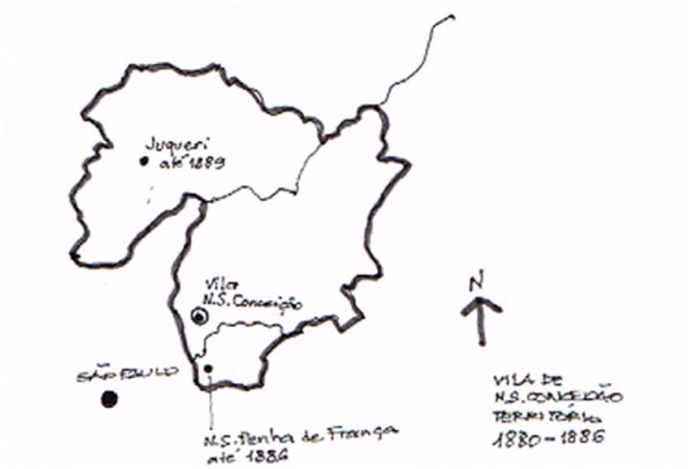


Figura 1 – Croquis da Vila de Freguesia de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos em 1880

[72] ROMÃO & NORONHA, 1980: 123

Em 1888, a lei Áurea *liberta os 723.719 escravos existentes no Brasil*[73]. No ano seguinte – 1889 – o marechal Deodoro da Fonseca proclama a república no Rio de Janeiro e torna-se o primeiro presidente do Brasil. Em Conceição dos Guarulhos termina a gestão de Joaquim Rabello.

2.3 – GUARULHOS NA REPÚBLICA, DE VILA A MUNICÍPIO - 1889 A 1946

Reflexos do início da República em Guarulhos

Proclamada a República em 1889, a Câmara da Vila de Freguesia Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos é dissolvida e realizada uma nova eleição para a escolha dos novos intendentes, com a função de cuidar das questões de justiça, polícia, finanças e obras públicas.

> Com a proclamação da República, em 1889, a Câmara foi dissolvida, elegendo o povo os seguintes intendentes: Felício Marcondes Munhoz, Vicente Ferreira de Siqueira Bueno, Antônio Dias Tavares, Luís Dini, Jesuíno José de Souza e Lúcio Francisco Pereira Paiva. (ROMÃO & NORONHA, 1980: 137)

Dezessete anos mais tarde – 1906 – a então Vila de Nossa Senhora da Conceição de Guarulhos passa a ser oficialmente denominada Guarulhos pela Lei 1021, de 6 de novembro de 1906, e no mês seguinte, Guarulhos é elevada à categoria de Cidade pela Lei Estadual 1038, de 19 de dezembro de 1906 (ROMÃO & NORONHA, p. 126), na gestão do presidente do Estado de São Paulo, Jorge Tibiriçá Piratininga. Assim, a partir de 1906, a Cidade de Guarulhos começa a despontar no cenário da rede de cidades do Estado de São Paulo.

Em 1908 a função de *intendente* passa a ter a denominação de *prefeito*. Nesse mesmo ano, "o governo de São Paulo autoriza a construção do ramal ferroviário que ia da Estação Areal [...] até o local denominado Guapira, posteriormente denominado Jaçanã" (RIBEIRO, 2006: 91).

[73] BUENO, 2003:438

O primeiro prefeito de Guarulhos foi Gabriel José Antonio. O prefeito é escolhido pela Câmara e cumpre seu mandato de 1908 a 1915, exatamente no período entre a autorização da construção do Ramal Guarulhos e a inauguração das duas primeiras estações no município, a Estação Guarulhos e a Estação Vila Galvão.

> "Os contatos com os políticos de São Paulo – Washington Luiz, Bernardino de Campos, Victor Airosa, Sílvio e Américo de Campos, contribuíram para a chegada do transporte ferroviário, da luz elétrica e do telefone a Guarulhos, o que ocorreu a partir de 1915, mesmo ano de seu falecimento" (ROMÃO & NORONHA, 2008: 137).

A estrada de ferro operada pela *Tranway* da Cantareira começa como um ramal da Estrada de Ferro Sorocabana, aberto em 1893, partindo da rua João Teodoro, na capital paulista, para transporte de materiais a serem utilizados na construção da Adutora Cantareira, e utiliza uma locomotiva movida a lenha.

A construção da estação no Parque Dom Pedro II em 1907 possibilita a construção do ramal Guapira, promovendo o acesso ao Asilo dos Inválidos (atual Hospital Geriátrico e de Convalescentes D. Pedro II), situado no Guapira, depois Jaçanã - imortalizado mais tarde na canção *Trem das Onze* de Adoniran Barbosa. A Estação Tucuruvi do ramal Horto Florestal, primeira estação intermediária, é inaugurada em 1913, e aos poucos outras estações passam a operar ao longo das linhas, primeiro transportando materiais e depois começa a transportar passageiros para os bairros da periferia da cidade de São Paulo. Em 1918, a estação terminal – Estação Tamanduateí – é transferida para as proximidades do Liceu de Artes e Ofícios.

Da estação Areal, defronte à antiga Casa de Detenção (atualmente Estação Carandiru do Metrô), partem dois ramais: o do Horto Florestal e o de Guarulhos. O ramal Horto Florestal operava com as estações de Areal, Santana, Santa Terezinha, Mandaqui, Invernada, Tremembé e Cantareira.

O Ramal Guarulhos opera com as estações do Areal, Carandiru, Pauliceia, Parada Inglesa, Tucuruvi, Vila Mazzei e Jaçanã, em São Paulo, e Vila Galvão,

Torres Tibagy, Gopouva, Vila Augusta, Guarulhos e Base Aérea em Cumbica, em Guarulhos.

A primeira estação em território guarulhense surge em 1915 com o início de operação; a última estação é implantada em 1947, juntamente com a construção do terceiro trilho, conseguindo-se assim uma largura de um metro, possibilitando circular o trem com locomotiva movida a diesel e o trem antigo movido a lenha.

"Aos poucos, outras estações passaram a ser abertas em toda extensão do ramal até atingirem Guarulhos com a inauguração da Estação Guarulhos em 24 de fevereiro de 1915...". (RIBEIRO, 2006: 91).

A necessidade de buscar água para São Paulo originou a construção da represa do Cabuçu, a qual precipitou a extensão da Estrada de Ferro Cantareira, a partir da Estação Areal, até Guarulhos, para facilitar a manutenção da represa.

> "A represa do Cabuçu teve suas obras iniciadas em 1905 e concluídas em 1907. As represas do Cabuçu, Barrocada e Engordador formavam o Sistema Cabuçu. Das três represas, somente a do Cabuçu está no Município de Guarulhos. [...] Foram construídos cerca de 16,6 km de aqueduto em concreto armado, com 1,20m de diâmetro, ligando o sistema Cabuçu à Estação de Tratamento de Água do Mirante em Santana com vazão prevista de 43.400m³/dia (502 litros por segundo)"[74].

No início do Século XX, não havia pavimentação nas ruas de Guarulhos, a boiada vinha da invernada da várzea do ribeirão dos Cubas e passava pelo centro histórico para chegar ao matadouro (ver Fig. 7).

Segundo Volker Link (2015), "o bosque Maia era um remanescente; ali era uma invernada. Essa boiada [...] ficava ali aguardando para ir para o matadouro."

A segunda década do Século XX é marcada pela Primeira Grande Guerra Mundial, que durou de 1914 a 1918. Nesse período o trem passa a ser o principal meio de locomoção entre Guarulhos e a capital do Estado.

[74] http://santiago-guarulhos.blogspot.com.br/2012/02/represas-de-guarulhos.html, acesso em 26/03/2016

Foto 3 – Igreja Matriz. Início do Século XX. Autoria desconhecida[75]

Foto 4 - Rua Direita (atual Rua D. Pedro II). Início do Século XX. Autoria desconhecida [76]

[75] https://kekanto.com.br/biz/catedral-nossa-senhora-da-conceicao-matriz/fotos/, acesso em 15 de janeiro de 2016

[76] https://kekanto.com.br/biz/catedral-nossa-senhora-da-conceicao-matriz/fotos/, acesso em 15 de janeiro de 2016

No ano de início da I Guerra Mundial, em 1914, por gestão do proprietário da Cerâmica Paulista, que produzia tijolos e telhas para a capital, e pela insistência de autoridades guarulhenses, foram reiniciadas as obras do ramal ferroviário Guarulhos que haviam sido paralisadas por seis anos.

> "... um dos motivos principais da criação da Estrada de Ferro Ramal de Guarulhos foi o da necessidade do escoamento de produtos deste município, como cerâmicas, produtos de olarias e de hortifrutigranjeiros, pois Guarulhos nesses tempos de criação do ramal [Guarulhos], era um grande produtor desses últimos, de tal sorte que se configurou em um dos mais importantes centros de abastecimento do mercado central da capital..." (RIBEIRO, 2006, p. 176)

A partir da Estação Guapira, a qual recebeu a denominação de Jaçanã em 1919, a linha férrea é estendida até Guarulhos. Jaçanã ficou imortalizada com a música *Trem das Onze*, de Adoniran Barbosa (Fotos 5 e 6).

Foto 5 - Adoniran Barbosa na Estação de Jaçanã. Autoria: Tony Belviso

Foto 6 - Capa de disco. Foto Tony Belviso. Sem data

A ferrovia chega, então, às proximidades do centro histórico de Guarulhos, em uma grande área plana (atualmente praça IV Centenário no Jardim Santa Francisca). Nessa área são instalados os trilhos destinados às manobras do terminal ferroviário do Ramal Guarulhos e construída a Estação Guarulhos, inaugurada em 4 de fevereiro de 1915 (Foto 7).

Massami Kishi, 1959

Foto 7 - Estação Guarulhos, 1915. Inauguração (foto publicada em 13 de fevereiro de 1915 na Revista *O Pirralho*, acervo de Paulo Castagnet, In: http://www.estacoesferroviarias.com.br/q/guarulhos.htm, acesso em 17/11/2015. Arquivo Histórico, Secretaria de Cultura de Guarulhos

A linha opera com bilhetes ferroviários adquiridos nas estações de trem (Fig. 12)

Foto 08 - Bilhete ferroviário. In: http://reocities.com/tramway_cantareira/index.htm, acesso em 17/11/2015

A segunda estação, Vila Galvão, é inaugurada sete meses depois, em 24 de outubro de 1915, na divisa com a Cidade de São Paulo, (Fig. 13 e 14). Nessa região, o engenheiro Francisco Galvão Vasconcelos havia adquirido a fazenda Cabuçu, com 130 alqueires de área (3.146 ha), e ali montou a Cerâmica Paulista, com a razão social "Remy Vasconcelos Companhia", posteriormente "Companhia Agrícola e Industrial de Guarulhos", com o objetivo de produzir tijolos e telhas. Esses produtos são embarcados no trem e transportados para a capital, "onde serviram para a construção da Catedral da Sé, Santa Casa de Misericórdia, Pinacoteca, Palácio da Indústria, Museu do Ipiranga e outros edifícios" (RIBEIRO, 2006: 96). Uma parte da fazenda dá origem ao bairro de Vila Galvão (RIBEIRO, 2006: 96).

Foto 9 - Estação Vila Galvão. Data e autoria desconhecida.

Foto 10 - Estação Vila Galvão e trem a diesel. Data e autoria desconhecida.

A terceira estação, Vila Augusta (Foto 11), é construída em Guarulhos e inaugurada em 1º de dezembro de 1916, a meio caminho entre as estações de Vila Galvão e Guarulhos e próxima da estrada de Guarulhos (atual avenida Guarulhos), onde se instala, em 1947, a Reisa, uma indústria de moagem de trigo. (Foto 12)

Foto 11 – Estação Vila Augusta, provavelmente na época da inauguração em 1916. [77]

Foto 12 – Antigo Moinho Reisa, s/d, autoria desconhecida

A quarta estação, Gopouva (Foto 13), é inaugurada em 31 de dezembro de 1922, junto à estrada de acesso ao Instituto Padre Bento, atual avenida Emílio Ribas (Fig. 18).

A criação de novo acesso permitido pela Estação Gopouva atrai empreendedores da Cidade de São Paulo e surgem novos loteamentos (Fig. 2).

[77] In: http://www.estacoesferroviarias.com.br/v/fotos/vlaugusta9161.jpg, acesso em 17/11/2015 – Data: 1950. Autoria: Massami Kishi

Foto 13 – Estação Gopouva, 09/06/1928, Massami Kishi[78]

MELHORAMENTOS GOPOUVA LTDA.

ESCRIPTORIO: TRAVESSA DO COMMERCIO, 9 — 2.a SOBRELOJA — SÃO PAULO — TELEPHONE, 2-0843

Em virtude de nos restar apenas algum lotes de nossos esplendidos terrenos, distantes da Praça dos Correios apenas 30 minutos e 3, a pé, da Estação de GOPOUVA, (Ramal de Guarulhos), vamos immediatamente dar inicio ao

Plano mais popular de construcções

pois, com os adeantamentos que faremos nas condições mais suaves possiveis, TODOS PODEM TER UMA CASA PARA RESIDENCIA OU MESMO PARA RENDA, pagando-a sem sacrificio, moderadamente, com o proprio aluguel sempre dispendido e sem proveito algum. Medite bem sobre estas linhas e conclua, que os seguintes beneficios e vantagens, representam grande parte do seu bem estar e futuro:

NA CONFERENCIA DO TRABALHO

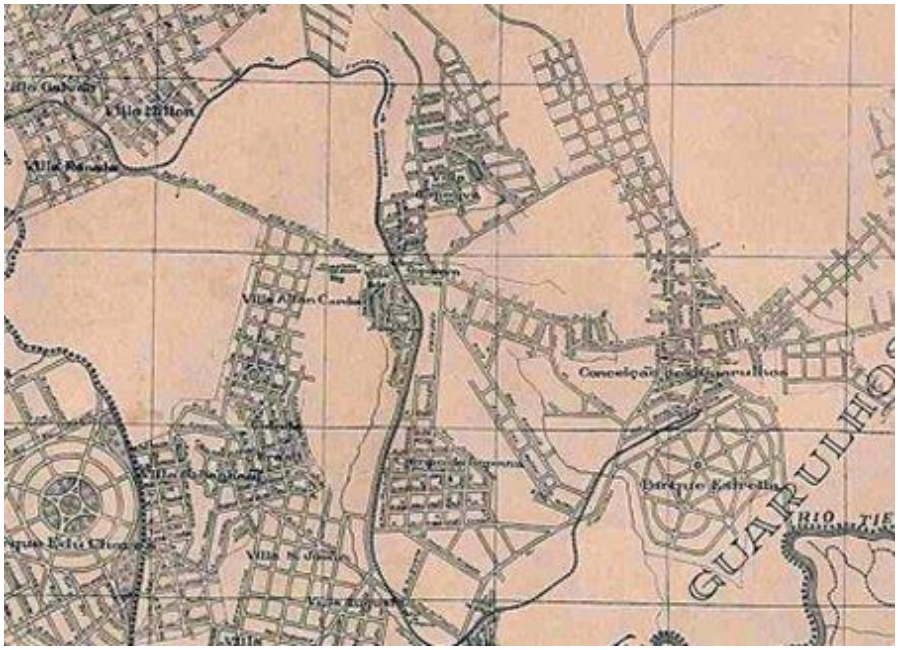
1.o — Facilitamos a compra para um magnifico lote dos nossos

O ARGUMENTO MAIS FORTE

Figura 2 - Anúncio de loteamento, seis anos após a inauguração da Estação Gopouva (Folha da Manhã, 9/6/1928). In: http:// www.estacoesferroviarias.com,br/g/gopouva.htm, acesso em 17/11/2015

Vários loteamentos se formam ao longo da estrada de ferro, próximos às estações de Vila Galvão, Gopouva, Vila Augusta e Centro, conforme pode ser observado no Mapa 5.

[78] Disponível em http://www.estacoesferroviarias.com.br/g/gopouva.htm. Acesso em 24 de abril de 2016



Mapa 5 - Linha ferroviária em Guarulhos, 1930[79]

Próximo à Estação Gopouva, é inaugurado – em 1931 – o Sanatório Padre Bento (Foto 14), complexo concebido inicialmente para abrigar pacientes de lepra (hanseníase). Os portadores dessa doença são internados de maneira compulsória. Mais tarde, com o avanço da medicina, a internação passa a ser livre. Com a passagem do tempo, o complexo sofre transformações.

[79] Mapa e informações de Adrianno Sakamoto, 2008, in www.estacoesferroviarias.com.br/t/torrestibagi, acesso em 17 de novembro de 2015

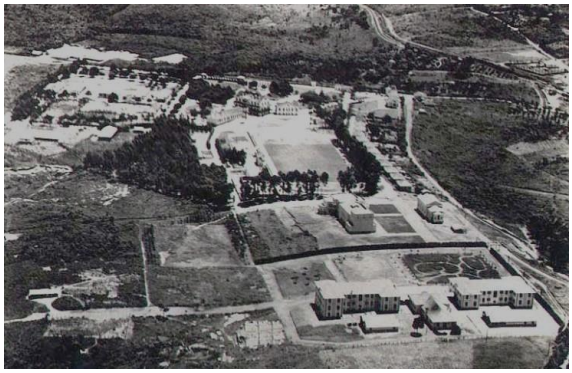


Foto 14 - Instituto Padre Bento, sem data e autoria

O **Sanatório Padre Bento**, inaugurado no dia 5 de junho de 1931 com a denominação de **Complexo Hospitalar São Paulo**, foi uma casa de saúde para doentes mentais, fundada por Antônio José Trindade. No mesmo ano foi adquirido pelo Governo do Estado e se transformou em Sanatório Padre Bento, instituição para confinamento de portadores de hanseníase (conhecida como lepra na época) onde os doentes eram internados de forma compulsória.

O isolamento começou em 1923 quando a lepra era uma doença endêmica, contagiosa, deixava mutilações e não havia cura conhecida. Havia muito medo do contágio inclusive entre os médicos e os pacientes sofriam preconceito. A lepra se constituía no símbolo de doença ultrajante e marginalizante, em especial por atacar a integridade externa do corpo.

(...) O conjunto era composto de casas, campo de futebol, cineteatro, paróquia em área de 90.000m2.

O teatro foi construído em 1936, projetado pelo engenheiro Francisco Palma Travassos, em arquitetura arte decó, e os internos trabalharam em sua construção. Era utilizado exclusivamente pelos doentes em atividades de festa, cultura e lazer.

Na década de 1960 foi abolida a internação compulsória.

Hoje o conjunto encontra-se tombado pelo Conselho Municipal de Patrimônio Histórico.[80]

[80] https://pt.wikipedia.org/wiki/Sanat%C3%B3rio_Padre_Bento, acesso em 17 de março de 2016

A quinta estação, *Parada Indígena*, posteriormente Torres Tibagy (Foto 15)[81] é inaugurada em 24 de maio de 1931. Localiza-se nas proximidades da área da Bolsa de Valores de São Paulo entre as estações de Vila Galvão e Vila Augusta, e é construída de acordo com projeto semelhante às demais estações (Foto 16).

Foto 15 – Parada Indígena (Estação Torres Tibagi)[82]

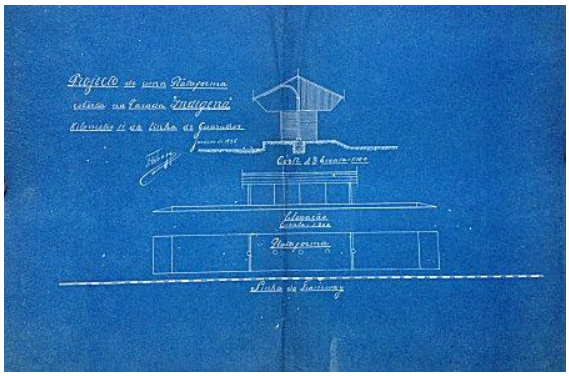


Foto 16 – Projeto da Parada Indígena (Torres Tibagy), 1926[83]

[81] RIBEIRO, 2006, p. 127
[82] www.estacoesferroviarias.com.br, in: RIBEIRO, 2006, p. 127
[83] Projeto da Parada Indígena, elaborada pelo engenheiro Torres Tibagy (Acervo Douglas Nascimento) in: www.estacoesferroviarias.com.br, acesso em 21 de março de 2016

Contexto após a construção das estações do Ramal Guarulhos até a Estação Guarulhos

No ano seguinte à inauguração da Parada Indígena (Torres Tibagi) do Ramal Guarulhos da *Tranway* da Cantareira, eclode a Revolução Constitucionalista em julho de 1932. Desde o término do conflito armado em outubro de 1932 até 1940, nada acontece em Guarulhos.

Em 1935, a função de "Presidente da Província e Estado" passa a ser denominada de "Governador de Estado".

Durante o governo Getúlio Vargas, foi detectado o crescente número de loteamentos. Para proteger o comprador do lote, foi promulgado no dia 10 de dezembro de 1937, o Decreto-Lei nº 58, visando regulamentar o registro de loteamentos e a venda de lotes para pagamentos em prestações e dar garantia aos compradores de terrenos. As transações realizadas transferem o domínio ao comprador, dando amparo a numerosos compradores de lotes nas operações de compra e venda de lotes.

Dois anos depois, em 1939, eclode a II Guerra Mundial.

> Em 01 de junho de 1940 o Ministério da Guerra [Brasil] procurava um local para construir uma base aérea, próximo a cidade de São Paulo. Por diversas razões, inclusive a de ser servida por uma ferrovia, foi escolhida a região de Guarulhos[84]. Em 26 de novembro de 1940, as famílias Guinle e Samuel Ribeiro doaram ao Ministério da Aeronáutica uma gleba de terras (401,72 alqueires) no local denominado Fazenda Cumbica, bairro do Baquirivu, no distrito e município de Guarulhos.

No ano seguinte, os ramais ferroviários Cantareira e Guarulhos, administrados pela Companhia Cantareira (*Tranway Cantareira)* são incorporados pela Estrada de Ferro Sorocabana (EFS).

[84] www.estacoesferroviarias.com.br/c/cumbica/htm, atualização em 23/04/2012, acesso em 26/04/2016

> Em 22 de abril de 1942, teve início o projeto do complexo da Base Aérea de São Paulo. O projeto previa um prolongamento do tramway da Cantareira, para trazer o material, e principalmente pedras das pedreiras da serra da Cantareira; devido à guerra, o combustível estava racionado, e o uso de caminhões, proibido. Em 1943 iniciaram-se as obras da Base. Em 150 dias foi feita a pista de pouso, sob orientação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas. O ramal parece ter funcionado desde o ano de 1943, para transporte de materiais para a construção da Base[85].

Para assegurar a segurança aérea da região sudeste do País em época de guerra, em agosto de 1944 a Base Aérea do Campo de Marte, em São Paulo, é transferida para a gleba de 10 km^2 localizada na região de Cumbica, delimitada pelos rios Baquirivu-Guaçu e Baquirivu Mirim e as antigas estrada Guarulhos-Bonsucesso e Guarulhos-Nazaré. No dia 26 de janeiro de 1945, a Base Aérea de São Paulo em Cumbica é instalada oficialmente (GUARULHOS, 2014), no mesmo ano do término da II Guerra Mundial.

SÍNTESE

Em quase quatro séculos, de 1560 a 1946, a pequena aldeia dos índios guarús deu origem a uma pequena cidade com cerca de 26.700 habitantes, a maioria morando na zona rural.

Durante os primeiros 320 anos de sua existência, a aldeia e povoação de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos, estava sob a égide de São Paulo de Piratininga de 1560 a 1558, da Vila de São Paulo de 1558 a 1675, da Vila Real de São Paulo 1675 a 1681, e de 1681 a 1711 quando a Vila de São Paulo passou a ser a cabeça da Capitania. De 1815 a 1880 foi Distrito da Cidade de São Paulo, Capital da Província.

A partir de 1880, a Vila de Freguesia de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos é emancipada da Cidade de São Paulo, com a anexação das Freguesias da Penha de França e Juquery, atual Mairiporã. Em 1886 e 1889 as duas freguesias são desanexadas de Guarulhos e anexadas à Cidade de

[85] www.estacoesferroviarias.com.br/c/cumbica/htm, atualização em 23/04/2012, acesso em 26/04/2016

São Paulo. Portanto, o território guarulhense adquire sua conformação atual em 1889. Dois anos mais tarde, em 1891, a Constituição Federal de 1891 constitui os municípios. Assim, o Município de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos permanece nessa condição a partir de 1891. Em 1906, é reconhecido também como Cidade.

São legados desse período de quase quatro séculos os caminhos do ouro, os caminhos do trem, os caminhos da água e os caminhos da guerra e da paz, e tudo o que decorreu deles.

Dos caminhos do ouro, período que vai de 1590 a 1750, permaneceram a estrada da Conceição atual avenida Guarulhos e avenida Monteiro Lobato, a estrada de Nazaré Paulista, a estrada para as minas de ouro desde a povoação de Baquirivu atual São Miguel, atual estrada das Lavras, avenida Juscelino Kubistchek de Oliveira, as ruínas das Lavras-Velhas-do-Geraldo na região de Bonsucesso, e a Igreja Matriz no largo (atual praça Tereza Cristina) defronte à rua Direita, atual rua D. Pedro II, e a Capela dos Irmãos Pretos no largo hoje denominado de praça Conselheiro Crispiniano, todos situados no centro histórico.

Os caminhos do trem surgidos em 1915 e desativados em 1965 originaram bairros ao longo da via férrea e principalmente próximos das estações de Vila Galvão, Torres Tibagy, Gopouva, Vila Augusta e Centro e mais tarde, a Base Aérea, a avenida Timóteo Penteado acompanhando o trajeto do trem, a área de lazer do Lago de Vila Galvão, o Instituto Padre Bento, pequenas indústrias como a Cerâmica Paulista, a Vila Sorocabana, a praça IV Centenário, as avenidas ao longo da estrada de ferro desativada, a área de lazer da Bolsa de Valores de São Paulo atual Clube Vila Galvão, a Base Aérea de São Paulo em Cumbica.

Os caminhos da guerra e da paz fizeram surgir a Base Aérea de São Paulo em Cumbica, e a Cidade Industrial Satélite de São Paulo também em Cumbica. Durante as duas Guerras Mundiais e a Revolução Constitucionalista, o trem era o principal meio de transporte entre Guarulhos e São Paulo.

Os caminhos da água: a necessidade de buscar água para abastecer a Capital, levou à construção da represa do Cabuçu em Guarulhos, cujas obras duraram dois anos, de 1905 a 1907, juntamente com as represas da Barrocada e Engordador em São Paulo. O conjunto dessas represas formavam o Sistema Cabuçu. O aqueduto ia do sistema Cabuçu até a estação de tratamento de água do mirante em Santana, São Paulo. Nessa época ainda não existia o trem, portanto, surgiram caminhos de terra que deram origem a estradas como a estrada do Cabuçu.

Essas atividades criaram os caminhos para o surgimento e a rápida expansão urbana. No pós-guerra, o Município de Guarulhos iniciava sua marcha rumo à industrialização e ao crescimento populacional. Era preciso controlar a abertura de novos loteamentos.

CAPÍTULO 3

O ADVENTO DOS CÓDIGOS E ESTUDOS PARA ORGANIZAR A CIDADE: 1946 A 1966

Nesse período de 21 anos, a Cidade de Guarulhos tenta organizar o crescimento urbano, com dois Códigos de Obras, um de 1946 e outro de 1963. No interstício entre esses dois instrumentos, o Governo do Estado de São Paulo edita o Código Sanitário e o Município de São Paulo contrata a elaboração de estudo sobre a aglomeração metropolitana.

Elaborado em 1946, o primeiro Código de Obras de Guarulhos vem para disciplinar a implantação de loteamentos e edificações no município, num momento em que a sua população é de aproximadamente 27.000 habitantes. Não se sabia disso neste ano, mas o censo demográfico do IBGE realizado em 1950 apontaria uma população de 35.522 habitantes. A venda dos lotes após o início da operação das estações ferroviárias, a construção de edificações e as obras da Via Dutra foram resultantes da melhoria do transporte de trem e ônibus, atraindo empresas industriais e pessoas à busca de trabalho. Com a dinâmica populacional acelerada, agora é preciso ter um conjunto de normas de parcelamento e uso do solo para atender essa demanda.

O Código Sanitário do Estado, de 1951, assim como o Código de Obras Municipal, estabelece normas de uso e parcelamento do solo e regulamenta também a ocupação do solo.

A abertura das rodovias Presidente Dutra e Fernão Dias após 1952, acelera ainda mais a dinâmica de crescimento urbano, inserindo Guarulhos no contexto metropolitano, como aponta o estudo da SAGMACS.

A industrialização e a demanda por moradia advinda da melhora da mobilidade, sobretudo rodoviária, emboca na necessidade de rever o Código

de Obras de 1946 ocorrida em 1963, quando se adota os preceitos do Código Sanitário do Estado no novo Código de Obras de Guarulhos.

3.1 – 1946, SURGE O PRIMEIRO CÓDIGO DE OBRAS DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS

1946 é o ano que surge o primeiro Código de Obras do município de Guarulhos, no momento histórico em que a indústria e a população urbana se expande, e quando o trem é um dos dois principais meios de transporte entre Guarulhos e a Capital do Estado.

Cenários mundial e nacional

A Europa Ocidental de pós-guerra, destroçada e exaurida, voltou-se para os Estados Unidos, único país com recursos para ajudar na recuperação de países. A "Guerra Fria" das duas maiores potências mundiais, os Estados Unidos e a União Soviética, estava no auge, motivada por profundas desconfianças entre os antigos aliados. Surge a expressão "Cortina de Ferro" de Stettin, no Báltico, a Trieste, no Atlântico, em discurso de Winston Churchill, denominação dos países situados na Europa Central e Oriental, sob domínio da União Soviética.[86]

> Quando os pracinhas retornam ao Brasil em julho de 1945, uma contradição tornou-se evidente para toda a nação: na Europa, o Exército nacional lutara pela democracia; em casa, o país vivia sob o regime ditatorial [de Getúlio Vargas] (BUENO, 2003: 344).

Logo após o término da Segunda Guerra Mundial, Getúlio Vargas é deposto por um golpe de Estado, articulado pelo marechal Eurico Gaspar Dutra e pelo general Góis Monteiro. Após a queda de Getúlio Vargas, em outubro de 1945, a Presidência da República fica a cargo de José Linhares, então presidente do Supremo Tribunal Eleitoral. A data das eleições convocadas por Vargas antes de deixar o poder, 2 de dezembro de 1945, foi mantida e, em clima de confiança nas liberdades democráticas, os partidos políticos

[86] HOSIE, Robin. Admirável mundo novo: 1945 a 1970. Rio de Janeiro: Reader's Digest, 2004.

começaram a se formar e a se preparar para a disputa. O vencedor das eleições para a Presidência da República foi o general Eurico Gaspar Dutra (Foto 17), candidato do PSD (Partido Social Democrático) apoiado pelo próprio Vargas, que deixou a Presidência sem abandonar a política e seu prestígio. Eurico Gaspar Dutra governa o país de 31 de janeiro de 1946 a 31 de janeiro de 1951.

Foto 17 - Eurico Gaspar Dutra, presidente da República (sem data e autoria)[87]

Em fevereiro de 1946 começam os trabalhos da Assembleia Constituinte, uma comissão de 37 parlamentares formada de acordo com a representação de cada partido no Congresso, para elaborar a quarta Constituição da República." (HOSIE, 2004: 25)

> "A nova Constituição Brasileira, promulgada em 18 de setembro de 1946, refletia os ideais democráticos e liberais comemorados no mundo após a vitória das potências Aliadas sobre o nazi-fascismo na Segunda Guerra Mundial. 1946, portanto, marca o ano em que o presidente Dutra promulga a nova Constituição do Brasil."[88]

Na nova Constituição, nada foi formulado em relação à política urbana a ser adotada.

Durante o governo Dutra foram concluídas as obras da rodovia Rio-São Paulo (1952), mais tarde denominada Presidente Dutra[89].

[87] Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_do_Brasil, acesso em 26/06/2016
[88] BUENO, 2003: 439
[89] http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/gaspar-dutra/biografia, acesso em 13/01/2016

A rodovia Fernão Dias é concluída no trecho total (São Paulo-Belo Horizonte) em 1961. Com isso, Guarulhos passa a ter acesso rodoviário pelas duas rodovias federais.

A maioria da população brasileira vivia no campo, na zona rural, mas a migração para as grandes cidades e seus arredores aumentava a cada ano.

Os Cartórios de Registro de Imóveis continuavam a aplicar o Decreto-Lei nº 58 sobre loteamento e a venda de terrenos para pagamentos em prestações, assinado em 10 de dezembro de 1937 por Getúlio Vargas e Francisco Campos.

Cenário estadual

Em 1946 o Estado de São Paulo é governado pelo jurista José Carlos de Macedo Soares (Foto 18), formado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, historiador e político brasileiro. Nomeado interventor federal pela Presidência da República, sua gestão inicia em novembro de 1945 e termina em março de 1947.[90]

Foto 18 - José Carlos de Macedo Soares, interventor federal no Estado de São Paulo

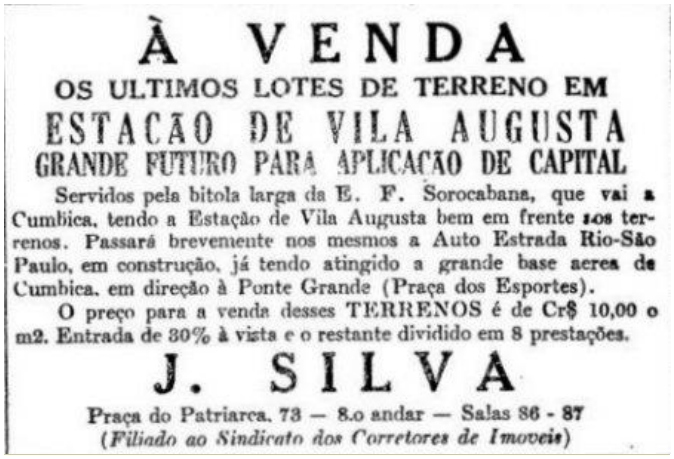
Cenário municipal

Guarulhos, 1946. O Código de Obras de 1946

Contexto urbano

Imobiliárias da capital anunciavam a venda de lotes no entorno das estações de trem (Figura 3)

[90] https://pt.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Carlos_de_Macedo_Soares, acesso em 13/01/2016



À VENDA

OS ULTIMOS LOTES DE TERRENO EM

ESTACÃO DE VILA AUGUSTA

GRANDE FUTURO PARA APLICAÇÃO DE CAPITAL

Servidos pela bitola larga da E. F. Sorocabana, que vai a Cumbica, tendo a Estação de Vila Augusta bem em frente aos terrenos. Passará brevemente nos mesmos a Auto Estrada Rio-São Paulo, em construção, já tendo atingido a grande base aerea de Cumbica, em direção à Ponte Grande (Praça dos Esportes).

O preço para a venda desses TERRENOS é de Cr$ 10,00 o m2. Entrada de 30% à vista e o restante dividido em 8 prestações.

J. SILVA

Praça do Patriarca, 73 — 8.o andar — Salas 86 - 87

(*Filiado ao Sindicato dos Corretores de Imoveis*)

Figura 03 – Anúncio de venda de lotes junto à Estação Ferroviária Vila Augusta[91].

Contexto social

Em 1946, Guarulhos abriga aproximadamente 26.700 habitantes[92], a maioria morando na zona rural.

Contexto político-administrativo

O advogado Heitor Maurício de Oliveira, nomeado pelo Governo do Estado de São Paulo em 23 de maio de 1945 para exercer o mandato de Prefeito, permanece no poder executivo de Guarulhos até 25 de março de 1947([93]). A prefeitura funciona em edifício inaugurado em 1923 (Foto 19), sede da administração municipal, localizado na esquina das ruas Felício Marcondes e Sete de Setembro[94]. O prefeito reside em residência no mesmo cruzamento (Foto 20).

[91] Venda de lotes com "grande futuro" junto à estação de Vila Augusta, 1946. Nota-se que o anúncio fala em "bitola larga da Sorocabana", o que não é verdade: a bitola era métrica, como em todo o resto dessa ferrovia, então dona da Cantareira (Folha da Manhã, 7/7/1946)

[92] Cálculo efetuado com base nos censos demográficos do IBGE de 1940 (13.439 habitantes) e de 1950 (35.522 habitantes)

[93] http://www.guaru.com.br/nossaguarulhos/prefeitos.asp, acesso em 15 de janeiro de 2016.

[94] http://aapah.org.br/patrimonios-de-guarulhos/, acesso em 15 de janeiro de 2016.

Foto 19 – Antiga sede da prefeitura, data e autoria desconhecidas

Foto 20 – Antiga casa do prefeito, data e autoria desconhecidos

Em 1946, o município de Guarulhos promulga o Código de Obras, aprovado pelo Decreto-Lei nº 84 de 15 de março, assinado pelo prefeito nomeado pelo Governo do Estado na metade de sua gestão. O Código define, além das normas para construção, reconstrução, reformas, aumentos e demolições, também as normas para abertura de ruas, que irão definir, junto com as vias existentes, o traçado da cidade.

No entanto, não há um plano geral para organização territorial, no sentido de articular os loteamentos em uma estrutura urbana pré-determinada. A cidade se constrói aleatoriamente, de acordo com as regras do mercado imobiliário.

Nessa época, o ramal ferroviário Guapyra-Guarulhos, mais conhecido como o trem da Cantareira, opera com cinco estações em território guarulhense: Vila Galvão, Torres Tibagy, Gopouva, Vila Augusta e Guarulhos (centro histórico). Com o início das operações da Base Aérea de São Paulo em Cumbica em 26 de janeiro de 1945, o ramal foi estendido até o interior da Base Aérea. A extensão do ramal ferroviário da Estação Guarulhos até a Estação Cumbica é exclusiva para uso militar. Com o trem chegou também a energia elétrica, fornecida pela Light & Power, o telégrafo e as primeiras linhas telefônicas.

A município começara seu processo de industrialização desde 1915, com a instalação da Cerâmica Paulista, implantada em Vila Galvão junto à estação do Ramal Guarulhos da *Tramway* Cantareira, posteriormente, Rede Ferroviária Sorocabana (FERNANDES, OLIVEIRA e QUEIROZ, in OMAR 2008: 106 e 107)[95]. Em 1945, o município tem 58 indústrias empregando 624 operários. "O ramal do trem da Cantareira em Guarulhos foi um dos principais facilitadores da indústria nascente" (OMAR, 2008: 107). As primeiras fábricas se instalaram "ao longo das imediações da linha da rede ferroviária na cidade" (OMAR, 2008: 107)

A população aumenta de 13.439 em 1940 (censo IBGE) para 26.687 habitantes em 1946, ou seja, quase dobrou em seis anos. Em seis anos, mais 13.248 pessoas passaram a viver em Guarulhos. Consequentemente, ampliou-se a cidade e a ocupação da área rural.

Uma escola noturna e seis nos bairros periféricos atendem as crianças do município.

As indústrias atraem migrantes, loteamentos são abertos nas proximidades das estações da estrada de ferro do Centro (1915), Vila Galvão (1915), Vila Augusta (1916), Gopouva (1922) e Torres Tibagy (1931). A estação de Cumbica serve somente os militares e pessoas autorizadas a acessar a Base Aérea. Com o início da operação da Base Aérea de São Paulo em Cumbica,

[95] OMAR, Elmi (org.). Guarulhos tem história: questões sobre história natural, social e cultural. São Paulo: Ananda Gráfica e Editora, 2008.

essa estação ferroviária é inaugurada em 25 de janeiro de 1945 juntamente com as instalações da Base Aérea (OMAR, 2008: 117). No entanto, está em operação antes dessa data para transporte de material para a construção do aeródromo militar.

Esse crescimento constante de população e território gerou uma nova demanda: a necessidade de planejar o crescimento da cidade. As novas construções precisam agora de uma regulamentação para atender esse crescimento. Para enfrentar essa situação, a estratégia escolhida é elaborar um código de obras para disciplinar esse crescimento, principalmente da área urbana e nas sedes dos distritos. Elaborado pela Prefeitura, aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo prefeito, o Código de Obras de 15 de março de 1946 começou a ser aplicado dois meses depois. Pelo menos esse era o desejo dos legisladores e do Poder Executivo.

O discurso do Código de Obras de 1946 - 1951

O objetivo definido no Código de Obras de 1946 é disciplinar as construções e o parcelamento do solo, regulamentando, além das construções, reconstruções, reformas, aumentos e demolições dentro do perímetro urbano e da sede dos distritos, também o parcelamento, uso e ocupação dos lotes – o desenho da cidade.

O código dedica um extenso capítulo aos arruamentos (Artigos 165 a 191). O capítulo X fixa as normas para projetar, licenciar, realizar as obras e doar as áreas destinadas ao uso público à Prefeitura.

O território municipal deve ser dividido em duas grandes áreas: zona urbana e zona rural.

Efetuada a divisão, deve ser definido o uso e a ocupação dos bairros da zona urbana. São elencadas quatro tipos de bairro segundo a função de cada um: (1) bairros comerciais, (2) bairros industriais, (3) bairros residenciais principais e (4) bairros residenciais secundários.

Os perímetros das zonas e bairros são fixados por ato do Prefeito e revistos periodicamente.

Nos bairros comerciais não serão permitidos estabelecimentos hospitalares, colégios com internato, asilos e indústrias; a edificação principal não pode ocupar mais que 70% da área total do lote; não são permitidos lotes de fundo.

Nos bairros industriais não serão permitidos estabelecimentos hospitalares, colégios, asilos, habitações, indústrias perigosas, nocivas e incômodas. As indústrias perigosas, nocivas e incômodas, ou matadouros, entrepostos de inflamáveis e explosivos serão localizados em núcleos demarcados em zona rural. A ocupação do lote não poderá ultrapassar 70% da área total.

Nos bairros residenciais principais só serão permitidas casas residenciais, devendo ser observado o recuo mínimo de 6 metros do alinhamento; a edificação principal não poderá ocupar mais que um terço (1/3) da área do lote; não serão permitidos lotes de fundo.

Nos bairros residenciais secundários serão permitidos núcleos para estabelecimentos comerciais, postos de abastecimento de auto, garagens comerciais, estabelecimentos hospitalares, colégios com internatos, asilos e indústrias leves. Os edifícios deverão ficar afastados 1,60 metro no mínimo de uma das laterais pelo menos e 4 metros no mínimo do alinhamento; ficam permitidos agrupamentos de até 6 edifícios, desde que sejam afastados 1,60 m no mínimo dos vizinhos; a ocupação no lote será no máximo 50% da área total.

Em relação ao parcelamento do solo, o código estabelece normas para o acesso e o dimensionamento dos lotes e as condições para projetar e executar os arruamentos.

O projeto é elaborado com base das diretrizes urbanísticas definidas pela Prefeitura, traçando na planta apresentada as ruas que integram o sistema geral de vias principais no Município (radiais, perimetrais e diagonais); os espaços abertos, praças, parques, “play grounds” ou “play fields” necessários ao interesse geral da cidade, localizando-os de forma a preservar as belezas naturais de preferência, nos terrenos menos apropriados à edificações; e as áreas porventura necessárias para locação de edifícios escolares, de acordo

com um programa geral de distribuição desses edifícios. Se for necessário reservar espaços para “parques”, “play grounds”, “play fields” ou edifícios escolares, a Prefeitura fica com a obrigação de expropriar a área que exceder 30% da área total a ser arruada, tudo após a audiência das autoridades sanitárias (Art. 169).

Conforme define o Artigo 173 do Decreto Lei, o profissional responsável organizará o plano definitivo na escala 1:1.000 em quatro vias, assinadas pelo proprietário ou responsável legal e pelo profissional devidamente habilitado pelo CREA, plano contendo os elementos resultantes das diretrizes, as ruas secundárias e os espaços livres necessários; a subdivisão das quadras em lotes com respectivas numerações; os recuos exigidos; todas as dimensões lineares e angulares do projeto, ou raios, áreas, pontos de tangência e de curva e ângulos centrais das ruas curvilíneas; os perfis longitudinais e transversais do todas as ruas e praças nas escalas horizontal 1:1.000 e vertical 1:100; a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento que deverão ser de concreto e localizados nos arruamentos, ângulos ou curvas do projeto; a indicação do sistema de escoamento das águas pluviais e das águas servidas e respectivas redes; a arborização das ruas e praças; a descrição das servidões ou restrições especiais que porventura gravem os edifícios; e o memorial descritivo e justificativo do projeto.

O nivelamento deve ter como referência a cota da estação da estrada de ferro, ou na falta desta, o nível do mar (Art. 170) e o

> “plano de loteamento poderá ser modificado quanto aos lotes não comprometidos, e o de arruamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos, uma vez aprovado o novo plano (Art. 173)”.

Espaços públicos. “A área mínima reservada a espaços abertos públicos, compreendendo ruas e sistemas de recreio deverá ser de 30% da áreas total a ser arruada” (Art. 180), “distribuída do seguinte modo: 10% para sistema de recreio, 20% para as ruas” (Art. 181). No caso de ser a área ocupada pelas ruas inferior a 20% da área total a arruar, a diferença deverá ser acrescidas

ao mínimo das áreas reservadas para os sistemas de recreio (art. 181). “Os sistemas de recreio urbano classificam-se em (a) praças ajardinadas, (b) play grounds que são áreas reservadas a recreação e esporte das crianças, (c) play fields, que são áreas reservadas a jogos organizados para adultos, (d) parques gerais ou grandes áreas destinadas a um sistema de recreação completa (art. 182). “Os sistemas de recreio rural ficarão situados na periferia da cidade, de preferência em terrenos cobertos de mato e de condições apropriadas a recreio (art. 183). “Ao longo dos cursos de águas será sempre reservada uma faixa para um sistema de park ways, cuja largura será fixada pela Prefeitura” (art. 184).

O projeto deve se adequar ao sistema geral de vias principais no Município, isto é, radiais, perimetrais e diagonais (art. 169). O arranjo das ruas de um plano qualquer deve garantir a continuidade do traçado das ruas vizinhas; as ruas devem ser ajustadas às condições topográficas do terreno, traçadas de forma a evitar tráfego denso nas ruas secundárias; as dimensões dos leitos e passeios das ruas devem variar com o caráter, uso e densidade da população das áreas servidas a juízo da Prefeitura; essas dimensões devem corresponder aos múltiplos de filas de veículos ou de transeuntes, de acordo com a seguinte base: veículo estacionado paralelo à guia 2,50m, veículo em movimento de pequena velocidade 2,70m, veículo em movimento de grande velocidade ou transporte coletivo 3,00m, transeunte 0,75m (art. 185).

> “As ruas principais de tráfego denso e tráfego de passagem não podem ter largura inferior a 20,00m com leito carroçável de 11,00 m no mínimo. As ruas secundárias de pouco tráfego, não poderão ter largura inferior a 14,00m com leito carroçável de 8,50m no mínimo” (art. 186).

Nos bairros residenciais secundários, são permitidas ruas de interesse local, com largura mínima de 10,00m e leito carroçável com o mínimo de 5,50m de largura (art. 187).

> “Junto às estradas de ferro é obrigatória a existência de ruas de largura mínima de 12,00m, se os terrenos forem destinados a construção de casas de habitação ou de comércio” (art. 188).

Nos bairros residenciais secundários são permitidas passagens para construção de habitações em lotes de fundos, com largura mínima de 6,00m e leito carroçável de 3,00m no mínimo. Essas passagens deverão terminar no interior dos lotes em praças de manobras com o diâmetro mínimo de 14,00 m.

O projeto deve se adequar ao sistema de espaços públicos abertos: praças, parques, "play grounds" ou "play fields"

O comprimento das quadras não pode ser superior a 450,00m. Nas quadras de mais de 200,00 metros devem ser previstas vielas espaçadas de 150,00 metros no máximo.

A frente mínima dos lotes é de 12,00 m nos bairros residenciais principais e de 8,00 m nos demais bairros. A área mínima dos lotes é de 300,00 m². Em lote de fundo será permitido no máximo a construção de duas habitações devendo cada uma delas dispor de entrada independente pela via com largura mínima de 1,50 m, salvo em se tratando de abertura de passagem.

Em relação à ocupação dos lotes, o edifício deve observar o recuo mínimo de 4,00m. As áreas de passagem e da praça de manobras não são computadas para efeito de ocupação do lote (art. 189). A rampa máxima nas ruas secundárias é de 8% e nas vias principais de 6%. A rampa mínima para qualquer delas é de 0,5% (art. 190).

Os terrenos baixos, alagadiços e sujeitos à inundação não podem ser arruados "antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas, de obras necessárias a tal fim podem ser projetadas juntamente com as vias a serem abertas. Do mesmo modo, não é permitido o arruamento de terrenos que tenham sido aterrados com materiais nocivos à saúde pública, sem que sejam previamente saneadas" (Art. 167)

O Código regulamenta também a execução das obras, podendo ser executadas por partes, a juízo da Prefeitura, uma vez que tenham livre acesso por vias oficiais (Art. 174). As vias somente são consideradas como oficiais após a doação das mesmas à Prefeitura (Art. 165), ou seja, as obras do loteamento somente pode ser feito após a doação das áreas das vias.

> "Executadas as obras constantes do projeto aprovado, o interessado solicitará vistoria da Prefeitura para aceitação do serviço" (Art. 174).

A expedição de licença para construir, reconstruir, reformar ou aumentar estará condicionada à aceitação das ruas pela Prefeitura (Art. 175). Para doar os leitos das ruas, praças e espaços lives, a Prefeitura solicita ao órgão competente, autorização para receber a doação. Autorizada, o doador fará a doação sem ônus algum para a Prefeitura, com obrigação sua, de seus herdeiros e sucessores de respeitarem as restrições que forem previstas" (Art. 176). Não caberá à Prefeitura, responsabilidade alguma pelas diferenças de área dos lotes ou quadras, que qualquer proprietário venha a encontrar em relação às áreas dos planos aprovados (Art. 177). Nas escrituras de compra e venda de lotes deverão constar as restrições a que os mesmos estejam sujeitos peas prescrições do Código de Obras." (Art. 178)

Para regularizar arruamentos, a Prefeitura entra em entendimento com os proprietários dos terrenos sem plano de arruamento para o fim de adaptá-los às exigências do Código de Obras (Art. 179).

Etapas do parcelamento do solo: Abrangente, o "discurso" do Código de Obras prevê cinco etapas de implantação de projetos de parcelamento do solo: (1) Diretrizes urbanísticas, ouvidas as autoridades sanitárias, (2) Elaboração do projeto de parcelamento do solo, (3) Execução das obras, que podem ser por etapas, (4) Doação de áreas ao Poder Público. Parcelamentos do solo existentes deverão regularizar seus projetos.

Esse é o discurso do Código de Obras de 1946.

A prática

Guarulhos pós Código de Obras, 1947 a 1951

Em 1947, a Estrada de Ferro Sorocabana instala o terceiro trilho desde o Tamanduateí até o ramal Guarulhos. Com essa medida, podem trafegar agora, além das composições originais em bitola de 60 centímetros, também as composições maiores, "onde a bitola dos trilhos passa de 0,60 m para 1,05 m de largura entre ambos os trilhos" (RIBEIRO, 2006: 92).

Nos trilhos com bitola menor trafegam os trens menores, chamados "trenzinhos", puxados por locomotiva movida a carvão, e nos trilhos com bitola maior, trafegam os trens com locomotiva movida a óleo diesel.

Com a bitola maior e a locomotiva movida a óleo diesel, a mobilidade entre Guarulhos e a Capital agora é melhor. As fagulhas da locomotiva movida a carvão não mais queima a roupa dos usuários. A melhoria ferroviária e a ligação viária com a Penha estimulam o mercado imobiliário a lançar loteamentos para abrigar a demanda por moradias. E a cidade continua a crescer.

O Código de Obras permanece como instrumento de ordenamento do solo urbano no Município de Guarulhos por cinco anos antes do advento do Código Sanitário do Estado em 1951.

De 1946 a 1951 são aprovados os loteamentos *Vila Harmonia* em 11 de outubro de 1949[96], *Parque Marabá*, em 14 de fevereiro de 1950[97], *Vila São Judas Tadeu* em 19 de setembro de 1950[98], todas na região de Tranquilidade e Vila Galvão (caminho do trem), *Jardim Gopouva* (parte 1)**,** em 13 de novembro de 1949[99], *Jardim Gopouva* (parte 2) em 03 de maio de 1950[100], *Vila Marajó* em 03 de fevereiro de 1950[101], *Jardim Tranquilidade* em 24 de junho de 1949[102], *Vila Tijuco* em 16 de agosto de 1949[103], *Esplanada das*

---

[96] Parte deste loteamento recebeu aprovação por parte desta P.M.G. através do P.A. nº. 1.618/49, expedido em 11 / 10 / 49. Insc. Cad. 083.42

[97] Recebeu aprovação da prefeitura através do processo administrativo nº 316/50, Alvará nº 112/50, expedido em 14/02/50

[98] Recebeu aprovação por parte da P.M.G. através do Alvará nº552/50, expedido em 19/09/50. Não consta nº de processo. Insc. Cad. 083.53.

[99] O arruamento recebeu aprovação da P.M.G. através do P.A. nº. 1.857/49, expedido em 13/11/49. Insc. Cad. 083.50

[100] As quadras 1 e 2 receberam aprovação da P.M.G. através do P.A. nº. 852/50, Alvará nº259/50, expedido em 03/05/50. Insc. Cad. 083.50

[101] Aprovado pela P.M.G. através do P.A. nº. 254/50, Alvará nº. 97/50, expedido em 03/02/50.Insc. Cad. 111.40

[102] Aprovado pela PMG através do processo administrativo nº 973/49 em 24/06/49 e, posteriormente substituído através do processo administrativo nº.1.527/51, alvará nº196/51, expedido em 11/07/51. Foi inscrito na 12ª Circunscrição Imobiliária de São Paulo, através da Transcrição nº 23702 do mesmo Cartório de acordo com o que versa o Decreto Lei nº 58/37. Insc. Cad. 111.45

[103] Aprovado pela P.M.G. através do P.A. nº. 1.301/49 em 16/08/49 e, substituído pelo processo nº 885/50, Alvará nº 266/50, expedido em 09/05/50 e, através do processo nº 2.074/50 foi aprovado o arruamento da Vila Tijuco através do Alvará nº 638/50 expedido em 26/10/50. Nada consta quanto sua inscrição ou registro no Cartório de Registro de Imóveis competente. Insc. Cad. 083.70

Bandeiras em 31 de agosto de 1950[104], *Jardim Tijuco* em 27 de junho de 1950**[105],** na região de Gopouva/Itapegica (também no caminho do trem), *Vila Ristori* em 04 de abril de 1950[106], *Vila Dona Antonia* em 20 de outubro de 1950[107], *Jardim Munhoz* em 10 de janeiro de 1950[108], *Vila Antonieta* em 16 de maio de 1950[109], localizados na região de Ponte Grande, *Jardim Barbosa* em 02 de julho de 1951[110], *Vila Santo Antônio* em 19 de setembro de 1951[111], *Jardim Guarulhos* aprovado em 30 de outubro de 1951[112], *Vila Central* em 07 de dezembro de 1951[113], situados na região Bom Clima/Centro, *Vila Nova Cumbica* em 05 de dezembro de 1950[114], *Cidade Industrial Satélite Cumbica* em 05 de novembro de 1945[115], ambos localizados na região Cumbica/Uirapuru, *Vila Planalto* em 15 de setembro de 1950[116], *Vila Nossa Senhora de Fátima* em 03 de maio de 1950[117] situado na região da Bela

---

[104] Inscrito pelo Decreto Lei nº 58/37 na 12º Circunscrição de São Paulo desde 31/08/50, foi aprovado pela PMG através do processo administrativo 4.957/59, Alvará nº 01/60, expedido em 02/07/60, Insc. Cad. 111.41

[105] Aprovado pela PMG através do P.A.nº 1.242/50, Alvará nº 388/50 expedido em 27/06/50. Insc. Cad. 111.70

[106] Aprovação de parte do arruamento através do alvará nº. 206/50, expedido em 04/04/50. Nada consta quanto ao nº do processo. Insc. Cad. 111.83

[107] Aprovado pela PMG em 20/10/1950 através do Alvará nº 621/1950. Insc. Cad. 111.83

[108] Aprovado pela P.M.G. através do P.A. nº. nº. 2.154/49, Alvará 007/50, expedido em 10/01/50, inscrito através do Decreto-Lei nº. 58/37 junto ao 1º. Cartório de Registro de Imóveis sob o nº.379. Insc. Cad. 113.34

[109] aprovado pela PMG através do processo administrativo nº 921/50, Alvará nº 284/50 expedido em 16/05/50. Insc. Cad. 111.62

[110] Aprovado pela PMG, através do Alvará 178/51, expedido em 02/07/51 e inscrito pelo Decreto-Lei nº. 58/37 na 12ª. Circunscrição da Capital sob o nº. 40, desde 22/11/51. Insc. Cad. 084.10

[111] Aprovado pela PMG através do P.A. 2241/51, Alvará nº. 244/51, expedido em 19/09/51. Insc. Cad. 083.71

[112] Aprovado pela P.M.G. através do P.A. nº. 2.590/51, Alvará nº.397/51, expedido em 30/10/51. Insc. Cad. 112.05

[113] Aprovado pela PMG através do Alvará nº 251/51 em 07/12/51. Insc. Cad.084.10

[114] Aprovado por esta prefeitura através do Processo Administrativo nº. 1695/50, Alvará 699/50, expedido em 05/12/50, e inscrito , sob nº 30, em 08/11/48, no 12º Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo, pelo Decreto-Lei nº 58/37. Insc. Cad. 093.53
ZEIS –A

[115] Aprovado pela PMG através do Processo Administrativo nº. 4406/44 em 05/11/45, e inscrito nos termos do Decreto-Lei nº. 58/37, junto à 12ª Circunscrição Imobiliária da Capital/SP, sob o nº. 23 desde 23/03/46. Houve substituição de projeto. Insc. Cad. 093.31. ZEIS –A

[116] Aprovado pela PMG em duas partes, através do Processo Administrativo nº. 1.836/50, Alvará nº 548/50 expedido em 15/09/50 e do P. A nº 1.837/50, Alvará nº 549/50 expedido em 15/09/50. As quadras resultantes do arruamento aprovado através do P.A nº 1.837/50. Insc. Cad. 084.41

[117] Aprovado pela PMG através do processo administrativo nº 858/50, Alvará nº 260/50 expedido em 03/05/50, nada constando quanto à sua inscrição em Cartório Registro de Imóveis de competência. O processo nº708/08 continua em trâmite visando a término da regularização. Insc. Cad. 084.41

Vista/Cecap, Jardim Cocaia em 22 de março de 1947[118], *Vila Antonieta* em 16 de maio de 1950[119], na região Picanço/Continental.

O quadro abaixo deixa claro que o pico de lançamentos de loteamentos ocorre em 1950. No entanto, muitos outros projetos de parcelamento do solo são implantados e os seus lotes comercializados, mas sem a necessária regularização. O diminuto corpo de funcionários da Prefeitura é insuficiente para analisar a grande quantidade de loteamentos e arruamentos.

1946	1947	1948	1949	1950	1951
			Jardim Gopouva	*Parque Marabá*	*Jardim Barbosa*
			Jardim Tranquilidade	*Vila São Judas Tadeu*	*Vila Santo Antônio*
			Vila Tijuco	*Jardim Gopouva 2*	*Jardim Guarulhos*
				Vila Marajó	*Vila Central*
				Esplanada das Bandeiras	
				Jardim Tijuco	
				Vila Ristori	
				Vila Dona Antonia	
				Jardim Munhoz	
				Vila Antonieta	
				Vila Nova Cumbica	
				Vila Planalto	
				Vila Nossa Senhora de Fátima	

[118] Aprovado pela PMG em 22/03/47, porém, nada encontramos quanto ao processo administrativo que deu origem ao loteamento, contudo, o mesmo está inscrito através do Decreto-Lei nº 58/37, sob nº 26, no 12º. Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo, desde 04/06/47. Insc. Cad. 082.25

[119] Aprovado pela PMG através do processo administrativo nº 921/50, Alvará nº 284/50 expedido em 16/05/50. Insc. Cad. 083.65

	Vila Antonieta

Tabela 1 – Loteamentos aprovados no período de 1946 a 1951

Contexto pós-Código de Obras

Em abril de 1947 é inaugurada oficialmente a Estação Cumbica da estrada de ferro (Foto 21). Localizada no interior do Base Aérea, o trem transporta somente militares e seus familiares no trecho ferroviário entre a Estação Guarulhos e a Estação Cumbica (Base Aérea), apesar de operar desde 1942 para transportar o material de construção da Base Aérea.

Foto 21 - Estação Cumbica, na Base Aérea. Foto sem data. Arquivo do Museu da Cia. Paulista, em Jundiaí, SP[120].

Com a inauguração oficial da Estação Cumbica em 1947, se completa o Ramal Guarulhos da Estrada de Ferro Sorocabana, com três linhas paralelas, de modo a possibilitar o tráfego de trens com bitolas diferentes. O ramal, em território guarulhense, opera agora com seis estações: Vila Galvão, Torres Tibagi, Gopouva, Vila Augusta, Guarulhos (Centro) e Cumbica (Figura 4).

[120] In: http://www.estacoes ferroviárias.com.br/c/Cumbica.htm, acesso em 17 de novembro de 2015

Figura 4 – Tramway da Cantareira – Diagrama das linhas, ramais, estações e pontos de parada. Werner Vana. Sem data. (RIBEIRO, 2006: 30)

Em 1948, o projeto do loteamento Cidade Industrial Satélite de São Paulo em Cumbica, em remanescente da Fazenda Cumbica, é apresentado à Prefeitura para aprovação. O desenho urbano se configura com lotes industriais, residenciais e para comércio e serviços, um sistema de vias hierarquizadas, destacando-se a avenida central interligando São Paulo com a Estrada Guarulhos-Nazaré. Uma estrada de ferro foi projetada para atender às futuras indústrias. A estrutura é de uma cidade dentro da Cidade de Guarulhos, com acesso para a futura rodovia Rio-São Paulo.

Ao terminar o ano de 1950, o IBGE realiza o censo demográfico e divulga a população do Município de Guarulhos: 35.522 habitantes, ou seja, um aumento de 2,6 % em dez anos, significando um acréscimo médio de 2.208 pessoas por ano.

Inicia-se o abastecimento público de água com a utilização da Represa do Cabuçu. A economia do município se prepara para passar à sua fase industrial.

3.2 – UM CÓDIGO SANITÁRIO PARA TODO O ESTADO DE SÃO PAULO, 1951

No cenário nacional, Getúlio Vargas toma posse, desta vez, como Presidente da República eleito.[121]

Lucas Nogueira Garcez (Foto 22) é governador do Estado de São Paulo (gestão 1951-1955). Em sua gestão, promulga o código sanitário do Estado (Lei nº 1561-A em 29 de dezembro de 1951), após a aprovação da Assembleia Legislativa, no Palácio dos Campos Elíseos (Foto 23). Paulistano, Lucas Nogueira Garcez formou-se em engenharia civil pela Escola Politécnica de São Paulo, onde também foi professor. Doutor em Ciências Físicas e Matemáticas, ocupava o cargo de Secretário de Viação e Obras Públicas, base de sua eleição como governador do Estado[122].

Foto 22 – Governador Lucas Nogueira Garcez

Foto 23 – Palácio dos Campos Elísios, sede do Governo Estadual 1912-1964 (autoria desconhecida).
In: luciliacorreadeoliveira.blogspot.com, acesso em 15/01/2016.

[121] BUENO, 2003: 439
[122] http://spshow.com/sao-paulo/Governadores.htm, acesso em 15/01/2016.

O discurso

Além das normas sanitárias para construções, obras e serviços, a *Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços* (CNSOS) define também as diretrizes básicas a serem seguidas pelos municípios do Estado de São Paulo no traçado sanitário das cidades.

Uso do solo

As zonas de uso residencial, comercial e industrial devem ser determinadas em cada uma das cidades paulistas, de modo a regulamentar o uso e a altura das construções.

As zonas de uso industrial serão localizadas preferencialmente nas proximidades dos sistemas de transportes e sua orientação será de acordo com os ventos dominantes, de tal modo que os fumaças e detritos não atinjam as demais zonas de uso. As indústrias pesadas serão localizadas fora do perímetro urbano.

Parcelamento do solo – arruamentos e loteamentos

Normas para projeto e construção.

Elementos técnicos. Novos planos de arruamento e loteamento terão seus projetos submetidos a exame prévio do Departamento de Saúde, com quatro elementos técnicos: (1) planta geral na escala 1:1.000 ou 1:2.000 com curvas de nível de metro em metro, com a indicação de todos os logradouros públicos e da divisão das áreas em lotes; (2) perfis longitudinais e transversais de todos os logradouros públicos nas escalas horizontal 1:1.000 ou 1:1.000 e vertical 1:100 ou 1:200; (3) indicação do sistema de escoamento das águas pluviais e das águas servidas e respectivas redes; (4) memorial descritivo e justificativo do projeto.

Espaços abertos públicos. A área mínima reservada a espaços abertos públicos, compreendendo ruas e sistemas de recreio, deverá ser de 30% da área total a ser arruada, sendo 20% para as vias públicas e 10% para os

sistemas de recreio. No caso da área ocupada por vias públicas ser inferior a 20% da área total a ser loteada, a diferença existente será acrescida ao mínimo da área reservada para os sistemas de recreio (art. 286 e 287).

Vias públicas. As vias terão largura total mínima de 14,00 metros e os leitos carroçáveis iniciais mínimas de 6,00 metros. Essas dimensões poderão ser alteradas quando for rua de tráfego local destinada a servir um núcleo de residências. Neste caso, a largura total mínima via poderá ser de 9,00 metros com praças de retorno. As estradas de ferro e os cursos d'água terão vias de ambos os lados, os primeiros com 12,00 metros e os últimos com 14,00 metros de largura. No cruzamento de vias públicas os dois alinhamentos serão concordados por um arco de círculo de raio mínimo de 9,00 metros. Nos cruzamentos esconsos poderão ser adotadas outras dimensões. A rampa máxima nas vias secundárias deverá ser de 10% e nas vias principais de 8%. (Art. 280 a 283, 285).

Sistema viário. Apesar de não estar explícito no texto da lei, depreende-se a definição de uma hierarquia viária: vias principais, vias secundárias, vias locais sem continuidade e vias de pedestres. O arranjo das vias deverá garantir a continuidade do traçado das vias públicas vizinhas (art. 288)

Quadras. As quadras terão cumprimento máximo de 450 metros. Quadras com cumprimento superior a 150 metros terão uma passagem de pedestres (art. 284)

Lotes. A frente mínima dos lotes será de 10,00 metros nas zonas residenciais e 8,00 metros nas zonas comerciais. A área mínima de cada lote será de 250,00 m². (art. 290)

Ocupação do lote. Nas zonas residenciais, a ocupação do lote será de no máximo 1/3 da área total do lote (art. 291); nas zonas comerciais a ocupação será de no máximo 70% da área total do lote (art. 294). O edifício principal nas zonas residenciais terá no mínimo 4,00 metros de largura (art. 291). Agrupamento de até seis casas ocuparão no máximo 50% da área total (art. 293). A altura máxima de qualquer construção será a da largura da via, sendo computados os recuos dos edifícios ao alinhamento (art. 295), exceto

nas zonas centrais, cuja altura máxima poderá sofrer alteração, a juízo das autoridades competentes (art. 295).

Restrições ao parcelamento do solo. Não serão permitidos lotes de fundo (art. 292). Serão permitidos agrupamento de seis casas geminadas, desde que o conjunto fique isolado 1,60 metro dos lotes vizinhos, e ocupem no máximo 50% da área total (art. 293).

Contexto municipal

A abertura das rodovias Presidente Dutra em 1951, ligando São Paulo ao Rio de Janeiro, então Capital do Brasil, e Fernão Dias em 1954, ligando São Paulo à Belo Horizonte, possibilitou a expansão industrial em Guarulhos ao longo desses eixos rodoviários.

Quando são inauguradas as rodovias federais Presidente Dutra e Fernão Dias em 1951 e 1959 respectivamente, o ramal ferroviário ainda funcionava. O serviço de transporte ferroviário permanece até 1965, quando foi desativado, dando origem a uma avenida (Anel Viário), inicialmente em terra, sendo pavimentada gradualmente ao longo dos anos.

A maioria da população, que era rural, torna-se urbana. A migração é intensa em busca de trabalho. A população duplica e vai morar nos loteamentos abertos sem infraestrutura e sem obedecer a nenhum plano urbanístico da cidade.

O Município de Guarulhos se transforma, de rural a urbano: na segunda metade do século XX, uma série de investimentos públicos e privados atraiu a população das áreas rurais do próprio município, do interior do Estado de São Paulo, do norte do Paraná, sul de Minas Gerais e dos Estados do Nordeste brasileiro.

Em 1951 é inaugurada a Santa Casa de Misericórdia de Guarulhos, melhorando substancialmente o atendimento médico na cidade.

Com um Código de Obras desde 1946, Guarulhos, assim como os demais municípios paulistas, aplica-o paralelamente à Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços do Estado (1951).

O prefeito eleito diretamente pela população, Rinaldo Poli, toma posse dia 9 de dezembro de 1953. No ano seguinte, surge a primeira agência bancária.

No ano de 1956, funcionam no município 90 indústrias de grande porte, 80 pequenas fábricas, 250 olarias, 40 portos de extração de areia, três matadouros de gado e 30 engenhos de produção de cachaça. A população é de aproximadamente 75.000 habitantes, crescendo na ordem de cerca de 6.500 pessoas por ano. Nesse mesmo ano, é instalado o primeiro Cartório de Registro de Imóveis.

Em 1958, a Prefeitura muda-se da Rua Felício Marcondes para a Praça Getúlio Vargas. Nesse mesmo ano os trabalhadores se organizam e criam o primeiro sindicato – Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários. (GUARULHOS, 2007)

A prática

A Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços (CNSOS) de 1951 foi aplicada concomitantemente com o Código de Obras Municipal de 1946.

Sob a égide desses dois marcos legais, um estadual e outro municipal, foram aprovados no Município de Guarulhos 114 loteamentos[123], ocupando os vazios urbanos da cidade fragmentada.

Contexto pós-CNSOS

A adequação do Código de Obras de Guarulhos à CNSOS só seria realizada em 1963, na gestão do prefeito Mario Antonelli. Portanto, 12 anos mais tarde, atravessando, portanto, a gestão de quatro prefeitos: Fioravante Iervolino, Antonio Pratici, Rinaldo Poli e novamente Fioravante Iervolino.

[123] PMG/SDU, 2016, Levantamento de loteamentos no Município de Guarulhos,

Segundo consta do Diagnóstico para atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (2002: 88), a primeira lei de zoneamento foi promulgada em 1957 (Lei 444, de 26/03/1957), na gestão do prefeito Rinaldo Poli. Na verdade, a Lei define o perímetro urbano do município, demarcando o perímetro de três regiões: Sede, Bonsucesso e Pimentas, cuja finalidade é cobrar o imposto predial e territorial urbano.

3.3 – ESTUDO SAGMACS, 1958

No período de 1956 a 1958, Guarulhos é incluído no estudo socioeconômico denominado *Perspectivas históricas, demográficas e econômicas da aglomeração paulistana e estrutura urbana de São Paulo*. O estudo, contratado pela Prefeitura do Município de São Paulo, abrange as áreas urbanizadas da aglomeração paulistana, incluindo os municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo e Guarulhos.

Durante a realização do estudo da SAGMACS, o país é governado por Juscelino Kubitschek de Oliveira (gestão 1956-1961), a construção de Brasília está iniciando e aplica-se o Plano de Metas de seu governo.

Jânio da Silva Quadros governa o Estado de São Paulo (gestão 1955-1959).[124]

No plano municipal, no período de estudo três prefeitos administram a Capital: Juvenal Lino de Mattos (1955-1956), Wladimir de Toledo Piza (1956-1957) e Ademar Pereira de Barros (1957-1958).

O estudo socioeconômico *Perspectivas históricas, demográficas e econômicas da aglomeração paulistana e estrutura urbana de São Paulo* foi contratado pela Prefeitura de São Paulo em 1956, para abranger "todas as áreas urbanizadas da aglomeração paulistana, incluindo os municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo e Guarulhos", (LEME, 1999: 435, grifo nosso).

[124] http://spshow.com/sao-paulo/Governadores.htm, acesso em 15 de janeiro de 2016.

O estudo foi concluído em 1958 pela SAGMACS – Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicadas aos Complexos Sociais e pela Comissão de Pesquisa Urbana da Prefeitura de São Paulo, durante as gestões dos prefeitos Wladimir de Toledo Piza e Adhemar de Barros.

O escritório de consultoria técnica SAGMACS tem como objetivo aplicar na prática os princípios e os métodos do Movimento Economia e Humanismo, ambos fundados pelo padre dominicano francês Joseph Lebret. A SAGMACS foi organizada em 1947 e manteve sua atuação no Brasil até 1964.

A Comissão de Pesquisa Urbana é composta por profissionais da Prefeitura de São Paulo.

Participaram da redação do estudo para São Paulo: Antonio Bezerra Baltar, Antônio Delorenzo Neto, Raymond Delprat, Franf Goldman, Louis Joseph Lebret, Mario Laranjeira de Mendonça, Chiara de Ambrosis Pinheiro Machado e Benevenuto de Santa Cruz, quem coordenou e elaborou a redação final do relatório.

O estudo contém conclusões e sugestões, destacando de forma resumida os problemas da aglomeração paulistana e as proposições para orientar o desenvolvimento em quatro escalas: (1) aglomeração dos municípios de São Paulo, Santo André, São Caetano, São Bernardo e Guarulhos; (2) grande São Paulo, ou seja, a aglomeração mais os municípios vizinhos; (3) a "macro metrópole" – a grande São Paulo mais o litoral sul, o vale do Paraíba, Campinas e Bauru; e (4) o Estado de São Paulo. (LEME, 1999: 436)

No período de 1956 a 1958, são prefeitos de Guarulhos Rinaldo Poli (1953-1957) e Fioravante Iervolino (1957-1961), ambos eleitos por eleição direta.

Na década de 1950-1960, como pode se observar no quadro abaixo (Tab. 2), a taxa geométrica de crescimento anual foi de 11,05%, a maior da história de Guarulhos. A população cresceu em quase três vezes. Em números absolutos, a população passou de 35.522 habitantes em 1950 para 101.273

habitantes em 1960, ou seja, em dez anos, mais 65.751 pessoas passam a compor a população de Guarulhos.

Ano	População	Cresc. nºs absolutos	Período	Tmgca*	Tmgca censos	Fontes
1940	13.439					
1950	35.522	22.083	40-50	10,21	10,21	IBGE, Censo
1960	101.273	65.751	50-60	11,05	11,05	IBGE, Censo
1970	237.900	136.627	60-70	8,92	8,92	IBGE, Censo
1980	535.726	294.826	70-80	8,40	8,40	IBGE, Censo
1991	787.866	255.140	80-91	3,62	3,62	IBGE, Censo
1996	972.197	183.331	91-96	4,29	-	IBGE, Contagem População
2000	1.072.717	100.520	96-00	2,49	3,49	IBGE, Censo
2005	1.251.179	178.462	00-05	3,13	-	IBGE, Projeção população em 01.07.2005
2006	1.283.253	32.074	05-06	2,56	-	IBGE, Projeção população em 01.07.2006

* Taxa média geométrica de crescimento anual

Tabela 2 – Evolução do crescimento populacional 1940-2006. Fonte: IBGE. Elaboração PMG-SDU/2003

3.4 – REVISÃO DO CÓDIGO DE OBRAS, 1963

Em 1963, Guarulhos define seu segundo Código de Obras.

À época da aprovação do Novo Código de Obras de Guarulhos, João Goulart governava o Brasil, após a renúncia de Jânio Quadros em 1961. Adhemar Pereira de Barros é o governador do Estado.

Contexto municipal

Guarulhos, 1963. Com cerca de 142.000 habitantes, o município cresce a uma média de 13.600 habitantes por ano. Na década anterior era a metade disso. A mobilidade regional é garantida pelo trem (Foto 24), avenidas principais e principalmente pelas rodovias Presidente Dutra e Fernão Dias. Novas indústrias se instalam. Loteamentos regulares e irregulares são abertos e ocupados rapidamente.

No censo demográfico realizado pelo IBGE em 1960, quando o município comemorava 400 anos de existência, Guarulhos tinha 101.273 habitantes. Dez anos antes, em 1950, a população era de 35.522 habitantes. O crescimento populacional na década de 1950-1960 foi, portanto, de 2,85 vezes.

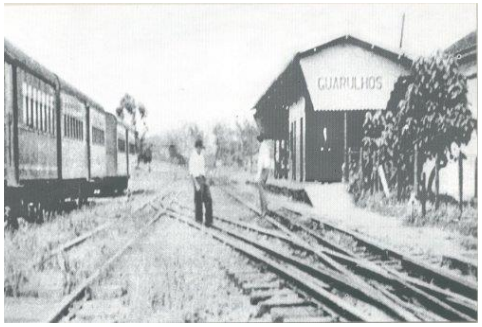


Foto 24 – Estação Guarulhos. Final dos anos 1950. Autoria: Massami Kishi

Administra o município o procurador judicial Mário Antoneli, que teve como vice-prefeito Francisco Antunes Filho. Sucedeu Fioravante Iervolino em 1962

para cumprir o mandato até 1965. O Código de Obras foi uma de suas realizações. Seu governo foi pontilhado de realizações que atualmente são referências na cidade: constrói a Escola Industrial (SENAI), inicia as instalações de coleta de esgoto sanitário, constrói os reservatórios de Gopouva e Jardim Munhoz ampliando o serviço de abastecimento de água, constrói escolas e pavimenta vias públicas, constrói quatro pontes sobre o rio Cabuçu, na Vila Galvão, instala a fábrica de blocos para pavimentar as vias da cidade, recupera o parque do lago de Vila Galvão (ROMÃO & NORONHA, 1980: 140)[125].

Em 10 anos, de 1950 a 1960, a população de Guarulhos quase triplica. Com essa dinâmica de crescimento populacional, era preciso planejar. No primeiro ano do governo municipal, é elaborado o Código de Obras do município de Guarulhos, aprovado pela Lei 874, em 4 de janeiro de 1963. A Lei é assinada pelo prefeito e pelo responsável pelo expediente da Diretoria de Obras e Viação, arquiteto Arnaldo Fernandes de Carvalho.

O discurso do Código de Obras de 1963

O Código de Obras de que trata a Lei Municipal nº 874, de 4 de janeiro de 1963, define regras de uso e parcelamento do solo municipal, construção, reconstrução, reforma, aumento, demolição e abertura de ruas.

O Código de Obras foi organizado em cinco capítulos: (I) Adoção de Lei Estadual, (II) Alteração da Lei do Código de Obras de 1946, (III) As zonas do município, (IV) Da abertura de passagens, (V) Dos loteamentos. Essa Lei foi revogada em 2004.

O município adota a Lei Estadual da Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços de 1951, "no que não colidir com esse instrumento legal municipal", apesar das normas da CNSOS explicitarem que a legislação municipal não poderá reduzir as exigências decorrentes da lei estadual. Se a

[125] ROMÃO, Gasparino José; NORONHA, Adolfo de Vasconcelos. ***Guarulhos: 1880 a 1980.*** Guarulhos: Prefeitura Municipal de Guarulhos / Academia Guarulhense de Letras, 1980

lei municipal pode ser mais restritivas, mas deve seguir os parâmetros mínimos da lei estadual.

O Código de Obras mantém parte do Código anterior, como é o caso da permanências dos capítulos II, III, IV e V, que cuidam da necessidade da necessidade de licença e das condições para obtenção, das obras em andamento e concluídas, das intimações, embargos e multas e dos fechos e das obras no alinhamento, e dos loteamentos, e revoga os capítulos I, VI a X, que tratam das definições, das condições aplicáveis às edificações em geral, das condições particulares, das zonas, bairros e núcleos, dos lotes e dos arruamentos, estabelecendo novas regras, relatadas a seguir.

Zonas de uso comercial

Para atender as diretrizes da Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços (CNSOS), o Código delimita duas zonas comerciais, uma no centro e outra na Vila Galvão e estabelece três regras para a aplicação da Lei: (a) são considerados como pertencentes às zonas delimitadas todos os imóveis que estejam compreendidos em ambos os lados das ruas perimetrais, bem como todos os lotes das esquinas que confrontam com o referido perímetro; (b) todos os lotes pertencentes à zona central poderão ser ocupados em sua área total, respeitadas as exigências dos artigos 57 a 67 (insolação, iluminação e ventilação das edificações) da Codificação das Normas Sanitárias para Obras e Serviços (Art. 9 e 10); e (c) é permitida a construção no alinhamento em todas as ruas que apresentam mais de 50% de edificações nesse alinhamento.

Abertura de passagens

Abertura de passagem é permitida para a construção de agrupamento de casas que tenha no máximo seis unidades, e obedeçam quatro regras: (a) recuos de 1,60 m dos lotes vizinhos, (b) recuo de frente das edificações de 4,00 m no mínimo, (c) ocupação de 50% da área total do lote, (d) as passagens devem obedecer as dimensões mínimas de largura (6,00 m), leito

carroçável (3,00 m), praças de manobras no interior dos lotes (14,00 m de diâmetro)[126], e de comprimento (100,00 m)[127].

Loteamentos

As normas para loteamentos são válidas para as áreas urbanas da cidade e vilas existentes, área rural e área de expansão urbana (Art. 13).

Aprovação na Prefeitura

O rito de aprovação de loteamento na Prefeitura envolve 10 etapas, a saber: (1) análise prévia de croquis da área e do documento de propriedade pela Prefeitura; (2) apresentação pelo interessado de duas vias de planta do imóvel, em escala de 1:1000, assinadas pelo proprietário ou seu representante legal e por profissional devidamente habilitado pelo CREA; (3) traçado das diretrizes pela Prefeitura; (4) elaboração de projetos com base nas diretrizes (loteamento, pavimentação, drenagem, sistema de esgotos sanitários, abastecimento de água potável, iluminação pública e arborização das vias de comunicação) e memorial descritivo, elaborados por profissional habilitado; (5) encaminhamento às autoridades militares e sanitárias para a aprovação no próprio projeto; (6) aprovação do projeto pela Prefeitura; (7) assinatura de Termo de Acordo com as responsabilidade a serem assumidas pelo interessado; (8) apresentação, pelo interessado, de planta retificada do loteamento a ser considerada a oficial para todos os efeitos de lei; (9) vistoria das vias de comunicação e áreas de recreação pela Prefeitura, abertas mediante alvará; e (10) emissão de documento de aceitação e declaração de aptidão do loteamento para receber construções.

Regras gerais

Finalmente, o Código de Obras estabelece regras gerais, como a proibição de abertura de vias sem prévia autorização da Prefeitura; as dimensões das vias públicas devem se ajustar à natureza, uso e densidade de população das áreas servidas, a juízo da Prefeitura; a obrigatoriedade de projetar faixas

[126] Lei Municipal nº 874, de 4 de janeiro de 1963, Art. 22, combinado com o Art. 293 da Lei Estadual nº 1.561-A, de 29 de dezembro de 1951
[127] Lei Municipal nº 874, de 4 de janeiro de 1963, Art. 27

reservadas para vias públicas com largura de 12,00 m junto à estrada de ferro e linhas de transmissão de energia elétrica; a obrigatoriedade de projetar caminhos na zona rural com largura mínima de 10,00 m; a garantia, no projeto e nas obras, de declividades entre 0,4% a 10% e continuidade das águas correntes nas depressões e talvegues; manter um recuo mínimo de 4,00 m da margem dos caminhos na zona rural; a proibição de arruamento ou loteamento em glebas julgadas impróprias para edificação ou inconvenientes para habitação, ou que prejudique reservas florestais; o prévio consentimento da Prefeitura para aterrar cursos d'água; a necessidade de aceite dos leitos das ruas e logradouros projetados, para o desconto do imposto territorial referente a essas áreas; o prazo de validade das licenças de arruamento de 1 a 3 anos, renováveis a pedido, mediante apresentação de novo plano nos termos do Código; a possibilidade de modificar o projeto mediante aprovação da Prefeitura; a possibilidade de adaptar os loteamentos abertos em desacordo com o Código; e as penalidades em relação às infrações à Lei;

A prática do código

O Código de Obras foi utilizado como instrumento único até 1971, quando foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (PDDIG).

Assim de 1971 a 2004, tanto o Código de Obras quanto o PDDIG, foram aplicados na aprovação de novos projetos de parcelamento do solo.

Em 2004 o Código de Edificações foi substituído pelo Código de Edificações e Licenciamento Urbano, o mesmo acontecendo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos, substituído pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (PDDUESG), estabelecendo um novo discurso de planejamento urbana. O Código de Obras de 1963 vigorou, portanto, por 41 anos (1963 a 2004).

A aplicação do Código de Edificações resultou na aprovação de muitos loteamentos surgidos de janeiro de 1963 a dezembro de 2004.

Contexto pós Código de Obras de Guarulhos

Em 1964, inicia o Governo Militar. Com a mudança do regime político, mudam-se os governantes. Prefeitos são designados como interventores federais. O prefeito Mário Antoneli é designado interventor federal no município quando seu mandato se extingue, permanecendo no poder executivo municipal até 1966.

Em 1965 é desativada a estrada de ferro de Guarulhos, juntamente com suas seis estações, quando a população de Guarulhos atinge 150.000 habitantes, segundo RIBEIRO (2006: p. 176).

> Em 1915, quando o ramal Guarulhos começa a ser operado, Guarulhos tinha um pouco mais de 5.000 habitantes. Ao se extinguir a estrada de ferro em 1965, ou seja, após 50 anos de existência, a população guarulhense alcança 150.000 habitantes (RIBEIRO, 2006: 176).

Consequentemente, a área urbana havia se expandido, principalmente ao longo da linha do trem e próxima das estações de Vila Galvão, Torres Tibagi, Gopouva, Vila Augusta e Centro. A desativação da Estação Guarulhos e do pátio de manobras, deram origem à Praça IV Centenário, no Jardim Santa Francisca.

O trem era o principal meio de locomoção entre Guarulhos e a Capital do Estado de São Paulo no período de 1915 até 1952. Quando a Rodovia Presidente Eurico Gaspar Dutra (Via Dutra) entrou em operação em 1952, o modo rodoviário passou a conviver com o ferroviário, ampliando as condições de mobilidade de pessoas e cargas. Isso significa que ambos os modos de transporte – o ferroviário e o rodoviário – conviviam no período de 1952 a 1965.

> A construção desses ramais ferroviários promoveu um enorme desenvolvimento nos arredores por onde passavam, com um considerado e intenso crescimento populacional, originando uma multiplicidade de novos bairros e grande aumento dos já existentes. (RIBEIRO, 2006, p. 61)

Mário Antonelli, quando conclui seu mandato em 1965, é nomeado interventor federal permanecendo na chefia do Poder Executivo Municipal até novembro de 1966.

Eleito, o industrial Waldomiro Pompêo assume a Prefeitura de Guarulhos em 24 de novembro de 1966, para cumprir o mandato até 31 de janeiro de 1970 e nessa administração é iniciado o processo de planejamento urbano no município.

A partir de 1966, o caminho do trem vai sendo paulatinamente incorporado ao sistema viário do município.

SÍNTESE

O período de 20 anos, de 1946 a 1966, desde a pós-guerra até o início do governo municipal do prefeito Waldomiro Pompêo, é caracterizado pelo surgimento de códigos para disciplinar a implantação de loteamentos e edificações no município. Surgem também os primeiros estudos sobre a aglomeração metropolitana de São Paulo.

Em vinte anos, a população de Guarulhos salta de quase 27.000 em 1946 para mais de 140.000 habitantes em 1966, ou seja, mais de cinco vezes. É como se construísse mais quatro cidades existentes em 1946 no território municipal.

Nesse período, a estrada de ferro desempenhou um importante papel no crescimento da cidade, pois foi desativada somente em 1965, mas foi

perdendo esse papel de eixo de crescimento urbano quando do início de operação das rodovias Presidente Dutra e Fernão Dias, a partir de 1952.

O discurso dos códigos procuravam disciplinar a implantação dos loteamentos. No início, a prática seguia o discurso. Com o aumento da demanda para aprovação de novos projetos de parcelamento do solo, a administração pública entrou em colapso. Havia poucos profissionais para analisar a grande quantidade de loteamentos que surgiam para atender as pessoas à procura de empregos industriais. Era necessário criar novos instrumentos para enfrentar os desafios de um município que, acompanhando a tendência nacional, passava a concentrar seus habitantes mais na cidade que na área rural.

CAPÍTULO 4

O PLANEJAMENTO URBANO EM GUARULHOS ANTES DO ESTATUTO DAS CIDADES (1967 a 2000)

O processo de planejamento urbano antes do advento do Estatuto das Cidades tem 27 anos em Guarulhos. Começa com a criação de um órgão específico de planejamento e orçamento, e prossegue com a construção de três planos diretores. Um deles se tornou lei, e permaneceu vigente, pelo menos legalmente, até 2004, quando se aprova um novo plano. Nesse tempo de 33 anos, cria normas e atividades e investe em obras públicas, para enfrentar o desafio de um município que cresce de 197.000 habitantes em 1967 para mais de 1.200.000 no ano 2004.

4.1 – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA O PLANEJAMENTO URBANO

Em 1967, Guarulhos cria a primeira estrutura administrativa para cuidar do planejamento urbano. No âmbito estadual, é elaborado o projeto urbanístico e arquitetônico do Conjunto Habitacional da Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), a ser implantado em uma gleba situada junto ao rio Baquirivu Guaçu e à rodovia Presidente Dutra.

A Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), autarquia do Governo do Estado de São Paulo, cujo objetivo é construir e vender casas para trabalhadores sindicalizados, resolve construir um conjunto habitacional em Guarulhos, nas proximidades da Base Aérea de São Paulo em Cumbica[128].

O projeto do Conjunto Habitacional do CECAP é elaborado pelos arquitetos Vilanova Artigas, Fábio Penteado e Paulo Mendes da Rocha, com a colaboração dos arquitetos Ruy Gama, Arnaldo Martino, Giselda Visconti, Geraldo Vespasiano Puntoni e Renato Nunes (Escritório Técnico CECAP).[129]

---

[128] Vilanova Artigas: arquitetos brasileiros. São Paulo: Instituto Lina Bo e P. M. Bardi, 1997: p. 151
[129] Idem p. 142

> "O Conjunto Habitacional do CECAP está implantado num terreno de 1.800.000 m². Foi prevista a construção de 10.560 apartamentos em 8 freguesias, além de equipamentos sociais. Cada freguesia possui um centro comercial e uma escola num raio de 150 metros e é composta por 32 blocos, com 60 apartamentos cada, com 64 m². O projeto propunha abrigar 50 mil habitantes"[130].

A população prevista de 50 mil habitantes representa cerca de 25% da população de Guarulhos.

Localizado em Guarulhos, junto ao terreno da Base Aérea de São Paulo em Cumbica, no antigo caminho do trem (desativado dois anos antes, em 1965), esse conjunto habitacional seria referência para as propostas do Plano Urbanístico de Guarulhos de 1969, como veremos adiante.

Contexto municipal

Um ano antes, em 24 de novembro de 1966, Waldomiro Pompêo e Alfredo Antonio Nader tomavam posse como prefeito e vice-prefeito[131], para administrar a Prefeitura no período de 24 de novembro de 1966 a 31 de janeiro de 1970.

A mudança de administração em 1966 traz também a mudança da administração municipal, iniciando, dessa forma, o processo de planejamento urbano no Município de Guarulhos. Ao assumir o governo municipal, Waldomiro Pompêo e sua equipe de governo, promovem a reformulação da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Guarulhos, criando entre outros órgãos, a Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO), como órgão de assessoramento ao Chefe do Executivo, tendo, como uma de suas funções

> "Elaborar e manter atualizado o Plano Diretor do Município, assim como controlar a sua execução, administrar as normas relativas ao zoneamento e controle de loteamentos; elaborar e coordenar os projetos de obras públicas e os planos de programas do Governo Municipal; elaborar a proposta

[130] Ibidem p.151.
[131] RANALI, 1987, p. 30

> orçamentária e controlar a execução do orçamento geral da Prefeitura" (Lei da Estrutura Administrativa da Prefeitura, 1967)[132]

A Assessoria de Planejamento e Orçamento – APO, criada em 30 de junho de 1967 pela Lei nº 1.286 e regulamentada pelo Decreto nº 1.788 em 21 de julho de 1967 (Fig. 5 e 6), é um órgão de assessoramento do chefe do Executivo, que tem por finalidade

> "elaborar e manter atualizado o Plano Diretor do Município, assim como controlar a sua execução, administrar as normas relativas ao zoneamento e controle de loteamentos; elaborar e coordenar os projetos de obras públicas e os planos de programas do Governo Municipal; elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento geral da Prefeitura"[133].

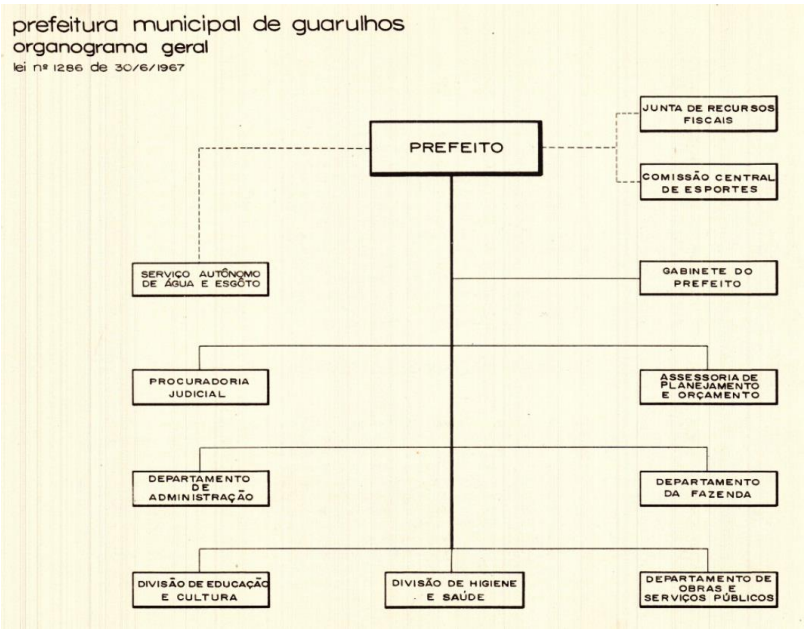


Figura 5 – Organograma da Prefeitura de Guarulhos, 1967[134]

[132] Artigo 4º da Lei nº 1.286 de 30 de junho 1967 – Estrutura administrativa da Prefeitura
[133] Lei nº 1.286 de 30 de junho 1967, promulgada pelo prefeito Waldomiro Pompêo, Artigo 4º.
[134] Plano Urbanístico de Guarulhos (PUG), 1969, Volume I: 112-A, figura 1

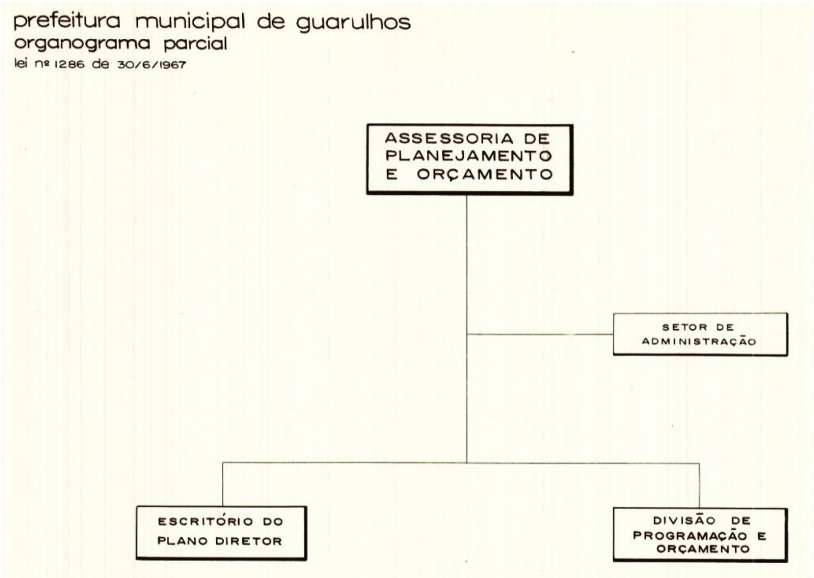


Figura 6 – Organograma da Assessoria de Planejamento e Orçamento, 1967[135]

Portanto, a elaboração do Plano Diretor passa a ser uma das atribuições da Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO), órgão criado no primeiro ano da administração.

Ato contínuo, no ano seguinte a Prefeitura Municipal "realiza uma concorrência com a participação de várias firmas [...]"[136] para apresentarem propostas de elaboração do Plano Diretor de Guarulhos.

Propostas técnicas foram apresentadas pela New Plan e Sondotécnica, Grupo de Desenvolvimento Integrado (GPI), Neves & Paolielo Arquitetura, Consultoria e Planejamento e Montor-Montreal Organização Industrial e Economia, CNPI, Asplan Assessoria em Planejamento, e SD Consultoria de

[135] Plano Urbanístico de Guarulhos (PUG), 1969, Volume I: 112-A, figura 2
[136] EPLAD, 1983, p. 25

Planejamento[137]. A proposta técnica da SD Consultoria de Planejamento foi a escolhida.

A prática do novo órgão de planejamento

O principal legado da Assessoria de Planejamento e Orçamento foi o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos e o Plano Urbanístico de Guarulhos, elaborados em 1968-1969 pela SD Consultoria e pelo escritório Jorge Wilheim Arquitetos Associados.

Esses planos se tornaram referência para o início da implantação de uma estrutura urbana planejada e para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos, aprovado pela Lei Municipal nº 1689, sancionada no dia 30 de dezembro de 1971.

A Assessoria de Planejamento e Orçamento foi extinta em 1971, com a criação do sistema de secretarias municipais, entre elas a Secretaria de Planejamento.

[137] EPLAD, 1983, p. 26

4.2 – PLANOS DIRETORES ANTES DO ESTATUTO DAS CIDADES

Antes da elaboração da nova Constituição Brasileira (1988) e do Estatuto da Cidade (2001), são elaborados entre 1967 e 1968, o Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo (PUB), e três planos diretores para o Município de Guarulhos: o Plano de 1969 (gestão do prefeito Waldomiro Pompêo), o Plano de 1971 (gestão do interventor federal Jean Pierre de Moraes Barros) e o Plano de 2000 (gestão do prefeito Jovino Cândido).

O PUB é incluído nesta análise devido à abrangência daquele Plano, cuja área de estudo cobre o território paulistano e as cidades próximas à Capital do Estado, nas quais Guarulhos é incluída.

O primeiro Plano de Guarulhos foi iniciado em 1968 e concluído em 1969, dentro do programa do novo Governo Municipal que inicia o processo de planejamento urbano em 1967, criando um órgão específico para cuidar desse tema, a APO, resultando na proposta do Plano Urbanístico de Guarulhos (PUG) inserido no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (PDDIG).

O segundo Plano é elaborado em 1971, no tempo da Intervenção Federal em Guarulhos, quando a necessidade de se ter um plano para orientar as obras e serviços municipais conduziu à revisão e atualização do Plano anterior, resultando essa revisão na aprovação na forma de Lei, perdurando por 33 anos.

O terceiro Plano, concluído em 2000, já no regime democrático e às vésperas da promulgação da Lei do Estatuto das Cidades, é elaborado pela equipe técnica do Departamento de Planejamento da Prefeitura e enviado à Câmara no ano do processo eleitoral, resultando no seu arquivamento.

Para fins deste trabalho, chamaremos o Plano de 1969 de Plano SD/Wilheim, o de 1971 de Plano Grinover e o de 2000 de Plano da Diretoria de Planejamento.

O contexto nacional

A política urbana nacional é coordenada pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU), criado em 1964, e que em 1969 está em seu período de maturidade.

> O SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), primeiro órgão federal voltado ao planejamento urbano, foi criado em agosto de 1964 [21 de Agosto de 1964], junto com o BNH (Banco Nacional de Habitação), através da Lei 4380. A sua criação faz parte do processo de institucionalização do planejamento e, especificamente, do planejamento urbano no Brasil, iniciado nos anos 1930, [...]. (MOTA, 2007: 2)

O exercício da presidência do Brasil nesse ano é conturbada. Governa o país o general Arthur da Costa e Silva (gestão 15/03/1967 a 31/08/1969). Em agosto de 1969, ele sofre um acidente vascular cerebral e se afasta da presidência. "[...] a Constituição determinava que o vice, Pedro Aleixo, assumisse o poder. Embora a Constituição tivesse sido promulgada pelo próprio regime militar, ela foi simplesmente ignorada."[138] A Junta Governativa Provisória formada por Aurélio de Lira Tavares, Augusto Rademak e Márcio de Sousa Melo, assume o controle da nação no período de 31 de agosto até 30 de outubro de 1969. Nesse período,

> "[...] com as esquerdas já tendo deflagrado a luta armada e sequestrado o embaixador americano Charles Elbrick, a Junta baixou novos atos institucionais endurecendo ainda mais o regime e, constatando que o presidente não se recuperaria, baixou mais um ato institucional, o AI-16, declarando vagos os cargos de presidente e vice" (BUENO, 2003: 374).

A luta pela sucessão de Costa e Silva foi definida por 240 generais que escolheram o general Emilio Garrastazu Médici[139], para exercer a presidência do país de novembro de 1969 até 15 de março de 1974.
A política urbana nacional permanece intacta.

---

[138] BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história, a incrível saga de um país*. São Paulo: Ática, 2003, p. 374
[139] BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história.* São Paulo: Ática, 2003, p. 374

O contexto estadual

Em 1969, o governador do Estado de São Paulo é Roberto de Abreu Sodré é eleito de maneira indireta em 03 de setembro de 1966 pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo para governar o Estado no período de 31 de janeiro de 1967 a 15 de março de 1971.

Durante seu governo entra em vigor a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo[140], tratando da organização dos municípios. Segundo a Lei Orgânica, a partir de 1970, cada um dos municípios paulistas deve "organizar a sua administração e exercer suas atividades dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integrado da comunidade"[141].

O processo de planejamento inclui a "definição de objetivos determinados em função da realidade local, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos". Para iniciar o processo de planejamento, o município deve elaborar o seu "Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado" (PDDI), no qual considera, "em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos", devendo ser "adequado aos recursos financeiros do Município e às suas exigências administrativas" (Idem).

Além de prever um processo de planejamento, a Lei Orgânica determina que os municípios paulistas devem delimitar o perímetro urbano por lei municipal, observados os requisitos do Código Tributário Nacional (Lei Orgânica, 1969: Art. 120); determina também que as áreas, locais, prédios e demais bens declarados de interesse histórico, artístico, arqueológico, monumental ou turístico, fiquem sujeitas às restrições de uso, conservação e disponibilidade estabelecidos pelo Estado (Idem: Art. 124); e que o Código de

[140] SÃO PAULO (Estado). Decreto Lei nº 9 de 31 de dezembro de 1969, Artigos 53 e 54.
[141] Lei Orgânica dos Municípios (SP)

Obras ou de Edificações dos municípios, entre outros instrumentos, devem se adaptar às normas constitucionais e às normas definidas na Lei Orgânica (Lei Orgânica, 1969: Art. 3º das Disposições Transitórias.

Na mesma época, São Paulo, a capital do Estado, conclui o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB-SP) – em elaboração desde 1967. O PUB-SP é financiado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, pelo FINEP Financiadora de Estudos e Projetos S.A., e pela USAID United States Agency for International Development. (PUB, 1969: 6, grifo nosso)

A área do estudo do PUB-SP é o município de São Paulo, mas o processo da conurbação levou os autores a estendê-la a alguns municípios vizinhos, entre eles, Guarulhos.

4.2.1 Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) e Guarulhos

O que esse plano tem a haver com Guarulhos? Como vimos em capítulo anterior, Guarulhos, desde a sua origem, está intrinsicamente ligado à Capital do Estado de São Paulo, como é reconhecido no PUB.

> "Fatores geográficos foram determinantes na escolha do planalto, em detrimento do litoral, como área centralizadora do povoamento de São Paulo. O núcleo inicial foi estabelecido num sítio elevado, entre os rios Tamanduatei e Anhangabaú. Em torno dele, aproveitando a calha dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduatei, formaram-se outros povoados, a partir de chácaras, fazendas e centros de reunião de índios e de pouso. Assim teve origem a cidade de São Paulo, ainda no século XVI." (PUB, 1969: 37)

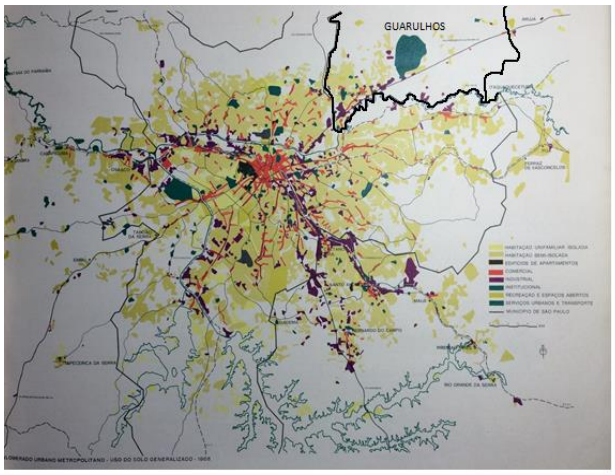
Guarulhos formou-se na margem direita do rio Tietê (antigo Anhumas), a partir de uma das aldeias de defesa do núcleo inicial. Como vimos, essa aldeia originou um povoado em suas proximidades, crescendo em função da exploração de ouro e de outras atividades primárias. A implantação do Ramal Guarulhos do Tramway da Cantareira foi fator determinante para a dinâmica de crescimento urbano da cidade e o início da industrialização.

> "A primeira **ferrovia**, instalada, em 1867 [durante o Império], entre Santos e Jundiaí, constituiu-se logo em importante fator de progresso tendo-se em vista a maior acessibilidade ao porto marítimo. Onze anos depois [1878], inauguraram-se os trechos paulistanos das Estradas de Ferro Central do Brasil e Sorocabana, seguindo-se a implantação do ramal São Paulo – Santo Amaro e do Tramway da Cantareira. As ferrovias permitiram maior integração de São Paulo com as outras cidades e vilas e favoreceram o desenvolvimento de núcleos urbanos junto às estações. [...] "O traçado das ferrovias despontou, porém, como fator predominante na determinação do arranjo espacial observado." (PUB, 1969: 37, grifo nosso)

De fato, com a implantação da estrada de ferro em Guarulhos, com suas estações e paradas ferroviárias construídas no período de 1915 a 1946, estabeleceu-se uma nova comunicação entre Guarulhos e o Centro e a Zona Norte de São Paulo.

No território guarulhense, as estações favoreceram o surgimento de loteamentos no entorno desses pontos de embarque e desembarque: Vila Galvão, Torres Tibagi, Gopouva, Vila Augusta, Vila Sorocabana e Centro. A última estação ficava no interior de uma áreas de jurisdição federal, a Base Aérea de Cumbica, cujo acesso era permitido somente aos militares e seus familiares. O processo de industrialização do Município intensificou-se com esse novo meio de transporte. Mais tarde, na década de 1950, as rodovias Presidente Dutra e Fernão Dias atraíram mais empresas, e com elas as moradias, gerando o fenômeno da conurbação com o setor norte da cidade de São Paulo (Mapa 6).

> "O crescimento mais recente de São Paulo e arredores esteve intimamente vinculado ao **desenvolvimento industrial**. Após a crise de 1929, capitais gerados na economia cafeeira procuraram se recolocar em outras atividades, dando início ao processo de industrialização, que se intensificou após a II Grande Guerra, com a política de 'substituição de importações'. Em 1930, **o desenvolvimento urbano já se define ao longo das ferrovias**, prenunciando-se a incorporação de alguns aglomerados populacionais independentes." (PUB, 1969: 37. Grifos nossos.)



Mapa 6 – Localização de Guarulhos no *Aglomerado urbano metropolitano, uso do solo generalizado*, 1968 (PUB, 1969: 45)

Leitura da realidade metropolitana segundo o PUB-SP

Dinâmica do desenvolvimento urbano

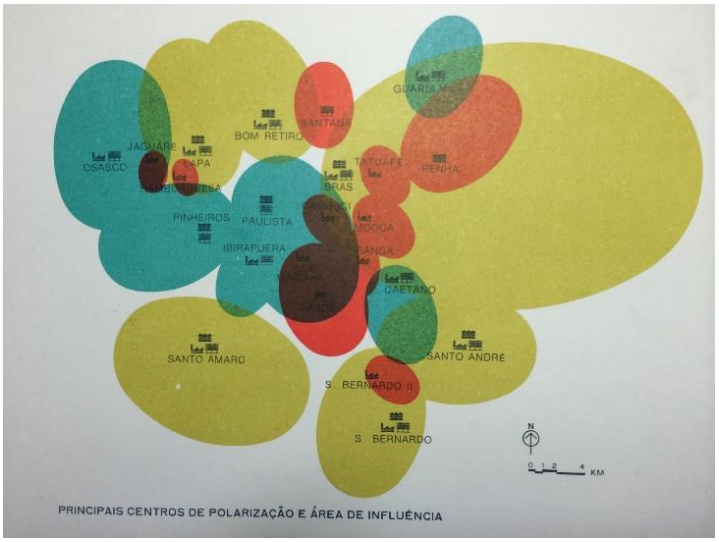
> "É de se notar uma notável tendência para o Leste em duas direções: uma seguindo a Via Dutra, e outra na direção de Mogi das Cruzes, ao longo da ferrovia, e do vale do Tietê. Os terrenos montanhosos dificultam a expansão em outras direções" (PUB-SP, 1969, p. 44).

A cidade de Guarulhos encontra-se no vetor de crescimento urbano do eixo da Via Dutra. Localizado no setor nordeste da metrópole, Guarulhos conurba-se com as Zonas Norte e Leste de São Paulo, e o seu território ocupa o espaço entre a Via Fernão Dias, a Serra da Cantareira, os limites com Arujá e Itaquaquecetuba e o rio Tietê, começando a expandir-se em direção à Base Aérea em Cumbica.

Polos de atração na metrópole de 1969

De acordo com o estudo do PUB (1969), Guarulhos constitui-se na área metropolitana como um centro de emprego na indústria e serviços, mas ainda sob a influência da Penha, caracterizada como um centro de compras sem poder de atração, e do Brás, definido como um centro completo: compras, emprego em serviços e indústria (Fig. 35)

> "[...] encontrou-se grande diversidade de centros locais: os de emprego nos serviços e na indústria, <u>sem apresentar atração para compras</u> (Ibirapuera, Osasco, <u>Guarulhos</u> e São Caetano). [...] Tal análise permitiu definir com maior segurança a estrutura urbana proposta, orientando a localização dos centros sub-regionais e secundários, a distribuição de equipamentos e a delimitação das administrações regionais." (PUB, 1969: 47, grifo nosso)



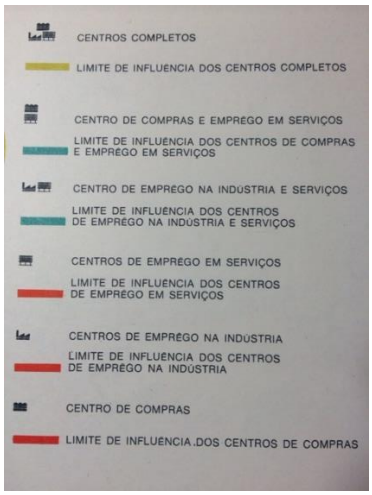


Figura 7 – Centros de polarização e áreas de influência.

Fonte: PUB-SP, 1969: 46

Paisagem urbana, 1969

A análise da paisagem urbana no PUB aponta, dentre outros elementos característicos da macropaisagem regional, o vale do rio Tietê e a serra da

Cantareira como grandes espaços abertos. Esses dois elementos condicionam a cidade de Guarulhos, o primeiro ao Sul e o segundo ao Norte, configurando o seu crescimento urbano no sentido Leste-Oeste.

> "Do ponto de vista da macropaisagem regional os elementos característicos são os vales do Tietê [e] como grandes espaços abertos a serra da Cantareira ao Norte [...]. É no sentido de realçar e valorizar esses elementos que as proposições devem-se orientar". (PUB, 1969: 47)

Uso industrial, 1969

A acessibilidade permitida pela ferrovia e rodovias condicionou a ocupação industrial de Guarulhos ao longo do eixo ferroviário – Ramal Guarulhos da Estrada de Ferro Sorocabana (em menor grau) – e rodoviário – Vias Dutra e Fernão Dias (em maior grau). O PUB 1969 constata este fato: "O uso industrial acha-se distribuído linearmente ao longo das ferrovias em geral e das vias Anchieta e Dutra." (PUB, 1969: 46, grifo nosso)

Estrutura viária atual, 1969.

De acordo com o PUB-SP, o movimento de veículos no eixo São Paulo-Rio (rodovia Presidente Dutra), que atravessa o território guarulhense, equipara-se ao eixo São Paulo-Baixada Santista (rodovia Anchieta), mas é menor que o da rodovia Anhanguera (eixo São Paulo-Campinas e interior). Aproximadamente "38.000 viagens de carro e 30.000 viagens de caminhões com destino às áreas externas [à capital] são efetuadas num dia útil típico. A maioria dessas viagens é feita pela via Anhanguera, onde 19.000 veículos atravessa diariamente a divisa municipal [de São Paulo], seguindo-se a via Anchieta com 13.000 e a via Dutra também com 13.000". (PUB, 1969: 55, grifo nosso)

Aeroportos, 1969

> "A Área Metropolitana é servida por dois aeroportos comerciais: Viracopos, a 86 km do Município de São Paulo; e Congonhas, situado dentro da área urbanizada da cidade [de São Paulo] e a 8 km do [seu] Centro. Além disso, dispõe de vários campos de aviação particulares e militares." (PUB, 1969: 56)

Dentre os campos de aviação militares, está a Base Aérea de São Paulo, situada na região de Cumbica em Guarulhos, acessível pela rodovia Presidente Dutra e pela avenida Monteiro Lobato. A região de Cumbica é uma das hipóteses colocadas pelo PUB 1969 para a construção do novo aeroporto, como veremos adiante.

Legislação Urbanística, 1969

O Plano Diretor é condição para a concessão de auxílio ou empréstimo aos municípios do Estado de São Paulo, criando a necessidade de sua elaboração. Nessa esteira, São Paulo e Guarulhos iniciam o processo já em 1967 e 1968, respectivamente.

> "Na órbita estadual o planejamento municipal á abordado na Constituição do Estado e na Lei Orgânica dos Municípios, prevendo-se nesta, inclusive, que o Estado não concederá nenhum auxílio ou empréstimo aos municípios que não possuírem Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado." (PUB, 1969: 60)

Ao mesmo tempo, o Governo do Estado de São Paulo inicia o processo de planejamento metropolitano com a criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo (CODEGRAN) e do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN).

> "O planejamento ao nível metropolitano foi objeto do Decreto Estadual nº 47.863, de 29 de maio de 1967, que criou o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), competindo a este, a par de outras atribuições, promover a elaboração e aprovar o planejamento estadual da Grande São Paulo." (PUB, 1969: 60)

Ao nível federal, atua o SERPHAU, que é

> "parte integrante do sistema nacional de planejamento e tem, entre suas atribuições, as de propor normas e padrões para os planos de desenvolvimento local integrado, bem como os instrumentos jurídicos que

> visem à implantação da política correspondente e dispõe de recursos para financiamento" (PUB, 1969: 60)

para a elaboração dos planos.

Processo de desenvolvimento

> "As elevadas taxas de crescimento da população do Município [de São Paulo] e da Grande São Paulo no período de 1950 a 1960, de 5,2% e 5,9% ao ano, resultam da combinação do crescimento vegetativo (2,4%) com o intenso êxodo rural ocorrido no Estado de São Paulo e nos Estados vizinhos e com uma parcela do contingente migratório proveniente do Nordeste. (PUB-SP, 1969: 13)

A taxa geométrica de crescimento anual em Guarulhos na mesma década foi de 11,05%, a maior desde 1940, mas as razões são as mesmas.

> A expansão demográfica, gerada pelas correntes migratórias e pelo crescimento vegetativo, foi motivada pelas atividades econômicas desenvolvidas no Município de São Paulo, que elevaram a renda *per capita* a um nível equivalente a duas vezes a média nacional." (PUB-SP, 1969: 13)

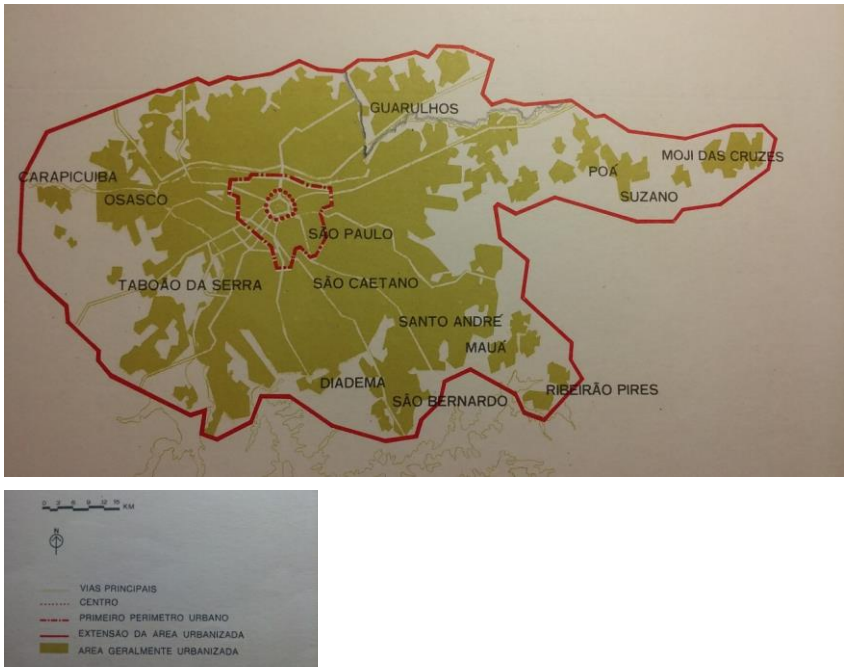
A expansão industrial guarulhense acompanha a expansão industrial paulista, intensificando-se a partir da implantação da Via Dutra e da Via Fernão Dias, colocando o município em uma posição estratégica em relação aos eixos São Paulo-Rio e São Paulo-Belo Horizonte.

> "A expansão industrial paulista, por sua vez, deve-se à sua disponibilidade de capital gerado pela economia cafeeira, à facilidade encontrada na integração de outros fatores de produção, como mão de obra, capacidade empresarial, água e energia, e à sua localização privilegiada. Na década de 50, a implantação da indústria automobilística contribuiu ainda mais para consolidar o desenvolvimento industrial da região, complementado nos últimos anos pela contínua emergência de outros ramos de base, tais como o eletrônico e a petroquímica." (PUB-SP, 1969: 13)

O Município de Guarulhos é um dos núcleos urbanos de grande porte situados nas proximidades do Município de São Paulo, "que refletem uma

etapa de urbanização evoluída e que favorecem o desenvolvimento regional mais integrado.” (PUB-SP, 1969: 13)

Os vetores de tendência de crescimento da conurbação metropolitana apontam para as direções Nordeste (Via Dutra, Guarulhos), Leste (trem, Mogi das Cruzes), Sul (ABC) e Oeste (Osasco), como pode ser observado no Mapa 7.



Mapa 7 – Área Metropolitana de São Paulo, 1969 (Plano Urbanístico Básico de São Paulo, 1969: 15)

As propostas do PUB-SP relacionadas a Guarulhos

O PUB-SP traz em seu bojo uma série de recomendações para o Município de São Paulo, onde se encontra seu foco principal, mas também para o entorno, no plano metropolitano. As propostas abrangem o período de 20 anos, ou seja, metas para 1990, das quais destacam-se aquelas relacionadas ao Município de Guarulhos.

Proposta de Centros Sub-Regionais, 1969

O PUB-SP insere Guarulhos, juntamente com outros municípios, na aglomeração paulistana, com dupla função de caráter metropolitano. A primeira é criar em seu território um centro sub-regional, como área urbana de desenvolvimento intenso, localizado em Cumbica, próximo ao aeroporto militar. Outra, abrigando um centro secundário da área metropolitana, o Centro de Guarulhos, fortalecendo-o.

> "Proposições [...] Participar, juntamente com os governos do Estado e de outros municípios do desenvolvimento de novos centros sub-regionais de acordo com o planejamento integrado da área da Grande São Paulo." [...] Estabelecer e aplicar técnicas de controle de uso do solo como um instrumento efetivo de estímulo e implantação de densidades residenciais de 300 pessoas por hectare [10.000 m²], [...] nos centros regionais [...]. (p. 25, grifo nosso).
>
> "Além do centro metropolitano, recomenda-se o estímulo à formação de sete centros sub-regionais, localizados em pontos estratégicos servindo a mais diretamente populações de 1,0 a 2,5 milhões de habitantes. Sua localização é apenas esquemática, reservando-se maior precisão em estudos posteriores detalhados. No mapa da estrutura metropolitana recomendada, a localização admitida foi o centro mais populoso na sub-região considerada. Três estão localizados no Município de São Paulo: Santo Amaro, Itaquera e Parelheiros; os quatro restantes nas regiões do ABC, Osasco, Guarulhos e Mogi das Cruzes." (p. 85)
>
> "Além desses centros sub-regionais, recomenda-se a formação de 20 centros secundários de serviços, localizados de modo a servir populações da ordem de 400.000 habitantes." (p. 85)

Para que os dois centros em Guarulhos possam assumir o caráter metropolitano, o PUB-SP propõe a expansão do metrô, adentrando no território guarulhense pelo bairro da Ponte Grande, passando pelo Centro de Guarulhos (centro secundário da área metropolitana) e chegando ao terminal no centro sub-regional em Cumbica (Fig. 37). (PUB, 1969: 82)

Proposta de Mobilidade Regional

Segundo diretrizes do PUB (1969, p. 82), a solução proposta para mobilidade regional no setor Nordeste da aglomeração metropolitana é a construção de uma rede de vias expressas, com quatro delas atingindo Guarulhos, uma no sentido sudoeste-nordeste (rodovia Presidente Dutra) e outras três no sentido norte-sul:

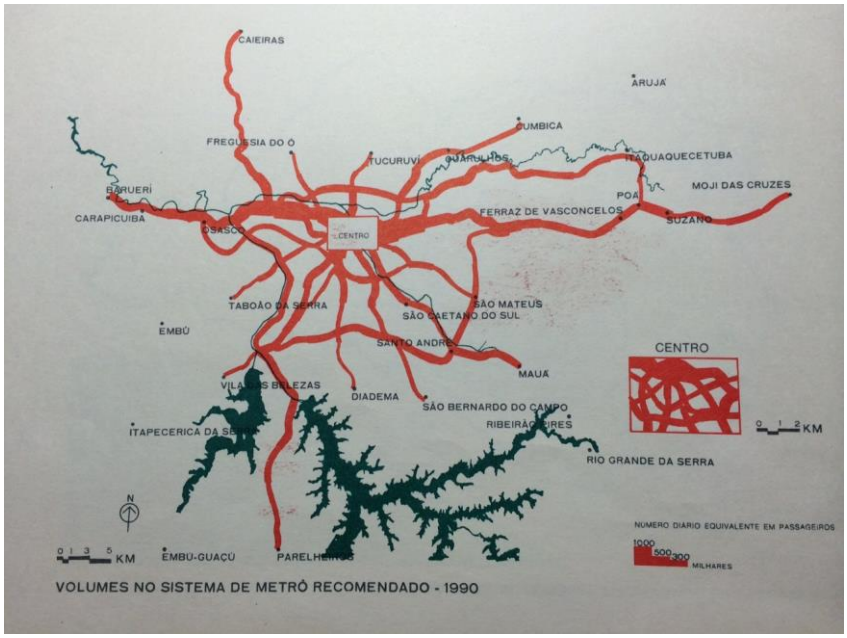
1. Rodovia Fernão Dias e seu prosseguimento no território paulistano;
2. Via de fundo de vale do ribeirão dos Cubas (Guarulhos), tangenciando o Centro do Município (centro secundário da região metropolitana de São Paulo) e seu prosseguimento cortando São Paulo até São Bernardo do Campo, região do ABC; e
3. Via ligando o setor Leste de Cumbica (Guarulhos), próximo do Centro Sub-Regional proposto e seu prosseguimento em São Paulo até Itaquera (São Paulo) e Mauá (região do ABC).

Na proposta de vias expressas no sistema em malha, no trecho de Guarulhos duas estão consolidadas – a Via Dutra e a Via Fernão Dias, a terceira está projetada e aguardando recursos financeiros para executar a ligação do Aeroporto à Via Dutra, Via Ayrton Senna e a avenida Jacu Pêssego em São Paulo (Mapa 8).

> "O sistema em malha cumpre todas as funções do anel rodoviário, visto que as vias expressas formam vários retângulos em torno na área central [da metrópole], utilizáveis como ligação entre todas as principais rodovias intermunicipais." (p. 77)

Mapa 8 – Volumes das rodovias na capacidade do sistema 1990. Fonte: PUB-SP 1969: 76

Além das vias expressas, o PUB (1969: 76 e 83) propõe uma linha de Metrô adentrando no território guarulhense na altura da interligação da Via Dutra com a Via Fernão Dias, passando pelo centro de Guarulhos e com seu terminal no Centro Sub-Regional em Cumbica, próximo da Base Aérea. Cumbica seria uma das opções para a construção do futuro aeroporto internacional.



Mapa 9 – Volumes no sistema de metrô recomendado – 1990. Fonte: PUB-SP 1969: 76

> "Proposições [...] considerar a criação de estações rodoviárias menores nos centros sub-regionais, para linhas de ônibus que servem as áreas de intensa demanda, tais como praias e aeroportos. [...] realizar estudos para estabelecer quatro novos terminais destinados à distribuição de derivados de petróleo." [...] realizar estudos de localização de novo aeroporto nos arredores de São Paulo, possivelmente em Cotia." (p. 29, grifo nosso).

O PUB-SP propõe a criação de estações rodoviárias menores nos centros sub-regionais. A indicação de um centro sub-regional em Guarulhos, próximo à Base Aérea de São Paulo em Cumbica, indica o acerto da proposta, pois, de fato isso ocorreu na segunda década de 2000, quando a Prefeitura construiu esse equipamento em terreno vizinho ao Conjunto Habitacional Zezinho de Magalhães Prado (CECAP), para funcionar com a estação de trem em construção, para servir ao Trem Aeroporto e ao Trem Guarulhos.

Guarulhos é uma das opções estudadas no PUB-SP para a implantação do Aeroporto Internacional, que se tornou realidade em 1985. A linha de Metrô chegando a Guarulhos até o *Centro Sub-Regional de Guarulhos – Cumbica* proposto no PUB-SP (Fig. 37), está perto de se concretizar. Isto ocorrerá em um prazo menor, quando a linha do Trem Aeroporto e do Trem Guarulhos estiver com as obras concluídas e quando a linha específica de Metrô chegar a Cumbica.

Proposta de gestão

> "Em vários setores, entretanto, a ação exige solução conjunta a nível metropolitano. Nesses casos, as recomendações visam dotar a Prefeitura do Município de São Paulo [e dos demais municípios limítrofes, entre eles Guarulhos] de elementos necessários para coordenar a sua atuação com as do Governo do Estado e da União e com as das demais prefeituras da Grande São Paulo, para melhor resolver os problemas comuns." (p. 81)

A estrutura urbana de alcance metropolitano leva em conta, como elementos que a compõem:

> "a localização geral das atividades econômicas, as densidades demográficas, os grandes espaços abertos, os sistemas ferroviários, de trânsito rápido e de vias expressas, grandes terminais e os equipamentos sociais de nível metropolitano e distrital." (PUB-SP, 1969: 81)

Esses elementos são essenciais "para o funcionamento do conjunto como um todo orgânico." (PUB-SP, 1969: 81). Incluem-se nesses elementos da estrutura urbana de alcance metropolitano os sete centros sub-regionais, Osasco, Guarulhos, Santo Amaro (São Paulo), ABC, Itaquera, Mogi das Cruzes e Parelheiros (São Paulo).

> "Fora dessa área central [do Município de São Paulo, centro da metrópole], o desenvolvimento urbano se estruturará em torno de sete centros sub-regionais, compreendendo serviços diversos, comércio e áreas residenciais de alta densidade. Cinco desses centros estão localizados em regiões próximas à área central de desenvolvimento intenso: Osasco, Guarulhos, Santo Amaro, ABC e Itaquera. Os dois outros estão localizados nos núcleos urbanos mais afastados de Mogi das Cruzes, no extremo Oeste [na verdade é Leste] da Metrópole, e de Parelheiros, no extremo Sul do Município de São Paulo." (PUB-SP, 1969: 81)

Proposta de distribuição da população

Estimular a ocupação de Guarulhos ao longo da Via Dutra, com uma densidade de 70 habitantes por hectare, chegando a 85 hab/ha em 1990, servidos pelo Centro Sub-Regional de Cumbica, e de outros municípios da área metropolitana é uma das metas propostas no PUB-SP.

> "A distribuição da população metropolitana recomendada para 1990 é de 85 habitantes por hectare, como densidade média bruta, considerando todos os usos urbanos.
>
> Tal distribuição supõe o estímulo à ocupação das extensas áreas ao Sul da represa de Guarapiranga, as áreas a Sudeste de Itaquera, a expansão de Guarulhos ao longo da via Dutra, bem como o crescimento dos núcleos populacionais servidos por estradas de ferro, desde Mogi das Cruzes até Itapevi, de Francisco Morato a Rio Grande da Serra." (p. 83, grifo nosso)
>
> "A população prevista de 18 milhões de habitantes da Área Metropolitana estará distribuída como segue: [...] 11,6 milhões a uma densidade de 70 habitantes por hectare, numa área aproximada de 1.640 km², servida por sete grandes centros sub-regionais [Santo Amaro, Itaquera e Parelheiros, em São Paulo mais os quatro restantes nas regiões do ABC, Osasco, Guarulhos e Mogi das Cruzes]." (p. 83)

Proposta de distribuição do emprego

Uma grande proporção de emprego industrial estará localizada ao longo da Via Dutra, em Guarulhos e municípios em direção ao Rio de Janeiro.

> [...] grande proporção dessas atividades [industrial] e por conseguinte desse tipo de emprego, estará localizada ao Sul [da Capital], junto à ferrovia e às rodovias para o litoral; nas áreas junto ao Tietê, ao longo das estradas de ferro, de Mogi das Cruzes a Itapevi, e ao longo da via Dutra." (PUB-SP, p. 84, grifo nosso)

Os empregos relacionados às atividades terciárias – comércio e serviços – devem ser absorvidos nos Centros Sub-Regionais. Calcula-se que esses centros possam gerar cerca de 100.000 empregos (vide abaixo).

> "As atividades terciárias tendem a se localizar de forma concentrada, em pontos estratégicos, privilegiados em transportes coletivos, e que lhes proporcionam maior área de influência. Por outro lado, outro tipo de serviço mais disperso atende à população próxima em suas necessidades mais imediatas e mesmo cotidianas –o chamado comércio local ou de vizinhança.
>
> Face a essas considerações, propõe-se para o emprego em serviços a seguinte distribuição:
>
> - Centros Sub-regionais, capazes de atrair parte dos serviços hoje concentrados no centro de São Paulo, com número de empregos da ordem de 100.000; [...]" (PUB-SP, 1969:84, grifo nosso)

Essas propostas coincidem com aquelas colocadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos e no Plano Urbanístico de Guarulhos elaboradas no mesmo ano de 1969, como veremos a seguir.

4.2.2 Plano SD/Wilheim, urbanismo no tempo das rodovias, 1969

Contexto nacional.

A política urbana nacional é coordenada pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU), criado em 1964, e que em 1969 está em seu período de maturidade.

> O SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), primeiro órgão federal voltado ao planejamento urbano, foi criado em agosto de 1964 [21 de Agosto de 1964], junto com o BNH (Banco Nacional de Habitação), através da Lei 4380. A sua criação faz parte do processo de institucionalização do planejamento e, especificamente, do planejamento urbano no Brasil, iniciado nos anos 1930, [...]. (MOTA, 2007: 2)

O exercício da presidência do Brasil nesse ano é conturbada. Governa o país o general Arthur da Costa e Silva (gestão 15/03/1967 a 31/08/1969). Em agosto de 1969, ele sofre um acidente vascular cerebral e se afasta da presidência. "[...] a Constituição determinava que o vice, Pedro Aleixo, assumisse o poder. Embora a Constituição tivesse sido promulgada pelo próprio regime militar, ela foi simplesmente ignorada."[142] A Junta Governativa Provisória formada por Aurélio de Lira Tavares, Augusto Rademak e Márcio de Sousa Melo, assume o controle da nação no período de 31 de agosto até 30 de outubro de 1969. Nesse período,

> "[...] com as esquerdas já tendo deflagrado a luta armada e sequestrado o embaixador americano Charles Elbrick, a Junta baixou novos atos institucionais endurecendo ainda mais o regime e, constatando que o presidente não se recuperaria, baixou mais um ato institucional, o AI-16, declarando vagos os cargos de presidente e vice" (BUENO, 2003: 374).

A luta pela sucessão de Costa e Silva foi definida por 240 generais que escolheram o general Emilio Garrastazu Médici[143], para exercer a presidência do país até 15 de março de 1974.

---

[142] BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história, a incrível saga de um país*. São Paulo: Ática, 2003, p. 374

[143] BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história.* São Paulo: Ática, 2003, p. 374

Contexto estadual

Em 1969, o governador do Estado de São Paulo é Roberto de Abreu Sodré, eleito de maneira indireta em 03 de setembro de 1966 pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo para governar o Estado no período de 31 de janeiro de 1967 a 15 de março de 1971.

Durante seu governo entra em vigor a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo[144], tratando da organização dos municípios. Segundo a Lei Orgânica, a partir de 1970, cada um dos municípios paulistas deve "organizar a sua administração e exercer suas atividades dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integrado da comunidade".

O processo de planejamento inclui a "definição de objetivos determinados em função da realidade local, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos". Para iniciar o processo de planejamento, o município deve elaborar o seu "Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado" (PDDI), no qual considera, "em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos", devendo ser "adequado aos recursos financeiros do Município e às suas exigências administrativas".

Além de prever um processo de planejamento, a Lei Orgânica determina que os municípios paulistas devem delimitar o perímetro urbano por lei municipal, observados os requisitos do Código Tributário Nacional (Lei Orgânica, 1969: Art. 120); determina também que as áreas, locais, prédios e demais bens declarados de interesse histórico, artístico, arqueológico, monumental ou turístico, fiquem sujeitas às restrições de uso, conservação e disponibilidade estabelecidos pelo Estado (Idem: Art. 124); e que o Código de

[144] SÃO PAULO (Estado). Decreto Lei nº 9 de 31 de dezembro de 1969, Artigos 53 e 54.

Obras ou de Edificações dos municípios, entre outros instrumentos, devem se adaptar às normas constitucionais e às normas definidas na Lei Orgânica (Lei Orgânica, 1969: Art. 3º das Disposições Transitórias.

Na mesma época, São Paulo, a capital do Estado, conclui o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB-SP) – em elaboração desde 1967. O PUB-SP é financiado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, pelo FINEP Financiadora de Estudos e Projetos S.A., e pela USAID United States Agency for International Development. (PUB, 1969: 6, grifo nosso)

A área do estudo do PUB-SP é o município de São Paulo, mas o processo da conurbação levou os autores a estendê-la a alguns municípios vizinhos, entre eles, Guarulhos.

O que esse plano tem a haver com Guarulhos? Como vimos em capítulo anterior, Guarulhos, desde a sua origem, está intrinsicamente ligado à Capital do Estado de São Paulo.

> "Fatores geográficos foram determinantes na escolha do planalto, em detrimento do litoral, como área centralizadora do povoamento de São Paulo. O núcleo inicial foi estabelecido num sítio elevado, entre os rios Tamanduateí e Anhangabaú. Em torno dele, aproveitando a calha dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, formaram-se outros povoados, a partir de chácaras, fazendas e centros de reunião de índios e de pouso. Assim teve origem a cidade de São Paulo, ainda no século XVI." (PUB, 1969: 37)

Guarulhos formou-se na margem direita do rio Tietê (antigo Anhumas), a partir de uma das aldeias de defesa do núcleo inicial. Como vimos, essa aldeia originou um povoado em suas proximidades, crescendo em função da exploração de ouro e de outras atividades primárias. A implantação do Ramal Guarulhos do Tramway da Cantareira foi fator determinante para a dinâmica de crescimento urbano da cidade e o início da industrialização.

> "A primeira **ferrovia**, instalada, em 1867 [durante o Império], entre Santos e Jundiaí, constituiu-se logo em importante fator de progresso tendo-se em vista a maior acessibilidade ao porto marítimo. Onze anos depois [1878], inauguraram-se os trechos paulistanos das Estradas de Ferro Central do Brasil e Sorocabana, seguindo-se a implantação do ramal São Paulo – Santo Amaro e do Tramway da Cantareira. As ferrovias permitiram maior integração

> de São Paulo com as outras cidades e vilas e favoreceram o desenvolvimento de núcleos urbanos junto às estações. [...] "O traçado das ferrovias despontou, porém, como fator predominante na determinação do arranjo espacial observado." (PUB, 1969: 37, grifo nosso)

De fato, com a implantação da estrada de ferro em Guarulhos, com suas estações e paradas ferroviárias construídas no período de 1915 a 1945, estabeleceu-se uma nova comunicação entre Guarulhos e o Centro e a Zona Norte de São Paulo.

No território guarulhense, as estações favoreceram o surgimento de loteamentos no entorno desses pontos de embarque e desembarque: Vila Galvão, Torres Tibagi, Gopouva, Vila Augusta, Vila Sorocabana e Centro. A última estação ficava no interior de uma áreas de jurisdição federal, a Base Aérea de Cumbica, cujo acesso era permitido somente aos militares e seus familiares. O processo de industrialização do Município intensificou-se com esse novo meio de transporte. Mais tarde, na década de 1950, as rodovias Presidente Dutra e Fernão Dias atraíram mais empresas, e com elas as moradias, gerando o fenômeno da conurbação com o setor norte da cidade de São Paulo.

> "O crescimento mais recente de São Paulo e arredores esteve intimamente vinculado ao **desenvolvimento industrial**. Após a crise de 1929, capitais gerados na economia cafeeira procuraram se recolocar em outras atividades, dando início ao processo de industrialização, que se intensificou após a II Grande Guerra, com a política de 'substituição de importações'. Em 1930, **o desenvolvimento urbano já se define ao longo das ferrovias**, prenunciando-se a incorporação de alguns aglomerados populacionais independentes." (PUB, 1969: 37)

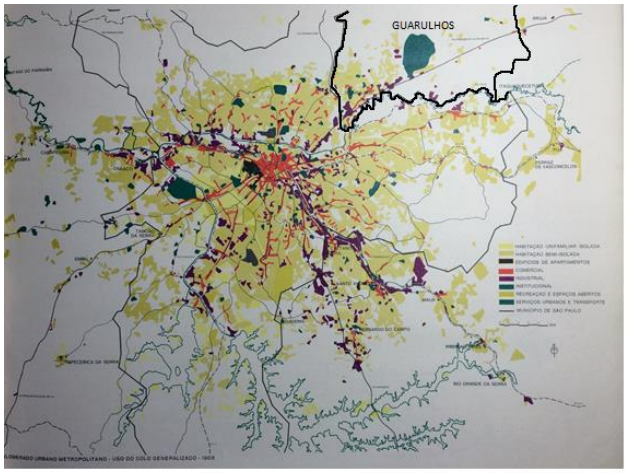


Figura 34 – Localização de Guarulhos sobre o mapa *Aglomerado urbano metropolitano, uso do solo generalizado*, 1968 (PUB, 1969: 45)

Dinâmica do desenvolvimento urbano

> "É de se notar uma notável tendência para o Leste em duas direções: uma seguindo a Via Dutra, e outra na direção de Mogi das Cruzes, ao longo da ferrovia, e do vale do Tietê. Os terrenos montanhosos dificultam a expansão em outras direções" (PUB-SP, 1969, p. 44).

A cidade de Guarulhos encontra-se no vetor de crescimento urbano do eixo da Via Dutra. Localizado no setor nordeste da metrópole, Guarulhos conurba-se com as Zonas Norte e Leste de São Paulo, e o seu território ocupa o espaço entre a Via Fernão Dias, a Serra da Cantareira, os limites com Arujá e Itaquaquecetuba e o rio Tietê, começando a expandir-se em direção à Base Aérea em Cumbica.

Polos de atração na metrópole de 1969.

De acordo com o estudo do PUB (1969), Guarulhos constitui-se na área metropolitana como um centro de emprego na indústria e serviços, mas ainda sob a influência da Penha, caracterizada como um centro de compras

e do Brás, definido como um centro completo: compras, emprego em serviços e indústria (Fig. 35)

> "[...] encontrou-se grande diversidade de centros locais: os de emprego nos serviços e na indústria, sem apresentar atração para compras (Ibirapuera, Osasco, Guarulhos e São Caetano). [...] Tal análise permitiu definir com maior segurança a estrutura urbana proposta, orientando a localização dos centros sub-regionais e secundários, a distribuição de equipamentos e a delimitação das administrações regionais." (PUB, 1969: 47, grifo nosso)

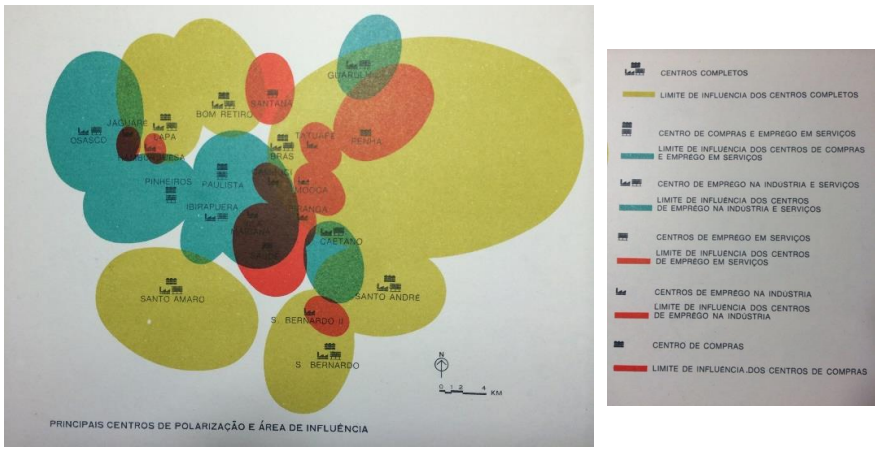


Figura 35 – Principais centros de polarização e área de influência. In: PUB-SP, 1969 (p. 46)

Paisagem urbana, 1969

A análise da paisagem urbana no PUB aponta, dentre outros elementos característicos da macropaisagem regional, o vale do rio Tietê e a serra da Cantareira como grandes espaços abertos. Esses dois elementos condicionam a cidade de Guarulhos, o primeiro ao Sul e o segundo ao Norte, configurando o seu crescimento urbano no sentido Leste-Oeste.

> "Do ponto de vista da macropaisagem regional os elementos característicos são os vales do Tietê [e] como grandes espaços abertos a serra da Cantareira ao Norte [...]. É no sentido de realçar e valorizar esses elementos que as proposições devem-se orientar". (PUB, 1969: 47)

Uso industrial, 1969

A acessibilidade permitida pela ferrovia e rodovias condicionou a ocupação industrial de Guarulhos ao longo do eixo ferroviário – Ramal Guarulhos da Estrada de Ferro Sorocabana – e rodoviário – Vias Dutra e Fernão Dias. O PUB 1969 constata este fato: "O uso industrial acha-se distribuído linearmente ao longo das ferrovias em geral e das vias Anchieta e Dutra." (PUB, 1969: 46, grifo nosso)

Estrutura viária atual, 1969.

De acordo com o PUB-SP, o movimento de veículos no eixo São Paulo-Rio (rodovia Presidente Dutra), que atravessa o território guarulhense, equipara-se ao eixo São Paulo-Baixada Santista (rodovia Anchieta), mas é menor que o da rodovia Anhanguera (eixo São Paulo-Campinas e interior). Aproximadamente "38.000 viagens de carro e 30.000 viagens de caminhões com destino às áreas externas [à capital] são efetuadas num dia útil típico. A maioria dessas viagens é feita pela via Anhanguera, onde 19.000 veículos atravessa diariamente a divisa municipal [de São Paulo], seguindo-se a via Anchieta com 13.000 e a via Dutra também com 13.000". (PUB, 1969: 55, grifo nosso)

Aeroportos, 1969

> "A Área Metropolitana é servida por dois aeroportos comerciais: Viracopos, a 86 km do Município de São Paulo; e Congonhas, situado dentro da área urbanizada da cidade [de São Paulo] e a 8 km do [seu] Centro. Além disso, dispõe de vários campos de aviação particulares e militares." (PUB, 1969: 56)

Dentre os campos de aviação militares, está a Base Aérea de São Paulo, situada na região de Cumbica em Guarulhos, acessível pela rodovia Presidente Dutra e pela avenida Monteiro Lobato. A região de Cumbica é

uma das hipóteses colocadas pelo PUB 1969 para a construção do novo aeroporto, como veremos adiante.

Legislação Urbanística, 1969

O Plano Diretor é condição para a concessão de auxílio ou empréstimo aos municípios do Estado de São Paulo, criando a necessidade de sua elaboração. Nessa esteira, São Paulo e Guarulhos iniciam o processo já em 1967 e 1968, respectivamente.

> "Na órbita estadual o planejamento municipal á abordado na Constituição do Estado e na Lei Orgânica dos Municípios, prevendo-se nesta, inclusive, que o Estado não concederá nenhum auxílio ou empréstimo aos municípios que não possuírem Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado." (PUB, 1969: 60)

Ao mesmo tempo, o Governo do Estado de São Paulo inicia o processo de planejamento metropolitano com a criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo (CODEGRAN) e do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN).

> "O planejamento ao nível metropolitano foi objeto do Decreto Estadual nº 47.863, de 29 de maio de 1967, que criou o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), competindo a este, a par de outras atribuições, promover a elaboração e aprovar o planejamento estadual da Grande São Paulo." (PUB, 1969: 60)

Ao nível federal, atua o SERPHAU, "parte integrante do sistema nacional de planejamento e tem, entre suas atribuições, as de propor normas e padrões para os planos de desenvolvimento local integrado, bem como os instrumentos jurídicos que visem à implantação da política correspondente e dispõe de recursos para financiamento" (PUB, 1969: 60) desses planos.

Proposta de Centros Subregionais

O PUB-SP insere Guarulhos, juntamente com outros municípios, na aglomeração paulistana, com dupla função de caráter metropolitano, através da proposta de criação de um centro sub-regional (Cumbica), próximo ao

aeroporto militar, como área urbana de desenvolvimento intenso e um centro secundário da área metropolitana (fortalecendo o Centro de Guarulhos). Para que os dois centros possam assumir o caráter metropolitano, o PUB-SP (PUB, 1969: 82) propõe a expansão do metrô, adentrando no território guarulhense pelo bairro da Ponte Grande, passando pelo Centro de Guarulhos (centro secundário da área metropolitana) e chegando ao terminal no centro sub-regional em Cumbica.

Proposta de Mobilidade Regional

Segundo diretrizes do PUB (1969, p. 82), a solução proposta para mobilidade regional no setor Nordeste aglomeração metropolitana é a construção de uma rede de vias expressas, com quatro delas atingindo Guarulhos, uma no sentido sudoeste-nordeste (rodovia Presidente Dutra) e outras três no sentido norte-sul:

4. Rodovia Fernão Dias e seu prosseguimento no território paulistano;
5. Via de fundo de vale do ribeirão dos Cubas (Guarulhos), tangenciando o Centro do Município (centro secundário da região metropolitana de São Paulo) e seu prosseguimento cortando São Paulo até São Bernardo do Campo, região do ABC; e
6. Via ligando o setor Leste de Cumbica (Guarulhos), próximo do Centro Sub-Regional proposto e seu prosseguimento em São Paulo até Itaquera (São Paulo) e Mauá (região do ABC).

Além das vias expressas, o PUB (1969: 76 e 83) propõe uma linha de Metrô adentrando no território guarulhense na altura da interligação da Via Dutra com a Via Fernão Dias, passando pelo centro de Guarulhos e com seu terminal no Centro Sub-Regional em Cumbica, próximo da Base Aérea. Cumbica seria uma das opções para a construção do futuro aeroporto internacional.

Processo de desenvolvimento.

> “As elevadas taxas de crescimento da população do Município e da Grande São Paulo no período de 1950 a 1960, de 5,2% e 5,9% ao ano, resultam da combinação do crescimento vegetativo (2,4%) com o intenso êxodo rural ocorrido no Estado de São Paulo e nos Estados vizinhos e com uma parcela do contingente migratório proveniente do Nordeste.
>
> A expansão demográfica, gerada pelas correntes migratórias e pelo crescimento vegetativo, foi motivada pelas atividades econômicas desenvolvidas no Município de São Paulo, que elevaram a renda *per capita* a um nível equivalente a duas vezes a média nacional.” (p. 13)
>
> “A expansão industrial paulista, por sua vez, deve-se à sua disponibilidade de capital gerado pela economia cafeeira, à facilidade encontrada na integração de outros fatores de produção, como mão de obra, capacidade empresarial, água e energia, e à sua localização privilegiada. Na década de 50, a implantação da indústria automobilística contribuiu ainda mais para consolidar o desenvolvimento industrial da região, complementado nos últimos anos pela contínua emergência de outros ramos de base, tais como o eletrônico e a petroquímica.” (p. 13)

“Nas proximidades do município [de São Paulo], situam-se núcleos urbanos de grande porte, que refletem uma etapa de urbanização evoluída e que favorecem o desenvolvimento regional mais integrado.” (p. 13)

A qualidade de vida urbana (p. 13). Comparação com outros municípios e outros países. Mortalidade geral, mortalidade infantil, vida média da população, frequência das crianças na escola, índice de conforto das habitações, taxa de moradores em favelas e cortiços, renda média do paulistano (US$ *per capita* por ano), serviços urbanos (abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo, pavimentação, iluminação pública, drenagem), transporte coletivo, loteamentos sem infraestrutura.

Foto do mapa da Área Metropolitana de São Paulo – área urbanizada, centro da metrópole, primeiro perímetro urbano, extensão da área urbanizada (p. 15).

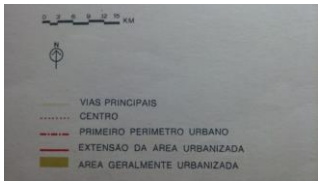


Figura 36 – Mapa da Área Metropolitana de São Paulo, 1969 (Plano Urbanístico Básico de São Paulo, 1969: 15)

"O propósito geral do PUB é atender as necessidades e às aspirações da população do Município de São Paulo, consubstanciadas em seis objetivos, que, pela sua natureza, só poderão ser alcançados a longo prazo.

Para a realização progressiva desses objetivos, o sistema de planejamento não só permite que a Administração possa rever o Plano ao longo do período [1970 – 1990], adaptá-lo às condições sociais emergentes e às novas aspirações da população, como ainda adotar programas de curto prazo. São seis os objetivos gerais do PUB, dos quais quatro se referem ao desenvolvimento social e dois ao desenvolvimento econômico.

1. Ampliar as oportunidades de desenvolvimento individual e social [...]
2. Ampliar a disponibilidade de serviços urbanos de conforto [...]

3. Ampliar as oportunidades de integração de grupos de imigrantes e de indivíduos marginalizados [...]
4. Ampliar as oportunidades de participação na comunidade [...]
5. Maximizar as oportunidades de emprego [...]
6. Maximizar as oportunidades de aumento da renda regional [...]" (p. 19)

Síntese das recomendações. **Desenvolvimento urbano**. "Proposições [...] Participar, juntamente com os governos do Estado e de outros municípios do desenvolvimento de novos centros sub-regionais de acordo com o planejamento integrado da área da Grande São Paulo." [...] Estabelecer e aplicar técnicas de controle de uso do solo como um instrumento efetivo de estímulo e implantação de densidades residenciais de 300 pessoas por hectare [10.000 m²], [...] nos centros regionais [...]. (p. 25, grifo nosso).

Síntese das recomendações. **Circulação e transportes**. "Proposições [...] considerar a criação de estações rodoviárias menores nos centros sub-regionais, para linhas de ônibus que servem as áreas de intensa demanda, tais como praias e aeroportos. [...] realizar estudos para estabelecer quatro novos terminais destinados à distribuição de derivados de petróleo." [...] realizar estudos de localização de novo aeroporto nos arredores de São Paulo, possivelmente em Cotia." (p. 29, grifo nosso).

Estrutura urbana proposta. **Novo aeroporto**. Estudos para Cotia e Guarulhos. Vide mapas Principais Aspectos Regionais (somente Guarulhos), Sistema de Metrô Recomendado 1990, Hipótese de Estrutura Metropolitana 1990 (Cotia e Guarulhos), onde as informações neles contidas indicam a hipótese de localização do novo aeroporto em Guarulhos, além de Cotia. (Encarte "São Paulo 1990 – a nova São Paulo", Plano Urbanístico Básico de São Paulo, 1969).

Formulação da estruturação urbana 1990. Estudo de 4 conceitos. Descartados os conceitos 2 e 3, criou-se 3 modelos. O modelo 3 foi o indicado. Um trecho, que se refere a Guarulhos: "Já no emprego terciário, as alterações foram consideráveis. O número de centros sub-regionais foi aumentado de 5 para 7. Aos centros de

Guarulhos, Itaquera, Santo André, Santo Amaro e Osasco, acrescentaram-se os de Mogi das Cruzes e Parelheiros.” (p. 72)

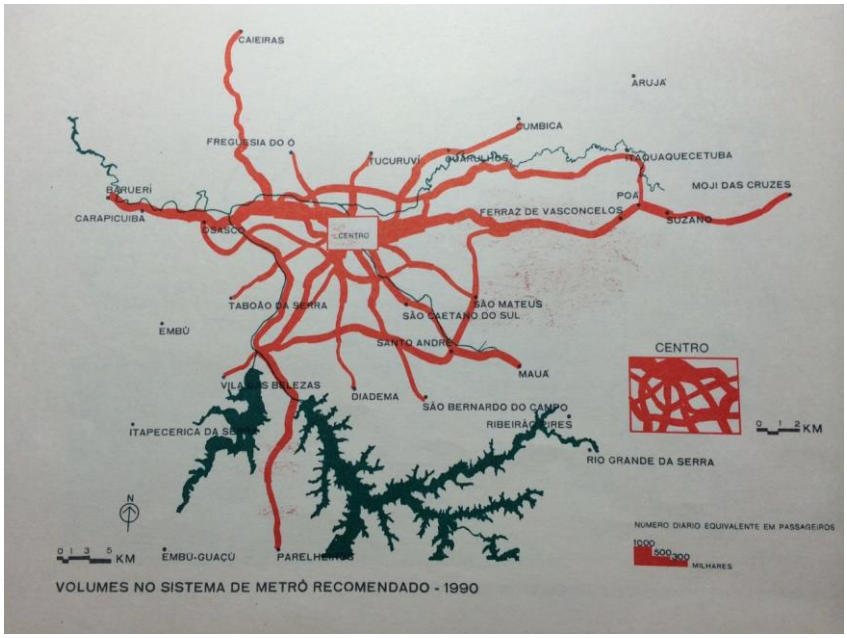


Figura 37 – Volumes no sistema de metrô recomendado – 1990. In: PUB-SP 1969 (p. 76)

“Quando os volumes de tráfego foram comparados com as capacidades, observaram-se vários graus de sobrecarga em todas as alternativas. Uma análise minuciosa revelou que essa sobrecarga decorria de grandes concentrações de população, concentrações de emprego industrial, desequilíbrio entre a população e o emprego em várias áreas e, acima de tudo, grande volume de pessoas, bem como empregos e atividades socioeconômicas aglomerados em área relativamente pequena.” (p. 76)

Modelo 3 de estrutura urbana (modelo selecionado por – justificativa em p. 77). [...] 5) <u>reconhecer o caráter de “centro de cidade” aos sub-centros regionais</u>, mediante alteração da divisão modal dos transportes coletivos nessas áreas;” (p. 77, grifo nosso)

“O sistema em malha cumpre todas as funções do anel rodoviário, visto que as vias expressas formam vários retângulos em torno na área central [da

metrópole], utilizáveis como ligação entre todas as principais rodovias intermunicipais." (p. 77) Vide mapa *Volumes das rodovias na capacidade do sistema – 1990.*

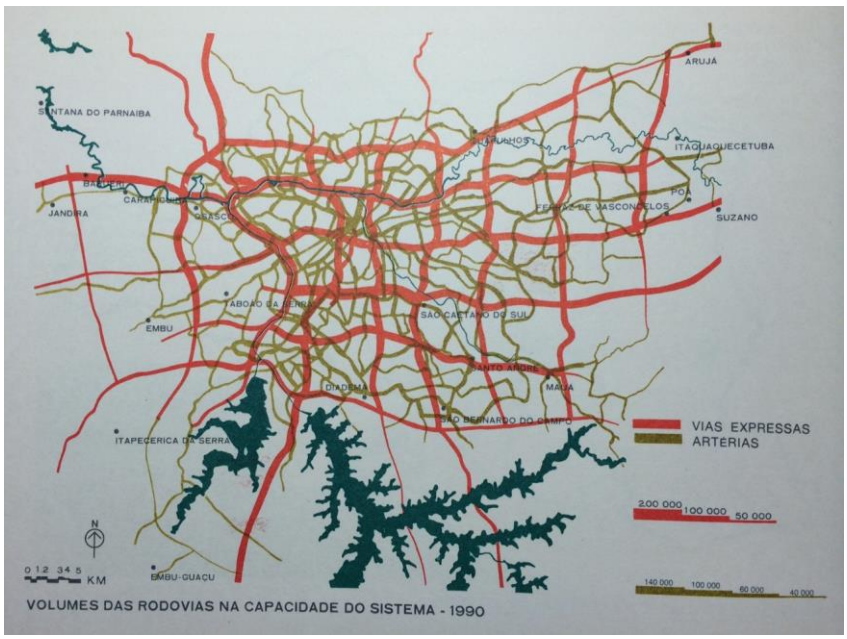


Figura 38 – Volumes das rodovias na capacidade do sistema 1990. In: PUB-SP 1969 (p. 76)

PLANO A LONGO PRAZO. "Em vários setores, entretanto, a ação exige solução conjunta a nível metropolitano. Nesses casos, as recomendações visam dotar a Prefeitura do Município de São Paulo [e dos demais municípios limítrofes, entre eles Guarulhos] de elementos necessários para coordenar a sua atuação com as do Governo do Estado e da União e com as das demais prefeituras da Grande São Paulo, para melhor resolver os problemas comuns." (p. 81)

Desenvolvimento urbano. "Compreende-se como estrutura urbana a disposição geral no território dos elementos, cuja escala ou importância são essenciais para o funcionamento do conjunto como um todo orgânico." Foram considerados como elementos: "a localização geral das atividades econômicas, as densidades demográficas, os grandes espaços abertos, os

sistemas ferroviários, de trânsito rápido e de vias expressas, grandes terminais e os equipamentos sociais de nível metropolitano e distrital." (p. 81)

"Fora dessa área central [do Município de São Paulo, centro da metrópole], o desenvolvimento urbano se estruturará em torno de sete centros sub-regionais, compreendendo serviços diversos, comércio e áreas residenciais de alta densidade. Cinco desses centros estão localizados em regiões próximas à área central de desenvolvimento intenso: Osasco, Guarulhos, Santo Amaro, ABC e Itaquera. Os dois outros estão localizados nos núcleos urbanos mais afastados de Mogi das Cruzes, no extremo Oeste [na verdade é Leste] da Metrópole, e de Parelheiros, no extremo Sul do Município de São Paulo." (p. 81)

Distribuição da população. "A distribuição da população metropolitana recomendada para 1990 é de 85 habitantes por hectare, como densidade média bruta, considerando todos os usos urbanos.

Tal distribuição supõe o estímulo à ocupação das extensas áreas ao Sul da represa de Guarapiranga, as áreas a Sudeste de Itaquera, a expansão de Guarulhos ao longo da via Dutra, bem como o crescimento dos núcleos populacionais servidos por estradas de ferro, desde Mogi das Cruzes até Itapevi, de Francisco Morato a Rio Grande da Serra." (p. 83, grifo nosso)

"A população prevista de 18 milhões de habitantes da Área Metropolitana estará distribuída como segue: [...] 11,6 milhões a uma densidade de 70 habitantes por hectare, numa área aproximada de 1.640 km², servida por sete grandes centros sub-regionais." (p. 83)

Distribuição do emprego. [...] grande proporção dessas atividades [industrial] e por conseguinte desse tipo de emprego, estará localizada ao Sul [da Capital], junto à ferrovia e às rodovias para o litoral; nas áreas junto ao Tietê, ao longo das estradas de ferro, de Mogi das Cruzes a Itapevi, e ao longo da via Dutra." (p. 84, grifo nosso)

"As atividades terciárias tendem a se localizar de forma concentrada, em pontos estratégicos, privilegiados em transportes coletivos, e que lhes

proporcionam maior área de influência. Por outro lado, outro tipo de serviço mais disperso atende à população próxima em suas necessidades mais imediatas e mesmo cotidianas –o chamado comércio local ou de vizinhança.

Face a essas considerações, propõe-se para o emprego em serviços a seguinte distribuição:

- Centros Sub-regionais, capazes de atrair parte dos serviços hoje concentrados no centro de São Paulo, com número de empregos da ordem de 100.000; [...]" (p. 84, grifo nosso)

O **desenvolvimento urbano da metrópole**. (Ver p. 84 e 85). "Além do centro metropolitano, recomenda-se o estímulo à formação de sete centros sub-regionais, localizados em pontos estratégicos servindo a mais diretamente populações de 1,0 a 2,5 milhões de habitantes. Sua localização é apenas esquemática, reservando-se maior precisão em estudos posteriores detalhados. No mapa da estrutura metropolitana recomendada, a localização admitida foi o centro mais populoso na sub-região considerada. Três estão localizados no Município de São Paulo: Santo Amaro, Itaquera e Parelheiros; os quatro restantes nas regiões do ABC, Osasco, Guarulhos e Mogi das Cruzes." (p. 85)

"Além desses centros sub-regionais, recomenda-se a formação de 20 centros secundários de serviços, localizados de modo a servir populações da ordem de 400.000 habitantes." (p. 85)

O contexto guarulhense

1969 marca o ano em que se conclui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos e o Plano Urbanístico de Guarulhos, numa época de elaboração de políticas urbanas nos três níveis de governo, o federal, o estadual e o municipal. Há apenas quatro anos antes, a estrada de ferro fora desativada, restando agora o leito da ferrovia em terra. As rodovias Presidente Dutra e Fernão Dias estão em operação desde o início da década

de 1950. A facilidade de acesso rodoviário começa a atrair mais indústrias e as indústrias atraem pessoas que precisam de moradia. Loteamentos começam a se multiplicar no município. É preciso planejar a cidade. A Assessoria de Planejamento e Orçamento, criada dois anos antes, começa o processo de elaboração do primeiro Plano Diretor.
Ao mesmo tempo em que se elabora o Plano Diretor, a Lei de Zoneamento entra em vigência[145].

Situação política
Em 24 de novembro de 1966, "Perante a Câmara são compromissados e assumem os cargos de Prefeito Municipal e vice, respectivamente, Waldomiro Pompêo e Alfredo Antonio Nader." (RANALI, 1987: 30). "No final de 1966, toma posse como prefeito o industrial Waldomiro Pompêo do MDB." (PIETÁ, 1993: 46).

A mudança de prefeito em 1966 traz também a mudança da administração municipal. Assim, ao assumir o governo municipal, Waldomiro Pompêo e sua equipe de governo, promovem a reformulação da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Guarulhos, criando entre outros órgãos, a Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO), como órgão de assessoramento ao Chefe do Executivo, tendo, como uma de suas funções

> "Elaborar e manter atualizado o Plano Diretor do Município, assim como controlar a sua execução, administrar as normas relativas ao zoneamento e controle de loteamentos; elaborar e coordenar os projetos de obras públicas e os planos de programas do Governo Municipal; elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento geral da Prefeitura" (Lei da Estrutura Administrativa da Prefeitura, 1967)[146]

Portanto, em 1969, quando o PUG e o PDDIG são elaborados, o prefeito municipal é o industrial Waldomiro Pompêo, eleito para administrar a Prefeitura no período de 24 de novembro de 1966 a 31 de janeiro de 1970. Estava, portanto, no terceiro ano de seu mandato. A elaboração do Plano

[145] Lei de Zoneamento, Lei 1503 de 17/09/1969 (Guarulhos, Diagnóstico, 2002: 88)
[146] Artigo 4º da Lei nº 1.286 de 30 de junho 1967 – Estrutura administrativa da Prefeitura

Diretor é uma das atribuições da Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO), órgão criado em 1967, no primeiro ano de sua administração.

Para elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos, é contratada a *SD Consultoria de Planejamento* para essa tarefa. A *SD Consultoria de Planejamento* subcontrata a *Mercatec Projeções, Planejamento e Pesquisa* para a realização da pesquisa domiciliar e o escritório *Jorge Wilheim Arquitetos Associados* como responsável pelos aspectos urbanísticos e se responsabiliza pela coordenação geral dos trabalhos e pelos aspectos socioeconômicos, administrativos, financeiros, legislativos e de infraestrutura.[147]

Definida a equipe técnica, é adotada uma metodologia para o desenvolvimento dos trabalhos, composta por etapas de execução, a saber: Definição do caráter do Plano Diretor > Leitura da realidade 1969: pesquisas (domiciliar, comercial, industrial, escolar, população, transportes coletivos) > Análise dos dados levantados nas pesquisas: análises setoriais, diagnóstico e prognóstico geral > Estratégia de desenvolvimento > Proposições do Plano Diretor; Programa de Ação da Prefeitura; Propostas de Leis (Plano Diretor; Regulamento da Lei do Plano Diretor; Criação do EPLAG Escritório de Planejamento de Guarulhos.

Para acompanhar a elaboração do Plano Diretor, a Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Guarulhos designou uma comissão técnica de acompanhamento formada pela arquiteta Marta M. Soban Tanaka e pelo engenheiro civil Hélio de Castro Mesquita, "com a função de criticar as diversas propostas do Plano, no sentido de um melhor aproveitamento de todos os subsídios para a elaboração do Plano e sua posterior legislação"[148].

> "[..] houve uma certa mobilização, vamos dizer, não da sociedade, mas de algumas lideranças profissionais em Guarulhos mais ou menos capitaneado pela Associação dos Engenheiros e Arquitetos que estava em formação naquela época." (LINK, 2015)[149]

[147] PDDIG 1969-1980, p. 315 e 316.
[148] Ata da Assembléia Ordinária da ASSEAG, realizada em 15/07/1969
[149] Entrevista com o Arquiteto Volker Reinhold Link, responsável pelo tema Urbanismo, em 08 de setembro de 2015

Dentro das premissas para a elaboração do Plano Diretor, está a definição do caráter do Plano Diretor, destacando-se a necessidade de realizar a leitura da realidade do município inserida no contexto metropolitano.

> "A dinâmica de Guarulhos só pode ser analisada corretamente à luz da problemática regional e, em particular, do contexto metropolitano em que se insere o município: a Grande São Paulo. Essa premissa serviu de linha mestra para as pesquisas que informam o diagnóstico da situação e, como parâmetro metodológico, permitiu definir as formas de integração de Guarulhos, em termos de competitividade e complementaridade, quer com referência ao polo principal, quer em relação aos demais polos secundários da área." (PDDIG, 1969: 1)

Assim, o Plano Diretor deve conter a análise de fatores internos e externos de seu crescimento "e das tendências e perspectivas que se abrem para o futuro" (PDDIG, 1969: 1). Considerados os fatores externos, é preciso "equacionar suas implicações e traçar seu próprio programa" (Idem). Definido isto, traça-se o método de elaboração do Plano:

> "Uma vez que o PUG visa preparar e adequar a cidade para as necessidades de sua população, torna-se essencial prever o seu crescimento demográfico, a caracterização de sua estrutura social e as necessidades e padrões de consumo decorrentes. A par disso, estimar a capacidade de atendimento dos serviços públicos municipais e as formas de incrementá-la; traçar as diretrizes da ação municipal, em termos de prioridades e viabilidade – financeira, administrativa e política." (PDDIG, 1969: 2)

A leitura da realidade do Município de Guarulhos é parte componente do Plano Diretor. A leitura e a análise apresentada reflete a situação encontrada no final dos anos 1960, antes da realização do censo demográfico pelo IBGE, previsto para 1970.

Leitura da realidade de Guarulhos em 1969

A concentração urbana ocorre no lado Oeste do município, embora existindo núcleos isolados (loteamentos com baixa ocupação) nos setores Nordeste e Sudeste,

provavelmente originados desde a época da exploração de ouro. A estrada de ferro fora desativada quatro anos antes. As rodovias Presidente Dutra e Fernão Dias estão construídas desde o início da década de 1950.

População

Segundo estimativa realizada pela SD Consultoria, a população total de Guarulhos em 1969 é de 214.700 habitantes. A estrutura da população urbana e rural é de, respectivamente, 186.440 (86,8%) e 28.223 (13,2%) habitantes. A SD estima que a população atingirá em 1980, horizonte do Plano, cerca de 392.000 habitantes[150]. No mesmo estudo, prevê-se para 1970 uma população de 229.000 pessoas (PDDIG 1969: 156 e 157). A população urbana de Guarulhos é de aproximadamente 267.000 habitantes[151].

Conforme censo demográfico realizado pelo IBGE no ano seguinte à elaboração do PDDIG (1970), a população guarulhense alcançaria 237.900 habitantes, ou seja, mais 8.900 pessoas em relação ao previsto pela SD. A cidade cresceu, portanto, mais que o previsto no PDDIG. Seja como for, os estudos apontam para um processo de urbanização crescente.

Em 1969 a população trabalha principalmente na indústria (41,8%), em serviços (24,7%), no comércio (17,8%) e no governo (9,4%), mas também na construção civil (3,8%), agricultura (1,4%) e na indústria extrativa (1,1%). (PDDIG 1969: 160, Tabela C)

Aspectos sociais (educação, saúde, etc)

Aspectos econômicos (indústria, comércio e serviços)

> Existem no município mais de 700 empresas industriais, com uma média de 35 pessoas ocupadas por empresa. O setor mais importante é o de material elétrico e de comunicações, com 28 empresas, ocupando mais de 5.000

[150] O censo demográfico realizado pelo IBGE em 1980 aponta uma população de 535.725 habitantes em Guarulhos, ou seja, 143.725 habitantes a mais que a previsão.
[151] Cálculo estimado com base nos censos do IBGE realizados em 1970 (237.900 hab.) e 1980 (535.726 hab.)

> pessoas e com um valor de produção superior a 200 milhões de cruzeiros (a preços de março de 1969). A população industrial atinge cerca de 25.000 pessoas, e o valor de produção industrial foi superior a 800 milhões de cruzeiros em 1967 (dados colhidos em 1969).[152]

Aspectos administrativos (organização administrativa e orçamento público)

Aspectos urbanos (organização territorial, transportes, saneamento, habitação, infraestrutura urbana)

O discurso do Plano Diretor

O PDDIG 1969 propõe promover o desenvolvimento integrado de quatro áreas: desenvolvimento físico, social, econômico, da infraestrutura e administrativa (PDDIG 1969: 29-39).

Entre as Operações Indutoras Básicas propostas pelo Plano Diretor de 1969 estão:

I. o remanejamento do atual Centro,
II. a criação do Centro Novo,
III. a expansão urbana,
IV. a retificação do rio Tietê e a criação de áreas industriais,
V. o adensamento do bairro do Macedo e adjacências até o Conjunto Habitacional do CECAP, e
VI. as ações para promover a construção do novo aeroporto internacional da Grande São Paulo em Cumbica.

Além das operações indutoras básicas, o Plano Diretor 1969 propõe um programa de obras e a alteração da estrutura administrativa, em especial, da transformação da Assessoria de Planejamento e Orçamento em Escritório de Planejamento de Guarulhos.

[152] Diagnóstico e prognóstico de desenvolvimento municipal. Revisão e atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos. 1971. Parte integrante da Lei Municipal nº 1.689/1971 (Art. 3º, Item 2)

Em cada uma dessas propostas, analisamos o discurso e a prática, e sua influência no desenho da cidade e o seu legado para as futuras gerações.

Operações indutoras básicas

Remanejar o Centro atual (1969).

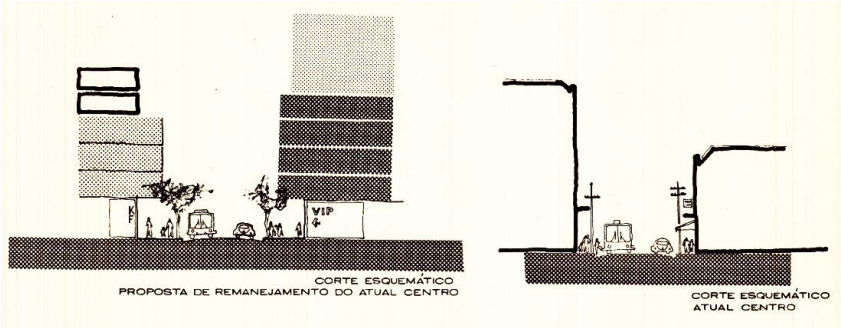


Figura 39 - Proposta de remanejamento do Centro Histórico (Fonte: PDDIG 1969: 42-A)

O "processo de transformação estrutural e funcional dentro da área central deve ser explorado em toda a sua potencialidade, no sentido de orientar sua nova ocupação dentro de uma proposta de remanejamento do centro. A alta densidade de ocupação física do solo, sobre os alinhamentos de uma estrutura viária modesta, impede, do ponto de vista econômico, um remanejamento construtivo em função do montante de investimentos necessários." (PDDIG 1969: 41)

Para o remanejamento do centro histórico, o Plano contempla diretrizes para o sistema viário estrutural, para o parque central a ser criado próximo do centro histórico, para o uso e ocupação do solo, que detalhamos a seguir, após a análise da situação do centro histórico de Guarulhos em relação ao seu papel na área metropolitana de São Paulo.

A análise

A proposta de remanejamento do Centro Histórico de Guarulhos contida no PDDIG 1969-1980 vem de encontro com as indicações do Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo 1969-1990 no sentido de ser considerado como centro secundário da região metropolitana: “Além desses centros sub-regionais, recomenda-se a formação de 20 centros secundários de serviços, localizados de modo a servir populações da ordem de 400.000 habitantes.” (PUB SP, 1969: 85)

O Centro Histórico de Guarulhos é um desses centros secundários da região metropolitana (Fig. 40)

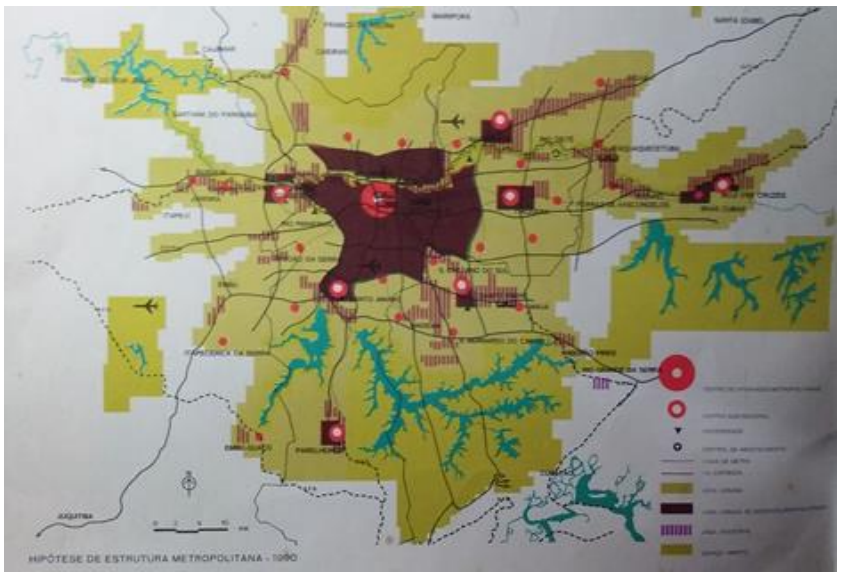


Figura 40 - Mapa *Hipóteses de estrutura metropolitana – 1990* (Fonte: PUB SP 1969-1990)

De fato, mesmo sem a infraestrutura de mobilidade prevista do PUB-SP, como as vias expressas metropolitanas e o metrô, o centro da Cidade de Guarulhos tornou-se um centro secundário da Região Metropolitana de São Paulo.

Sistema viário no entorno do Centro Histórico

O discurso

O remanejamento proposto inclui a construção de vias ao redor do centro histórico da Cidade e Município de Guarulhos, ocupando os fundos dos vales do ribeirão dos Cubas a leste e do córrego dos Cavalos a oeste, e o antigo leito da estrada de ferro ao sul, interligadas entre si ao norte. Isto significa ocupar áreas públicas e desapropriar áreas privadas para executar obras de guias, sarjetas, drenagem e pavimentação, de forma que essas vias sejam parte do sistema viário principal da cidade e de modo que "as estruturas suportes do sistema viário [possam tangenciar] as áreas mais ocupadas, aproveitando a baixa ocupação dos fundos de vale, para não sofrerem solução de continuidade." (PDDIG 1969: 41).

A prática

Novas vias contornando o Centro

Para contornar e desviar o tráfego de passagem pelo centro histórico, abriu-se três avenidas, ambas de duas pistas: uma vinha desde a avenida Otávio Braga de Mesquita até o leito do antiga Estrada do Cocaia (avenida Máximo Gonçalves), atravessando a praça Getúlio Vargas em direção ao córrego dos Cavalos continuando às margens desse curso d'água até interligar-se à avenida Aniello Pratici e à Via Dutra. Esses trechos foram interligados ao longo do tempo, criando-se uma via estrutural desde a rodovia Presidente Dutra (Jardim Santa Francisca) até o Conjunto Habitacional Zezinho de Magalhães Prado (Cecap).

Outra foi aberta no fundo de vale do ribeirão dos Cubas, conforme indicava o PDDIG (1969). Efetuadas as desapropriações dos imóveis ao longo do traçado da futura avenida, hoje encontra-se consolidada desde a Via Dutra até a avenida Salgado Filho.

A terceira via de contorno do centro histórico foi construída utilizando-se do antigo leito ferroviário, desativado em 1965. Essa via, ao mesmo tempo que compõe o primeiro anel viário do Centro, liga os bairros de Vila Galvão, Torres Tibagy, Gopouva, Vila Augusta, Vila Sorocabana, Jardim Santa Francisca, Macedo até chegar ao Cecap, no mesmo trajeto da antiga estrada

de ferro, onde interliga-se com a avenida Monteiro Lobato para transpor o rio Baquirivu-Guaçu e prosseguir pela antiga estrada de Bonsucesso.

Dessa forma, foi cumprido o desígnio do Plano em relação ao sistema viário estrutural do entorno do centro histórico.

Os primeiros trechos das duas primeiras avenidas foram executadas ainda no início da década de 1970 (1971-1972). Tanto a avenida Paulo Faccini como a Aniello Pratici/Tiradentes constituem-se atualmente nas principais vias de acesso ao Centro Histórico.

Requalificação urbana

O Centro Histórico recebeu duas intervenções significativas, uma na década de 1980 (Projeto Centrão) e outra na primeira década de 2000.

No *Projeto* Centrão, foram readequadas algumas vias do Centro, a avenida XI de Agosto foi pavimentada e recebeu "mão inglesa": transformação da avenida XI de Agosto em "mão inglesa", a avenida Tiradentes no trecho da praça Getúlio Vargas ficou com pista dupla, foram implantados terminais de ônibus nas praças Conselheiro Crispiniano e John Fitzgerald Kennedy, o antigo leito da estrada de ferro no trecho da praça IV Centenário foi pavimentada com pista dupla (antigo pátio da Estação Guarulhos da E. F. Sorocabana), a casa do chefe da antiga Estação Guarulhos foi recuperada, o primeiro trecho da rua Dom Pedro recebeu pavimentação especial e transformada em via de pedestres, a praça Tereza Cristina foi readequada para ampliar os passeios e os antigos passeios foram alargados.

Na segunda intervenção, estendeu-se a via de pedestres (rua D. Pedro) até a rua Padre Celestino, o mesmo acontecendo com o primeiro trecho da rua Felício Marcondes. As linhas de ônibus que passavam pela rua D. Pedro em direção aos bairros foram transferidas para a rua Sete de Setembro e outras vias.

Dessa forma é possível afirmar que a prática ultrapassou o discurso, pois o alargamento dos passeios para dar mais conforto aos usuários, foi cumprido ampliado.

Bosque B7.

Para criar "[...] aberturas visuais na paisagem do atual centro" (PDDIG 1969: 41) o Plano propõe projetar e executar o Bosque B7, "localizado ao longo do córrego dos Cubas com área em parte já pertencente à Prefeitura e com parte a desapropriar" [...], "margeando uma das vias expressas no sentido Norte-Sul [...] (idem)

> O bosque deverá ter, além dos equipamentos e instalações que proporcionam uma recreação de nível de bairro, uma característica mais própria, com a preservação e o remanejamento da mata existente, criando uma massa verde na estrutura rígida do atual centro. (PDDIG 1969: 41)

A prática

O Bosque B7 foi efetivamente implantado no local indicado pelo Plano Diretor 1969-1980, recebendo a denominação de Recanto Municipal da Árvore. No entanto, é mais conhecido como Bosque Maia. É acessível pela avenida Papa João XXIII e pela rua Antonio Vita, à margem da avenida Paulo Faccini, uma das vias expressas traçadas pelo Plano Diretor (1969) (também proposta do Plano 1969).

Seu uso extrapolou as diretrizes emanadas do Plano 1969-1980, ultrapassando o nível de bairro para ser o parque da cidade nos fins de semana. "É o maior parque urbano do Município de Guarulhos, contando com aproximadamente 170.000,00 m²" ([153]), originados de uma área arborizada reservada no loteamento Cidade Maia[154] e lotes desapropriados pela Prefeitura. O Bosque Maia foi inaugurado em 8 de dezembro de 1972, com a abertura de uma exposição de artes plásticas em uma edificação erigida no interior do bosque. (Figura 41)

---

[153] https://pt.wikipedia.org/wiki/Bosque_Maia, acesso em 7/5/2016

[154] De acordo com listagem de loteamentos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos, o loteamento *Cidade Maia* consta como aprovado pela Prefeitura, através do Processo Administrativo nº. 1296/62, Alvará nº. C-08/62 expedido em 06/07/62, e que o foi inscrito sob nº 034, no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Guarulhos. Insc. Cad. 084.02 (SDU, 2016:13)

Figura 41 - Foto da Lanchonete (área de exposições). S/d. Autoria desconhecida.[155]

Outros equipamentos e instalações foram implementados ao longo dos 44 anos de sua existência: Centro de Educação Ambiental *Arquiteta Virgínia Ranali*, orquidário, proteção de nascente, lagos I e II, grande lago; pista de skate, quatro quadras poliesportivas, portaria, sanitários, posto da guarda municipal, área de recreação infantil I, academia ao ar livre I, área de recreação infantil II, toldo de eventos I, academia ao ar livre II, grande lago, centro de manutenção, anfiteatro ao ar livre G*ilmar Lopes*, trilhas no bosque; pista de caminhada pequena extensão, pista de caminhada grande extensão, permitido para bicicleta, área de jogos calmos; roda de capoeira, campo de areia, pista de caminhadas e corridas de média distância, toldo de eventos 2, sanitários II, pista de treinamento de corrida, área de recreação infantil III, lagos III e IV. (Ver figuras abaixo).

[155] http://radioamadorismoguarulhos.blogspot.com.br/p/fotos-antigas-cidade-de-guarulhos.html, acesso em 7 de maio de 2016

Foto 42 – Pista de cooper. S/data. Rogério Princiotti.[156]

Foto 43 – Área de recreação infantil

Foto 44 – Lago maior

Foto 45 – Área de eventos

Foto 46 – Lago maior

Foto 47 – Trilha do bosque

Foto 48 – Quadras poliesportivas

Foto 49 – Pista de skate

Foto 50 – Centro de Educação Ambiental *Arquiteta Virginia Ranali*

Foto 51 – Área de recreação infantil II

O Bosque Maia é tombado como patrimônio próprio público municipal pelo Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Arquitetônico e Paisagístico de Guarulhos[157].

[156] httpwww.guarulhosemrede.com.br, acesso em 9 de junho de 2016

[157] Decreto Municipal 21.143 de 26 de dezembro de 2000

Foto 52 – Vista aérea do Bosque Maia. S/d, autoria desconhecida[158]

Criar o Centro Novo

O discurso

O Centro Histórico e o Centro Novo, além das funções municipais, teriam também, na região metropolitana de São Paulo, função de centro sub-regional (centro novo) e de centro secundário (centro histórico).

Como uma das operações indutoras básicas propostas no PDDIG 1969-1980, a criação do Centro Novo segue as tendências detectadas no estudo da SAGMACS (1958) e o no Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo (1969), no sentido de reconhecer e dotar de infraestrutura áreas próximas da Base Aérea de São Paulo em Cumbica, com a finalidade de criar um centro sub-regional para a aglomeração paulistana e região metropolitana de São Paulo (Fig. 53).

[158] skyscrapercity, acesso em 7 de maio de 2016

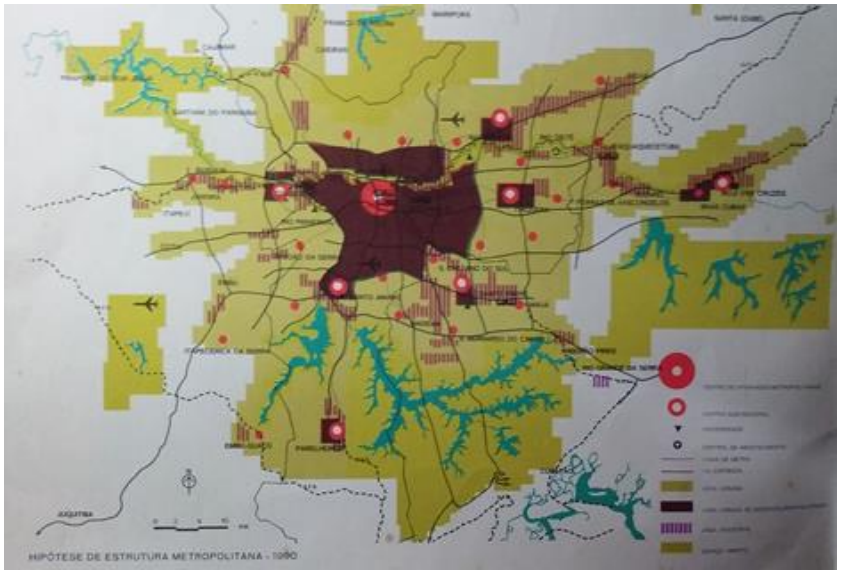


Figura 53 – Foto de mapa *Hipótese de estrutura metropolitana – 1990*. (PUB, 1969: folheto)

Na mesma direção, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (1969) propõe a criação desse centro sub-regional – o novo centro da Cidade de Guarulhos – em áreas da Cidade Industrial Satélite de São Paulo, Cumbica. Esse centro novo seria interligado pelo sistema viário principal ao futuro aeroporto internacional por uma via norte-sul ao longo do vale do rio Baquirivu-Guaçu, outra via a ser criada interligando o centro novo à avenida a construir sobre o antigo leito da estrada de ferro, no entroncamento com a avenida Otávio Braga de Mesquita. Uma terceira avenida no sentido oeste-leste interligaria o Centro Novo com a avenida Santos Dumont, a rua José Miguel Ackel e a avenida Juscelino Kubistcheck de Oliveira, criando um novo acesso aos bairros da região dos Pimentas.

A prática

Na revisão do PDDIG (1969) em 1971, a proposta foi abandonada, supostamente por dois motivos: o alto custo da implantação da nova

infraestrutura urbana e a indecisão reinante na época de construir o aeroporto civil na região de Cumbica. Decidiu-se então investir no lado Oeste do Município. Se houvesse condições para a implantação do Novo Centro em Cumbica, os desígnios do Plano Diretor (1969), do PUB-SP (1969) e do estudo SAGMACS (1958) teriam sido cumpridos e aquela região poderia ter-se desenvolvido com mais harmonia. Os trabalhadores estariam mais próximos das moradias, haveria um parque público para atender toda a cidade e o transporte intraurbano teria mais eficiência. Ao longo do tempo, as áreas previstas para a implantação do Novo Centro foram ocupadas por indústrias e empreendimentos de logística.

Promover a expansão urbana

O discurso

> A expansão urbana se processará através de um adensamento e urbanização total da área atualmente ocupada e a conquista e ocupação da área a sul da rodovia Pres. Dutra. Esta alternativa de desenvolvimento foi apresentada no estudo preliminar e sua seleção é óbvia: a localização do novo aeroporto de São Paulo, em Cumbica, a topografia acidentada ao norte e a convidativa planície ao sul permitem uma única solução: a gradativa, ordenada e estimulada ocupação da área entre a Dutra e o Tietê. Esta solução sublinha a importância e urgência do Estado proceder à retificação do rio neste trecho como tivemos a oportunidade de salientar em documentos enviados à Prefeitura, logo após a entrega do estudo preliminar. [Grifo nosso] (PDDIG/PUG, 1969: 53)

A prática

Gradativa sim, mas lenta, provavelmente em razão da não criação do Centro Novo. A expansão urbana aconteceu mesmo sem infraestrutura até 2001 quando passou a ser estimulada, com a abertura de uma via interligando a avenida Juscelino Kubistcheck de Oliveira e a estrada municipal da Água Chata – o que possibilitou a implantação de um centro de compras (Shopping Bonsucesso, inaugurado em 04 de maio de 2006); com a construção de um

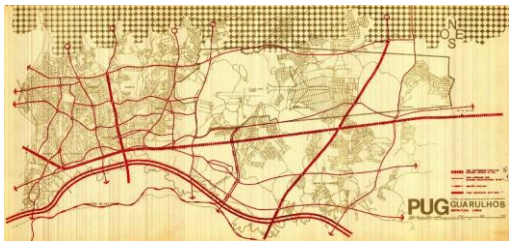
hospital municipal (Fig. ...), de um Centro de Educação Unificada (CEU) Pimentas (Fig. ...) etc.....

Retificar o rio Tietê e criar áreas industriais

O discurso

> A execução do projeto de retificação do Tietê representa para o município de Guarulhos obra de grande dimensão, do ponto de vista de recuperação de áreas alagadiças, tornando-as ocupáveis por atividades urbanas e também pela eliminação do maior obstáculo à conurbação da região leste do município de São Paulo. Facilitará, também, a integração metropolitana, como consequência da construção das avenidas marginais. Esta obra, a cargo do Estado, é fundamental para que a expansão de Guarulhos e a realização do Novo Centro possam atingir todas as suas finalidades. [...] deverá ser reservada, ao longo das marginais, uma faixa "non aedificandi" de 50 metros de largura, além da faixa prevista pelos projeto do chamado "anel viário", possibilitando a arborização e a colocação de mensagens informativas referentes ao sistema viário (inclusive o do acesso ao novo aeroporto. [...] Deverão também se localizar nesta faixa áreas sombreadas para descanso dos trabalhadores nas indústrias e campos de jogos, com vestiários anexos devidamente espaçados. [Grifo nosso] (PDDIG/PUG, 1969: 58)

A prática



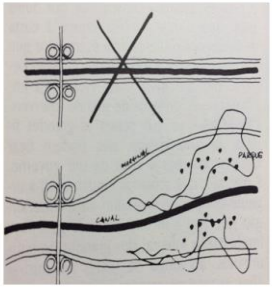


Figura 54 – PUG 1969[159] / Figura 55 – Foto aérea do PET[160] / Figura 56 – Novo desenho para as vias marginais ao PET[161]

Os meandros e a várzea do rio Tietê tornavam-se lagos todos os verões. Quando a cidade de São Paulo retificou o rio e construiu as vias marginais, as enchentes retornavam, provocando prejuízos à população. A necessidade de reter as águas pluviais antes de chegar a São Paulo levou o Governo do Estado de São Paulo a contratar projetos e executar obras para resolver essa questão.

O Plano Urbanístico de Guarulhos indicava a necessidade de construção de vias marginais para a integração metropolitana, e ao longo delas, uma faixa de 50 metros de largura seria arborizada e equipada com campos de jogos, vestiários e áreas de lazer. A recuperação das áreas alagadas, segundo o PUG, possibilitaria a ocupação por atividades urbanas e a junção da conurbação (Fig. 54).

[159] PUG, 1969, p. ...
[160] PET, vista aérea, in: g1.globo.com_acesso 18jun.2016
[161] Cadernos Brasileiros de Arquitetura, Arquiteto Ruy Ohtake: 15 anos de atividade, sem data, desenhos do Arquiteto Ruy Ohtake

O projeto do Parque Ecológico do Tietê, elaborado pelo escritório do arquiteto e urbanista Ruy Ohtake, superou as diretrizes do PUG. O rio foi represado próximo da divisa de Guarulhos com o bairro da Penha. O projeto urbanístico, elaborado pelo escritório do Arquiteto Ruy Ohtake, ao invés de continuar o modelo adotado para a Cidade de São Paulo, com as marginais às margens do rio, criou vias afastadas do rio (Fig. 56), com um parque para o lazer da população (Fig. 55), com acesso pelo bairro de Engenheiro Goulart, em São Paulo, recebendo a denominação de Núcleo Engenheiro Goulart-Penha. Para evitar a poluição das águas dos lagos do parque, foram criados canais de circunvalação do rio e vias parque. Além desse parque outros foram projetados, mas não executados, como, por exemplo, o Centro Cultural da Cidade, a Cidade da Criança e o Museu do Parque, todos com acesso pelo Município de Guarulhos.

A via criada recebeu a denominação de rodovia dos Trabalhadores assim que foi construída. Depois foi rebatizada como rodovia Ayrton Senna. A partir desta rodovia, construiu-se a rodovia Hélio Smidt até o Aeroporto Internacional de Guarulhos, na época de sua inauguração em 1985. Através dessa rodovia, os guarulhenses passaram a ter acesso à rodovia Ayrton Senna através da Via Dutra ou pela avenida Monteiro Lobato. Como pode ser observado na Fig. 1, a rodovia Hélio Smidt ocupou o espaço de uma futura via expressa municipal que interligaria as regiões Norte e Sul da Dutra.

A partir do entroncamento com a rodovia Hélio Smidt, as duas pistas da via Ayrton Senna se juntam e continuam até o Vale do Paraíba, cortando Guarulhos nas regiões de Cumbica e Pimentas. Assim, toda a região compreendida entre a Dutra, a Ayrton Senna, a Hélio Smidt e os limites com Itaquaquecetuba e Arujá foi ocupada com atividades urbanas, como previa o PUG (1969), porém, sem a estruturação urbana que teria como polo de desenvolvimento o novo centro de Guarulhos e o Metrô da avenida Santos Dumont (Fig. 1).

Na prática, o rio Tietê foi retificado em parte do trecho de Guarulhos e as indústrias e atividades logísticas se instalaram na região.

Adensar o bairro do Macedo e adjacências até o Conjunto Habitacional do CECAP em Cumbica

O discurso

> A inclusão na atual trama urbana de um conjunto habitacional com as características do conjunto habitacional "Zezinho Magalhães de Almeida Prado" revela a necessidade de uma reformulação física da trama adjacente (entre o atual centro e o conjunto mencionado) propiciando a sua adaptação a esta realidade e evitando a marginalização de grande parte de equipamento urbano pela sua não-integração no todo urbano. [...] esta região e o setor de expansão urbana [...] indicam os maiores índices de construções novas em 1968, evidenciando que o processo de ocupação desta região já está em andamento; sua realização é, no entanto, caótica, exigindo a pronta intervenção [...] A atual população concentrada nas proximidades da área do projeto e a população prevista de, aproximadamente, 60.000 habitantes justificam a implantação de estruturas e infraestruturas capazes de transformar as atuais condições de ocupação da área entre o conjunto da CECAP (vide Figura abaixo) e o atual centro, conferindo-lhe melhores condições da habitabilidade em decorrência de uma melhoria do padrão de atendimento dos serviços urbanos, objetivando também elevação do padrão construtivo nas edificações. (PDDIG/PUG, 1969: 59-60)

Figura 57 – Foto aérea do Conjunto Habitacional do CECAP, s/d, autoria desconhecida

Dois eixos viários prioritários são propostos no PUG (1969): um utilizando as ruas Silvio Barbosa, rua da Penha, rua Duque de Caxias, rua Santa Luzia, até encontrar a rua Guilherme Lino dos Santos; e outra através da avenida Emílio Ribas, avenida João Bernardo de Medeiros, avenida Máximo Gonçalves [atual Tiradentes], rua José Mesotero, até encontrar a avenida Otávio Braga de Mesquita[162]. Esses dois eixos teriam as vias alargadas, pavimentadas e com infraestrutura básica, para assegurar a integração do Centro com o CECAP.

Para as demais vias da trama urbana - entre os dois eixos prioritários – e "que integram o conjunto da CECAP à trama do bairro do Macedo até o centro"[163], o Plano define o quadro de obras de infraestrutura com dimensão e custos (pavimentação, calçadas, canteiros, iluminação pública, rede de esgoto e água potável, sistema de drenagem de águas pluviais), citando expressamente a canalização do ribeirão dos Cubas e dos córregos Japoneses, Cocaia e Fartura e a construção de coletores-tronco de esgoto sanitário junto aos cursos d'água citados e mais o córrego Sítio Alto. O destino do esgoto sanitário transportado pelos coletores-tronco é o Sistema de Tratamento de Esgotos São Miguel.

Com essa infraestrutura pronta, recomenda estimular a ocupação dos dois eixos viários por "atividades comerciais, serviços, educação, cultura e recreação, dentro dos critérios propostos pela lei do Plano, atingindo-se uma densidade mais elevada" [...] "Acompanhando as prioridades de infraestrutura, é proposta a execução, a curto e médio prazo, do Parque B10 (Bom Clima) e dos Parques de Vizinhança (Macedo e Jardim Santa Bárbara)"[164]. (Fig. 58)

A segunda prioridade é criar mais dois eixos viários, ambos no sentido Leste-Oeste, com características predominantemente de trânsito de ligação entre bairros, destinadas ao uso predominantemente residencial: um eixo ao Sul, utilizando o leito da estrada de ferro desativada, e outro eixo, ao Norte, pelo

[162] Idem: 62
[163] PUG, 1969: 61, 62
[164] Idem: 62

Jardim Santa Mena, Parque Renato Maia, Jardim Bom Clima e Vila Barros, ligando o bairro de Vila Galvão ao conjunto do CECAP. Ao longo desses eixos será estimulada alta densidade de ocupação, com transporte interbairros (Fig. 58).

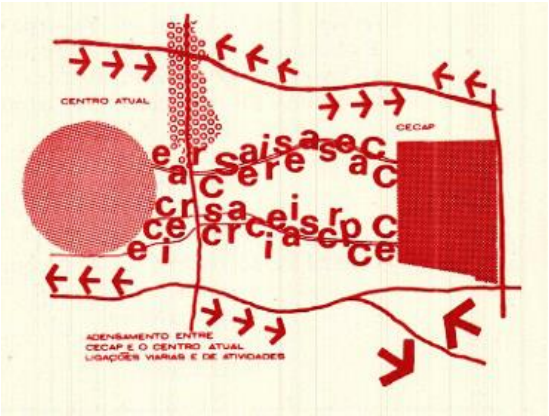


Figura 58 – Desenho esquemático das obras e serviços[165]

Legenda

a	Atividades comerciais
e	Escolas
i	Institucional
c	Cultura
p	Parques
r	Recreação
s	Serviços

A prática

O processo de ocupação urbana previsto em 1968, quando já se evidenciava um grande número de construções novas, encontra-se consolidado entre o Centro e o CECAP. Foram executadas as obras de pavimentação, canteiros, iluminação pública, redes de esgoto e água potável, e sistema de drenagem das vias, canalização do ribeirão dos Cubas e dos córregos Japoneses, e Cocaia e Fartura.

Dos quatro eixos viários previstos no PUG (1969), foram executados três: o primeiro não recebeu alargamento e nem continuidade, a ligação se faz por vias locais; o segundo eixo, com duas pistas, liga a Via Dutra (Jardim Santa Francisca) com o Cecap através das avenidas Tiradentes e Anielo Pratici; o terceiro, construído com duas pistas sobre o antigo leito da estrada de ferro,

[165] Fonte: PUG, 1969: 62

inicia em Vila Galvão e vai até o Cecap, recebendo várias denominações no seu percurso (avenidas Sete de Setembro, Júlio Prestes, Torres Tibagi, Pres. Humberto de Alencar Castelo Branco, Antonio de Sousa, e Presidente Tancredo de Almeida Neves); e o último eixo viário, construído parcialmente. O trecho de duas pistas inicia no Parque Continental e termina na avenida Salgado Filho (Vila Rio de Janeiro), e para alcançar o CECAP, segue-se por vias locais. Portanto, cerca de 60% da proposta do PUG (1969) foi cumprida.

O desafio de dotar esses cursos d'água de coletores-tronco de esgoto sanitário ainda permanece. As calçadas são executadas pelo poder público somente quando há uma intervenção urbana de transporte público; as demais, por força de lei, ficam a cargo dos proprietários dos lotes.

Promover ações municipais para a implantação do novo aeroporto internacional da Grande São Paulo em Cumbica

O discurso.

> [...] que o novo equipamento seja introduzido, por quem de direito, numa estrutura urbana previamente preparada. [...] [É] apontada a conveniência e interesse do ponto de vista econômico, da instalação do aeroporto internacional na região de Cumbica. Muito embora a instalação desse aeroporto dependa de resoluções do Governo Federal e aquiescência do Governo Estadual, algumas medidas devem ser tomadas, por parte da Administração Municipal, no sentido de obter uma irreversibilidade desta hipótese, bem como facilitar a implantação destas instalações e colaborar para o apressamento da implantação do sistema viário que integre esta área à estrutura viária regional.
>
> Outras medidas, de alçada do poder público municipal, são aquelas que tornem esta implantação compatível com a atual ocupação urbana e a futura expansão, protegendo as áreas e seus habitantes mais diretamente expostos ao inconvenientes decorrentes do tráfego aéreo. [Grifo nosso] (PDDIG/PUG, 1969: 63)

O PUG (1969) propõe, portanto, ações municipais no sentido de integrar a Cidade de Guarulhos a esse equipamento de transporte aéreo, uma vez que a decisão encontra-se na esfera federal e estadual. Seguindo recomendações de empresa

contratada (PUG, 1969: 64), o PUG prevê a não ocupação de uso residencial na região compreendida pela área da Base Aérea de Cumbica e pelos loteamentos e glebas situados a Leste da Base, até os limites intermunicipais com Arujá.

O Plano recomenda a regulamentação do uso do solo da região a Oeste da Base Aérea e futuro aeroporto, onde se situa o Centro da Cidade, de modo a diminuir os efeitos do ruído aeronáutico.

Ao Norte do futuro aeroporto internacional, propõe-se uma via "de função paisagística para atender a demanda de tráfego para a área recreacional metropolitana da Serra da Cantareira, e também como alternativa de acesso à área das futuras instalações da *Vasconcelândia* (PUG, 1969: 64)"

Essa Via Panorâmica ligar-se-ia com uma Via Expressa prevista no Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo, de alcance metropolitano, atravessando a Zona Aeroportuária a Leste das pistas de pouso e decolagem, e atenderá o futuro aeroporto.

Quatro alternativas de acesso ao futuro aeroporto foram estudadas no PUG, duas com o desvio da Via Dutra na altura do rio Baquirivu Guaçu para interliga-la às futuras vias marginais do rio Tietê (alternativas 1 e 3) e duas mantendo a Via Dutra com o traçado original (alternativas 2 e 4), todas elas com a proposta de construção do Novo Centro de Guarulhos e das vias marginais do Tietê. Duas propõem o acesso principal pela avenida Santos Dumont (alternativas 1 e 2) e as outras duas por uma nova via seguindo o curso do rio Baquirivu Guaçu (alternativas 3 e 4).

A prática

O Aeroporto Internacional de São Paulo em Cumbica foi inaugurado em 1985, com acesso pela rodovia dos Trabalhadores, posteriormente denominada Ayrton Senna, e pela rodovia Hélio Smidt. A rodovia Hélio Smidt foi construída no mesmo traçado previsto pela alternativa 3 de acesso do aeroporto prevista do PUG (1969). Para a ampliação do comprimento das pistas de pouso e decolagem foi preciso desapropriar uma área com cerca de 4,1 km² e desviar a estrada de Nazaré Paulista. O Aeroporto Internacional compartilha as pistas de pouso e decolagem com a Base Aérea e ocupam uma área total de 14,1 km², equivalente a área do Município de São Caetano do Sul (15,3 km²). Mesmo assim, ocupa metade da área prevista no PUG (1969).

Apesar de recomendado no PUG, a Administração Municipal pouco pode fazer para garantir a "irreversibilidade desta hipótese, bem como facilitar a implantação destas instalações"[166]. O custo era muito alto. No final da década de 1970 movimentos populares manifestavam-se contrários à implantação do aeroporto, devido ao processo de desapropriação de imóveis.

A operação de um aeroporto internacional exige cuidados especiais em relação aos inconvenientes decorrentes do tráfego aéreo. Como veremos adiante, o Município de Guarulhos elabora legislação de zoneamento incorporando as recomendações das autoridades aeronáuticas para o uso e a ocupação do solo municipal. Diferentes zonas de uso com influência aeroportuária, com graus de restrição às construções, foram estabelecidas por lei municipal, com o objetivo de disciplinar as construções em solo guarulhense.

A restrição de uso e ocupação do solo na área restante daquela prevista como área aeroportuária no PUG (1969) de certa forma "congelou" a expansão urbana a Leste do aeroporto.

A Via Panorâmica prevista no PUG ao Norte do aeroporto e da cidade, com a função de atender a demanda de tráfego metropolitano para a área recreacional da Serra da Cantareira, cede lugar para o Rodoanel Metropolitano, via expressa estadual de interligação com as demais rodovias que chegam e partem de São Paulo, e, diferentemente da prevista pelo PUG, terá a função de atender ao tráfego de passagem do transporte de carga e acessar o Aeroporto Internacional. Dessa forma, a rodovia Hélio Smidt ligará a rodovia Ayrton Senna ao Rodoanel Metropolitano, atravessando a Cidade de Guarulhos no sentido Norte-Sul. Com a conclusão das obras do trecho Norte do Rodoanel Metropolitano, ficará definido na Cidade de Guarulhos um sistema de vias expressas composta pela vias Dutra e Ayrton Senna ao Sul, Fernão Dias a Oeste, Rodoanel Metropolitano ao Norte e Leste, compondo uma grande via perimetral da Cidade de Guarulhos. A rodovia

[166] PUG, 1969, p. 63

Hélio Smidt cumprirá uma função de via diametral no sentido Norte-Sul, pois ligará em breve a rodovia Ayrton Senna e o Rodoanel Metropolitano.

Como já vimos, o Plano Urbanístico Básico da Capital (1969) propôs a extensão do Metrô até [na época], provável aeroporto. Essa proposta confirmou-se com a construção, em andamento, de uma linha ferroviária para atender dois tipos de composição de transporte: uma para servir a população guarulhense – o Trem Guarulhos – e outra para servir o aeroporto – o Trem Aeroporto. Essas linhas farão a integração com o Metrô Leste. No momento da redação deste trabalho, as obras estavam paralisadas em função da recessão econômica do país.

Programas de obras setoriais

O discurso

Além das operações indutoras básicas, é proposto um Programa de Obras Setoriais, agrupados em três grandes grupos: um de obras físico-territoriais e de infraestrutura, outro referente ao sistema verde e outro de obras relacionadas ao desenvolvimento social.

> O desenvolvimento integrado do Município de Guarulhos implicará [...] no uso de diversos instrumentos pelos poderes públicos locais: os legislativos, visando disciplinar a ocupação do solo e estimular certas atividades e sua localização; os políticos, buscando a cooperação de outras entidades e esferas de poder público; e finalmente os organizacionais e materiais, consistindo na aplicação da capacidade de empreendimento dos quadros administrativos e técnicos da própria municipalidade, bem como na utilização de seus recursos financeiros. [Grifo nosso] (PDDIG/PUG, 1969: 66)

Obras físico-territoriais e infraestrutura

O Programa de Obras do PUG (1969) contempla a construção de viadutos, trevos e passagens; coletores-tronco de esgoto; canalização de cursos d'água;

obras de infraestrutura e desapropriações correspondentes; paço municipal; estação rodoviária; centros de abastecimento.

Sistema verde

A programação de áreas verdes prevê duas etapas de implantação: uma até 1972, com previsão de execução de seis Parques de Bairro e 23 Parques de Vizinhança; e a segunda, de até 1975, período previsto para implantar um Parque Regional, seis Parques de Bairro e 22 Parques de Vizinhança.

Desenvolvimento social: Educação e Cultura; Saúde

Nessa área de desenvolvimento, o PUG (1969) propõe a construção creches, parques infantis e escolas. Em relação às creches o dimensionamento das necessidades aponta a implantação de 61 creches em dez anos (1970 a 1980), para atender 12.200 crianças de 0 a 3 anos de idade. A previsão é construir 15 creches em 1970, 20 até 1975 e 26 até 1980. No entanto, "o comprometimento das verbas municipais para 1970 não permite praticamente qualquer dispêndio para implantação de creches nesse ano. Assim, recomenda-se nesse ano o planejamento da implantação do sistema, para cobrir o déficit até 1975 (20 creches)" (PUG, 1969: 88).

O estudo do PUG em relação aos parques infantis aponta a necessidade de construir 73 unidades em dez anos, de 1970 a 1980. Como acontece com as creches, recomenda "planejar, em 1970, a implantação do sistema a partir de 1971" (PUG, 1969: 90).

A meta para 1980 proposta no Plano é a escolarização total do grupo etário de 7 a 14 anos, devendo atender 71.344 alunos, havendo a necessidade de construir 868 salas de aula para o sistema integrado de oito anos.[167]

Na área da Saúde, o PUG propõe a construção de três equipamentos: um Hospital Geral de Comunidade, "com 300 leitos (de preferência ampliando a Santa Casa local [...]); um Hospital Infantil "com 100-120 leitos (em vista do grave problema de mortalidade infantil no município)"; e uma Unidade Polivalente Geral, "complementada por uma rede de Postos de Saúde nos

[167] PUG, 1969, p. 93

bairros mais populosos e equipada para atender os bairros mais distantes" (PUG, 1969: 99). O número total de leitos necessários para atender a população até 1980 é de 3.650 leitos, "devendo a maior parte dos equipamentos desse setor ser fornecido pelo Estado ou simplesmente subvencionado pela Prefeitura, junto a entidades privadas, deixa-se de estimar o valor dos investimentos necessários." (idem, p. 100)

A prática

Educação. O recenseamento geral realizado pelo IBGE em 1980 "apurou que a população alfabetizada está assim disposta: com instrução elementar 161.968, com primeiro grau completo 42.649, com segundo grau completo 23.598, com instrução superior 6.680" (EPLAD, 1983: 35).

A meta definida no PUG (1969), de atender 71.344 crianças e adolescentes de 7 a 14 anos até o ano de 1980, foi ultrapassada em 71% em função dos investimentos realizados pelo Governo do Estado no Município de Guarulhos na década de 1970: "Segundo dados fornecidos pela Secretaria da Educação do Estado, [...] 122.100 alunos [estudam] no primeiro e segundo graus" (EPLAD, 1983: 35).

Em relação à saúde foi executada 63% da meta estabelecida pelo PUG, ou seja, dos 3.650 leitos hospitalares previstos para 1980, alcançou-se 2.300[168] em 1983. No entanto, os três equipamentos de saúde previstas no Plano foram instalados no município: um Hospital Geral da Comunidade, um Hospital Infantil e uma Unidade Polivalente Geral. O primeiro, com a denominação de Hospital Geral de Guarulhos, com os 300 leitos previstos do PUG (1969), foi construído pelo Governo do Estado de São Paulo no Conjunto Habitacional Zezinho de Magalhães Prado, CECAP e inaugurado em 2000. O segundo foi instalado na Santa Casa local com ampliação do atendimento – o Hospital Municipal da Criança e do Adolescente. O terceiro

[168] EPLAD, 1983, p. 35

(Unidade Polivalente Geral) foi construído na periferia da cidade – o Centro de Especialidades Médicas São João, entre 2009 e 2016[169].

Reorganização administrativa para o planejamento urbano

O discurso

> [...] propõe-se a substituição da Assessoria de Planejamento e Orçamento (Fig. ...) pelo Escritório de Planejamento de Guarulhos (EPLAG), conforme anteprojeto de leis e organograma, já discutidos com a *Comissão de Organização Administrativa*. [Grifo nosso] (PDDIG/PUG, 1969: 112)

> Propõe-se, ao mesmo tempo, a criação do Conselho de Desenvolvimento do Município, como meio de integração e participação das chefias de cúpula do processo de planejamento. O Conselho de Desenvolvimento poderá sugerir, por sua vez, a criação de Conselhos Consultivos, composto de representantes da comunidade conforme a necessidade e a conveniência dos trabalhos. [Grifo nosso] (PDDIG/PUG, 1969: 113)

Segundo proposta do PUG, a Assessoria de Planejamento e Orçamento passaria a ser denominada Escritório de Planejamento de Guarulhos (EPLAG), com duas competências gerais: uma relacionada à administração geral e outra relativa ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. A proposta do PUG inova atribuindo ao EPLAG a competência de "desenvolver em todos os setores da administração os processos de planejamento, coordenação e controle" e "coordenar e integrar o planejamento local com as diretrizes dos planos nacionais, estaduais e regionais", por exemplo[170]. Dessa forma, a proposta tem o objetivo de expandir o campo de ação da APO, caracterizada como um órgão de assessoramento do Chefe do Executivo.

> A Assessoria de Planejamento e Orçamento tem por finalidade:

[169] PMG, 2016, p. 38
[170] PUG, Vol. 2, 1969: Anexo III – Lei da Criação do EPLAG

elaborar e manter atualizado o Plano Diretor do Município, assim como controlar a sua execução, administrar as normas relativas ao zoneamento e controle de loteamentos;

elaborar e coordenar os projetos de obras públicas e os planos de programas do
Governo Municipal;

elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento geral da Prefeitura. (GUARULHOS, Lei nº 1.286, de 30 de junho de 1967, Art. 4º)

APO	**EPLAG (proposta PUG)**
Plano diretor	Plano diretor
Projetos de obras públicas	
Zoneamento e loteamento	
	Processo de planejamento, coordenação e controle
	Melhor atendimento da população
	Orçamento plurianual de investimentos
Proposta e execução orçamentária	Orçamento programa anual

Quadro comparativo de competências

A prática

O projeto de lei do Escritório de Planejamento de Guarulhos (EPLAG) prosperou com outras denominações. A Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO), criada em 1967 na gestão do prefeito Waldomiro Pompêo, continuou atuando até o final da administração do interventor federal Jean Pierre Herman de Moraes Barros, quando foi substituída pela Secretaria de Planejamento (SP) em 1971 e no ano seguinte pela Secretaria de Planejamento e Finanças. Em 1981, durante a gestão do prefeito Néfi Tales, volta a ser denominada Secretaria de Planejamento, perdurando até 1992. Nesse ano, uma nova reforma é realizada na gestão do prefeito Paschoal Thomeu e a Secretaria de Planejamento passa a ser denominada Secretaria

de Economia e Planejamento. A última reforma administrativa ocorre em 2004, adquirindo o formato atual - Secretaria de Desenvolvimento Urbano. (Vide quadro abaixo)

Órgão responsável pelo planejamento urbano	**Lei**	**Período**	**Tempo**
Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO)	1.286, de 30/06/1967 (Prefeito Waldomiro Pompêo)	1967 a 1971	4 anos e 1 mês
Secretaria de Planejamento (SP)	1.649, de 12/07/1971 (Interventor Federal Jean Pierre de Moraes Barros)	1971 e 1972	1 ano e 3 meses
Secretaria de Finanças e Planejamento (SFP)	1.769, de 11/10/1972 (Interventor Federal Jean Pierre de Moraes Barros)	1972 a 1974	1 ano e 5 meses
Secretaria de Planejamento (SP)	1.926, de 02/04/1974 (Prefeito Waldomiro Pompêo)	1974 a 1981	7 anos e 8 meses
Secretaria de Planejamento (SP)	2.545, de 30/12/1981 (Prefeito Néfi Tales)	1981 a 1992	11 anos
Secretaria de Economia e Planejamento (SEP)	4.213, de 30/12/1992 (Prefeito Paschoal Thomeu)	1992 a 2004	11 anos
Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU)	6.007, de 29/03/2004 (Prefeito Elói Pietá)	2004 em diante	11 anos e 3 meses até 2016

Quadro de evolução da APO

A Secretaria de Economia e Planejamento, com a incumbência de coordenar, organizar e administrar o sistema de planejamento, coordenar as atividades que envolvam mais de um órgão ou entidade, coordenar o planejamento, desenvolvimento e operar os sistemas de informação, bem como as demais atividade relativas à informática, formular a política de desenvolvimento socioeconômico do Município, realizar o planejamento global do município, elaborar e acompanhar o orçamento público, fixar diretrizes e propor a execução do Plano Diretor, fixar normas e conceder autorização para uso e ocupação do solo, - coordenar órgão colegiado para proposituras de alteração, reforma ou implantação de estruturas organizacionais, e formular e gerir a política econômica do Município, foi organizada em quatro unidades básicas: Gabinete do Secretário, Departamento de Planejamento, Departamento de Controle e Gestão e Departamento de Processamento de Dados[171].

Até o ano 2000, a Secretaria de Economia e Planejamento foi responsável pelo planejamento municipal e pelos projetos de equipamentos comunitários, cabendo aos demais órgãos a execução das obras e serviços.

O Programa de Modernização Administrativa da Prefeitura Municipal iniciado em 2001 culminou com a transformação da Secretaria de Economia e Planejamento em Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Os sistemas de informação, a informática, o orçamento público e os estudos de modernização administrativa passaram para outras Secretarias Municipais.

O campo funcional da SDU foi modificado, passando a ser responsável pela gestão, licenciamento e controle urbano. Seu campo de atuação passa a ser o planejamento, elaboração e implementação do desenvolvimento urbano no município, a elaboração e implementação, em conjunto com as demais secretarias, do Plano Diretor do Município e dos planos e instrumentos dele decorrentes, o planejamento e implementação da política de licenciamento urbano relacionado ao uso e ocupação do solo e o planejamento e implementação da política de fiscalização para o controle urbano no município[172].

[171] Lei Municipal nº 4213, de 30 de dezembro de 1992
[172] GUARULHOS. Lei Municipal nº 6.007, de 29 de maio de 2004

Com a implantação do Programa de Modernização Administrativa, as Secretarias e órgãos da administração indireta passaram a cuidar das demais políticas públicas.

Considerações finais sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (1969)

O Plano, iniciado em 1968, foi finalizado em 1969, no último ano da gestão do prefeito Waldomiro Pompêo. Nesse mesmo ano, ocorreram as eleições municipais, vencendo o pleito Alfredo Antonio Nader, vice prefeito. Como se tratava de continuidade administrativa, provavelmente a Lei do Plano foi postergada para enviar à Câmara no ano seguinte. "Tomando posse a 1º de janeiro de 1970 [...] o seu mandato foi interrompido no final do primeiro semestre do ano pela Intervenção Federal, quando foi nomeado Interventor o Dr. Jean Pierre Hermann de Moraes Barros que governou a cidade até 1972 [...]"[173]

Quando chegou a Guarulhos, o interventor federal precisava de planos e projetos para administrar a cidade. O PUG foi revisado e aprovado através de Lei Municipal no final de 1971. A Lei incorpora o Relatório Final contendo, entre outros elementos, dois capítulos do PUG elaborado em 1969: o primeiro capítulo sobre o caráter do Plano de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos, e o terceiro, referente às análises setoriais e pesquisas. O "segundo capítulo, de elaboração posterior, introduz alterações e opções ao Plano inicial e consta do volume anexo denominado *Revisão e Atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos*[174].

[173] ROMÃO, NORONHA, 1980: 140)
[174] GUARULHOS. Lei Municipal nº 1.689, de 30 de dezembro de 1971

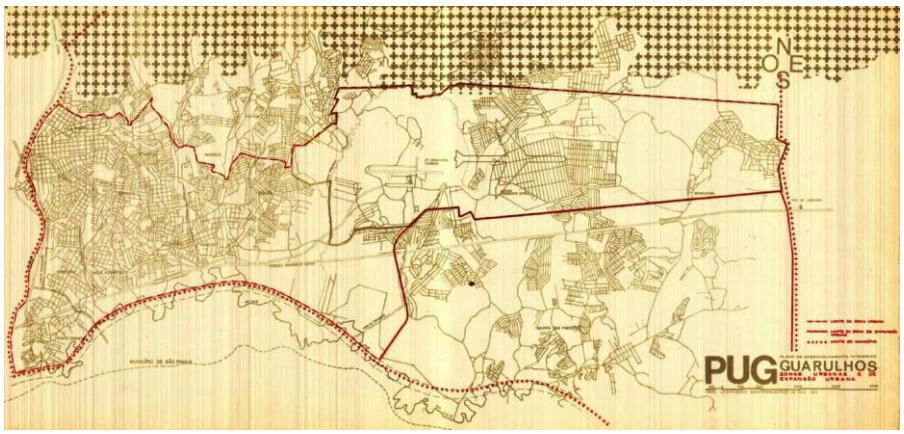


Figura 39 – Mapa da Zona Urbana e Zona de Expansão Urbana propostas, PUG 1969

Figura 40 – Mapa do Uso do solo proposto, PUG 1969

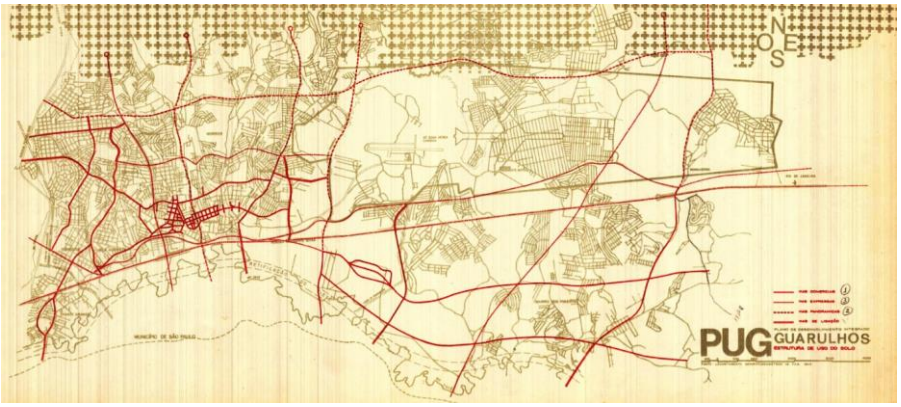


Figura 41 – Mapa do Sistema viário proposto, PUG 1969

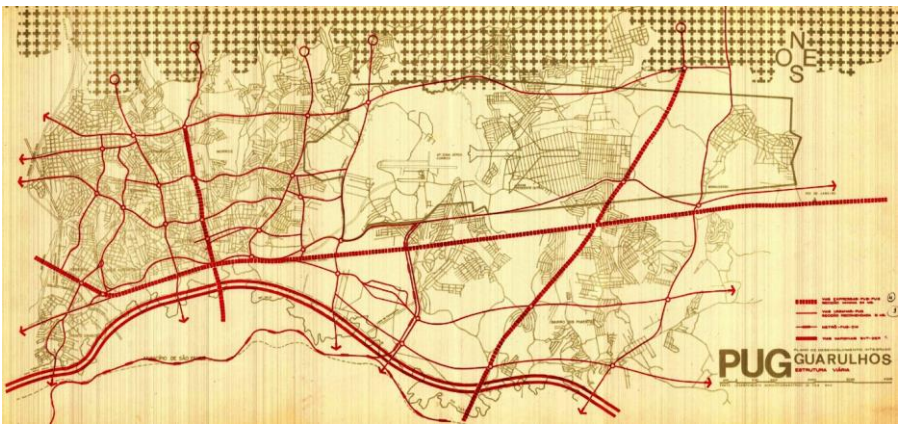


Figura 42 – Mapa da Estrutura viária proposta, PUG 1969

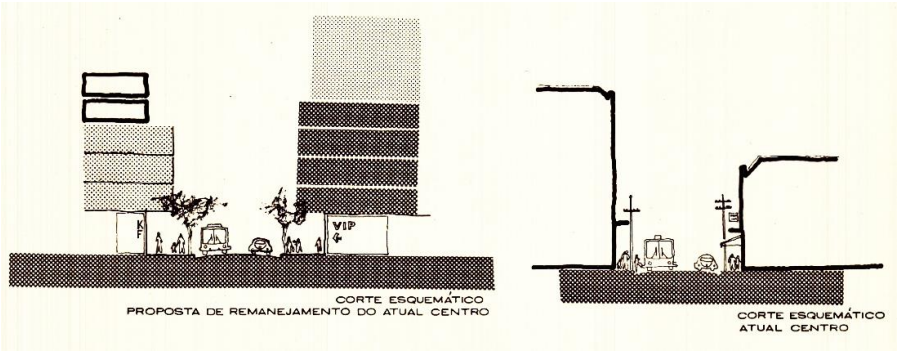


Figura 43 – Cortes esquemáticos do centro atual e centro proposto, PUG 1969

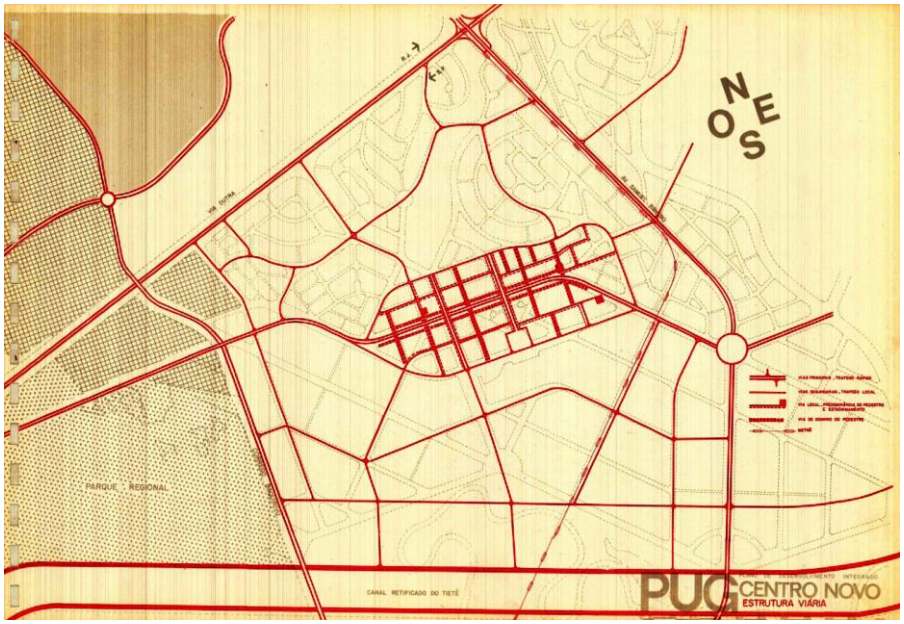


Figura 44 – Planta do Centro Novo proposto, PUG 1969

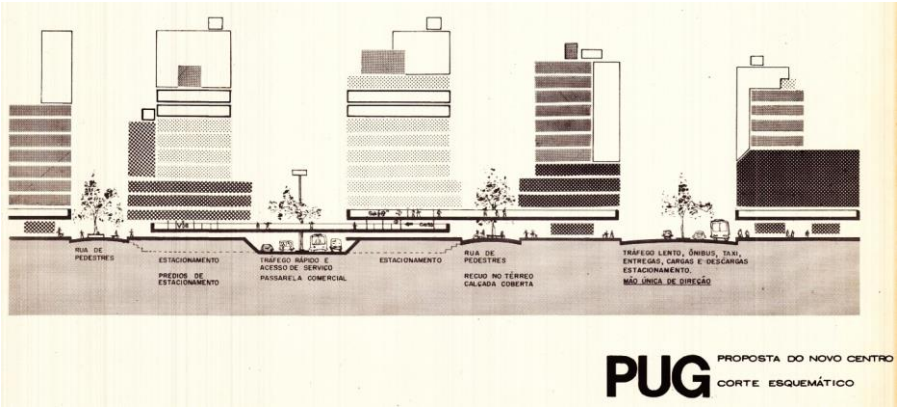


Figura 45 – Corte esquemático do Novo Centro, proposta PUG 1969

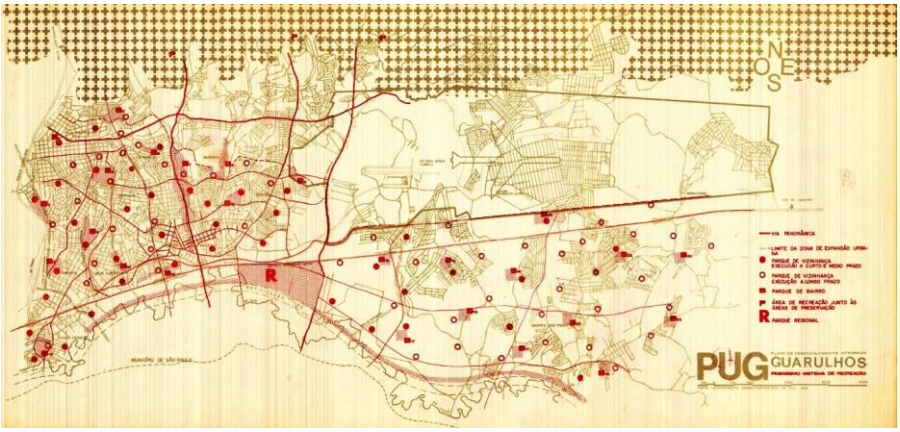


Figura 46 – Mapa do Sistema de Parques proposto, PUG 1969

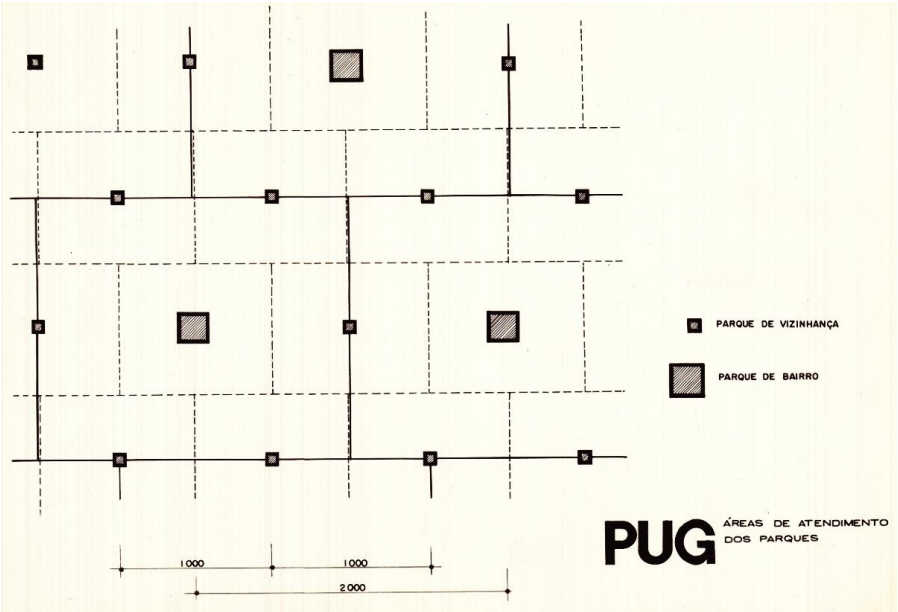


Figura 47 – Áreas de atendimento dos parques, proposta PUG 1969

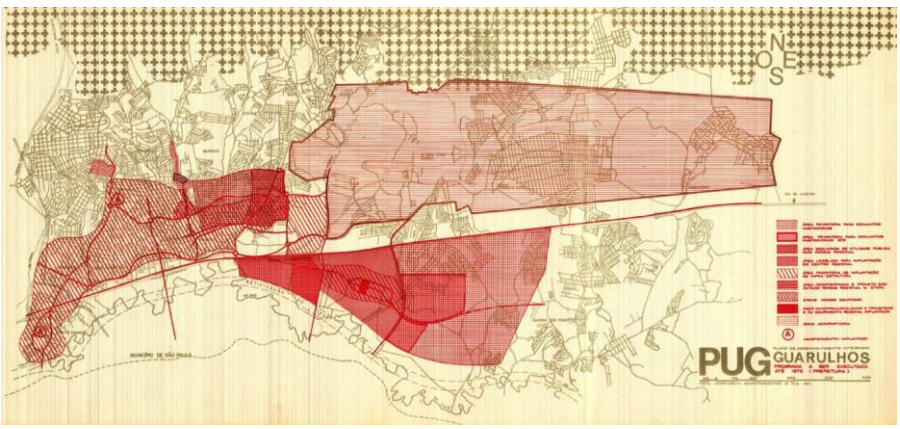


Figura 48 – Mapa do Programa a executar até 1972, PUG 1969

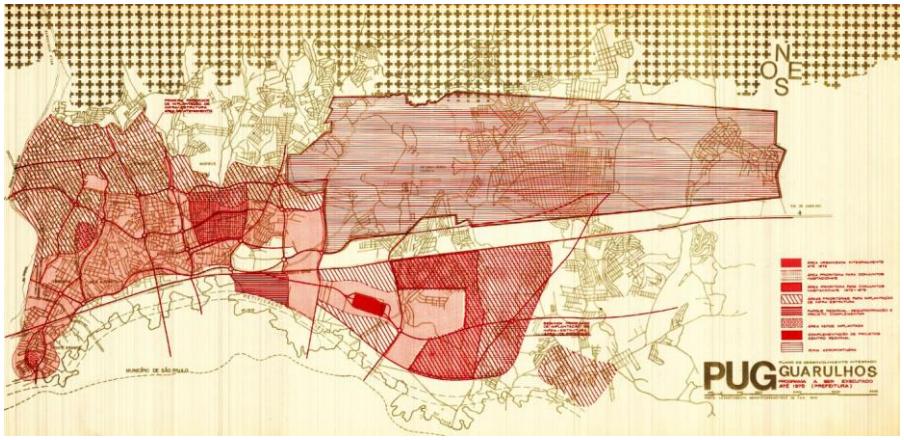


Figura 49 – Mapa do Programa de Ação até 1975, PUG 1969

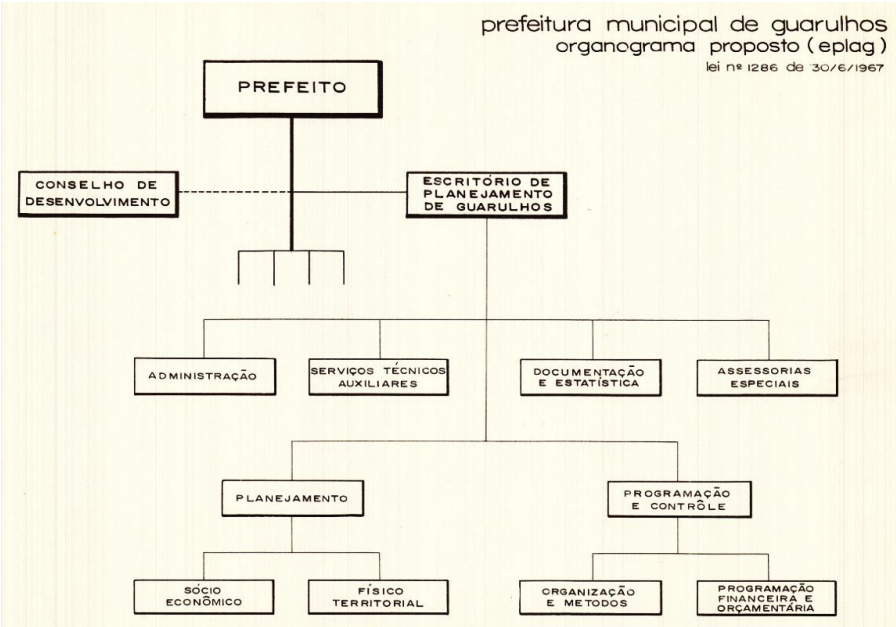


Figura 50 – Organograma do Escritório de Planejamento de Guarulhos (EPLAG), proposta PUG 1969

O discurso é caracterizado pelas propostas contidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos e no Plano Urbanístico de Guarulhos, desenvolvido pela SD Consultoria, responsável pelos aspectos socioeconômicos e administrativos e pelo escritório Jorge Wilheim Arquitetos Associados, responsável pelos aspectos urbanísticos.

Para a definição das propostas, foram realizados levantamentos de dados, análise desses dados resultando em um diagnóstico e um prognóstico da situação municipal, com base nos quais definiram-se as propostas de desenvolvimento urbano, econômico, social e administrativo.

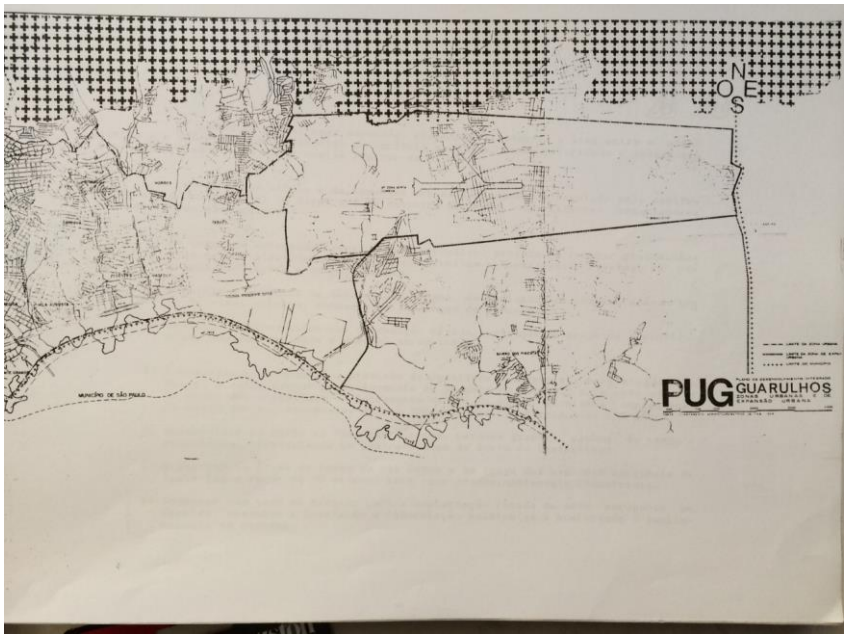
A Cidade de Guarulhos em 1969 é caracterizada pela fragmentação, ou seja, composta por loteamentos sem uma estrutura urbana que os oriente. O PUG propõe então uma estruturação urbana com base em três elementos: uso do solo, sistema viário principal e área aeroportuária.

Inicia-se o discurso com a proposta de delimitar a zona urbana, as áreas de expansão urbana, a área rural e uma grande área destinada à implantação do novo aeroporto internacional metropolitano, em área expandida a partir da Base Aérea de São Paulo, em Cumbica (ver Mapa 4).

A Zona Urbana abrange o território Oeste do município definido pelo rio Cabuçu, loteamentos parcialmente ocupados ao Norte, limites da Área Especial Aeroportuária, rio Baquirivu-Guaçu e avenida Santos Dumont a Leste e rio Tietê ao Sul. A ideia principal do PDDIG – PUG é concentrar os investimentos públicos nessa zona.

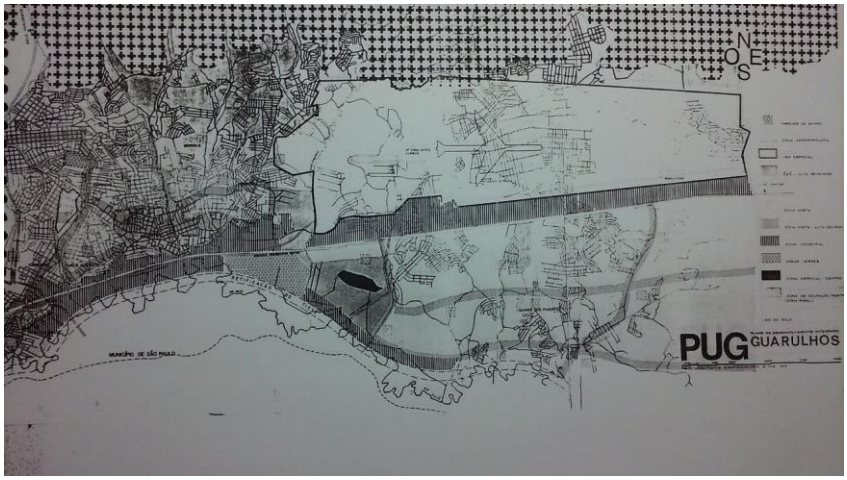
A Zona de Expansão Urbana é limitada então pelo rio Tietê ao Sul, avenida Santos Dumont a Oeste, limite com a área destinada ao novo aeroporto ao Norte e município de Arujá a Leste.

A Zona Rural situa-se ao Norte da zona de expansão urbana e da zona especial aeroportuária.



Mapa 4 – Zona Urbana, Zona de Expansão Urbana e Zona Rural. Proposta PUG 1969.

Como o objetivo é concentrar os investimentos públicos na Zona Urbana, as diretrizes para o uso do solo foram concentradas nessa região, subdividindo-a em oito zonas de uso: Zona Especial Aeroportuária, Zona Mista de Alta Densidade, Zona Industrial, Zona Especial Centro Novo, Zona Especial Áreas Verdes, Zona Especial Padre Bento, Zona de Ocupação Restrita (rural), e Zona Mista (**vide Mapa 5**). Como parte das diretrizes de uso do solo, são propostos 17 futuros Parques de Bairro: Ponte Grande, Itapegica, Vila Galvão, Torres Tibagi, Jardim Flor da Montanha, Maia, Padre Bento, Vila Augusta, Bom Clima, Jardim Ipanema, Centro Novo, Jardim Cumbica, Cumbica Industrial (2), Jardim Centenário, Cidade Parque Alvorada, Jardim Normandia, Jardim Pimentas.



Mapa 5 – Uso do solo. Proposta PUG 1969

Zona Especial Aeroportuária. Área definida pela Base Aérea de Cumbica, Jardim São Geraldo e parte da região do Taboão a Oeste, Jardim Santos Dumont e região do São João ao Norte, Jardim Nova Bonsucesso a Leste e limites da Base Aérea, Jardim Presidente Dutra e Bonsucesso ao Sul.

Zona Mista de Alta Densidade. Ponte Grande, futura avenida no antigo leito da estrada de ferro, eixos da rua Sete de Setembro na Vila Galvão, avenida Emílio Ribas, avenida Tiradentes, avenida Santos Dumont, futura avenida Leste-Oeste entre a Via Dutra e o rio Tietê, e futura avenida marginal do rio Tietê.

Zona Industrial. Ao longo da Via Dutra – de ambos os lados desde a Ponte Grande e Itapegica até o Macedo, e do lado Norte desde o rio Baquirivu Guaçu até as proximidades do Jardim Nova Bonsucesso – e futura avenida marginal do rio Tietê, no trecho entre o rio Baquirivu Guaçu até as proximidades do Jardim Santo Afonso.

Zona Especial do Novo Centro. Área destinada à implantação do projeto urbano do Novo Centro da Cidade de Guarulhos, com vias de tráfego rápido e acesso de serviço, passarelas comerciais, vias de tráfego lento com mão única de direção (ônibus, táxis, entregas, cargas e descargas,

estacionamento), ruas de pedestres, edifícios de estacionamento. Edifícios com recuos no térreo (calçadas cobertas).

Zona Especial de Áreas Verdes. Destinada ao parque da cidade em área situada entre o lado sul da Via Dutra, o rio Tietê e o rio Baquirivu Guaçu.

Zona Especial do Instituto Padre Bento. Situado na região de Gopouva.

Zona de Ocupação Restrita (zona rural). Todo o setor Norte do município, onde se localizam as serras da Cantareira e Ituverava, as represas do Cabuçu e Tanque Grande, as ruínas das Lavras Velhas do Geraldo.

Zona Mista. As áreas restantes.

Desenvolvimento urbano: mobilidade (sistema viário, de circulação e de transportes)

Vias Expressas, com seção de 54 m:

a) Via Dutra e na altura de Vila Augusta, derivação em direção a Itapegica, ligando-se à Via Fernão Dias
b) Avenida de fundo do vale do ribeirão dos Cubas, atual Paulo Faccini
c) Avenida norte-sul. Aproveitando a Avenida José Miguel Ackel, desde a rodovia marginal do rio Tietê até as proximidades do Parque Santos Dumont, conectando com uma via Leste-Oeste

Vias Urbanas, com seção de 31 m:

a) Malha concentrada na região central, a Oeste do município
b) Conexão com a região do Novo Centro
c) Conexão com os Parques de Serra

Metrô:

a) Linha de interligação entre a rede ferroviária e o aeroporto, tangenciando o Novo Centro

b) A linha atravessa a Via Dutra, a Via Leste-Oeste proposta (via vale dos Cubas – Pimentas), a via Leste-Oeste ao sul, a rodovia marginal do rio Tietê.
c) Estações no Novo Centro e no Aeroporto

Segundo o PUG 1969, "para que esta estrutura possa realmente servir de suporte às múltiplas atividades e deslocamentos desejáveis, ela deverá ter as seguinte características: ver p. 32 do PUG)"

Desenvolvimento social.

Desenvolvimento econômico.

Proposta de legislação de desenvolvimento municipal[175]

Lei do Plano Diretor (Anexo I), Regulamento da Lei do Plano Diretor (Anexo II) e Lei de Criação do EPLAG (Anexo III).

Lei do Plano Diretor

A proposta da Lei do Plano Diretor cuida das Disposições Preliminares, das Diretrizes Urbanísticas (estrutura viária, uso do solo, loteamento, edificações), Diretrizes Socioeconômicas (desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e educacional), Diretrizes Institucionais (princípios norteadores da ação administrativa, instrumentos básicos da ação administrativa) e Disposições Gerais e Transitórias.

Regulamento da Lei do Plano Diretor

A Lei do Plano Diretor seria regulamentada por um decreto detalhando as diretrizes para a zona urbana e de expansão urbana, as zonas de predominância industrial, as zonas de predominância comercial e subzonas de adensamento com predominância comercial, a zona mista e as zonas especiais.

[175] Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos, SD Consultoria de Planejamento Ltda./Jorge Wilheim Arquitetos Associados, 1969, Exemplar nº 034

Criação do CONDEM e do EPLAD

A terceira proposta de legislação de desenvolvimento institucional-administrativo é a criação do Conselho de Desenvolvimento do Município, e a transformação da Assessoria de Planejamento e Orçamento em Escritório Municipal de Planejamento fixando sua estrutura.

O Conselho de Desenvolvimento do Município, pela proposta apresentada, seria um órgão diretamente subordinado ao Prefeito, composto pelo próprio Prefeito, na função de presidente do conselho, pelo chefe do Escritório de Planejamento de Guarulhos, pelo chefe da Procuradoria Judicial, os diretores dos Departamentos de Administração e Fazenda, os chefes das Divisões de Educação e Cultura, de Higiene e Saúde, de Obras e Serviços Públicos, pelo dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto, e por um representante da Câmara Municipal escolhido pelos Vereadores, cada um com seu suplente. Segundo a proposta, a composição do Conselho de Desenvolvimento deverá acompanhar a atualização da estrutura administrativa municipal "de forma a garantir a representação dos órgãos de cúpula" (Art. 2º, Parágrafo 1º). Esse conselho teria as atribuições de colaborar com o prefeito da definição da política geral de desenvolvimento do município; propor incentivos para iniciativas de grande interesse e restrições àquelas atividades que conflitem com o desenvolvimento do município; promover a divulgação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município; e desempenhar outras atividades compatíveis com suas finalidades. Além dessas atribuições, o Conselho poderia "propor a organização de Conselhos Consultivos compostos por representantes da comunidade escolhidos pelo prefeito entre cidadãos de reconhecida idoneidade, experiência e capacidade"; dessa forma, "o Conselho de Desenvolvimento tomará conhecimento das aspirações e necessidades coletivas e divulgará os objetivos e metas dos planos da administração municipal (Art. 4º, p. III-2).

A Assessoria de Planejamento e Orçamento – APO, criada em 30 de junho de 1967 pela Lei nº 1.286 e regulamentada pelo Decreto nº 1.788 em 21 de julho de 1967, receberia a denominação de *Escritório de Planejamento de*

Guarulhos (EPLAG). O EPLAG seria diretamente subordinado ao prefeito, com dois blocos de competências: um relativo à administração em geral e outro referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. "Quanto à administração em geral, e de acordo com a proposta, o EPLAG teria a competência de desenvolver em todos os setores da administração os processos de planejamento, coordenação e controle; examinar com todos os órgão da administração, a qualidade e a eficiência das operações administrativas e da prestação de serviços, propondo as medidas necessárias para o atendimento da população; coordenar e elaborar as propostas de orçamento plurianual de investimentos e do orçamento-programa anual do município; coordenar e integrar o planejamento local com as diretrizes dos planos nacionais, estaduais e regionais; elaborar o relatório anual das atividades do Escritório" (Art. 6º, Inciso I, alíneas "a" a "e"). Quanto ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, o EPLAG teria a competência de elaborá-lo e encaminhá-lo para aprovação; propor as medidas necessárias para a implementação do Plano; realizar pesquisas e análises nos setores socioeconômico, administrativo e territorial; coordenar a elaboração dos orçamentos anuais referentes aos projetos e programas do Plano; acompanhar a execução física e financeira dos programas, avaliar os resultados e apresentar os relatórios; promover atividades relacionadas com a documentação, informação e divulgação do plano; supervisionar e controlar projetos e medidas administrativas que tenham relação com o plano" (Art. 6º, Inciso II, alíneas "a" a "h").

Para dar conta dessas competências, é proposta uma estrutura para o EPLAG composta por três unidades: Planejamento, Programação e Controle, e Unidades Auxiliares.

A Unidade de Planejamento compreende um Setor Socioeconômico e um Setor Físico-territorial, com a competência de formular planos e elaborar projetos relacionados com esses aspectos do desenvolvimento integrado do município, e elaborar estudos e projetos pertinente ao uso do solo, à urbanização e à infraestrutura.

A Unidade de Programação e Controle, é composta, na proposta, pelo Setor de Organização e Métodos, à qual compete promover estudos e pesquisas tendentes a aperfeiçoar a administração municipal, e pelo Setor de Programação Financeira e Orçamentária, responsável pela coordenação e elaboração das propostas de orçamento plurianual de investimentos, do orçamento-programa anual e controle periódico do andamento de todos os projetos e programas em execução (Art. 7º, Incisos I e II).

As Unidades Auxiliares propostas são as Assessorias Especiais, o Setor de Documentação e Estatística, o Setor de Serviços Técnicos Auxiliares e o Setor de Administração. As Assessorias Especiais teriam a competência de "elaborar pareceres, instrumentos legais e outros trabalhos necessários de natureza técnica" (Art. 7º, Inciso III, alínea "a"). O Setor de Documentação e Estatística, com a competência de "elaborar e coordenar todas as atividades relacionadas com as informações, pesquisas e análises estatísticas, cadastramento bem como organizar a biblioteca especializada" (Art. 7º, Inciso III, alínea "b"). Ao Setor de Serviços Técnicos Auxiliares compete executar desenhos de mapas, plantas, gráficos e demais trabalhos congêneres relacionados com as atividades do Escritório [EPLAG]" (Art. 7º, Inciso III, alínea "c"). O Setor de Administração teria a competência de "executar as atividades de expediente, material e pessoal do EPLAG" (Art. 7º, Inciso III, alínea "d").

O contexto político ao término do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

Em 31 de janeiro de 1970, termina a gestão do prefeito Waldomiro Pompêo, com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos concluído. No entanto, não se conseguiu aprovar a lei do Plano Diretor até o final do mandato do prefeito e dos vereadores, mas permaneceram as propostas técnicas para revisão e atualização na próxima administração municipal.

No final de 1969, o vice-prefeito Alfredo Nader, contador, também do MDB, é eleito prefeito." (PIETÁ, 1993: 46). O Plano Urbanístico de Guarulhos – PUG concluído em 1969 seria retomado em 1971.

Em 31 de janeiro de 1970 "a Câmara compromissa e empossa o Prefeito Alfredo Antonio Nader e seu vice Oswaldo de Carlos." (RANALI, 1987: 56). Entretanto, em menos de cinco meses o prefeito eleito perde o mandato.

> "13-6-1970. Perde o mandato, cassado por ato do Presidente da República, com base no AI-5, o prefeito Alfredo Antonio Nader que fora empossado em 31.1.1970. [...]. Assume o cargo de interventor federal em Guarulhos, o bel. Jean Pierre [Herman] de Moraes Barros." (RANALI, 1987: 58)[176]

Na elaboração da revisão do PUG 1969, com a finalidade de transformar suas diretrizes em lei, várias alterações foram realizadas. Essas alterações serão detalhadas no próximo capítulo.

O legado

Parte da rede de Parques de vizinhança e de bairro propostas no Plano de 1969 tornaram-se realidade nas duas décadas seguintes. O maior parque da cidade o Parque Maia foi inaugurado no final de 1972, sendo complementado nos anos seguintes. A avenida de fundo de vale que recebeu a denominação de avenida Paulo Faccini foi iniciada em 1971 e completada nas duas décadas seguintes. Com a construção da ligação com a rodovia Presidente Dutra, essa avenida tornou-se a entrada principal da cidade, em conjunto com a avenida Tiradentes, também proposta no Plano.

[176] Segundo Ranali (1987: 56), o prefeito Alfredo Nader fora "acusado de improbidade na contratação de obra pública. O processo, elaborado com fulcro em peças do SGI (Serviço Geral de Investigações), agência da CGI (Serviço Geral de Investigações), em São Paulo, serviu de base a uma denúncia que envolveu apenas parte dos apontados, num longo, conturbado e confuso relatório do SGI. O processo tramitou pela 1ª Vara Criminal de nossa Comarca. No seu término foi tido como ato violento e atentatório aos direitos humanos das pessoas envolvidas, e taxando o processo de *tipicamente kafkiano* e que *em momento algum conseguiu-se nos autos caracterizar-se como irregular o contrato celebrado entre o co-réu Julian e a Municipalidade,* o magistrado *Joaquim Garcia Filho* em sentença prolatada em 4.12.1978, absolveu os envolvidos por *absoluta falta de provas.* [...] O Tribunal de Justiça do Estado, por *unanimidade*, manteve a sentença absolutória."

4.2.3 Plano Grinover, o plano vira lei, 1971

Contexto nacional

No ano de 1971 vigora no país o regime militar. Desde o dia 30 de outubro de 1969, governa o país o general-presidente Emílio Garrastazu Médici, que permaneceria do poder até 15 de março de 1974.

> "Médici deu início àquele que talvez tenha sido o período mais repressivo da história do Brasil. O governo Médici também se transformaria num dos período mais esquizofrênicos na vida da nação: oficialmente tudo ia às mil maravilhas – o Brasil era o 'país grande' que ninguém segurava, o 'país que vai pra frente'. Enquanto isso, nos porões da ditadura, havia tortura, repressão e morte"[177]

É nesse ano que surge o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND – 1972/1974)[178]. O I PND define vários programas de investimentos, entre eles, o Programa de Implantação dos Corredores de Transportes.

Na determinação da estratégia regional para efetivar a integração nacional, no sentido de consolidar o núcleo desenvolvido do Centro-Sul, estabelece-se como uma das metas a criação de regiões metropolitanas, o controle da poluição e a construção da estrutura integrada de indústria e tecnologia. Essa duas áreas, transportes e consolidação do desenvolvimento dos Estados componente da região Centro-Sul, tem impactos diretos na organização do espaço físico dos municípios.

Conforme BUENO (2003), ao longo dos primeiros quatro anos do governo, o país experimenta o crescimento econômico a que se deu o nome de 'milagre econômico': baixos índices de inflação (18% ao ano), PIB crescente (11 a 13% ao ano), 'febre' de investimentos, grandes obras e muito dinheiro com juros baixos vindo do exterior.

A crise do petróleo iniciada em 1974 traz como consequência a retração do capitalismo internacional, e junto com ela, surge a outra face da política

[177] BUENO, 2003, P. 375
[178] Lei Federal nº 5.727, de 4 de novembro de 1971

econômica: a concentração de renda criando um fosso social separando ricos e pobres, e crescimento desmedido da dívida externa. "O país ia bem, e o povo, de mal a pior" (BUENO, 2003: 375).

Contexto paulista

Estamos em 1970, ano da elaboração do primeiro plano para a região metropolitana da Grande São Paulo, o PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado[179]. O PMDI foi elaborado durante a gestão do governador do Estado de São Paulo, Roberto de Abreu Sodré, da Aliança Renovadora Nacional – Arena (1967-1971), antecipando-se às ações necessárias para a criação da região metropolitana de São Paulo, prevista no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND – 1972/1974)

Em 3 de outubro desse ano, a Assembléia Legislativa do Estado elege o novo governador do Estado, Laudo Natel, para cumprir o mandato de 15 de março de 1971 a 15 de março de 1975.

No primeiro ano de sua gestão, é aprovada a Lei Complementar nº 54 à Lei Orgânica dos Municípios[180], condicionando a liberação de recursos financeiros do Estado aos Municípios à elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado PDDI).

> Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado, ao Município que não tiver seus programas de ação baseados em um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, ainda que simples, mas orientado para um gradativo aperfeiçoamento comprovando que o Município iniciou um processo de planejamento permanente. (Artigo 2º da Lei Complementar).

A Lei estabelece também que o prazo de entrega do PDDI será fixado por decreto estadual.

---

[179] Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. *Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1993/2000: proposta/ Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.*. – São Paulo: EMPLASA, 1994, p. 19.

[180] Lei Complementar nº 54, de 17 de dezembro de 1971

Essa disposição legal acelerou ou foi um dos fortes argumentos, para a aprovação de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado dos Municípios no Estado de São Paulo, interessados em conseguir recursos estaduais para a realização de obras e serviços.

Contexto municipal

Em 1971 Guarulhos tem cerca de 267.400 habitantes. Segundo consta no PDDIG (1971), existem em Guarulhos mais de 700 indústrias, com uma média de 35 pessoas ocupadas por empresa, totalizando cerca de 24.500 industriários (9% da população).

A indústria provoca a imigração de pessoas à procura dos empregos industriais. Uma grande parte desse contingente, vindo das zonas rurais da região Nordeste, do interior de São Paulo, do norte do Paraná e do sul de Minas Gerais tem baixa qualificação para o emprego industrial. Essas famílias sobrevivem à custa de trabalho informal e sem renda para adquirir lotes ou adquirir sua casa, passam a ocupar áreas públicas reservadas em loteamentos, surgindo as primeiras favelas no ano passado. A grande demanda pela moradia resulta no surgimento de uma grande quantidade de loteamentos com ou sem a aprovação da Prefeitura, originando uma malha urbana desarticulada e uma grande carência de equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e outros, e de infraestrutura urbana.

É esse o contexto que o interventor federal Jean Pierre Herman de Moraes Barros encontra ao assumir a Prefeitura em meados de 1970, substituindo o prefeito Alfredo Antonio Nader. O prefeito foi eleito para a gestão 1970-1973, mas teve seu mandato interrompido em 13 de junho de 1970, em razão de sua cassação pelo Governo Militar. A Câmara Municipal tem 17 vereadores, sendo 12 da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e cinco do Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

> “A Câmara tinha 17 vereadores. Cinco eram do MDB e 12 da Arena. Na época eram dois partidos. Muito embora eu votasse na Arena, eu nem filiado à Arena era. [Quando assumi], recebi uma recomendação: - Você não vai lá para fazer política, vai para cumprir as funções de prefeito. Então, nunca me meti em política, na política de Guarulhos, mesmo depois ao final da gestão, quando me convidaram para sair candidato. (BARROS, 2015: entrevista)

A cidade se expande cada vez mais. Segundo o IBGE, Guarulhos passa de 101.273 habitantes em 1960 para 237.900 em 1970. Na década de 1960, a população cresceu 136.627 habitantes; um acréscimo de 8,92%. Para enfrentar os desafios urbanos, sociais e econômicos, a administração anterior do prefeito Waldomiro Pompêo, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), iniciou o processo de planejamento urbano, mas também econômico e social com a criação da Assessoria de Planejamento e Orçamento em 1967 e posteriormente com a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado em 1969.

Para avançar no processo de planejamento urbano, é preciso um instrumento atualizado para servir de base ao esse processo: o levantamento aerofotogramétrico. Com ele, também era possível elaborar um plano de abastecimento de água e um plano de coleta de esgoto para a cidade que crescia.

Assim, em 1970 a Prefeitura Municipal contrata esse levantamento, ficando de fora alguns loteamentos ainda não ocupados ao norte, leste e sudeste do território municipal (Mapa 21).

O levantamento aerofotogramétrico, importante ferramenta para o planejamento urbano, foi realizado em 1970 pela VASP Serviços Aerofotogramétricos.

> Quando cheguei em Guarulhos, [...] o Scanavacca veio um dia falar comigo: nós temos a possibilidade de firmar um contrato, não sei se já tinha sido feito na época do Pompêo, do Alfredo Nader, que era fazer o serviço de aerofotogrametria; só está dependendo de nós termos dinheiro, e acho que dinheiro tem, vai dar para pagar à vista. Eu chamei [a VASP] e eles fizeram. (BARROS, 2015: depoimento)

Mapa 21 - Levantamento aerofotogramétrico 1970. Área de cobertura. Foto da cópia do mapa original.

Com esse levantamento, foi possível detectar a concentração dos 267.400 habitantes na região oeste de Guarulhos, mancha urbana fragmentada onde se situa o centro da cidade (Mapa 22).

Figura 22 – Área ocupada, Guarulhos, 1970. Foto da cópia do mapa original, PDDIG 1971

O levantamento aerofotogramétrico realizado em 1970 demonstra a ocupação urbana rarefeita e vazios urbanos da maior parte do arco formado ao redor da Base Aérea de São Paulo em Cumbica (Mapa 22).

A proposta do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado/Plano Urbanístico de Guarulhos é concluída em 1969, atendendo as diretrizes contidas no Decreto-Lei de Organização dos Municípios do Estado de São Paulo[181].

Era preciso transformar a proposta em lei. Decorridos dois anos da elaboração do Plano SD/Wilheim, a nova administração municipal contrata uma assessoria técnica para rever e atualizar o Plano Diretor elaborado em 1969.

> Aí eu conhecia o Grinover [Lúcio] que era casado com uma colega de minha de turma. Eu o chamei e disse: olha, o problema não é te oferecer um cargo. O problema é o seguinte: eu quero revolucionar. Eu quero modificar o planejamento. [...] E ele era fantástico. Nunca vi o cara de mau humor. Então nós contratamos a assessoria do escritório dele para assessorar a Prefeitura. (BARROS, 2015: entrevista)

Além de contratar o arquiteto Lúcio Grinover, o interventor federal Jean Pierre Herman de Moraes Barros nomeia o arquiteto Aldo Ristori como Diretor do Departamento de Programação e Planejamento.

> Nós trabalhamos nos dois anos que o interventor federal Jean Pierre administrou o município de Guarulhos. Ele era um amigo antigo ele me chamou e disse: estou com um problema, tenho um plano diretor e não sei o que fazer dele. – Me dá esse plano. Tenho que dar uma olhada e ver o que se pode fazer. E foi aí que começou meu trabalho com o Jean lá em Guarulhos. (GRINOVER, 2016: entrevista)

Segundo GRINOVER (2016)[182], o Plano SD/Wilheim

> indicava que era necessário construir escolas, mas não dizia onde. [...] Como fazer? De que jeito? Onde? [...] O Plano Diretor transformou naquilo que poderia ter dado como consequência uma execução, uma construção, aí se determinou quais eram os elementos básicos e fundamentais. Lembro-me que nós insistimos muito no sistema viário porque não tinha nada [nenhuma estrutura]. Insistimos muito nos equipamentos urbanos (escolas, centro de saúde, etc), inclusive fizemos um esboço da [sede da] prefeitura nova. Mas aproveitando sempre aquilo que já existia.

[181] Decreto-Lei Complementar nº 9 de 31 de dezembro de 1969
[182] Entrevista do dia 02 de março de 2016

Na revisão e atualização do Plano Diretor, consideram-se dois eventos os quais a prefeitura não tem poder decisório: a implantação do aeroporto internacional em Cumbica e a retificação do rio Tietê, ainda no campo dos estudos sobre a possibilidade de implantação dos dois projetos.

Com base nesses argumentos, o Plano sofre algumas alterações, o projeto de lei é discutido na Prefeitura e enviado à Câmara Municipal para estudo e deliberação. Aprovado pelo Legislativo, é promulgado pelo Poder Executivo em 30 de dezembro de 1971[183].

O discurso

A estratégia de desenvolvimento adotada no Plano Diretor de 1971 é definida através de uma política de desenvolvimento, pela estratégia geral do plano urbanístico de Guarulhos, pelas proposições do plano de desenvolvimento, pelos planos setoriais e pelo plano de ação da prefeitura. Foram consideradas três grandes regiões para a aplicação das propostas: a região do centro da cidade, a região da Base Aérea e a região entre a Dutra e o rio Tietê. A decisão contida no Plano Diretor é concentrar investimentos públicos na região do centro e dotar as outras duas de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Do discurso à prática

Orçamento. Ano de 1970. O orçamento municipal prevê uma receita de dívida ativa. “Na metade do ano não tinha atingido nem 25%. Como na outra metade iria atingir? Vamos segurar, o orçamento está ‘furado’ nessa parte.” (BARROS, 2015: entrevista). Graças a essa estratégia, foi possível fechar o orçamento equilibrado naquele ano. A mesma estratégia foi aplicada no ano seguinte, e obras foram executadas utilizando o superávit financeiro.

[183] Lei Municipal nº 1.689, de 30 de dezembro de 1971

Sistema viário. Segundo depoimento do arquiteto Lúcio Grinover, verificou-se o que era necessário fazer. "Uma das coisas que Guarulhos parece que está precisando é de infraestrutura e equipamentos públicos".

> Então começamos a fazer um traçados nas avenidas e ruas de Guarulhos. A gente sugeria ao Jean o asfaltamento de uma avenida e assim acontecia. Nessa base funcionou aquilo que estávamos sugerindo. Então atacávamos aquilo que podíamos atacar, inclusive para que se pudesse realizar sem precisar buscar dinheiro fora do município. (GRINOVER, 2016: entrevista)

"Entra o [arquiteto Lúcio] Grinover. Projeto, projeto, projeto. A prateleira ficou cheia de projetos." (BARROS, 2015: entrevista).

> Uma foi o plano viário que a gente estudou a possibilidade de interligar os vários bairros de Guarulhos para não ficar dependendo só da Dutra e da avenida Guarulhos. Aí nós víamos o que se podia fazer a respeito do sistema viário previsto no plano diretor. A partir daí traçamos algumas coisas do sistema viário. (GRINOVER, 2016: entrevista)

Assim, foram abertas ou pavimentadas algumas vias como a avenida Tiradentes, desde a praça Getúlio Vargas até a avenida Otávio Braga de Mesquita, duplicando a antiga Estrada do Cocaia e avenida Máximo Gonçalves, e abrindo desde a praça Getúlio Vargas até a avenida Guarulhos. E segundo HERMAN (2015: entrevista), asfaltaram tudo até o Cecap.

> Aquela avenida atrás da garagem dos ônibus [Anel Viário?]. Aquilo era um terrenão. [E o] Grinover me disse: - Porque que não rasga aquela avenida? Rasgamos aquilo e fizemos uma avenida para chegar na praça [IV Centenário]. (BARROS, 2015: entrevista)

Para se chegar à Base Aérea de São Paulo em Cumbica a partir do Conjunto Habitacional do Cecap,

> "você tinha que ir pela Dutra, fazer a voltinha [trevo da avenida Santos Dumont] e ir para a Base Aérea. O Cecap é próximo ao rio Baquirivu. [...] Conversando com o Paulo Maluf, secretário de Transportes, eu disse a ele: - Nós vamos fazer uma estrada que vai de Guarulhos [centro] à Base 1aérea sem ter que entrar na Dutra. Aí ele disse: - Como é que vão fazer?. – Olha, eu faço até o Baquirivu. Ele disse: - Do Baquirivu para lá [Base Aérea] eu faço. Aí ficou a ponte [para fazer]. Ele disse: então você faz a ponte. – Não faço a ponte porque o dinheiro que tenho não dá para fazer a ponte. – Não, mas veja... –

> Não tenho dinheiro. O que vai acontecer é o seguinte: o que estou prometendo, farei, ou seja, a infraestrutura do Cecap. Para ir para outro lado [do rio Baquirivu] tem que nadar para o outro lado para depois seguir no seu asfalto. – Está bem, então eu faço a ponte. Daí foi feita a ponte." (HERMAN, 2015: entrevista).

Com isso, se completava a abertura e/ou pavimentação do sistema viário interligando o centro da cidade com o conjunto habitacional do Cecap, através de duas vias, a avenida Tiradentes e a avenida Monteiro Lobato.

A avenida de fundo do vale do ribeirão dos Cubas previsto no Plano SD/Wilheim de 1969 (Proposta da Estrutura Viária) e consolidado no Plano Grinover de 1971 (Proposta P-02, Sistema Viário Principal). Ambas as propostas preveem um eixo viário atravessando a cidade de norte a sul, interligando os futuros eixos viários metropolitanos, um ao norte (São Paulo-Arujá) e outro ao sul (avenidas marginais do rio Tietê). A avenida que viria a ser denominada Paulo Faccini começa a sair do papel – do discurso à prática – quando se resolve abri-la no início da década de 1970.

> E eu resolvi fazer uma faixa beirando o Bosque Maia, - **a avenida Paulo Faccini.** Não sei quem sugeriu o nome. Sei que tinha um engenheiro chamado Faccini que construiu a casa de meu pai na rua Joaquim Miranda. A avenida foi construída até certo ponto, passava pelo Depósito da Prefeitura. (BARROS, 2015: entrevista)

Parque Central. Ao longo do ribeirão dos Cubas e dessa avenida, havia a proposta do Plano SD/Wilheim (1969) de criar um Parque de Bairro (B7), desde a Vila Rio de Janeiro (avenida Salgado Filho, próximo à avenida Suplicy) até as proximidades do cruzamento da avenida Tiradentes com a futura avenida do fundo de vale do ribeirão dos Cubas (Paulo Faccini). O Plano Grinover ampliou a proposta, estendendo a área desde a Vila Rio de Janeiro (próximo da avenida Suplicy) até a avenida Monteiro Lobato (Proposta P-01, Uso do Solo Proposto) para a criação do Parque Central.

> E tinha a mata dos Maia alí. Então vamos ajardinar. O Grinover fez um projeto de urbanização do Bosque Maia e nós implantamos. Foi inaugurado em dezembro do último ano que estive lá. Com restaurante dentro. Em 52 semanas, eu tinha uma obra pronta para entregar em cada semana. A última

> [obra] foi o Bosque Maia [...], inaugurado no dia 8 de dezembro de 1972. (BARROS, 2015: entrevista)

Educação. No setor de desenvolvimento social, deu-se prioridade à educação e saúde.

> Fizemos o plano de escolas conforme a necessidade dos bairros, verificamos a população desses bairros. Então fizemos um estudo demográfico e localizamos [as escolas] conforme a necessidade da população, e indicamos algumas escolas. Projetamos as escolas [...] tem umas cinco ou seis escolas que projetamos [...] e as escolas foram construídas [...] entre elas a Escola do Jardim Vila Galvão e a Escola da Vila Nova Taboão (GRINOVER, 2016: entrevista)

Estavam em construção duas escolas estaduais, a da Vila Progresso e uma outra. O Estado iniciou e a Prefeitura terminou as obras. Depois o Governo Estadual construiu uma em Vila Galvão, a Homero Rubens de Sá. Esses equipamentos fazem parte de um Plano de Escolas

> E foi construída a escola de Vila Galvão [Homero Rubens de Sá], com biblioteca, lanchonete, quadras. Isso foi presente "de bandeja" do Laudo Natel. Porque eu terminei a escola de Vila Progresso. (BARROS, 2015: entrevista)

Dessa forma, vai se cumprindo os desígnios estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos aprovado pela Lei Municipal nº 1.689, de 30 de dezembro de 1971: "um plano de educação abrangendo do ensino pré-primário ao ensino médio de primeiro ciclo, destinado à população em idade escolar", com a colaboração da Prefeitura "ao Estado para implantação de curso de nível médio, de preferência profissionalizante, mediante doação de áreas para construção ou ampliação de estabelecimentos estaduais de ensino"[184].

Além dos setor da educação, investiu-se na construção de um centro poliesportivo e uma escola estadual.

> E uma vez foi o Osvaldo Celeste, presidente da Câmara [solicitar um centro esportivo para a Ponte Grande]. O ginásio [poliesportivo] da Ponte Grande foi projetado pelo Grinover e eu fiz o centro esportivo. Foi uma das primeiras

[184] Inciso "a" do Artigo 25 e Artigo 26, da Lei Municipal nº 1.689, de 30 de dezembro de 1971

> pistas construídas com aquele material sintético, novidade para a época. Porque a Ponte Grande estava encurralada e foi feito também um ginásio [escola estadual], se não me engano, [foi!], ambos foram projetados pelo Grinover. (BARROS, 2015: entrevista)

Esgoto. O Plano de Ação da Prefeitura para 1971/1972, contido no PDDIG (1971), previa obras de esgoto. E assim foi feito. A rede de coleta de esgotos, com apenas 27 quilômetros, foi estendida dez vezes mais, segundo Barros (2015: entrevista), com projeto do engenheiro Plínio Thomaz e financiamento do Ministério do Interior e da Caixa Econômica Estadual.

> Guarulhos tinha 27 km de rede. E o Plinio Thomaz do SAAE fez um projeto – claro que era um projeto de coleta de esgotos [...] para completar o projeto da rede de esgoto que o Plínio Thomaz tinha feito - girava em torno de – não me lembro mais – mas era para alcançar a meta de 270 km. Na primeira tacada foram 100 km, nessa ordem. O Ministério do Interior estava financiando. Naquela época tinha um órgão que funcionava no Rio de Janeiro. Eu fui lá e consegui então. Eles davam um financiamento para 50% da verba [necessária], 15% da Caixa Econômica Estadual e 25% do Município. Fui falar com o Laudo. – O senhor está lembrando que eu disse que só viria aqui quando tivesse dificuldade? Não posso, não tenho condições. Eu tenho que fazer esgoto no município, tenho 50% de financiamento federal – do Ministério do Interior – eles financiam e já me garantiram, a Caixa Econômica Estadual eu acho que também consigo, mas não consigo os 25% dos recursos municipais. O presidente da CEE: - Olha, o governador mandou financiar 50%. Eu saí de lá com 50% financiado pelo Ministério do Interior e 50% pela CEE. E o município não entrou com nada. Deu espaço para dar uma respirada nessa parte de infraestrutura. Mas tinha um problema, você captava o esgoto que era lançado no rio Tietê. (BARROS, 2015: entrevista)

Aeroporto. No PDDIG de 1971 se reconhece as implicações de decisões extra-municipal, como a implantação do futuro Aeroporto Internacional, por iniciativa do Governo Federal, através do Ministério da Aeronáutica. Se esse fator estratégico contribui "significativamente para acelerar o processo de desenvolvimento do Município, também acarreta um certo grau de imprevisibilidade, uma vez que decisões importantes para Guarulhos são tomadas em nível metropolitano, por ação federal ou estadual." (PDDIG, 1971: 2). Dessa forma, o PDDIG 1971 trabalha com duas hipóteses para a região onde se situa a Base Aérea e onde poderá ser construído o futuro aeroporto: a primeira considera a hipótese da construção do aeroporto e a segunda descarta essa hipótese.

No caso da construção do aeroporto, a diretriz é definir Zonas de Predominância Industrial ao longo da Via Dutra, Zona de Expansão Urbana com Predominância Residencial no acesso ao futuro aeroporto pela avenida Monteiro Lobato e Estrada de Nazaré Paulista, e destinar toda a área ao norte (entre a área da Base Aérea e o limite leste do Município) como Zona Aeroportuária, legislando sobre o uso do solo para impedir novas construções na área destinada ao aeroporto.

Na hipótese da não implantação do aeroporto, o PDDIG (1971), promover o desenvolvimento urbano com regras claras de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Essa indefinição causava e ainda causa em um "congelamento" da área. E havia uma grande preocupação sobre o que fazer para levar infraestrutura para aquela região. Era preciso, então, definir o mais rápido possível o destino da área.

> [...] o município de São Paulo lutava com a falta de aeroporto. Tinha Congonhas, tal, mas [havia necessidade de um maior]. E se discutia no âmbito da prefeitura, do governo federal, onde fazer o aeroporto. Havia uma grande dificuldade de localizar o aeroporto próximo a São Paulo porque você tem 180 graus para escolher. Você não tem 360 graus. De um lado tem a Serra do Mar e do outro a Serra da Cantareira. Você tem 180 graus e não tinha área. Então, lembro que uma vez estava na Base Aérea, estava o José Carlos de Figueiredo Ferraz [prefeito de São Paulo], o Laudo Natel [Governador do Estado), o Délio Jardim de Matos, comandante da Base Aérea, o comandante do II Exército, Dilermando, e a conversa veio. Aí – o Ministro da Aeronáutica, Márcio de Santa Catarina, não estava – e veio a história do aeroporto – acho que foi o José Carlos de Figueiredo Ferraz que levantou a questão de onde fazer o aeroporto. – São Paulo precisa de um aeroporto. Alguém disse: aqui? Falei: dá licença, por que não fazer o aeroporto no outro lado da Base Aérea? Vamos fazer do outro lado. Mesmo a pista pode ser de uso comum, tanto da FAB como do aeroporto comercial porque no Galeão é assim, não é? Ah é. No Recife é assim, não é? É! No Rio Grande do Sul é assim. Aí o Délio Jardim emendou: - Em Manaus também é assim. Tem que falar com o superintendente da Infraero, que era um coronel da Aeronáutica – um cara muito bacana. Respondi: - Pois não, vou entrar em contato e vou conversar. No Rio de Janeiro, Aeroporto Santos Dumont, 1º

> andar, fui lá, conversar com ele. E ele disse: - Nós estamos com um estudo, só que prioritariamente a área é em Mogi das Cruzes, a segunda opção é Cumbica, e a terceira opção é Viracopos. [...] me mostrou os projetos [...] Aí ele disse: - É, mas Mogi das Cruzes está cheio de casas, vai criar um problema social. [...] E aí ficou definido que seria em Guarulhos, em 1971-1972. (BARROS, 2015: informação verbal)

A elaboração dos planos, dos projetos e da desapropriação de uma área de um pouco mais de quatro quilômetros quadrados para se juntar aos 10 km² existentes da Base Aérea, ocuparam todo o restante da década de 1970. A construção do Aeroporto Internacional ocupou outros cinco anos, iniciando suas operações em 1985, decorrendo um pouco mais de 20 anos desde a decisão de se criar o novo aeroporto em Guarulhos.

Para se implantar o projeto do aeroporto em sua totalidade, em especial a terceira pista de pouso e decolagem, ainda serão necessárias novas desapropriações no setor norte. Essa indecisão provoca o "congelamento" daquele setor, e o município vem criando mecanismos para enfrentar o crescimento urbano, quer alterando periodicamente a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, quer incorporando essas incertezas nos planos diretores.

Industrialização. A orientação geral de desenvolvimento urbano contida no PDDIG 1971 era incentivar o desenvolvimento industrial onde a ocupação predominante fosse, na época, predominantemente industrial (PDDIG, 1971: 23). Como se passou do discurso para a prática?

> Precisava **melhorar a arrecadação**. Eu tinha um amigo que tinha um escritório de propaganda e troquei umas idéias com o Eugenio Grigorovich – ele foi a Guarulhos e sabe, eu preciso fazer alguma coisa para atrair o pessoal para cá. E ele veio com um modelo, que deu origem a isto aqui [folheto]. "Guarulhos tem muito chão para indústria leve e da pesada. Em Guarulhos você começa amparado pela lei". E eu criei uma lei dando uma certa isenção de impostos. "Guarulhos tem energia sobrando". Aquele sistema que vinha de Furnas, localizado à beira da Dutra, Fernão Dias. "Com mão de obra bem cuidada, você enche a outra". O Secretário do Trabalho – o Bittencourt – nós criamos curso de mão de obra. Para que? Para oferecer para as indústrias e ter pessoal. "Uma indústria com sede de progresso não pode ter problema de água". A Cantareira. "O melhor planejamento para uma indústria é ter crédito à porta". Banespa. Eu pus o Banespa dentro da Prefeitura para operar a tesouraria. [...] O Banespa é que pagava e recebia. Eu consegui convencer a criar um posto de serviços do Banespa dentro da Prefeitura. [...] E operava tudo pelo Banespa. "A produção de uma indústria deve sair a 90 quilômetros por hora". Dutra. "Nós queremos informá-lo melhor". "Prefeitura do Município

> de Guarulhos, Administração Interventoria Federal, etc". E mandei fazer o material, consegui o cadastro da FIESP, e mandei integralmente para todo o cadastro da FIESP. **E o resultado?** Quando saí de lá já tinha 25 indústrias novas. Depois vieram outras tantas. (BARROS, 2015: informação verbal)

Comércio. O comércio concentrava-se na rua D. Pedro e adjacências. A proposta do Plano Diretor (1971) era "distribuir as zonas comerciais pela cidade ao longo das vias do sistema viário principal, das ruas mais importantes e de suas transversais, formando polos em que a concentração das atividades será maior" (PDDIG, 1971: 25). Essa idéia de descentralizar as atividades comerciais transparece no depoimento do interventor federal:

> [...] Guarulhos era um município pequeno, com comércio incipiente, [havia somente] as lojinhas na rua D. Pedro. Quando abri aquela avenida de fundo de vale (Paulo Faccini), [...] ficou aquela avenida no meio, com um comércio – desculpe a expressão - de fazer dó. [...] sobrou um vão grande onde tinha uma fábrica de ferramentas – a Belzer – fui falar com o alemão e ver se ele fazia um negócio. Venda aquilo, compra uma área mais para frente, você vai ganhar um dinheirão nisso, e dá para você construir uma fábrica nova. E ele fez. [...] Eu tinha uma reunião com a Associação Comercial de Guarulhos e disse: – Olha, o pessoal de Guarulhos toma o ônibus e vai comprar na Penha, no Tatuapé, no Brás e alguns vão até o Centro de São Paulo, e aqui não tem nada. [Aí pensei:] O que é que eu vou fazer? Eu conhecia um advogado que foi Ministro do Supremo – Rafael Monteiro – e um dos filhos dele trabalhou comigo no Ministério da Justiça – que era advogado e tinha uma firma em São Paulo, a Eletroradiobraz, e fui vender Guarulhos para a Eletroradiobraz. E fizeram naquele terreno [um centro comercial]. Com isso, Guarulhos passou a ter o primeiro centro comercial. (BARROS, 2015: informação verbal)

Centro da cidade. A proposta estratégica do Plano SD/Wilheim em se criar o Centro Novo e uma via interligando os dois centros, para promover a ocupação ordenada do setor sudeste de Guarulhos (Cumbica Sul e Pimentas) é abandonada no Plano Grinover.

> Você tinha um centro. Tentamos aproveitar esse centro, fazendo uma infraestrutura de maneira que ele não fosse a passagem, mas que fosse um centro circundado por uma série de vias que atravessavam Guarulhos ou passavam perto do centro, reutilizando as vias existentes. [...] Nós afastamos o tráfego [de passagem] do Centro da Cidade para deixa-lo mais adequado [e promover] uma adequação sem grandes problemas. [...] Achávamos que não era conveniente fazer um centro novo. Por que um centro novo se podemos adequar o centro histórico? Nós projetamos até um pequeno hospital [no Centro]. Enfim, tentou-se recuperar o centro, ao invés de fazer um centro novo. Achávamos que não tinha muito sentido fazer um centro novo. Não havia dinheiro para fazer tudo. Levar o centro para perto do [Cecap] significaria estar junto à Dutra. Talvez o Centro Novo devesse ficar mais distante da Dutra, para evitar o conflito com o trânsito de

> caminhões. [...] Foi mais ou menos isso o que a gente pensou naquela época. (GRINOVER, 2016: informação verbal)

Ao assumir a Administração Municipal, o interventor federal não sabia quanto tempo ia ficar. Havia as funções de prefeito a cumprir. Assumiu com a incumbência de ficar três meses, mas ficou até o final do mandato.

No início não havia um plano de gestão, ou de governo. Então contratou o arquiteto Lucio Grinover para rever as propostas do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e do Plano Urbanístico, finalizadas em 1969.

Terminada a revisão, o Plano Diretor foi aprovado no final de 1971. Com a diretriz principal de concentrar os investimentos públicos na região central, iniciou imediatamente sua execução. As outras duas regiões tiveram as normas urbanísticas definidas somente em 1980, porém, sem o caráter estratégico do Plano Diretor de 1969.

O resultado dessa decisão é que foi criado um sistema viário estrutural em torno do centro histórico de vias que permanecem até hoje, mas esse mesmo cuidado não se estendeu às outras duas regiões.

4.2.4 Plano da Secretaria de Economia e Planejamento, 2000

Ano 2000, virada de século. Guarulhos ultrapassa a marca de um milhão de habitantes[185]. Administrar um município desse porte torna-se cada vez mais complexo. Elabora-se um novo Plano Diretor, mas não teve aprovação da Câmara Municipal.

Contexto nacional

O sociólogo Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), eleito em 1994, assume a Presidência da República em 1º de janeiro de 1995 governando o país até 1998 quando se reelege para um mandato até 2002.

Durante seu governo, o projeto de lei do Estatuto da Cidade está em discussão no Poder Legislativo. A Lei do Estatuto da Cidade seria sancionada por ele no terceiro ano de sua segunda gestão (2001).

Contexto estadual

Governa o Estado de São Paulo o engenheiro civil Mário Covas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) desde 01 de janeiro de 1995. Mário Covas (foto abaixo) exerce seu mandato até 01 de janeiro de 1999, quando afastou-se do governo em janeiro de 2001 para tratar-se de doença, e não mais retornou.

[185] De acordo com o Censo do IBGE realizado em 2000, o Município de Guarulhos tem 1.072.717 habitantes

Seu vice, o médico Geraldo Alckmin, o substituiu e permaneceu até o fim do mandato, em 2002, quando foi reeleito, ficando assim ao todo seis anos à frente do governo paulista.

Contexto municipal

O professor Néfi Tales, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) é eleito prefeito em 1996 para exercer o mandato de 1º de janeiro de 1997 até o ano 2000. Um ano após a sua posse, é afastado pela justiça e posteriormente cassado pela Câmara Municipal, assumindo a Prefeitura seu vice, Jovino Cândido, do Partido Verde - PV (foto abaixo), o qual permanece no Poder Executivo Municipal até o final do mandato, licenciando-se durante o período eleitoral, para concorrer a prefeito.

A proposta do Plano Diretor foi elaborada pela equipe técnica do Departamento de Planejamento sob a responsabilidade da arquiteta e urbanista Helena Ladeira Werneck. O secretário de economia e planejamento ficou com a gestão do orçamento municipal.

Werneck foi contratada após um período de seleção entre três candidatos, o que não é comum para um cargo comissionado.

> Foi a primeira vez que eu vi uma pessoa ser contratada [no serviço público] depois de uma entrevista. Eram três arquitetos [...] três candidatos ao cargo

> de diretor. Entrevistaram os três e eu levei pela minha entrevista, pela maneira como eu tinha pensado e proposto como processo [planejamento urbano], que foi ao encontro das idéias do grupo de poder [...] daquele momento. [...] Foi o Marcelo Choeiri quem me indicou para participar da seleção. (WERNECK, informação verbal)[186]

Para iniciar o processo de elaboração do Plano Diretor, Werneck (2016) começa pela

> "estruturação do trabalho interno, que não era uma coisa pequena, dado que era uma equipe bastante grande, que tratava de habitação, transporte, infraestrutura, trânsito, ... [...] A Secretaria de Economia e Planejamento, [em 2000], servia de apoio a todas as demais secretarias [...] A primeira ação que trabalhei foi tentar unificar o conhecimento da equipe técnica [...] cada um com os seus conhecimentos e cada um com parte de sua história. [...] Isso significou romper barreiras internas onde cada um fazia uma coisa. A primeira coisa que fiz foi derrubar as paredes [para] unificar fisicamente [as áreas de trabalho]. As pessoas precisavam olhar uma para outra e saber o que fazia a outra. [...] Todo mundo se conhecia, todo mundo já tinha trabalhado junto, mas todo mundo tinha, de uma maneira geral, se "calcificado". [...] Tinha muito pouca mobilidade interna nas equipes técnicas. " (informação verbal)[187].

Segundo a arquiteta e urbanista Helena Ladeira Werneck, o prefeito "não interferia na administração", ele "ficava com as demandas" e a equipe cuidava das questões técnicas. [...] havia muito debate, muita palestra, para poder conversar com a população, explicar o que a gente estava fazendo [...] (informação verbal) [188].

Werneck descreve a metodologia utilizada: o Departamento de Planejamento recebe as informações e propostas das demais Secretarias Municipais e as processa, utilizando o sistema de geoprocessamento existente. Além do esforço interno do Governo, as reuniões com a população resultava em propostas sistematizadas pela equipe técnica.

> A gente recebia as informações e as juntava. [...] Existiam vários mecanismos para escutar a população e a sociedade civil organizada [...] os próprios

[186] Informação fornecida por Werneck em São Paulo, em 2016
[187] Informação fornecida por Werneck em São Paulo, em 2016
[188] Informação fornecida por Werneck em São Paulo, em 2016

> vereadores foram utilizados como parte do conhecimento [além] das várias assembléias com a população. [...] A Associação Comercial ficou tão incomodada com o projeto da cidade [...] que chamou a Raquel Rolnik para analisar [a proposta do] Plano Diretor. No final, ele ajudou, [apontando que] o zoneamento estava fragmentado demais.

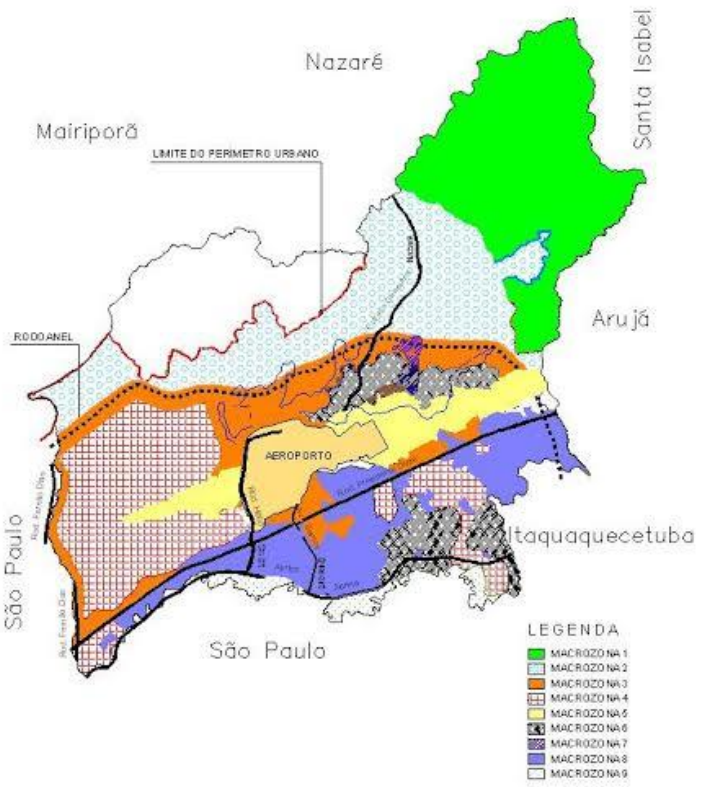
O processo eleitoral do segundo semestre de 2000 é acirrado. A articulação política junto à Câmara Municipal para a aprovação do Plano Diretor, elaborado pela equipe técnica do Departamento de Programação e Planejamento da Secretaria de Economia e Planejamento, é prejudicado. Na disputa eleitoral de outubro, é eleito Elói Pietá, do Partido dos Trabalhadores (PT).

A ausência do prefeito Jovino Cândido nas articulações juntos à Câmara para a aprovação do Plano Diretor, é um dos fatores para o arquivamento do Plano. Outro fator contribuinte dessa não-ação foi a ausência da apresentação da leitura da realidade do município que pudesse justificar a proposta do Governo Municipal durante as audiências públicas realizadas na Câmara Municipal, provocando reações contrárias ao encaminhamento positivo do processo de aprovação.

O discurso do Plano, 2000

A proposta do Plano Diretor é elaborada pela equipe técnica do Departamento de Programação e Planejamento, órgão da Secretaria de Economia e Planejamento.

O principal elemento de organização territorial é a proposta de uso do solo (Mapa 23).



Mapa 23 – Macrozoneamento proposto (PDG, 2000)

Pela proposta, é fixado o perímetro urbano (Macrozona 2), exclui-se o Parque da Cantareira (em branco) e o Aeroporto, e definidas as demais macrozonas. O projeto do Rodoanel Metropolitano (Trecho Norte) tem também a função de limitar a Macrozona 3 (em laranja), e leva-se em consideração as curvas de ruído aeronáutica nas duas cabeceiras do Aeroporto (em amarelo). As áreas destinadas à indústria e logística compõem a Macrozona 8 (em azul) e as demais constituem uso misto com predominância habitacional.

A nova proposta visa criar um instrumento norteador com uma definição quanto ao futuro possível do Município.

[...] em 1980 foi promulgada a Lei 2360/80 que estabeleceu o zoneamento do Município, alteradas sucessivamente pelas Leis 3733/90, 3999/91 e 4818/96 ainda em vigor.

> Foram agregadas várias Leis parciais, o que culminou em um difícil, lento e complicado processo, nas práticas administrativas do Uso do Solo local resultando em insatisfação, inadequação e mesmo expulsão de várias atividades econômicas.
>
> [...] Todos estes fatores em conjunto convergem para a necessidade de um maior controle e disciplinamento no desenvolvimento urbano, que deve ser tarefa de um processo permanente de planejamento municipal. Tal planejamento tem que ter como meta a função social da cidade, ou seja, a subordinação dos interesses individuais pelo interesse coletivo, base para a ação do processo de limitação administrativa ao direito de propriedade.
>
> (CANDIDO, J., 2000[189])

O projeto de lei foi discutido na Câmara Municipal entre os Vereadores e em audiências públicas com a sociedade civil e governo municipal, mas não foi aprovado.

A prática

O projeto de lei do Plano Diretor é submetido a audiências públicas na Câmara durante o último ano de gestão do prefeito Jovino Candido. Após discussões do Plano, o projeto foi rejeitado.

> Se é uma coisa que não pode deixar de fazer é que o Plano Diretor fique de lado na questão política. Não pode. O prefeito nunca liderou o processo de aprovação do Plano Diretor. O processo deve ter a liderança do prefeito.
> (Werneck, informação verbal)

Não havia mais tempo para preparar um novo projeto. O mandato expira. No processo eleitoral realizado em outubro é eleito um novo prefeito. 2001: novo prefeito, novo Plano de Governo, nova equipe de governo.

[189] Ofício do prefeito municipal Jovino Cândido enviando o projeto de lei do Plano Diretor à Câmara Municipal de Guarulhos, 2000.

4.3 – O PERÍODO DE DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS E ESTUDOS (1979-1999)

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (1971) tem metas até 1976. Em 1977 deveria ter sido revisado, mas o governo municipal da época opta por desenvolver projetos e estudos setoriais.

Nesse período de 20 anos, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (1971) permaneceu vigente do ponto de vista legal, porém equipamentos de âmbito regional foram implantados, alterando a estrutura urbana do município e criando a necessidade de revisão e atualização. Dois exemplos emblemáticos são o Aeroporto Internacional e o Parque Ecológico do Tietê.

A mudança do regime militar para o regime democrático, a nova Constituição Federal orientando a elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas de cada município, mudam as regras do jogo. No âmbito estadual, é elaborado o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1993/2010.

4.3.1 - Contexto nacional

1979 – COPASP. Início do Plano Diretor de Aeródromos da Região de São Paulo (COPASP). Discurso e prática do Plano Diretor de Aeródromos da Região de São Paulo.

1984 – Manifestações no Rio e São Paulo reivindicam eleições diretas; a emenda da eleição direta é derrotada em votação no Congresso.
1985 – Tancredo Neves é eleito presidente do Brasil pelo colégio eleitoral. Doença de Tancredo faz o vice José Sarney assumir a Presidência. Morre Tancredo Neves.
1986 – José Sarney anuncia o Plano Cruzado. Com ele, vem o congelamento de preços, dos salários e do câmbio.
1988 – Nova Constituição do Brasil

1989 – Fernando Collor de Melo é eleito da primeira eleição presidencial por voto direto desde 1961.
1990 – Fernando Collor divulga seu plano econômico, o Plano Collor, que retém os depósitos bancários por dezoito meses.
1992 – Collor renuncia e em seguida sofre *impeachment* e tem seus direitos políticos cassados até o ano 2000. O vice-presidente Itamar Franco assume o governo.
1993 – É criada a Unidade Real de Valor (UÉ criada a Unidade Real de Valor (URV), artifício econômico para a mudança de moeda.
1994 – Entra em vigor a nova moeda brasileira: o real. Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente, com 55% dos votos.
1995 – Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência da República e em 1998 é reeleito para um segundo mandato como presidente.
(Fonte: BUENO, 2003: 439)

4.3.2 - Contexto estadual

O Parque Ecológico do Tietê (PET) surge num contexto de eliminar ou minimizar os impactos das enchentes no Município de São Paulo. A idéia é criar uma grande bacia de contenção do volume de águas pluviais e, ao mesmo tempo, criar uma grande área verde.

O escritório do arquiteto Ruy Ohtake é contratado pelo Estado para elaborar o projeto. O projeto urbanístico proposto quebra o paradigma de retificar o rio e construir vias marginais ao curso d'água. Propõe o afastamento das vias, criando em seu interior um grande parque regional. O projeto urbanístico vem acompanhado dos projetos arquitetônicos.

> O parque foi concebido para devolver as várzeas naturais ao rio Tietê e, consequentemente, proteger a população dos efeitos das chuvas, uma vez que essas áreas retêm as águas fluviais quando ocorrem inundações.

Os projetos são elaborados em 1975, o parque é criado oficialmente no ano seguinte[190] e em 1982 é inaugurado[191] o Núcleo Engenheiro Goulart.

> "O Parque Ecológico do Tietê - Núcleo Engenheiro Goulart, inaugurado em 1982 (14/03/1982), atende aos moradores da Zona Leste, com 4,5 milhões de habitantes.
>
> Ocupa uma área de 14 milhões de metros quadrados, que vai desde a Barragem da Penha e São Miguel Paulista ao município de Guarulhos. Ele serve de bacia de acumulação de água do Rio Tietê para que não haja enchentes na Marginal."[192]

O Parque Ecológico do Tietê é, ao mesmo tempo, um parque e uma área de proteção ambiental, localizado na várzea do rio Tietê, formado por três núcleos: (1) Núcleo Engenheiro Goulart, no distrito de Cangaíba, na Zona Leste de São Paulo; (2) Núcleo Ilha do Tamboré, em Barueri; e (3) Núcleo Vila Jacuí, no distrito de São Miguel Paulista, na Zona Leste de São Paulo.

É administrado pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), órgão subordinado à Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Governo do Estado de São Paulo[193].

Como exposto anteriormente, o projeto do PET foi implantado o Núcleo Engenheiro Goulart do lado paulistano, mas não do lado guarulhense.

Na esteira da nova Constituição Federal, em 1988 é elaborada a nova Constituição do Estado.

O Estado de São Paulo elabora em 1994, através da EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, comandada por Jorge Wilheim, diretor-presidente da empresa, o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1993/2010.

---

[190] Inaugurado no dia 14 de março de 1982
[191] Decreto Estadual 7.868 de 30 de abril de 1976
[192] http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/turismo_parques_ecologico-tiete, acesso em 21/11/2015
[193] https://pt.wikipedia.org/wiki/Parque_Ecol%C3%B3gico_do_Tiet%C3%AA, acesso em 21/11/2015

4.3.3 - Contexto municipal

Guarulhos 1979-1999. Nesse interstício de 20 anos, o município passa de cerca de 500.000 habitantes em 1979 para mais de um milhão de pessoas em 1999, ou seja, em dois decênios sua população dobra. Duas tentativas de rever e atualizar o Plano Diretor de 1971 são realizadas, uma em 1979 e outra em 1983, no entanto, a prioridade dos governos é administrar por projetos setoriais, como pode ser observado nas várias gestões municipais.

1977-1982: Nefi Tales, prefeito eleito para a gestão 1977-1980 e reeleito (1980-1982), descompatibiliza-se sete meses antes do término do seu mandato (1982) para disputar uma vaga à Assembléia Legislativa do Estado e elege-se. Durante sua gestão como prefeito, utiliza-se dos grupos de trabalho para cuidar de temas relacionados ao desenvolvimento urbano.

Em 1977, cria dois GTs, um para reformular o Código de Obras e outro para regularizar loteamentos. O GT Código de Obras tem o objetivo de estudar e apresentar sugestões para sua reformulação. Criado em março de 1977 desenvolveu estudos até julho de 1980. O GT Regularização de Loteamentos tem o objetivo de promover o levantamento e regularização de todos os loteamentos existentes em território municipal. Criado em setembro de 1977, em dezembro de 1980 foi introduzida mais uma competência ao GT, desta vez formado também pelos secretários municipais de Planejamento, de Assuntos Jurídicos e Administrativos, de Obras e Serviços Públicos e pelo diretor de Programação e Planejamento: a aprovação prévia dos projetos de loteamentos e expedição do alvará de licença para implantação do loteamento. Funcionários e servidores foram convocado para prestar serviços junto ao GT, divididos em sub-grupos: loteamentos clandestinos, loteamentos em regularização, loteamentos enquadrados na Lei Municipal 1734/72, loteamentos novos, esclarecimentos à comunidade, assessoria geral e secretaria. O GT trabalha até abril de 1981.

No ano de 1978 foi criado o GT. Zoneamento, com o objetivo de “reverificar as diretrizes técnicas do Zoneamento e transformá-las em texto legal conclusivo que possa ser encaminhado à Câmara Municipal; reverificar as

delimitações e diretrizes propostas para cada Zona de Uso, definindo-as conclusivamente". O GT funciona de junho a novembro de 1978.

Em 1979 é contratado o escritório MT Projetos e o arquiteto Sérgio Zaratin para a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (1971). O plano é atropelado pelos projetos setoriais em andamento.

O GT Áreas de Lazer, criado com o objetivo de promover estudos para identificar áreas apropriadas para lazer, funcionou de dezembro de 1981 a julho de 1982.

O Programa de Complementação Urbana (CURA), aplicado em Guarulhos a partir de 1982, é uma linha de financiamento de obras públicas, aquisição de imóveis ou indenização de benfeitorias necessárias à implantação de (s) projeto (s), "sendo operado pelo grande agente implementador da política urbana do período, o Banco Nacional da Habitação – BNH, a partir de 1973. O [Programa] CURA atendeu a mais de uma centena de municípios até 1985, quando o Banco foi formalmente extinto[194]. Criado pelo Banco Nacional da Habitação com os objetivos de

> (2.1) racionalizar o uso do espaço urbano, promovendo o adensamento populacional de áreas específicas da cidade, (2.2) ampliar e melhorar os serviços de infraestrutura e equipamentos comunitários de tais áreas, (2.3) aumentar a oferta de terrenos urbanizados e estimular seu aproveitamento pela aplicação de mecanismos fiscais, (2.4) promover melhorias urbanas através da execução de obras isoladas de infraestrutura e equipamentos comunitários, e (2.5) dar apoio a programas de desenvolvimento urbano e projetos habitacionais financiados pelo BNH. Especialmente os de interesse social (Resolução do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação nº 54/86 de 21 de fevereiro de 1986).

[194] LUCCHESE, 2004. In: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-05112013-110903/pt-br.php, acesso em 02 de abril de 2016.

O Programa CURA é aplicado, em duas situações: em áreas caracterizadas pela existência de vazios urbanos ou em áreas adensadas. A primeira trata-se de atuação em áreas urbanas perfeitamente delimitadas, de baixa densidade de ocupação e com terrenos vãos passíveis de utilização, denominadas "Área CURA". A segunda, trata-se de obras isoladas de infraestrutura e equipamentos comunitários, denominadas "Obras CURA". Guarulhos escolheu a segunda situação.

Em Guarulhos, após a assinatura de convênio entre a Prefeitura e o BNH, foi criado um Grupo de Trabalho para gerenciar os projetos e obras do Programa CURA (1979 – 1980), com o objetivo de fiscalizar e receber os projetos referentes ao Programa de Complementação Urbana – CURA, Esse GT atuou no período de novembro de 1979 a dezembro de 1980. O programa contemplou a elaboração de projetos arquitetônicos, paisagísticos e de engenharia. O GT fiscalizou e recebeu projetos arquitetônicos de três parques infantis, três creches (Jardim Cidade Martins, Jardim Rosa de França e Jardim São Paulo), um posto de bombeiros, dois postos de saúde (Jardim São João e Jardim Toscana); um pronto socorro (Jardim Novo Ipanema), projetos paisagísticos de três parques de vizinhança (Jardim Santa Inês, Vila Barros e Vila Flórida) e três praças (Jardim Almeida Prado, Jardim Santa Mena e Jardim Paraventi), e projetos de engenharia: 51 de drenagem de águas pluviais das vias componentes do Programa Comunitário de Melhoramentos, três de canalização de cursos d'água (ribeirão dos Cubas e córregos Zapará e dos Cavalos), um de sinalização vertical, horizontal e semafórica do conjunto de 20 km de vias urbanas, interseções e acessos, nas proximidades de escolas e hospitais, duas de vias do sistema viário principal (dois trechos) e projetos de pavimentação.

1982-1983: Rafael Rodrigues Filho, presidente da Câmara Municipal, devido à descompatibilização do prefeito e do vice-prefeito para assumir outros cargos públicos, assume a Chefia do Executivo. Durante seu curto mandato, segue com a estratégia adotada pelo seu antecessor: administrar por projetos, desenvolvidos por grupos de trabalho.

Quando assume em 1982, cria vários órgãos colegiados. A Comissão Especial Estádio Municipal, com o objetivo de construir o estádio municipal, elabora o pré-projeto. A Comissão executa o trabalho de junho de 1982 a fevereiro de 1983. Mais tarde, a área destinada ao estádio foi cedida ao Serviço Social da Indústria (SESI).

Novos grupos são criados em 1982. O GT Novos Loteamentos tem a incumbência de analisar e aprovar novos loteamentos, funcionando de julho de 1982 a fevereiro de 1983m quando, no início da gestão do prefeito sucessor, Oswaldo de Carlos, é extinto este e os demais GTs criados na gestão anterior. A atribuição de aprovar novos loteamentos passa a ser da Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Transportes e Secretaria do Planejamento.

Para estudar e propor a reforma administrativa da Divisão de Planejamento, a Secretaria de Economia e Planejamento inicia o trabalho em agosto de 1982. O estudo culmina com a aprovação, por Lei no mesmo ano, da reforma proposta, criando, entre outros órgãos o Escritório do Plano Diretor (EPLAD). Em maio de 1983, o EPLAD iniciou seus trabalhos elaborando o diagnóstico municipal para a revisão e atualização do plano diretor.

Ainda em 1982, é criado o GT Plano Municipal de Drenagem, com o objetivo de elaborar proposta de estudos de avaliação, revisão, atualização e complementação do Plano Diretor de Drenagem de Guarulhos, funcionando de outubro de 1982 a fevereiro de 1983. Produz o estudo preliminar desse plano setorial.

1983-1988: Administra o município o prefeito Oswaldo de Carlos, eleito para um mandato de cinco anos. No último mês de sua gestão teve o mandato cassado pelo governador do Estado[195].

Durante essa gestão, o Aeroporto Internacional de São Paulo / Guarulhos, em Cumbica, inicia suas operações em 1985, atraindo atividades hoteleiras, de logística, etc. Prossegue com a mesma estratégia de gestão da política urbana de seus antecessores.

[195] Decreto Estadual 29.420/88

No mesmo ano, cria o GT Projeto Mutirão, com o objetivo de desenvolver estudos visando a implantação do Projeto Mutirão. O resultado é a construção de um posto de saúde com projeto e material da prefeitura e mão de obra voluntária da comunidade na região de Cumbica; inicia estudos do Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Rio Cabuçu de Cima, integrante do Programa de Recursos Hídricos e Controle de Enchentes, em colaboração com a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA); e cria o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) em abril de 1985([196]).

No ano seguinte, é recriado o Grupo Especial de Trabalho para promover a execução de normas para regularização de loteamentos.

Em 1987, cria dois GTs e um conselho municipal. O GT Plano Diretor de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, tem a finalidade de proceder a revisão e atualização constante do plano diretor de uso, ocupação e parcelamento do solo, inclusive elaborando legislação pertinente. O Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Artístico de Guarulhos surge em novembro de 1987. A Comissão Técnica para fixação de diretrizes urbanísticas, análise e aprovação de projetos de parcelamento do solo é criada em dezembro do mesmo ano.

Finalmente, em 1988, cria a Comissão Técnica para análise e avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (16/08/1988), a qual funcionou até o ato de intervenção.

1988-1989: Eleito prefeito, Paschoal Thomeu, é nomeado interventor pelo Governo do Estado após a cassação do antecessor, cumprindo essa função de novembro de 1988 a maio de 1989 ([197]. (Decreto Estadual 29420/88). Nesse curto período de intervenção, a administração municipal cria o Núcleo Operacional para gerenciar o Programa Habitacional de Guarulhos (janeiro de 1988).

[196] Leis 2987/1985 e 4483/1993
[197] Decreto Estadual 29.420/88

1989-1992: Ao término da intervenção, Paschoal Thomeu assume como prefeito eleito em maio de 1989, para cumprir o mandato até dezembro de 1992. Durante esse período, são criados os GTs Código de Edificações do Município de Guarulhos, com a finalidade de manter revisto, adequado e atualizado o texto do projeto do novo Código, estendendo-se as atividades até a promulgação da lei específica; e o GT Pluhabis, com a incumbência de gerenciar a elaboração e implantação dos planos de urbanização específica para edificação habitacional de interesse social, ambos em 1989.

A Lei Orgânica do Município de Guarulhos é aprovada em 1990, com grande destaque para a questão de elaboração do Plano Diretor. No ano seguinte, é criada Comissão Especial de Trabalho, com a incumbência de gerenciar e acompanhar a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (17/04/1991).

1993-1996: O prefeito eleito Vicentino Papotto, cumpre seu mandato dando continuidade à gestão anterior.

1997-2000: Nefi Tales, prefeito eleito para a gestão 1997-2000, é afastado pela justiça em 1998 e posteriormente cassado pela Câmara de Vereadores, assumindo a Prefeitura Jovino Candido, que cumpriu o restante do mandato. Na sua gestão foi elaborada uma nova proposta de Plano Diretor.

Antecedentes

Contexto

Contexto nacional em cronologia (1984 – 1999)

1984 – Manifestações no Rio e São Paulo reivindicam eleições diretas; a emenda da eleição direta é derrotada em votação no Congresso.
1985 – Tancredo Neves é eleito presidente do Brasil pelo colégio eleitoral. Doença de Tancredo faz o vice José Sarney assumir a Presidência. Morre Tancredo Neves.
1986 – José Sarney anuncia o Plano Cruzado. Com ele, vem o congelamento de preços, dos salários e do câmbio.
1989 – Fernando Collor de Melo é eleito da primeira eleição presidencial por voto direto desde 1961.
1990 – Fernando Collor divulga seu plano econômico, o Plano Collor, que retém os depósitos bancários por dezoito meses.
1992 – Collor renuncia e em seguida sofre *impeachment* e tem seus direitos políticos cassados até o ano 2000. O vice-presidente Itamar Franco assume o governo.
1993 – É criada a Unidade Real de Valor (UÉ criada a Unidade Real de Valor (URV), artifício econômico para a mudança de moeda.
1994 – Entra em vigor a nova moeda brasileira: o real. Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente, com 55% dos votos.
1995 – Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência da República.
1998 – Fernando Henrique Cardoso é reeleito para um segundo mandato como presidente.
(Fonte: BUENO, 2003: 439)

Contexto estadual (1984 – 1999)

Década de 1990 – O início da operação do Aeroporto Internacional atraiu atividades hoteleiras, de logística, etc.

1994 – Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1993/2010, elaborado pela EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, comandada por Jorge Wilheim, diretor-presidente da empresa.

SÍNTESE

O período de 1967 a 2000 é caracterizado pela institucionalização do processo de planejamento urbano no Município de Guarulhos, iniciado pela criação da Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO). O município tem cerca de 197.000 habitantes em 1967 e nesse período de 33 anos, a população atinge mais de um milhão de pessoas e são elaborados três planos diretores: o primeiro foi concluído em 1969, o segundo em 1971 e o terceiro em 2000.

Dentro do horizonte previsto de dez anos do Plano de 1971 para o Plano de 2000 decorreram 29 anos. Nesse espaço de tempo, a administração municipal realizou a gestão por projetos, através de grupos e comissões de trabalho.

O único plano diretor aprovado por lei nesse período foi o de 1971, em 30 de dezembro desse ano. Provavelmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos foi aprovado com a intenção de conseguir auxílio financeiro ou empréstimo do Estado de São Paulo para a execução de seu plano de ação, condição imposta por lei complementar à Lei Orgânica dos Municípios, de 17 de dezembro.

O início da institucionalização do processo de planejamento urbano no Município de Guarulhos coincide com as diretrizes da política urbana nacional, coordenada pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU), criado em 1964, e com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

Da mesma forma, coincide com ações no nível estadual, como a Lei Orgânica do Estado de São Paulo de 1969, tratando sobre a organização dos municípios, com a elaboração do Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo (PUB), cuja abrangência territorial atingia o nível metropolitano,

incluindo Guarulhos; com o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e com o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1993/2010.

Nesse período surgem outros projetos estratégicos como o conjunto habitacional Zezinho de Magalhães Prado, construído pela Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) para abrigar 50 mil pessoas, mas, devido à grande defasagem entre os projetos habitacionais para a população de baixa renda e a demanda por moradia, surgiam também as primeiras favelas; o início de operação do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos em Cumbica em área ampliada de 10 para 14 km², situada no centro geográfico da Cidade de Guarulhos; o Parque Ecológico do Tietê, afastando as vias marginais para criar o represamento das águas do curso d'água para minimizar os impactos das enchentes na Capital.

A Assessoria de Planejamento e Orçamento foi responsável pelo acompanhamento da elaboração dos Planos Diretores de 1969 e 1971. O Departamento de Planejamento da Secretaria de Economia e Planejamento elabora o Plano Diretor de 2000.

Na década de 1990, a população de Guarulhos ultrapassa a população de Campinas, até então a segunda maior cidade em população do Estado de São Paulo. Os censos demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que em 1991 Campinas tinha 847.595 habitantes e Guarulhos 787.866. Na virada do século, em 2000, Guarulhos ultrapassa a marca de um milhão de pessoas (1.072.717 habitantes), enquanto a população de Campinas chega a 969.396 habitantes. Isto significa dizer que a taxa de crescimento demográfico é comparativamente maior em Guarulhos. Significa dizer que a população de Guarulhos cresceu, entre 1991 e 2000 (9 anos), cerca de 24.000 pessoas ao ano, maior que a população de alguns municípios da Região Metropolitana de São Paulo (Salesópolis, São Lourenço da Serra e Pirapora do Bom Jesus). É como se a cada ano fosse preciso reelaborar o plano diretor para um município desses.

O que deu certo no planejamento urbano e na aplicação das diretrizes dos planos diretores?

A estrutura viária no entorno do centro histórico expandido foi implantado com a execução de obras de abertura, alargamento, pavimentação e serviços complementares resultando no anel formado pelas avenidas Tiradentes, Paulo Faccini e Antonio de Souza.

A requalificação urbana do centro histórico recebeu intervenções nas décadas de 1980 e 2000, ultrapassando a proposta do Plano Diretor de 1969. Em vez de alargar os passeios para dentro dos lotes, algumas vias receberam tratamento com prioridade para pedestres, fechando-as para o tráfego. Nesse caso, a prática superou o discurso do Plano Diretor de 1969.

O Parque B7 (Bosque Maia) previsto no Plano de 1969 foi implantado ao longo da avenida Paulo Faccini, de 1971 em diante. A idéia do plano era criar aberturas visuais na paisagem do centro histórico. Uma grande área verde foi criada ao sul do centro histórico expandido, a praça IV Centenário, criando uma nova abertura visual. Também neste caso, a prática superou o discurso.

Ações de inclusão urbana previstas no Plano Diretor de 2004 foram levadas a efeito na primeira década de 2000, como a abertura de via de ligação entre duas vias principais – avenida Juscelino Kubistchek de Oliveira e estrada da Água Chata e melhorias no trevo de Bonsucesso, um hospital e mais tarde um centro de educação unificado e um terminal urbano de transporte público, possibilitaram a criação de um centro de compras para a região, uma universidade pública, e dezenas de conjuntos residenciais para a população de baixa e média renda. Aqui, a prática acompanhou o discurso.

A proposta de continuidade das vias marginais do Tietê, contida no Plano Diretor de 1969, foi superada pela implantação do Parque Ecológico do Tietê, não como vias junto ao leito do rio, mas sim com o afastamento das marginais (rodovia Ayrton Senna e acesso ao aeroporto), solução natural para a criação de obras de represamento de águas pluviais e de áreas de

lazer para a população. Mais uma vez a prática supera o discurso do plano diretor, mas com uma ressalva: havia previsão de construção de um parque no território guarulhense e outro no território paulistano. Do lado de São Paulo (Zona Leste) foi implantado o Núcleo Engenheiro Goulart, do lado de Guarulhos não, já que estavam previstos o museu do parque, uma cidade da criança e um centro cultural.

Adensar o bairro do Macedo e adjacências até o conjunto habitacional do CECAP era uma das operações indutoras básicas do Plano Diretor de 1969, alcançada ao longo do tempo. Três vias principais fazem essa ligação: avenidas Tiradentes, Monteiro Lobato e Tancredo de Almeida Neves. A canalização do ribeirão dos Cubas permitiu a implantação da avenida Paulo Faccini. Aqui, a prática segue o discurso de adensamento proposto no plano, mas substituindo vias.

Outra operação indutora básica do Plano Diretor de 1969 era a promoção de ações municipais para a implantação do novo aeroporto internacional em Cumbica. O aeroporto iniciou suas atividades em janeiro de 1985, após uma longa discussão desde 1969 para se decidir implantar em Guarulhos. Inicialmente com dois terminais aeroportuários, atualmente tem quatro. O plano diretor do aeroporto ainda está em andamento: falta a terceira pista; mas essa discussão continua, devido à necessidade de realocar uma população aproximada de 20.000 pessoas. A infraestrutura para o Trem Aeroporto e o Trem Guarulhos está em execução, assim como o trecho norte do Rodoanel Metropolitano, com previsão de construção do acesso ao aeroporto. Operação executada. A prática segue o discurso.

As propostas de uso e ocupação do solo municipal dos Planos Diretores de 1969 e 1971 foram mais detalhadas em 1980, quando a Lei de Zoneamento foi promulgada (ver Tabelas a seguir).

A Lei de Zoneamento de 1980 definiu uma zona de uso estritamente residencial – não prevista no Plano Diretor de 1969 e três zonas de uso predominantemente residencial, ou seja, de uso misto. As zonas industriais foram classificadas em dois tipos. Na Lei de Zoneamento excluiu-se as zonas

especiais do Novo Centro – já excluídas no Plano Diretor de 1971 – a zona especial Padre Bento, manteve somente o Parque Recreativo e acrescentou a zona especial Central (centro histórico expandido). Em 1980, a exemplo das zonas industriais, definiu-se duas zonas de uso rural, especializando-as.

Tabela ... – Uso do solo proposto: Plano Diretor 1969/Lei Zoneamento 1980

Plano Diretor de 1969	Lei de Zoneamento de 1980
	I - Zonas de Uso Habitacional
	a) Zona de Uso Estritamente Habitacional (ZEH) b) Zona de Uso Predominantemente Habitacional 1 -(ZPH-1) c) Zona de Uso Predominantemente Habitacional 2 -(ZPH-2) d) Zona de Uso Predominantemente Habitacional 3 -(ZPH-3)
Zona Industrial	**II - Zonas de Uso Industrial**
	a) Zona de Uso Predominantemente Industrial - 1 - (ZUPI-1)
	b) Zona de Uso Predominantemente Industrial - 2 - (ZUPI-2)
Zona Mista de Alta Densidade	**III - Zonas de Uso Diversificado**
Zona Mista	a) Zona de Uso Diversificado - 1 - (ZUD-1)
	b) Zona de Uso Diversificado - 2 - (ZUD-2)
	IV - Zona de Uso Especial
Zona Especial do Novo Centro	a) Zona Especial Central (ZEC)
Zona Especial Aeroportuária	b) Zona Especial da Base Aérea (ZEBAERO)
Zona Especial de Áreas Verdes	c) Zona Especial de Parque Recreativo (ZEPAR)
Zona Especial Padre Bento	
Zona de Ocupação Restrita (rural)	**V - Zonas de Uso Rural**
	a) Zona de Reserva Ambiental (ZRA)

b) Zona de Uso Rural Diversificado (ZRD)

Em relação do Plano Diretor de 1971, a Lei de Zoneamento de 1980 atende a proposta de definir zonas de predominância habitacional e cria a zona de uso estritamente habitacional, divide a zona de predominância industrial em duas, cria zonas de uso diversificado, as zonas de uso rural (zona de reserva ambiental e zona de uso rural diversificado) não previstas no Plano, mantém a zona de uso destinada a parque recreativo e elimina as zonas de uso de faixas de interesse paisagístico e a de entreposto de abastecimento.

Diante do exposto, é possível afirmar que a prática novamente superou o discurso, mesmo considerando o não aproveitamento da proposta de criação de zonas de uso para faixas de interesse paisagístico e para entreposto de abastecimento.

Tabela ... – Uso do solo proposto: Plano Diretor 1971/Lei Zoneamento 1980

Plano Diretor de 1971	Lei de Zoneamento de 1980
Zonas de Predominância Residencial: 1º Tipo 2º tipo Zona de Expansão Urbana com Predominância Residencial	**I - Zonas de Uso Habitacional** a) Zona de Uso Estritamente Habitacional (ZEH) b) Zona de Uso Predominantemente Habitacional 1 -(ZPH-1) c) Zona de Uso Predominantemente Habitacional 2 -(ZPH-2) d) Zona de Uso Predominantemente Habitacional 3 -(ZPH-3)
Zona de Predominância Industrial	**II - Zonas de Uso Industrial** a) Zona de Uso Predominantemente Industrial - 1 - (ZUPI-1) b) Zona de Uso Predominantemente Industrial - 2 - (ZUPI-2)
	III - Zonas de Uso Diversificado a) Zona de Uso Diversificado - 1 - (ZUD-1)

	b) Zona de Uso Diversificado - 2 - (ZUD-2)
Zona Central	**IV - Zona de Uso Especial**
Zona Aeroportuária	a) Zona Especial Central (ZEC)
Zona de Uso Especial	b) Zona Especial da Base Aérea (ZEBAERO)
a) Parque Regional b) Parque Central	c) Zona Especial de Parque Recreativo (ZEPAR)
Faixas de Interesse Paisagístico	
Entreposto de Abastecimento	
	V - Zonas de Uso Rural
	a) Zona de Reserva Ambiental (ZRA)
	b) Zona de Uso Rural Diversificado (ZRD)

O discurso supera a prática quando se analisa a estrutura viária. Das três vias expressas propostas, apenas uma é realizada: a avenida Paulo Faccini. Das vias urbanas, foram executadas a avenida Juscelino Kubistcheck de Oliveira e seu prolongamento em direção a Bonsucesso, a avenida Monteiro Lobato e seu prolongamento até Bonsucesso, a avenida criada sobre o leito da antiga estrada de ferro, a avenida Tiradentes, o trecho da avenida marginal do rio Baquirivu Guaçú. Destaca-se a não realização das Vias Urbanas no sentido leste-oeste, uma no setor norte (interligando o prolongamento da avenida Juscelino Kubistcheck à zona norte da Capital e duas no setor sul (região de Cumbica Sul e Pimentas.

Com a construção em andamento da ferrovia para dar suporte ao Trem Guarulhos e o Trem Aeroporto, cujo traçado foi proposto para o canteiro central da avenida Santos Dumont até atingir o futuro aeroporto e o abandono da idéia do Novo Centro em Cumbica em 1971, pode se considerar como atingido o objetivo do Plano Diretor de 1969.

A implantação de um sistema verde prevista no Plano Diretor de 1969 (12 parques de bairro e 45 parques de vizinhança até 1975) acompanhou o discurso no que se refere aos parques de vizinhança mas ficaram aquém

quanto aos parques de vizinhança. De acordo com informações da Prefeitura Municipal de Guarulhos[198], estão abertos ao público 16 parques de bairro. No entanto, esses parques foram entregues à população paulatinamente, extrapolando os prazos previstos no Plano Diretor de 1969.

O Plano Diretor de 1969 apontou a necessidade de construção de 61 creches, 73 parques infantis e 868 salas de aulas para o sistema integrado de oito anos até 1980. A construção de escolas de ensino fundamental ultrapassou a meta de 1969 em 71%.

> [...] quando terminou o meu período [como Prefeito], estávamos com 110.000 crianças nas escolas municipais e não as 24.000 que pegamos em 2001. Portanto, havia essa demanda, mas não tinha oferta de escolas. E terminamos o governo com 22.000 crianças em creches, atendidas pelo sistema de creches – próprias, conveniadas, programa mãe crecheira – quando, em 2001 se atendia 350. Então houve uma evolução nessa área.

O Plano Diretor de 1969 propôs transformar a Assessoria de Planejamento e Orçamento (APO) em Escritório de Planejamento de Guarulhos (EPLAG).

A APO foi criada em 1967 com dois setores principais: Escritório do Plano Diretor e Divisão de Programação e Orçamento.

O EPLAG foi concebido em 1969 também com dois setores principais: Planejamento e Programação e Controle, porém com mais detalhamento. O setor de Planejamento com duas unidades: Planejamento Físico-Territorial e Planejamento Socioeconômico. O setor de Programação e Controle com duas unidades: Organização e Métodos, e Programação Financeira e Orçamentária. Além desses setores, o Plano Diretor de 1969 propôs a criação de outras unidades em linha direta com o coordenador do EPLAG: Administração, Serviços Técnicos Auxiliares, Documentação e Estatística, e Assessorias Especiais.

A APO transformou-se em Departamento de Programação e Planejamento em 1971 e em Secretaria de Finanças e Planejamento em 1972, ambos na

[198] http://www.guarulhos.sp.gov.br/pagina/parques, acesso em 25 de novembro de 2016

gestão do interventor federal Jean Pierre Herman de Moraes Barros, em Secretaria de Planejamento em 1974, na reforma administrativa realizada pelo prefeito Waldomiro Pompêo, permanecendo com esta mesma denominação na nova reforma de 1981, empreendida pelo prefeito Néfi Tales, em Secretaria de Economia e Planejamento em 1992, na gestão do prefeito Paschoal Thomeu e em Secretaria de Desenvolvimento Urbano em 2004, no Programa de Modernização Administrativa com o prefeito Elói Pietá.

A APO tinha como uma de suas atribuições a elaboração do plano diretor, cumprida em 1969 na entrega do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (Plano Wilheim/SD). O Plano Diretor de 1971 (Plano Grinover) foi elaborado e aprovado em função de exigência da Lei Orgânica dos Municípios.

A partir daí, os projetos de organização administrativa deram ênfase ao setor de planejamento e controle orçamentário, em detrimento do planejamento urbano, econômico e social, situação que permaneceu até 2000. Isso talvez possa explicar um período tão longo sem a atualização e revisão do Plano Diretor aprovado por lei em 1971.

A Lei do Plano Diretor e sua regulamentação, proposta no Plano Diretor de 1969, foram promulgadas em 1980; a criação do Escritório de Planejamento de Guarulhos não saiu do papel mas suas idéias serviram de base para as reformas administrativas, com a ressalva de maior ênfase ao orçamento municipal do que ao planejamento; a criação do Conselho de Desenvolvimento ficou no discurso; os Conselhos Consultivos foram criados ao longo do tempo, e consolidados no Plano Diretor de 2004.

CAPÍTULO 5

O PLANEJAMENTO URBANO DE GUARULHOS PÓS ESTATUTO DA CIDADE (2001 a 2016)

5.1 – POLÍTICA URBANA BRASILEIRA, 2001 A 2016

Em 1960 o Brasil tinha 32.004.817 pessoas morando na cidade e 38.987.526 habitantes morando nas zona rural. Em 1970, a situação se inverte. Agora, a população é mais urbana (52.904.744 hab) que rural (41.603.839 hab).

Segundo CARVALHO & ROSSBACH (2010: 17),

> "o fenômeno do êxodo do campo para a cidade produziu uma urbanização predatória e desigual, agravando o histórico quadro de exclusão urbana e social, marginalização e violência. A elevação do preço das terras levou ao surgimento de favelas, ocupando muitas vezes áreas de riscos e alagados, geralmente em periferias longínquas, ou cortiços em centros urbanos, desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais ao viver humano. O adensamento e verticalização levou à poluição das águas, do solo e do ar. O quadro urbano é um dos maiores desafios do Século XXI."

Encontrar o caminho do desenvolvimento urbano, econômico, social e institucional, com sustentabilidade, tornou-se imperativo para o melhor viver. Uma das frentes para o enfrentamento do fenômeno da urbanização foi o movimento pela reforma urbana, iniciada na década de 1960. O movimento defendia o direito de todos os cidadãos à cidade através de reivindicações da sociedade, que articuladas, se apresentaram com força durante a elaboração da Constituição Federal de 1988.

Constituição Federal, 1988

Assim, pela primeira vez, a cidade é tratada na Carta Magna do país, sendo incluída no capítulo de Política Urbana com os artigos 182 e 183. De acordo com o artigo 182, a Política Urbana "tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes". Além de definir o principal objetivo, a Constituição define

também o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Mas era preciso regulamentar aqueles artigos da Constituição, para produzir os efeitos esperados, ou seja, assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

A construção é longa e difícil. Onze anos transcorrem na tramitação legislativa, embates onde se explicitam os conflitos entre inúmeros e diversificados interesses em jogo sobre o futuro destino das cidades brasileiras. Ao final desses embates, finalmente é aprovado no mês de julho de 2001 o novo marco legal da política urbana no Brasil, o Estatuto da Cidade[199].

Estatuto das Cidades

O Estatuto das Cidades define importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos. Eles podem garantir a efetividade do Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Define também os espaços de participação de forma a assegurar a gestão democrática da cidade, como os órgãos colegiados de política urbana, os debates, as audiências e consultas públicas, as conferências sobre assuntos de interesse urbano, a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e gestão orçamentária participativa.

Segundo o Estatuto, o Plano Diretor passa a ser obrigatório para (1) cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, (2) cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade

[199] Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências

predial e territorial urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, (3) cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, e (4) cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Estatuto da Cidade reafirma o conceito do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, caracterizando-o como um dos instrumentos de planejamento municipal, contendo o conjunto de princípios e diretrizes que orienta a forma de apropriação do território municipal por parte dos diversos agentes envolvidos, legitimando o processo de elaboração e gestão democrática da cidade.

O Plano Diretor estabelece as metas e os caminhos de desenvolvimento para a década seguinte à sua elaboração, para se ter uma cidade com qualidade para todos[200].

Reforma administrativa federal

A reforma do Estado brasileiro em relação à política urbana cria o Ministério das Cidades em 2003, estruturando-o para cuidar de quatro eixos: programas urbanos, habitação, saneamento ambiental, e transporte e mobilidade urbana.

Conferências das Cidades e Conselho Nacional das Cidades

Para garantir a gestão democrática das cidades preconizada no Estatuto, o governo federal cria dois espaços de participação: as Conferências das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADE). As três primeiras conferências são realizadas bienalmente entre 2003 e 2007 e trienalmente a partir daquele ano. Nas conferências, são eleitos os conselheiros para compor o Conselho Nacional das Cidades. A principal finalidade de ambos é contribuir para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar sua execução. Participam das conferências e do Concidade, representantes do poder

[200] Justificativa do Projeto de Lei do Plano Diretor, 2004

público federal, estadual e municipal, dos movimentos populares, dos trabalhadores, dos empresários, das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, e das organizações não governamentais.

As diretrizes gerais da PNDU são executadas pelo Ministério das Cidades, através de políticas setoriais nacionais e de investimentos nas quatro áreas de atuação do órgão federal.

Programa Plano Diretor Participativo

Para capacitar o município na elaboração do seu plano diretor participativo, é criado um programa específico em 2005, onde cada núcleo estadual organizou seminários de sensibilização e oficinas de capacitação.

Evolução do conceito de plano diretor

O Estatuto da Cidade provoca uma evolução conceitual do plano diretor. A concepção tradicional do plano diretor caracteriza-se como a idealização de um projeto de cidade para o futuro, a ser executado anualmente até chegar a um produto final, ou seja, tornar real o modelo da cidade desejada. Produzido em gabinete, é enquadrado e limitado pela visão centralizadora e tecnocrática que domina o sistema de planejamento do país desde meados da década de 1960. Esta visão ignora os conflitos abertos ou latentes na cidade, a desigualdade de condições de renda e sua influência sobre o funcionamento do mercado imobiliário urbano, configurando-se, assim, como consequência, na existência de uma cidade legal e uma cidade real.

Com a redemocratização do país, o modelo centralizador dá lugar ao modelo participativo. Segundo o Estatuto das Cidades, os poderes Executivo e Legislativo municipais devem garantir

> [...] a promoção de audiências públicas e debates com a população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos [...][201]

[201] Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257/2001, Artigo 40

Apesar de ser um instrumento da política urbana[202], ou uma política para a cidade, o plano diretor deve englobar o território do Município como um todo[203]. Com isso, o conceito de abrangência do plano evolui do urbano para atingir também a área rural. Assim, o modelo urbano dá lugar ao modelo territorial municipal.

O Estatuto das Cidades estabelece também o prazo mínimo de dez anos[204] para a revisão da Lei do Plano Diretor.

Definido o prazo legal até 10 de julho de 2006 para a elaboração e aprovação do Plano Diretor, sob pena do prefeito incorrer em improbidade administrativa e sujeito a punição, muitos municípios apressaram-se em elaborar seus planos diretores.

Assim como muitos outros, Guarulhos elabora o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social e o transforma em Lei no ano de 2004, após 33 anos da aprovação do primeiro plano, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (1971).

A construção e aprovação do PDDUESG demandou três anos.

[202] Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257/2001, Artigo 4º
[203] Idem, Artigo 40, Parágrafo 2º
[204] Idem, Artigo 40, Parágrafo 3º

5.2 – A CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE GUARULHOS DE 2004

2004 é o ano da aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos (PDDUESG), pela Lei Municipal nº 6.055, de 30 de dezembro, após três anos de construção participativa.

Contexto nacional

Três anos antes, em 2001, é aprovado o Estatuto das Cidades pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecendo "diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências", durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. A implementação da nova lei é iniciada no governo seguinte. O presidente eleito em 2002 para cumprir o mandato 2003-2006 é Luiz Inácio Lula da Silva.

Durante a elaboração do PDDUESG (2002 a 2004), acontecem grandes reformas na política urbana do país. A reforma administrativa promovida pelo novo governo federal cria o Ministério das Cidades e e o Conselho Nacional das Cidades (Concidade) e, em ato contínuo, é realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, em Brasília – DF, com etapas preparatórias nos Municípios e Estados. Os primeiros conselheiros do recém-criado Conselho Nacional das Cidades, são eleitos na Conferência Nacional.

Contexto estadual

No âmbito estadual, Geraldo Alckmin é governador do Estado de São Paulo e incumbe a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S. A. (EMPLASA) de realizar a I Conferência Estadual das Cidades, etapa preparatória à Conferência Nacional. Na Conferência, são eleitos os delegados estaduais para a Conferência Nacional.

Em estudo realizado por MEYER (2004), na perspectiva das dinâmicas urbanas do território metropolitano, Guarulhos e Osasco são citados como exemplos de sub-centros regionais, ou seja,

> "correspondem aos municípios em acelerado processo de transformação urbana, com elevado crescimento populacional e que reproduzem funções e dinâmicas antes circunscritas ao município de São Paulo. Desempenham o papel de fornecedores de postos de trabalho para os moradores dos municípios adjacentes. Verifica-se também um aumento considerável das atividades de comércio e serviços." (p.244)

No mesmo estudo, Guarulhos é classificado como polo de âmbito nacional com impacto metropolitano, devido à instalação do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos *André Franco Montoro* em seu território. Esse equipamento

> "repercutiu intensamente nas atividades dos municípios adjacentes. A relação desse equipamento com o município de Guarulhos e seu entorno estimulou a instalação de atividades complementares associadas a serviços diversos, tais como logística, aeroportuário, turismo, especialmente de negócios, impulsionando a instalação de hotéis, centros de convenções e de compras. Como desdobramento, está ocorrendo um grande crescimento populacional e a reprodução intensa do padrão periférico de urbanização nos arredores do aeroporto na forma de loteamentos irregulares e favelas." (p. 254. MEYER, 2004)

Ainda no mesmo estudo, MEYER (2004) destaca Guarulhos no grupo de município com aumento da população favelada e, consequentemente, a dispersão de novos núcleos na região metropolitana.

> "a permanência de um 'déficit habitacional' e a insuficiência da ação pública para atender a demanda das faixas de zero a três salários teve como resultante a multiplicação e a dispersão de núcleos de favelas nos diversos municípios metropolitanos, como em Guarulhos. A gravidade desse problema social amplia-se na medida em que ele se associa ao problema ambiental. Os

novos núcleos, assim como a ampliação dos já existentes, têm ocorrido principalmente sobre córregos, em áreas remanescentes de obras viárias e no interior de áreas de proteção ambiental." (p. 260, MEYER, 2004)

O contexto municipal

Os dados do Censo 2000 do IBGE mostram que a população de Guarulhos é de 1.072.717 habitantes naquele ano. Em quatro anos, há um aumento de 100.520 pessoas, ou seja, um crescimento de cerca de 25.000 habitantes por ano. No período de 1996 – ano da realização da contagem populacional do IBGE – a 2000, ou seja, no final do Século XX, Guarulhos ultrapassa a marca de um milhão de habitantes. O índice de população urbana salta de 80% em 1980 para quase 98% em 2000[205].

O crescimento populacional anual de mais de 25.000 pessoas requer um grande esforço público para dotar a cidade de equipamentos urbanos e comunitários, aos mesmo tempo em que é preciso atender as demandas reprimidas e manter a normalidade dos serviços públicos.

A densidade populacional vem aumentando ano a ano. Era de 1.660 hab/km² em 1980 e em 2000 passou para 3.342 hab/km², considerando a área total do município (320,95 km²). Se considerarmos apenas a área ocupada da cidade e alguns núcleos isolados, essa densidade é bem maior.

No processo eleitoral de 2000 é eleito para prefeito de Guarulhos o advogado Elói Pietá, do Partido dos Trabalhadores (gestão 2001-2004).

Os principais problemas urbanos a serem enfrentados eram, segundo a visão do prefeito, o "crescimento populacional impressionante [pois] a cada dez anos havia aproximadamente 250.000 habitantes a mais, o equivalente a uma cidade média" (PIETÁ, 2015: informação verbal), "uma cidade submetida à lógica de mercado [...] o loteamento ficava distante e para chegar lá era muito complicado" (Idem).

[205] Cálculo efetuado com base no Diagnóstico Preliminar para o Plano Diretor de Guarulhos, 2000, p. 41.

> "Havia muito problema de abastecimento de água [...] não tinha posto de saúde, não tinha escola, não tinha creche [...] o serviço público não chegava na maior parte dos bairros da periferia da cidade [...] um desequilíbrio regional enorme de grandes equipamentos como hospitais [...] havia cinco creches com 350 crianças numa cidade que tinha mais de um milhão de habitantes [...] o número de crianças atendidas no ensino infantil era de 24.000 [...] não tinha áreas de lazer [...] tinha uns cinco parques [...] Guarulhos só tinha um teatro na Vila Galvão [...] os locais de atendimento público eram precários [...] havia travamento nas passagens na Via Dutra [...] faltava rumo para a cidade. [...] crescia a população, crescia a cidade, e o Poder Público ficava tolhido de fazer melhorias e investimentos porque não tinha dinheiro. [...] Foi assim que encontramos uma realidade urbana e precisou de uma grande reforma administrativa." (PIETÁ, 2015: informação verbal)[206]

Com esse quadro preocupante, o primeiro ano de governo (2001), é dedicado ao planejamento estratégico para definir prioridades, ao início do Programa de Modernização Administrativa, à manutenção da normalidade precária da cidade e dos serviços públicos.

Em relação ao Plano Diretor, desde 30 de dezembro de 1971, portanto há mais de 32 anos, está em vigência a Lei nº 1689, que aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos, o que a coloca em descompasso com a realidade jurídica, física-territorial, socioeconômica e administrativa. (Justificativa do Projeto de Lei do Plano Diretor, 2004). A população guarulhense salta de 267.400 habitantes em 1971 para 1.072.717 habitantes no ano 2000. A cidade de Guarulhos cresce mais de 800.000 habitantes em 29 anos, ou cerca de 27.500 habitantes por ano.

Com esse crescimento populacional, as demandas exigem planejamento de curto, médio e longo prazos e sustentabilidade financeira para dar conta dos investimentos e serviços públicos necessários à qualidade de vida dessa população.

A decisão de elaborar o novo Plano Diretor, segundo o prefeito Elói Pietá, veio naturalmente.

---

[206] Entrevistas em 19 e 26 de agosto de 2015

> Havia o Estatuto da Cidade dizendo que tinha que fazer e havia vontade de fazer. Havia também todo o acúmulo de planejamento que nos permitia fazer, que era o Plano de Governo que havíamos apresentado no ano 2000. Eram os planos de governo que tínhamos elaborado com a equipe toda da Administração. Em 2001 começamos a fazer o Orçamento Participativo de tal maneira que vinham aí todas as demandas populares de cada região da cidade; fazíamos em 23 regiões as assembleias do Orçamento Participativo. Em cada lugar participavam de 50 a 70 oradores que apresentavam vários problemas. O pessoal apontava as prioridades da região e votavam as prioridades da cidade. Era uma consulta popular.
>
> Então tinha o planejamento interno, o Plano de Governo, tinha consulta popular, e estávamos no rumo de fazer o Plano Diretor. E o Estatuto das Cidades colocava uma série de diretrizes importantes, possibilidades novas de legislação, de tal maneira que a gente conseguia começar bem esse processo de elaboração do Plano Diretor. (PIETÁ, 2015: informação verbal)

Paralelamente ao processo de elaboração do Plano Diretor, outras ações estratégicas foram concluídas: o Programa de Modernização Administrativa, o novo Código de Edificações e Licenciamento Urbano, os Planos Municipais de Abastecimento de Água e de Esgoto.

O Programa de Modernização Administrativa conclui a reforma das secretarias de Economia e Planejamento e de Serviços Públicos. A Secretaria de Economia e Planejamento passa a ser denominada Secretaria de Desenvolvimento Urbano, ampliando as suas funções – além da gestão do planejamento urbano, agora é também responsável pelo licenciamento e controle urbanos, incorporando as equipes técnicas e administrativas de licenciamento e fiscalização da Secretaria de Obras e da Secretaria de Indústria e Comércio, e mudando de sede, do Bom Clima para o Jardim Santa Mena. No mesmo ato legal, é criada a Secretaria de Transporte e Trânsito.

O método de elaboração do Plano Diretor

Composta a equipe do secretariado municipal, e passado o primeiro ano de governo, a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) inicia o processo de elaboração do novo Plano Diretor. A equipe técnica da SEP elabora em 2002 o Diagnóstico Preliminar, marco inicial do processo.

O processo participativo é a tônica do planejamento urbano, econômico e social, como expõe o prefeito da época, Elói Pietá:

> Iniciamos o Plano em janeiro de 2002; a equipe técnica da própria Prefeitura fez um diagnóstico do município com dados da Prefeitura, IBGE e outros órgãos de informações e dados. Depois nós contratamos o Instituto Pólis que já fazia outros planos diretores de diversas cidades do tamanho da nossa ou parecidas, que elaborou o Mapa de Inclusão e Exclusão Social, a Leitura Comunitária e a Leitura Técnica do município. Foram realizadas cerca de 50 reuniões [na realidade foram 72], feitas para tratar exclusivamente do Plano Diretor, até o final de 2002, portanto, durante todo o ano de 2002 foi feito esse trabalho.
>
> Foram ouvidas pessoas de associações de bairro, ONGs, movimentos sociais, conselhos municipais, delegados do Orçamento Participativo, as entidades empresariais (FIESP, CIESP, ACE, ASEC), igrejas. Foram elaborados os Eixos Estratégicos do Plano Diretor, voltou para discussão dentro do Governo. Voltou novamente à discussão pública e em 2003, realizamos a I Conferência da Cidade com mais de 1.000 pessoas de todos os segmentos, com plenária e grupos de trabalho. Em 2004, nós enviamos o projeto de lei à Câmara Municipal. Era o último ano de governo, tinha eleições naquele ano e a Câmara só veio a votar após as eleições, mas houve audiências públicas e outras reuniões, de tal maneira que coincidentemente, em 30 de dezembro de 2004, nós publicamos o novo Plano Diretor, que substituía o de 30 de dezembro de 1971, ou seja, exatamente 33 anos depois do Plano de 1971. Nesse meio tempo houve outros instrumentos como, por exemplo, as leis de zoneamento, outras leis específicas, ao longo dessa trajetória, mas um plano conjunto (PIETÁ, 2015: informação verbal).

A nova gestão municipal inicia em janeiro de 2001. A situação financeira é precária. A máquina administrativa, em geral, opera ainda sem o recurso da tecnologia da informática. O atendimento ao público também é precário. No entanto, há muitos projetos a executar.

Reuniões semanais com a equipe do secretariado são realizadas para alinhar as prioridades, com o recurso do planejamento estratégico.

Na área do planejamento urbano, são reunidos três setores sob a coordenação de um secretário municipal: planejamento urbano, habitação e assistência social, no início do governo. O primeiro ano de governo é dedicado a manter a normalidade precária e investir nas prioridades apontadas no planejamento estratégico.

O processo de planejamento estratégico aponta investimentos equivalentes a cerca de 12 orçamentos anuais, ou seja, três gestões municipais. É necessário estabelecer prioridades de investimentos. Escolhida a educação

como o primeiro setor a investir, o prefeito comanda pessoalmente a coordenação das secretarias para as ações de reformas e construção de escolas, e destinando o restante do orçamento para manter a normalidade e das continuidade às obras paralisadas. Inicia-se o programa de modernização administrativa, escolhendo-se alguns setores para iniciar o processo: atendimento ao público, informática, finanças e planejamento urbano. Por essa razão, o processo de elaboração do Plano Diretor é iniciado somente em 2002.

O primeiro passo é dado pelo secretário de economia e planejamento, que aciona sua equipe, sob a coordenação técnica de sua secretária adjunta, para elaborar a leitura preliminar, com o objetivo de conhecer a realidade físico-territorial e socioeconômica do Município. A equipe técnica da Secretaria de Economia e Planejamento conclui em abril de 2002 o *Diagnóstico Preliminar para o Plano Diretor de Guarulhos: Subsídios para a discussão*.

Para construir o novo Plano Diretor de forma participativa, é preciso contratar uma assessoria com experiência e conhecimento da técnica em planejamento participativo. A equipe escolhida para essa missão é o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Polis, iniciando seus trabalhos em maio de 2002.

Com a assessoria do Polis, informa-se a população sobre o início dos estudos para a elaboração do Plano Diretor e discutem-se as principais questões a serem tratadas no Plano Diretor. O resultado dessa leitura comunitária é sistematizado para subsidiar o Plano Diretor. Essa etapa participativa é realizada até agosto de 2003, com duas rodadas de debates.

Constrói-se, concomitantemente, três documentos fundamentais ao Plano: a Leitura Técnica com base no diagnóstico preliminar, o Mapa de Inclusão e Exclusão Social (referência 2000) e os Eixos Estratégicos do Plano.

A participação do Polis encerra-se com a análise crítica dos instrumentos legais em vigência no município, a pesquisa sobre a dinâmica do mercado imobiliário formal e informal; as hipóteses de intervenção econômica e

territorial; e a primeira minuta do projeto de lei, discutida no âmbito do Executivo e recebendo contribuições.

Com a organização de mais um espaço de participação da sociedade civil organizada e do governo – a 1ª Conferência da Cidade de Guarulhos - realizada em 2003, com o lema "Planejando o Futuro de Guarulhos", insere-se o Plano Diretor no processo de discussão do Programa Planejando o Futuro de Guarulhos, quando cerca de mil delegados de vários segmentos da sociedade civil e do Poder Público participam de debates e grupos de trabalho, resultando em propostas denotando a necessidade de ampliar o conteúdo do texto do Plano Diretor de forma a abranger, além do desenvolvimento urbano, também o desenvolvimento econômico e social.

O resultado da Conferência é utilizado para o trabalho de revisão da minuta de lei do Plano, constituindo-se agora no texto de referência para os debates públicos, distribuído a todos os representantes dos segmentos nos debates públicos em abril e maio de 2004, com o objetivo de colher sugestões e indicações para o enriquecimento da proposta. Participam desses debates os vários segmentos da sociedade civil: organizações empresariais, organizações sindicais, igrejas, movimentos sociais, lideranças de bairros, conselhos municipais e outras organizações.

O processo de construção do Plano Diretor, no âmbito do Poder Executivo Municipal, culmina com a realização de audiência pública em 12 de maio de 2004[207]. Essa última instância de participação da comunidade termina e a sistematização das propostas gera um novo projeto de lei.

O prefeito envia o projeto de lei à Câmara Municipal, que inicia o processo de discussão no Poder Legislativo através de reuniões com alguns segmentos. Uma audiência pública encerra o processo de discussão dos vereadores com a comunidade. Em dezembro de 2004, o projeto é aprovado na Câmara Municipal em duas discussões dos vereadores, com acompanhamento direto

[207] Justificativa do projeto de lei enviado à Câmara Municipal, sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social. Guarulhos: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2004

do secretário de desenvolvimento urbano e apoio da liderança do governo na Câmara.

A Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos[208] é sancionada pelo prefeito e publicada pela Prefeitura Municipal de Guarulhos.

> O projeto do Plano Diretor foi resultado de um longo processo de preparação que se desenvolveu ao longo de três anos, desde o início de 2002, e aconteceu em [...] etapas. Durante essas etapas foram realizadas setenta e duas reuniões com mais de 2.000 participações registradas. (Exposição de motivos do projeto de lei, 2004)

5.2.1 Diagnóstico do município

Com o objetivo de construir o novo Plano Diretor de Guarulhos, no início de 2002 deu-se início à elaboração do Diagnóstico Preliminar, concluído em abril desse mesmo ano.

A equipe técnica formada por profissionais da Secretaria de Economia e Planejamento da Prefeitura elabora o Diagnóstico Preliminar para o Plano Diretor de Guarulhos em duas partes. A primeira sobre a equação econômico-territorial e a segunda trata da proposta da metodologia de elaboração do Plano Diretor de Guarulhos.

Na primeira parte – situação atual da equação econômico-territorial – desenvolve-se questões relativas ao contexto metropolitano/regional/estadual/nacional, à formação socioeconômica atual, à habitação social, ao quadro de inclusão/exclusão social no município, ao contexto urbanístico, ao contexto ambiental, à infraestrutura e serviços urbanos, à rede de serviços e equipamentos públicos.

A segunda parte – proposta de metodologia de elaboração do Plano Diretor de Guarulhos – trata do plano diretor na Constituição da República Federativa do Brasil, do Estatuto da Cidade e da importância do Plano

[208] Lei Municipal nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004

Diretor, dos conceitos e princípios, dos elementos de uma metodologia, da legislação incidente, dos agentes sociais, econômicos, políticos e culturais, e dos projetos estruturantes.

Em relação ao contexto metropolitano / regional / estadual / nacional, analisa-se a posição geopolítica de Guarulhos, sua acessibilidade e infraestrutura, destacando os desafios da reestruturação produtiva no âmbito da internacionalização da economia, as raízes do processo de desconcentração industrial da RMSP.

Na formação socioeconômica atual (capítulo I.2), são analisados quatro aspectos: econômicos, mercado de trabalho e geração de renda, finanças públicas do município e aspectos populacionais.

O capítulo I.3 trata da habitação social, em três vertentes: a habitação como componente da política urbana, a regularização fundiária como base de uma política habitacional inclusiva e a mudança no mercado imobiliário local tanto formal como informal.

O quadro da inclusão e exclusão social do município é analisada no capítulo I.4, destacando-se dois aspectos, a violência urbana e o distrito penitenciário.

No contexto urbanístico, objeto do capítulo I.5, são desenvolvidos aspectos da evolução da ocupação urbana, do uso, ocupação e parcelamento do solo na zona urbana, na zona rural e em processo naturais induzidos, aptidão física ao assentamento, legislação urbanística, circulação e transporte coletivo.

O capítulo I.6, dedicado ao contexto ambiental, cuida de seis aspectos: da localização e situação geográfica, do meio físico, dos processos antrópicos, do saneamento ambiental, da preservação e recuperação dos recursos naturais e da macrodrenagem. Em relação ao meio físico, desenvolve-se estudos sobre a geologia, hidrogeologia, clima, geomorfologia, hidrografia, pedologia e cobertura vegetal nativa. Quanto aos processos antrópicos, os estudos abrangem as áreas degradadas por mineração e resíduos sólidos, superexploração das águas subterrâneas, poluição sonora e efeitos do ruído

na população, poluição atmosférica e qualidade da água. O tema saneamento ambiental trata do abastecimento de água, esgotos sanitários e resíduos sólidos. Em preservação e recuperação dos recursos naturais, a ênfase é para as unidades de conservação e áreas de proteção e recuperação de florestas. A questão da macrodrenagem é abordada na análise do histórico, da problemática, dos conceitos e critérios da atualidade e nos projetos e obras referentes à questão. O tema da infraestrutura e serviços urbanos cuida dos aspectos do abastecimento e tratamento da água, da coleta, afastamento e tratamento de esgotos, da coleta e disposição final dos resíduos sólidos, da drenagem superficial, da rede de energia elétrica e iluminação pública, da rede de distribuição de gás natural, das redes de telefonia fixa e celular, da rede de televisão a cabo, das infovias, da pavimentação, da iluminação pública e da manutenção e conservação urbanas. Finalmente, a rede de serviços e equipamentos públicos cuida da Educação, envolvendo a democratização do acesso e da permanência, e valorização dos profissionais da Educação, da Saúde, da Assistência Social, dos Esportes, da Cultura com ênfase à preservação do patrimônio histórico público e privado, do Lazer, dos Parques e Áreas Verdes, do Abastecimento e do Serviço Funerário, aí incluídos os cemitérios públicos e particulares, o Instituto Médico Legal, a fábrica de urnas e os velórios.

A finalidade do Diagnóstico Preliminar é compor um quadro da realidade atual (2002), para utilizar como referência à elaboração da Leitura Técnica.

5.2.2 Plano Polis 2003

O discurso

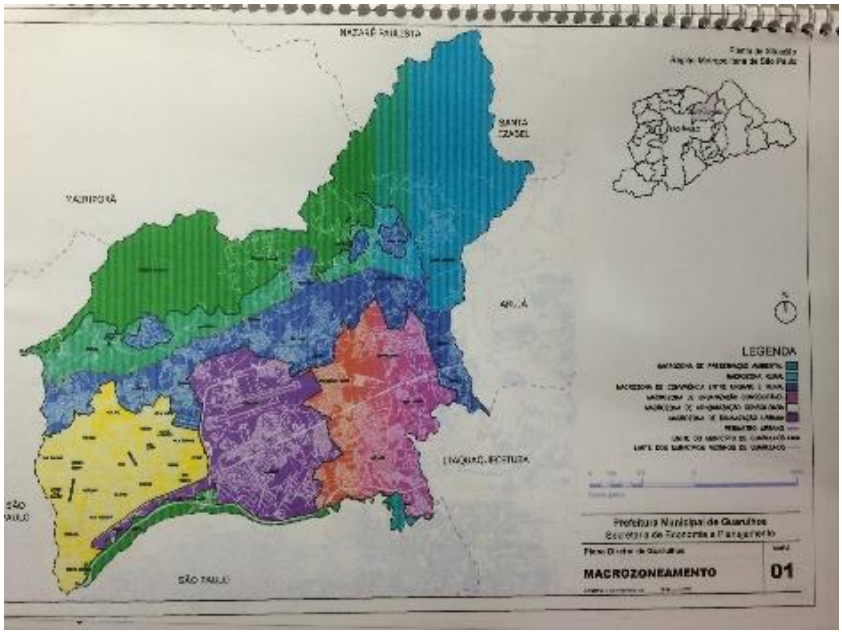
Com a assessoria do Polis, são concluídas e entregues duas propostas de projeto de lei, uma instituindo o Plano Diretor do Município de Guarulhos e outra criando Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A proposta da minuta de projeto de lei instituindo o Plano Diretor do Município de Guarulhos[209] é estruturada em cinco partes: (I) Diretrizes gerais da política urbana; (II) Produção e organização do espaço; (III) Programas urbanos; (IV) Políticas setoriais; e (V) Sistema de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano.

No Título I – Das Diretrizes Gerais da Política Urbana, são definidos os objetivos, princípios e diretrizes gerais, a função social da cidade e da propriedade e os instrumentos da política urbana.

O Título II – Da Produção e da Organização do Espaço, fala das diretrizes gerais, do macrozoneamento, e do uso e da ocupação do solo. A proposta é criar seis macrozonas: (I) macrozona de urbanização consolidada; (II) macrozona de urbanização consolidável; (III) macrozona de dinamização urbana; (IV) macrozona de convivência rural e urbana; (V) macrozona rural; e (VI) macrozona de preservação ambiental (vide mapa x).

[209] PÓLIS/PMG, 2003



Mapa 24 – Macrozoneamento. Proposta Plano Polis, 2003

O Título III – Dos Programas Urbanos, cuida do programa de expansão urbana, do programa de uso do solo, e dos instrumentos urbanísticos. Além das regras dos dois programas, detalham-se as regras para sete instrumentos urbanísticos: (I) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios com IPTU progressivo no tempo; (II) direito de preempção; (III) outorga onerosa do direito de construir; (IV) operações urbanas consorciadas; (V) consórcio imobiliário; (VI) estudo de impacto de vizinhança; e (VII) transferência do direito de construir.

O Título IV – Das Políticas Setoriais, trata de cinco políticas públicas: política habitacional, política de desenvolvimento econômico, política de saneamento ambiental, política de circulação e transporte, e política de meio ambiente. A política de saneamento ambiental detalha as diretrizes para o sistema de abastecimento de água, o sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, a drenagem pluvial e o sistema de gestão de resíduos sólidos.

O Título V – Do Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano fecha o conjunto de diretrizes do Plano Diretor.

A prática

A proposta do Plano Polis é alterada em relação a dois pontos: ampliação da abrangência do Plano e retirada da regulamentação dos instrumentos de desenvolvimento urbano, para definir após a aprovação do Plano Diretor.

A 1ª Conferência da Cidade de Guarulhos, onde se discute a proposta do Plano Diretor no Programa Planejando o Futuro de Guarulhos, é realizada após o término das atividades da assessoria contratada e traz contribuições que ampliam as políticas públicas. Assim, além de tratar das políticas de desenvolvimento urbano e econômico, cuida também das políticas sociais.

O prazo de encaminhamento à Câmara em um ano de processo eleitoral escoa-se e não há tempo para discutir com profundidade os instrumentos propostos no Plano Polis. Para garantir maior possibilidade de aprovação da Lei do Plano em função do prazo, optou-se por elaborar, *a posteriori*, as leis complementares específicas para os instrumentos propostos e, assim, eliminar o risco de perder a janela de oportunidade para a aprovação do Plano.

Dessa forma, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos adquire o formato de um Plano de Políticas Públicas, com diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano, da Política de Desenvolvimento Econômico e da Política de Desenvolvimento Social.

A aposta foi no sentido de abrir a discussão da cidade entre o Poder Público e todos os segmentos da sociedade civil organizada, e prosseguir no processo de planejamento urbano, econômico e social com base em um sistema de planejamento e ação, para detalhar e executar o PDDUESG.

5.2.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social, 2003-2004

Concluído o trabalho de assessoria do Polis em 2003, é iniciada uma nova rodada de discussão pública e de governo. A realização da 1ª Conferência da Cidade de Guarulhos, etapa municipal da 1ª Conferência Nacional das Cidades, foi decisiva para ampliar o escopo do plano diretor, abrangendo, além do desenvolvimento urbano, também o desenvolvimento econômico e social.

Com as contribuições dos cerca de 1.000 delegados da conferência, representando os vários segmentos da sociedade, a proposta sistematizada pelo Polis foi revista para atender as demandas apresentadas no evento.

A intenção da proposta final é iniciar um processo participativo de planejamento municipal, envolvendo todas as políticas públicas, de modo que cada área elabore seu próprio Plano Municipal, aprofundando as diretrizes emanadas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos.

O discurso do Plano Diretor 2004

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos, aprovado no final de 2004 pela Lei Municipal nº 6.055, de 30 de dezembro, foi balizado em sete eixos estratégicos[210] integrados entre si:

Eixo 1 – Cidade para todos: garantir as funções sociais da cidade e da propriedade, propiciando qualidade urbana, ambiental e social em todas as regiões e para todos.

[210] Síntese do texto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social: construindo o futuro de Guarulhos! Folheto. Guarulhos: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2003/2004

Eixo 2 – Desenvolvimento econômico e emprego: potencializar e ampliar as atividades econômicas no Município com atenção ao meio ambiente saudável, reforçando a indústria, ampliando as atividades econômicas de todo o tipo, aproveitando a presença do Aeroporto Internacional, fomentando iniciativas empresariais, individuais, cooperativas solidárias, dando ênfase especial à micro e pequena empresa.

Eixo 3 – Desenvolvimento social: ampliar as oportunidades para os segmentos da população excluída, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

Eixo 4 – Qualidade e mobilidade urbana: aprimorar a utilização adequada dos espaços e edificações e elevar a mobilidade e acessibilidade das pessoas no ambiente urbano, através de rede adequada de vias públicas e de meios de transporte, buscando preservar ou recuperar o meio ambiente.

Eixo 5: Financiamento da cidade: expandir os recursos financeiros disponíveis e captar novos recursos para que o Poder Público Municipal possa cumprir suas finalidades e atender o conjunto de expectativas da população.

Eixo 6 – Participação cidadã: aprimorar as instituições públicas locais e aperfeiçoar a participação democrática dos habitantes da cidade na sua gestão e controle.

Eixo 7 – Articulação metropolitana: promover a articulação dos municípios da região metropolitana.

Esses eixos compõem a primeira parte do Plano (Título I – Da finalidade do plano diretor).

A segunda parte trata da função social da cidade e da propriedade; dos objetivos gerais da política urbana; e dos instrumentos de política urbana do poder público municipal (Título II – Das diretrizes gerais da política urbana).

A terceira parte cuida das diretrizes gerais do zoneamento, do macrozoneamento, e das zonas especiais (Título III – Do zoneamento, uso e ocupação do solo), especificando a Macrozona de Urbanização Consolidada,

a Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento, a Macrozona de Dinamização Econômica e Urbana, a Macrozona de Uso Rural-Urbano e a Macrozona de Proteção Ambiental.

A quarta parte fala da expansão urbana, do uso do solo e dos instrumentos urbanísticos (Título IV).

A parte cinco cuida das questões ambientais, em especial da água, dos esgotos e da drenagem, do solo e áreas verdes, da gestão do lixo e outros resíduos (Título V – Do meio ambiente).

A parte seis define as diretrizes para a mobilidade urbana: sistema viário, circulação e transportes (Título VI).

O desenvolvimento econômico e geração de renda é objeto da parte sete (Título VII).

Na parte oito, são especificadas as diretrizes para a habitação, a saúde, a educação, a assistência social, a cultura, o esporte e o lazer, e os serviços cemiteriais e funerários (Título VIII – Do desenvolvimento social).

Na parte nove, é colocada a política de articulação metropolitana (Título IX).

O sistema de planejamento e gestão do plano diretor é definido na parte dez (Título X) e, finalmente, na última parte, encontram-se as disposições finais e transitórias (Título XI).

Duas características ressaltam do Plano Diretor 2004, em relação ao demais planos diretores: a primeira é ter aberto o processo de participação aos vários segmentos da sociedade; definiu instrumentos e prazos para o seu detalhamento.

O Plano Diretor de 2004 prevê uma série de ações ou atos coordenados descritos no sistema de planejamento e gestão, com os prazos definidos em lei.

A proposta de zoneamento deve ser apresentada ao Poder Legislativo em doze meses, ou seja, até 30 de dezembro de 2005, prorrogável por mais seis

meses (30 de junho de 2006)[211]. Os Planos Diretores Setoriais e toda a legislação complementar prevista no PDDUESG devem ocorrer dentro do prazo de três anos, prorrogável por mais um ano.

Ou seja, até 30 de dezembro de 2008, devem ser regulamentados os instrumentos de política urbana, em especial, o código de edificações e o de posturas, o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias, a outorga onerosa do direito de construir, o fundo de desenvolvimento urbano, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo, a transferência do direito de construir, a direito de preferência para aquisição de imóveis ou preempção, as operações urbanas consorciadas interligadas e os consórcios imobiliários.

No mesmo prazo, devem ser discutidos e elaborados os Planos Diretores Setoriais: planos setoriais de desenvolvimento urbano e rural (uso, ocupação do solo, sistema viário, transporte público, transporte de cargas), de saneamento e meio ambiente (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, resíduos sólidos, manejo de águas pluviais, áreas verdes e arborização), de infraestrutura (pavimentação, drenagem, iluminação pública, gás, fibra ótica, utilização do subsolo), de desenvolvimento econômico (indústria, comércio, serviços, turismo, entorno do aeroporto, economia solidária), de desenvolvimento social (habitação, educação, saúde, segurança, assistência social, cultura, esportes, lazer).

Além dos planos diretores setoriais, devem ser elaborados no mesmo prazo, o detalhamento do PDDUESG – estratégias, ações, programas e projetos - através do Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado, dos Planos Diretores Regionais, e da legislação específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, e regulamentos legais dos demais instrumentos urbanísticos, fiscais, financeiros, jurídicos e administrativos.

Para abrir espaços de participação, o Plano prevê a realização da Conferência Municipal da Cidade de quatro em quatro anos, no mínimo, e elenca os

[211] Parágrafo 1º do Artigo 125, da Lei Municipal nº 2.055, de 30 de dezembro de 2004, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos.

conselhos municipais e fundos municipais específicos como parte do Sistema Municipal de Gestão e Planejamento.

São 22 os conselhos municipais temáticos, formados paritariamente por representantes do poder público e sociedade civil organizada,: orçamento participativo, desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural, turismo, habitação, meio ambiente, saúde, educação, segurança, esportes, cultura, criança e adolescente, assistência social, conselhos tutelares, pessoa portadora de deficiência, comunidade negra, juventude, idoso, mulher, combate de entorpecentes, e recursos hídricos.

Os nove fundos municipais, também são temáticos: desenvolvimento urbano, progresso de Guarulhos, habitação, solidariedade, assistência social, recursos hídricos, defesa ambiental, turismo e economia solidária.

O PDDUESG também abre a possibilidade de se criar um órgão específico para cuidar do sistema de planejamento e gestão do plano diretor[212].

O detalhamento do PDDUESG

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos foi aprovado em 2004. Nesse mesmo ano, através do Programa de Modernização Administrativa, a Secretaria de Economia e Planejamento foi transformada na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, absorvendo as funções de licenciamento e fiscalização de obras particulares, e mantendo a função de gestão urbana. Ainda em 2004, são elaborados dois Planos Setoriais: Abastecimento de Água e Coleta e Tratamento de Esgoto. Também em 2004, é aprovado o novo Código de Edificações e Atividades Econômicas. O ano de 2004 marca, portanto, a implantação do processo de planejamento urbano participativo.

Cronologia

2003 – Realização da 1ª Conferência da Cidade de Guarulhos

[212] Artigo 125 da Lei Municipal nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos e dá outras providêencias.

2004 – Transformação da Secretaria de Economia e Planejamento em Secretaria de Desenvolvimento Urbano

2004 – Código de Edificações e Licenciamento Urbano do Município de Guarulhos. A elaboração do Código é iniciada dentro do Programa de Modernização Administrativa da Prefeitura, numa primeira etapa conduzida pela Secretaria de Administração e pela Secretaria de Economia e Planejamento na última etapa. As reuniões de trabalho são realizadas no auditório do Paço Municipal e na sede da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos do Município de Guarulhos. Os objetivos são diminuir o processo burocrático, atribuir, de fato, as responsabilidades técnicas aos arquitetos e engenheiros, e garantir a segurança das edificações.

2004 – Plano Municipal de Abastecimento de Água

2004 – Plano Municipal de Esgoto Sanitário

2005 – Mudança na titularidade da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos. A equipe técnica é substituída. Ênfase na elaboração do plano de parcelamento, uso e ocupação do solo, instrumento previsto no Plano Diretor. Abandona-se a regulamentação dos demais instrumentos de desenvolvimento urbano previstos no PDDUESG.

2005 - 2ª Conferência Municipal da Cidade de Guarulhos, com etapa antecedente da Nacional e Estadual, é realizada de 20 de abril a 31 de julho de 2005

2007 – Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo. Criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Lei nº 6.253, de 24 de maio de 2007

2008 – Assinatura do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) Aeroporto.

2008 – Vence o prazo para a primeira revisão e atualização do Plano Diretor e a regulamentação dos instrumentos de desenvolvimento urbano previstas no Plano.

Legados do Plano Diretor de 2004

A prática

As novas normas de parcelamento, uso e ocupação do solo entram em vigor no final de maio de 2007. O resultado foi a grande expansão vertical em vários pontos da cidade.

Colocou-se em prática a participação popular na elaboração, implementação e revisão, criando-se vários espaços de discussão, como os conselhos municipais, a conferência da cidade, os debates e as audiências e consultas públicas.

A Secretaria de Economia e Planejamento, depois Secretaria de Desenvolvimento Urbano, acompanha a elaboração e na fase final coordena o Plano Diretor de 2004.

5.2.4 Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos 2010-2016

Contexto

O PDDUESG inicia sua vigência em 2005 com horizonte até 2015 para a consecução de seus objetivos e suas metas. Os dados para elaboração do Plano Diretor de 2004 datam de 2000 a 2003. Em 2008, quando vence o prazo legal para a sua revisão, grandes transformações urbanas haviam ocorrido. É primordial proceder a revisão do Plano.

> [...] o Plano Diretor era de 2004 e o plano foi elaborado com base de dados do censo de 2000 e os diagnósticos foram desenvolvidos em 2002 e 2003. Então,

> em 2011 haviam passado 11 anos que tinham sido de fato processados e nesse período a cidade passou por uma transformação muito intensa. (SANTOS, 2016: informação verbal)

2010 é o ano em que se retoma efetivamente o processo de revisão do PDDUESG. O prefeito Sebastião Almeida é eleito em 2008 com base no Plano de Governo 2009-2012[213]. Um dos pontos desse Plano é a revisão do Plano Diretor de 2004.

No primeiro ano de sua gestão realiza-se a 4ª Conferência da Cidade de Guarulhos, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Nela, são eleitos os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU.

O Conselho foi previsto no Plano Diretor de 2004[214], criado no plano de parcelamento, uso e ocupação do solo de 2007[215] e regulamentado pela lei do CMDU e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano[216]. O CMDU inicia suas atividades em 2010 e prossegue em funcionamento até 2016, quando sua denominação é alterada para Conselho Municipal de Políticas Urbanas[217]. Uma de suas atribuições é "acompanhar a implantação do Plano Diretor, analisando sobre questões relativas à sua aplicação". Assim, em setembro de 2010, o Conselho define com a primeira prioridade de ação, "discutir, em conjunto com a SDU [Secretaria de Desenvolvimento Urbano], propostas de revisão do Plano Diretor"[218].

Ações

No final de 2011, é contratada a Ambiens Cooperativa para assessorar a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, como esclarece o diretor de gestão urbana, arquiteto e urbanista Plínio Soares dos Santos:

---

[213] ALMEIDA, Programa de Governo 2013-2016, p. 40.
[214] Lei Municipal nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004
[215] Lei Municipal nº 6.253, de 2007
[216] Lei Municipal nº 6.308, de 2007
[217] Lei Municipal nº 7.490, de 2016
[218] CMDU: 2, 2016)

> No final de 2011, conseguimos contratar uma empresa que começou a nos auxiliar na elaboração desses estudos e diagnósticos com vistas a elaboração de propostas de revisão do plano diretor.

A ênfase no período 2010-2016 é para o processo de planejamento urbano participativo, através de reuniões para apresentação do plano de trabalho, oficina para avaliação crítica dos eixos estratégicos definidos no plano diretor vigente, oficina de consolidação do plano de trabalho, oficina de leitura comunitária por segmentos para a construção da situação atual, devolutiva pública dos resultados das leituras técnicas e comunitárias, oficinas de construção de cenários tendenciais e futuros, reunião de consolidação dos cenários futuros, reunião de apresentação de propostas preliminares do plano diretor, audiência pública, ciclo de palestras, oficinas de segmentos e territoriais para discussão de propostas para a revisão do plano diretor.

A sistematização desse processo pode dar origem à elaboração do Plano Diretor Estratégico, este sim, autoaplicável.

Resultados para a gestão e para o município

O processo de planejamento urbano resultou na síntese produzida em 2016 pelo Departamento de Gestão Urbana da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, referente ao estudo das transformações na estrutura urbana de Guarulhos denominado *Construindo juntos a cidade que queremos.*

Esse estudo contém uma leitura da dinâmica populacional, do desenvolvimento urbano e da dinâmica econômica; uma sugestão de três "caminhos a trilhar para chegar à Guarulhos que queremos" – ordenamento e infraestrutura urbana, direito à cidade e relação com a metrópole; e a importância de espaços de discussão da cidade. Um dos objetivos desse trabalho é servir de subsídio para a revisão do Plano Diretor de 2004.

O processo de planejamento urbano continua, como pode ser observado anteriormente. Assim foi pensado, assim vem acontecendo na prática. A expectativa de vários segmentos da sociedade é fazer acontecer

acompanhando a dinâmica urbana. Assim, muitas coisas deram certo. Outras ficam no campo dos desafios.

2009 - Assume o prefeito Sebastião Almeida, eleito para a gestão 2010-2013

2009 – Realização da 3ª Conferência da Cidade de Guarulhos

2010 - Instalação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

2010 - Inicia o processo de revisão do Plano Diretor vigente.

2011 – Plano Local de Habitação de Interesse Social de Guarulhos. O Plano foi elaborado em consonância com a Constituição Federal (1988), com os objetivos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e com as definições da Lei Orgânica (1990) e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (Lei Municipal nº 6.055/2004), obedecendo aos princípios da *Política Nacional de Habitação* (2004) e estabelecendo os seus princípios, objetivos e diretrizes para implementação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social.

2011 – Plano Diretor de Resíduos Sólidos de Guarulhos. Elaborado em cumprimento à diretriz enunciada no Art. 61 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social estabelecido em 2004, por meio da lei municipal nº 6.055:

2012 – Eleição. É reeleito o prefeito Sebastião Almeida para mais quatro anos de governo e um dos temas de seu Plano de Governo 2013-2016 é a revisão do Plano Diretor.

2012 – No dia 14 de junho de 2012, o Governo Federal e o Consórcio Grupar assinaram contrato de concessão de 20 anos, criando a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. – GRU Airport, formada pelo Grupo Invepar, referência no setor de infraestrutura em transportes na América do Sul; a ACSA (Airports Company South Africa, que opera alguns

dos aeroportos mais eficientes do mundo em suas categorias, como o de Johanesburgo (África do Sul) e Mumbai (Índia), e a Infraero, com experiência na operação de 63 aeroportos domésticos e internacionais no Brasil, para administrar o Aeroporto Governador André Franco Montoro, mais conhecido como Aeroporto Internacional de Guarulhos[219]. "O Aeroporto Internacional de Cumbica, em Guarulhos, está estimulando a instalação de uma rede hoteleira nas proximidades". (p. 175, MEYER, 2004). Uma nova relação do município e cidade de Guarulhos se inicia.

2014. Vence o prazo de dez anos do PDDUESG e a lei do plano diretor continua em vigor. O trabalho de revisão do Plano continua desde 2010.

SÍNTESE

Em relação aos planos diretores anteriores, o Plano Diretor de 2004 avança em relação ao nível de participação da sociedade e na forma de abordagem.

O plano diretor vigente está mais próximo de ser uma política de desenvolvimento urbano, econômico e social do que ser um projeto de cidade. Caracteriza-se por conter diretrizes gerais dessa política e remeter ao futuro próximo para avançar cada vez mais, no sentido de detalhar os setores de atuação da gestão pública e as escalas urbanas: plano diretor, planos setoriais, plano regional. Dessa forma, estabelece diretrizes para o processo de planejamento urbano, podendo avançar para os projetos urbanos e a realização de concursos públicos de projetos.

> O nosso Plano Diretor era uma espécie de Constituição, faltavam as leis complementares. Não era auto-aplicável, mas estabelecia um rumo para a cidade. [...] Nós tínhamos um Plano e a Lei de 30 de dezembro de 2004 consagrou aquilo que era um plano. [...] o Plano de Governo caminhou paralelamente ao Plano Diretor, não havia contradição. (PIETÁ, 2015: informação verbal)

[219] http://www.gru.com.br/pt-br/Institucional

Um exemplo como isso pode ocorrer, é elaborar um plano urbanístico, integrando vários planos previstos do Plano Diretor de 2004. Outro avanço poderá ser a elaboração de planos de bairros e projetos urbanos como o tratamento urbanístico e paisagístico de centralidades (centro da cidade, centros de bairros), eixos de desenvolvimento e áreas degradadas.

Sua elaboração contou com a equipe técnica da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), assessorada pelo Polis. Na fase de aprovação, a SEP transforma-se em Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

A revisão do Plano Diretor ficou na leitura do município e da cidade, elaborado em seis anos.

É preciso complementar as políticas de desenvolvimento urbano, econômico e social, elaborando-se os instrumentos dessas políticas públicas previstos no PDDUESG, como a elaboração do Plano Diretor Estratégico – autoaplicável -, do Plano Urbanístico, dos Planos Setoriais que faltam, dos Planos Regionais, podendo avançar, como já dito anteriormente, para os Planos de Bairro e Projetos Urbanos de áreas específicas – ou acupuntura urbana, no dizer do arquiteto Jaime Lerner, ex-prefeito de Curitiba e ex-governador do Paraná. Para isso, há necessidade de um grande esforço para organizar um sistema de planejamento urbano com um órgão específico de pesquisa e planejamento urbano, cuja equipe técnica possa pensar a cidade o tempo todo.

Na prática, a elaboração do Plano Diretor de 2004 somente foi retomada em 2002, quando os setores de planejamento orçamentário e organização e métodos foram alocados para outras Secretarias. A Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) pode então se dedicar ao planejamento urbano e licenciamento de atividades econômicas e em especial, ao plano diretor. No mesmo ano de aprovação do plano diretor, no bojo do Programa de Modernização Administrativa, surge a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, em substituição à SEP, agora com três funções: gestão urbana, licenciamento urbano e controle urbano.

Transformações institucionais ocorreram no início do século XX. O advento do Estatuto da Cidade no primeiro ano desse século, regulamentando o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 trouxe a obrigatoriedade de elaborar o plano diretor com as diretrizes emanadas do Estatuto.

O plano diretor foi elaborado em três anos, com a coordenação política do prefeito e coordenação técnica da Secretaria de Economia e Planejamento e com a participação de todos os órgãos da administração municipal e representantes dos vários segmentos da sociedade.

O processo de participação envolveu cerca de 2.000 representantes de todos os segmentos da sociedade e do poder público municipal, na leitura comunitária coordenada pelo Polis, na conferência da cidade, nos debates públicos com os vários segmentos sociais e nas audiências organizadas pela Prefeitura e pela Câmara.

A proposta elaborada pelo Polis após a leitura comunitária foi complementada depois pela Secretaria de Economia e Planejamento com as contribuições resultantes das demais atividades.

A administração municipal optou por elaborar a política de desenvolvimento urbano, econômico e social como conteúdo do Plano Diretor de 2004, um instrumento-mãe gerador de instrumentos de desenvolvimento municipal constantes do plano.

O Plano Diretor de 2004, de fato, gerou outros instrumentos, inclusive no próprio processo de sua elaboração, estendendo o processo de planejamento aos vários setores da administração pública municipal: em 2004, o Código de Edificações e Licenciamento Urbano (substituindo o Código de 1963), o Plano Municipal de Abastecimento de Água, o Plano Municipal de Esgoto Sanitário; em 2007, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; em 2008, o Plano Municipal de Drenagem, o Plano Municipal de Assistência Social e a definição das 11 regiões de planejamento para a elaboração dos planos regionais; em 2010, a instalação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, o Plano Cicloviário da Cidade de Guarulhos e a lei

sobre a Área de Proteção Ambiental de Cabuçu-Tanque Grande do Parque Estadual da Cantareira (Lei Municipal nº 6.798 de 28 de dezembro de 2010); em 2011, o Plano Local de Habitação de Interesse Social, o Plano Diretor de Resíduos Sólidos, o Plano Municipal de Água e Esgoto (revisão dos planos setoriais elaborados em 2004) e o início da revisão do PDDUESG 2005-2015.

A mudança de comando da Secretaria de Desenvolvimento Urbano definiu como prioridade a elaboração do Plano Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, o que ocupou a agenda da secretaria nos anos de 2005 a 2007. Com isso, o Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento, previsto no PDDUESG, para criar as regras de aplicabilidade das diretrizes da política de desenvolvimento urbano contidas no Plano Diretor de 2004, foi praticamente esquecido ou ignorado. E poderia ter iniciado após a aprovação do zoneamento.

Mesmo assim, os planos setoriais vêm sendo aplicados na proporção da disponibilidade de recursos financeiros disponíveis.

CAPÍTULO 6

OS CAMINHOS E DESAFIOS DE GUARULHOS

A estrutura urbana do Município de Guarulhos foi desenhada ao longo dos séculos, fortemente atrelada à vizinha capital paulista e à correspondente região metropolitana, ora como baluarte, ora como fornecedor de ouro, cerâmica e tijolos, produtos hortifrutigranjeiros, areia e argila, ora como produtor e fornecedor de produtos industriais diversificados, ora como receptor de novos moradores, ora como fornecedor de serviços aeroportuários nacionais e internacionais.

Permaneceu atrelado à Capital do Estado de São Paulo até 1880, quando passou a reger seu próprio destino. Foi a partir daí que experimentou um crescimento urbano surpreendente. Até 1880, a Vila Conceição dos Guarulhos era um distrito de São Paulo. Segundo o Instituto Geográfico e Cartográfico, São Paulo tinha 31.385 habitantes em 1872. Da pequenina vila de 1880 até a cidade com mais de 1,3 milhão de habitantes em 2016, Guarulhos hoje mantém as marcas definidoras de seu desenho urbano realizadas em mais de quatro séculos de existência, marcas essas as quais denomina-se “caminhos” para a estrutura urbana resultante.

6.1 – OS CAMINHOS

Os caminhos do ouro

A corrida do ouro nos séculos XVI a XVII fizeram surgir o centro histórico de Bonsucesso e as estradas interligando as minas e este centro. O testemunho da época colonial está na Igreja de Bonsucesso, na Fazenda da Candinha, nas ruínas das Lavras Velhas do Geraldo e nos caminhos abertos para interligar essas áreas ao centro histórico de Guarulhos e provavelmente a São Miguel Paulista e São Paulo. Esses caminhos devem ter dado origem à Estrada de Bonsucesso, atualmente com várias denominações [...], à avenida Juscelino Kubistcheck de Oliveira, à Estrada das Lavras, a antiga estrada de

Guarulhos (avenida Guarulhos, avenida Monteiro Lobato, etc.), conformando assim a primeira estrutura viária.

O caminho do trem

> "A Estrada de Ferro da Cantareira, cujo tronco alcançava os altos da Cantareira, teve seu início em 1894 com a criação da Companhia Tramway da Cantareira, que bifurcou o tronco a partir da Estação do Areal, com um ramal que chegou inicialmente até o bairro Guapira (atual Jaçanã) e posteriormente até o centro de Guarulhos, onde se instalou a estação do mesmo nome, cuja inauguração se dera em 1915, originando o Ramal de Guarulhos da Estrada de Ferro Cantareira" (RIBEIRO, 2006: 187).

O acesso à Capital do Estado e a algumas regiões do município melhorou consideravelmente. No território guarulhense operavam 6 estações a partir da zona norte de São Paulo: Cabuçu, posteriormente denominada Vila Galvão (outubro de 1915), Torres Tibagy (maio de 1931), Gopouva (dezembro de 1922), Vila Augusta (dezembro de 1916), Guarulhos (fevereiro de 1915) e Base Aérea em Cumbica (abril de 1947).[220] Além dessas estações, operava também a Parada Sorocabana, no bairro de Vila Augusta.

Esse modo de transporte originou, nas proximidades das estações, a construção de indústrias tijolos e telhas em Vila Galvão, serviços públicos estaduais como o Instituto Padre Bento em Gopouva (1920), áreas de lazer como o lago de Vila Galvão e a área da Bolsa de Mercadoria do Estado de São Paulo (atual Clube Vila Galvão) em Torres Tibagy, o conjunto residencial Vila Sorocabana em Vila Augusta. A demanda da população crescente impulsionou a implantação de projetos de parcelamento do solo (loteamentos), como, por exemplo, o loteamento denominado Vila Galvão, formando bairros no entorno das estações.

O ramal ferroviário interligando Guarulhos com a Capital, e o centro de Guarulhos com as regiões onde operavam as estações, gerou ao redor destas loteamentos para atender as demandas crescentes. De fato, a ferrovia teve

[220] Disponível em http://www.estacoesferroviarias.com.br/v/vlgalvao.htm, acesso em 24 de abril de 2016

grande influência no crescimento urbano no período de sua existência (1915 a 1965).

O desmonte das linhas coincide com início do Governo Militar e com a gestão do governado do Estado, Adhemar Pereira de Barros. Em 1964, começa o desmonte do ramal Horto Florestal, no trecho entre a Estação Tamanduateí e a Estação Areal. Em 1965 o Ramal Guarulhos é desativado. Os trilhos foram retirados e logo depois e as estações foram demolidas. Os caminhos do trem que serviam São Paulo e Guarulhos transformam-se em caminhos de terra.

> Acho que foi em 1966, não me lembro bem. Foi quando tiraram os trilhos de bonde da cidade [de São Paulo]. Aí tiraram o trenzinho da Cantareira. a hoje, ele poderia servir a população. Era de média capacidade. Iria chegar a São Paulo, conectando ao Metrô. Fizeram uma avenida que chega ao Jaçanã e parou. Não continua. Estaria resolvida toda a inserção urbana. Poderiam ser aproveitadas as localizações das estações antigas. (LINK, 2015: entrevista)

No Município de São Paulo, a Linha 1 Azul do Metrô utiliza o antigo trecho Areal-Tucuruvi e o Corredor de Ônibus EMTU Tucuruvi-Taboão passa no trecho do ramal que ia da Vila Mazzei até Guarulhos.

Em Guarulhos, o caminho do trem transformou-se em um eixo viário – o "Anel Viário" – que recebe várias denominações ao longo do antigo percurso ferroviário. As antigas Estações Guarulhos e seu pátio, Gopouva e a Parada Sorocabana foram transformados na Praça IV Centenário, [...].

O antigo ramal ferroviário possibilitou a criação de um importante eixo viário e de transportes coletivos, iniciando na Vila Galvão e terminando no Conjunto Habitacional Zezinho de Magalhães Prado, Cecap.

Os caminhos da guerra e da paz

Com a II Guerra Mundial iniciada em 1939, o Brasil tratou de organizar suas forças armadas. "A Força Aérea Brasileira surgiu com a junção dos departamentos de aviação do exército e da marinha quando, em meados de janeiro de 1941, foi criado o ministério da Aeronáutica" (ANDERSON, 2004:

51). Os reflexos da guerra chegam ao Brasil em janeiro de 1942, após o rompimento de relações com o Eixo, provocada por pressão dos Estados Unidos depois do ataque de Pearl Harbor. Até então, o Brasil e vários países americanos haviam declarado neutralidade.

O Brasil entrou na guerra somente no dia 31 de agosto de 1942, declarando guerra contra a Alemanha e Itália, após o afundamento de navios mercantes brasileiros no Oceano Atlântico por submarinos alemães, durante os sete meses que se seguiram à declaração de guerra (ANDERSON, 2004: 1946). Uma mobilização nacional ocorreu. Os ecos da guerra chegaram em Guarulhos em 1940, devido à necessidade de criar uma Base Aérea para enfrentar o inimigo externo. A família Guinle, proprietária da Fazenda Cumbica, doa ao Governo Federal uma área de cerca de 10 quilômetros quadrados para esse fim. Na área doada, já se faziam manobras militares de aviões que decolavam no Campo de Marte, na Zona Norte da Cidade de São Paulo. Em 1942, elaborou-se projetos da nova Base Aérea e no mesmo ano prolonga-se o ramal Guarulhos da Estação Guarulhos até a área da futura Base, para que se pudesse transportar, via trem, o material necessário para a construção de suas instalações. Isso era necessário, pois as estradas de acesso à área doada eram precários. As instalações da Base Aérea foram concluídas em 1947, quando foram inauguradas, juntamente com a Estação Cumbica do trem. O caminho do trem para chegar à Base Aérea transformou-se em uma avenida. Mais tarde, a antiga estrada de Guarulhos (avenida Monteiro Lobato) e a estrada de Nazaré Paulista possibilitaria acesso rodoviário à entrada principal da Base.

Os caminhos da água

Os paulistanos vieram buscar água da represa do Cabuçu para levá-las até a estação de tratamento de Santana, e com isso apareceram as estradas. O Parque Ecológico do Tietê. As águas e florestas no norte. Parque Ecológico do Tietê na composição da cidade. A cidade ainda está de costas para o vale do Tietê, o antigo rio das Anhumas. Potencialidade para Guarulhos.

Os caminhos das rodovias

As rodovias federais Presidente Dutra (1951) e Fernão Dias (1953) abriram o caminho para a industrialização em massa no Município. As rodovias estaduais SP-36, Hélio Smidt, Ayrton Senna da Silva, Rodoanel Metropolitano trecho Norte, atualmente em obras, abriram o caminho para o acesso ao Município de Nazaré Paulista, ao aeroporto internacional e às cidades do vale do Paraíba, à instalação do Terminal Intermodal de Cargas Leste (parcial), do Terminal de Tancagem de Combustíveis da Petrobrás e do Parque Ecológico do Tietê. Quando for concluído o Trecho Norte do Rodoanel Metropolitanos, o Município de Guarulhos terá em seu território uma rede estrutural de rodovias cumprindo a função de perimetrais (Rodoanel, Ayrton Senna e Fernão Dias) e diametrais (Dutra e Hélio Smidt-Via de acesso ao Rodoanel).

Os caminhos do ar

A construção da Base Aérea de São Paulo em Cumbica foi decidida pelo Governo Federal, após doação de uma área de cerca de 10 km², já utilizada para treinamento militar da Aeronáutica. Foi preciso estender a estrada de ferro Sorocabana em 1942 para transportar o material necessário à construção da Base Aérea. A Estação da Base Aérea é inaugurada oficialmente em 1947, mas funcionava desde 1945. Para se chegar ao portão principal de acesso à Base Aérea, é construída a ponte sobre o rio Baquirivu (1972). Duas vias de acesso recebem pavimentação, decorrentes desse equipamento militar: o prolongamento da avenida Monteiro Lobato interligando com a Estrada Guarulhos-Nazaré e avenida Santos Dumont.

A existência da Base Aérea com sua pista de pouso e decolagem de aeronaves foi um dos fatores determinantes para a construção do Aeroporto Internacional de Guarulhos, inaugurado em 1985.

A construção do Aeroporto Internacional em Cumbica criou a necessidade de acesso rápido, criando-se a rodovia Hélio Smidt e a rodovia Ayrton Senna, esta posteriormente estendida à região de São José dos Campos. Em fase de construção estão as linhas de trem Expresso Aeroporto (Barra Funda – Aeroporto) e o Trem Guarulhos (Brás – Eng.º Goulart – Cecap)[221].

Os caminhos dos projetos urbanos

Conjunto Habitacional Zezinho de Magalhães Prado. Construído pela Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) na confluência do rio Baquirivu Guaçu com a rodovia Presidente Dutra. À época de sua construção, constituiu-se de um projeto isolado da cidade de Guarulhos. O Plano Urbanístico de Guarulhos recomendava a integração do centro da cidade com o Conjunto Habitacional, o que foi realizado com a pavimentação das vias. O acesso urbano era e é realizado pela avenida Monteiro Lobato. A pavimentação do anel viário (antiga estrada de ferro), no trecho entre a antiga Estação Guarulhos (atual Praça IV Centenário) e o Cecap foi realizado para atender essa diretriz e possibilitar o acesso aos bairros ao longo desse trecho, criando mais um trecho do sistema viário principal da cidade.

Cidade Industrial Satélite de São Paulo, Cumbica. Transformou-se na maior concentração industrial e de logística do município de Guarulhos.

Os caminhos da metrópole

Apesar da nova divisão administrativa da Região Metropolitana realizada pelo Estado de São Paulo colocar Guarulhos como componente da sub-região Leste, na verdade o município ressalta verdadeiramente na porção Nordeste da RMSP, como primeiro município não capital mais populoso não só da RMSP, mas também da Macro metrópole Paulista e do Estado de São Paulo. O Estatuto da Metrópole prevê a elaboração do Plano de

[221] VIEGAS, Renato. Trem Guarulhos – Expresso Aeroporto – Apresentação. São Paulo: Infraero; STM; CPTM, s/d

Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI).

Os caminhos dos planos diretores

Os Planos de 1969 e 1971 foram elaborados durante o regime militar e os de 2000 e 2004 no regime democrático. O PDDIG 1971 é aprovado por Lei e é substituído pelo PDDUESG 2004. As diferenças entre os primeiros e os segundos estão no grau de participação da sociedade civil e no detalhamento das propostas de cada um. Uns incluem as estratégias de implementação do Plano e outros tratam da política urbana a ser adotada.

6.2 – O PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO

A Cidade de Guarulhos, devido à sua posição geográfica estratégica, localizada entre duas grandes cidades do Brasil – São Paulo e Rio de Janeiro – e devido à sua proximidade com a Capital do Estado de São Paulo, desde a sua fundação em 1560, tem recebido projetos de caráter regional, estadual e nacional, criando uma estrutura urbana peculiar, mais ligada a São Paulo, maior cidade do país.

Antes da institucionalização do processo de planejamento urbano em 1967, Guarulhos recebeu o Ramal Guarulhos do *Tramway* da Cantareira (depois Estrada de Ferro Sorocabana), a Base Aérea de São Paulo em Cumbica e as rodovias federais Presidente Dutra e Fernão Dias, projetos estruturantes que atraíram pessoas e indústrias para o território guarulhense e gerando um crescimento urbano sem precedentes na história municipal, sobre uma rede de caminhos e trilhas criados durante o ciclo do ouro. De uma conjunção de fatores, surgiu o desenho da cidade encontrado em 1968 – 1969, quando se elaborou o primeiro plano diretor municipal.

O processo de institucionalização do planejamento urbano em Guarulhos é iniciado em 1967 com a criação de um órgão específico para tratar do plano

diretor e do planejamento municipal, e esta ação, iniciada na administração do prefeito Waldomiro Pompêo, continua com a elaboração, em 1969, do Plano Urbanístico de Guarulhos (PUG), elaborado pelo escritório Jorge Wilheim Arquitetos Associados, integrando-o ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (PDDIG), coordenado pela SD Consultoria, concluídos no término do seu mandato.

O processo de planejamento urbano prossegue em 1970-1971 na gestão do interventor federal Jean Pierre Herman de Moraes Barros, quando contrata o arquiteto Lúcio Grinover para rever o PDDIG. O projeto de lei revisto é enviado à Câmara Municipal e aprovado. Com a sanção do chefe do Executivo, o PDDIG é institucionalizado e fica em vigor até 2004.

Várias tentativas foram empreendidas em 1979, 1983 e 2000, para a atualização do PDDIG, mas não obtiveram êxito.

O fato é que, de 1971 a 2016, foram institucionalizados dois Planos Diretores como marcos legais: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (PDDIG) vigente de 1971 a 2004 (33 anos)[222] e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (PDDUESG) de 2004 e vigente até o presente momento (12 anos até o momento de elaboração deste trabalho)[223]. O primeiro foi aprovado durante o regime militar e o segundo no regime democrático, com base no Estatuto da Cidade de 2001.

O que muda dos Planos de 1969 e 1971 para o Plano de 2004? O método, a profundidade, a abrangência.

A origem. O Plano de 1969 é elaborado como resultado de um processo de planejamento urbano iniciado pela criação da Assessoria de Planejamento e Orçamento em 1967, com a participação ativa da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos do Município de Guarulhos, também fundada em 1967. O prefeito, eleito em 1966, assumiu o cargo imbuído da vontade de realizar ações em uma cidade de rápido crescimento

[222] Lei Municipal nº 1.689 de 30 de dezembro de 1971
[223] Lei Municipal nº 6.055 de 30 de dezembro de 2004

populacional. Havia, portanto, vontade política de fazer e participação da sociedade civil. O Plano de 1971, por sua vez, resultou da necessidade de se elaborar um plano de ação para a gestão municipal do interventor federal. O Plano Diretor de 2004 foi elaborado na primeira gestão do prefeito eleito em 2000. No ano seguinte inicia a nova gestão municipal e foi promulgada a lei do Estatuto das Cidades. Em 2002 inicia o processo de elaboração do novo plano diretor, culminando com sua aprovação em 2004.

A autoria. O Plano de 1969 foi elaborado pela SD Consultoria, em conjunto com o escritório Jorge Wilheim Arquitetos Associados, e o Plano de 1971 surgiu da revisão do plano anterior, pelo arquiteto Lucio Grinover. O Plano Diretor de 2004 é elaborado sob a coordenação da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), com a assessoria do Polis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. No decorrer da elaboração do plano diretor, a SEP foi transformada em Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

O método. Para se elaborar o Plano Diretor de 1969, adotou-se sete etapas básicas: a definição do caráter do plano diretor, leitura da realidade com base em pesquisas estruturadas (domiciliar, comercial, industrial, escolar, população, transportes coletivos), análise dos dados coletados (análises setoriais, diagnóstico e prognóstico geral), definição da estratégia de desenvolvimento, proposições do plano diretor, programa de ação da prefeitura, e propostas de leis (plano diretor, escritório de planejamento, conselhos de desenvolvimento e consultivos). Além da participação na pesquisa domiciliar, não foram encontrados outros registros de participação do processo de planejamento urbano.

O Plano Diretor de 1971 assumiu os resultados da pesquisa realizada dois anos antes, e alterou algumas diretrizes do Plano Diretor anterior. O método adotado consistiu da elaboração do diagnóstico e prognóstico de desenvolvimento municipal, estratégia de desenvolvimento, proposições do plano de desenvolvimento, planos setoriais, plano de ação da prefeitura. Não foram encontrados registros de participação da sociedade civil no processo

de elaboração da revisão do Plano Diretor de 1969, que resultou no Plano de 1971.

Para a elaboração do Plano Diretor de 2004 foi adotado o planejamento participativo previsto no Estatuto das Cidades e realizado desde o princípio do processo. Desde a decisão de se elaborar o novo plano diretor até sua aprovação final, foram desenvolvidas onze etapas em três anos: diagnóstico técnico preliminar, contratação de assessoria, leitura comunitária em duas rodadas de debates públicos, leitura técnica e mapa de inclusão e exclusão social e definição dos eixos estratégicos do plano, análise crítica dos instrumentos legais, minuta de projeto de lei, discussão do plano na conferência da cidade, revisão da minuta de lei, debates públicos com os segmentos sociais, audiência pública e sistematização das propostas, discussão no Poder Legislativo, aprovação e sanção da lei do plano diretor. A participação envolveu cerca de duas mil pessoas.

A abrangência dos planos diretores. Os Planos Diretores de 1969, 1971, 2004 compõem o conjunto de planos elaborados entre 1969 e 2004. Todos eles tratam, em maior ou menor grau, das diretrizes de desenvolvimento urbano, econômico e social.

O Plano Diretor de 1969 caracteriza-se como o instrumento de visão mais avançada, enquanto projeto de cidade, prevendo a organização territorial do setor sudeste do município (Cumbica Sul e Pimentas) para receber a urbanização que se iniciava na época. É o plano diretor mais ambicioso em termos de investimentos em obras.

O Plano de 1971 é menos ambicioso que o anterior em termos de programa de obras. Abandona a idéia de expansão urbana no setor sudeste do município para concentrar recursos no setor oeste, com atenção especial para o centro histórico e para a área entre este centro e o conjunto habitacional Zezinho de Magalhães Prado. Permanece a idéia do plano enquanto projeto de cidade mas também traça diretrizes para as três regiões urbanas ou em fase de urbanização do município: a região onde se situa o

centro histórico, a região sudeste, ao sul da Via Dutra e a região entre a área da Base Aérea em Cumbica e os limites com o Município de Arujá.

O Plano de 2004 trata o plano diretor como processo de planejamento urbano, econômico e social. Sua principal característica é definir as diretrizes das três grandes políticas públicas. Cria um sistema de planejamento e seus principais instrumentos de desenvolvimento municipal. Define quais planos e instrumentos devem ser criados a partir dessas diretrizes gerais. O projeto de cidade é criado pelo plano setorial, ou plano urbanístico. Prevê a continuidade do processo de planejamento com a elaboração de um plano diretor estratégico, dotado de mecanismos de aplicação ou implementação. Este plano diretor é o mais flexível de todos.

TABELA – Planos Diretores, o discurso

Item	Plano Diretor 1969	Plano Diretor 1971	Plano Diretor 2004
Políticas públicas	Política de desenvolvimento físico, socioeconômico e administrativo	Política de desenvolvimento físico, socioeconômico e administrativo	Política de desenvolvimento urbano, econômico e social
Estrutura do Plano	Diretrizes urbanísticas, sócio-econômicas e institucionais	Diretrizes urbanísticas, de desenvolvimento social e educacional, e insitucionais	Diretrizes gerais da política urbana, do meio ambiente, da mobilidade urbana, do desenvolvimento econômico e da geração de emprego e renda, do desenvolvimento social, articulação metropolitana e sistema de planejamento
Programa de obras	infraestrutura (viadutos, trevos e passagens, coletores tronco de esgoto, canalização de cursos d'água e outros),	infraestrutura (estrutura viária, canalização de córregos, esgoto, galerias pluviais),	Nihil
	equipamentos comunitários (paço municipal, estação rodoviária, centros de abastecimento),		
	sistema verde (parque regional, 12 parques de bairro e 45 parques de vizinhança),		
	educação (73 parques infantis, grupos escolares com 868 salas de aulas, 61 creches,)		
		educação (parques infantis com um	

	saúde (2 hospitais e uma unidade polivalente geral)	total de 135 salas, 10 grupos escolares com 136 salas de aulas, 6 centros educacionais,)	
Governo municipal	Waldomiro Pompêo, prefeito, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	Jean Pierre Herman de Moraes Barros, interventor federal, indicado pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA)	Elói Pietá, prefeito, do Partido dos Trabalhadores (PT)
Autoria	SD Consultoria, Jorge Wilheim Arquitetos Associados	Arquiteto Lucio Grinover	Secretaria de Economia e Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Urbano / Polis
Coordenação municipal	Assessoria de Planejamento e Orçamento	Assessoria de Planejamento e Orçamento	Secretaria de Desenvolvimento Urbano

Antes e durante a implementação das diretrizes e projetos previstos nos planos, outros instrumentos de desenvolvimento urbano entram em cena: Códigos de Obras, Códigos Sanitários, Leis de Zoneamento, Planos Municipais Setoriais, Conselhos e Fundos Municipais, e outros.

Com a regulamentação do Estatuto da Cidade em 2001, foi elaborado o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos (PDDUESG), adotando-se o método participativo previsto naquele Estatuto. Com a aprovação e sanção da nova Lei do Plano, o PDDIG de 1971 é substituído em 2004.

Podemos caracterizar dois momentos do processo de planejamento urbano em relação aos Planos Diretores. O primeiro momento é o do Plano Diretor enquanto projeto de cidade – o PDDIG (1969 e 1971) -, quando a prática supera o discurso, e o segundo é o do Plano Diretor enquanto processo – o PDDUESG -, quando a prática procura corresponder ao discurso.

O primeiro momento corresponde ao período de elaboração do PDDIG em 1969, à sua revisão em 1971 e sua implementação de 1971 a 2000. Mesmo

defasado em relação ao tempo, resultou em importantes legados para a cidade.

Se considerarmos o horizonte de validade técnica para o Plano Diretor de 1971 como dez anos, em 1982 deveria ser elaborado um novo plano diretor. A primeira tentativa de revisão do Plano Diretor de 1971 ocorre em 1979, com a contratação da MT Projetos, a segunda em 1983 com o Escritório do Plano Diretor, e a terceira em 2000 com o Departamento de Planejamento. No entanto, o processo de revisão e atualização do plano diretor foi interrompido no diagnóstico em função de outros projetos ou não aprovação pela Câmara.

O segundo momento – quando a prática corresponde ao discurso – com a elaboração do PDDUESG a partir de 2002, culminando com sua aprovação pela Câmara e sanção do prefeito em 2004. O Plano Diretor de 2004 e o Plano de Governo se combinam para as ações municipais.

6.3 – OS DESAFIOS

Quais são os desafios?

Elaborar o Plano Diretor Estratégico. A elaboração do Plano Diretor Estratégico, previsto do PDDUESG, deve ser prioritária, acrescentando e atualizando as diretrizes da política de desenvolvimento urbano, econômico e social, conforme previsto no artigo 117, inciso VII, da Lei 2055/2055 (PDDUESG). Esse Plano Diretor, atualizando o de 2004, deve ter caráter estratégico, contendo não somente as diretrizes gerais da política urbana, mas também as normas de aplicação dos instrumentos de desenvolvimento urbano, como, por exemplo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o consórcio imobiliário, o estudo de impacto de vizinhança, a transferência do direito de construir, as zonas especiais de interesse social.

O Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento deve ser um plano mais detalhado, autoaplicável, de forma a transformar as diretrizes da política municipal de desenvolvimento, expressa do Plano Diretor atual, em estratégias extraídas dos eixos estruturais presentes do PDDUESG, em ações, programas e projetos. Deve conter as regras básicas de utilização dos instrumentos de desenvolvimento, inclusive dos planos setoriais, regionais e de bairros, e os prazos para a regulamentação. Deve conter o plano urbanístico do município, integrando parcelamento, uso e ocupação do solo com mobilidade e transporte público.

Regulamentar o sistema de planejamento urbano. Outra medida prevista do PDDUESG é regulamentar o sistema de planejamento municipal, criando um órgão executor (Instituto ou Fundação) e um Fórum Urbano de Governo, para, junto com o Fundo de Desenvolvimento Urbano e o Conselho Municipal de Políticas Urbanas, prosseguir no processo de planejamento urbano.

Definir uma hierarquia de planos. O sistema poderá prever uma hierarquia de planos, para chegar ao nível de detalhe nos bairros: Plano Diretor, Planos Setoriais, Planos Regionais, Planos de Bairros e Projetos Urbanos.

Iniciar uma nova forma de licitação. A elaboração de Projetos Urbanos poderá ser objeto de concursos públicos, como uma das modalidades de licitação, a exemplo do que ocorre em algumas cidades brasileiras e do exterior, para assegurar a necessária qualidade urbanística e arquitetônica a todos os habitantes de Guarulhos.

Criar um órgão específico para cuidar da pesquisa e planejamento urbano. Deve criar um órgão de pesquisa e planejamento urbano para enfrentar o desafio de elaborar ou providenciar a elaboração desses instrumentos básicos de ação, para tratar também do urbanismo, do desenho urbano, do projeto urbano e acompanhar sua implantação, trabalhando em duas frentes, a do planejamento urbano e a do urbanismo, de modo a assumir um papel de articulação efetiva da gestão do território.

> [...] o desenho organizacional, a estrutura que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano assumiu, muito embora tenha o termo 'desenvolvimento urbano', ela hoje está muito mais focada em ações, digamos, operacionais, de manutenção, do que nas ações estratégicas de pensar o desenvolvimento urbano. [...] ela assumiu muito mais um aspecto, uma questão mais legal, da legislação urbana. Por uma série de razões, nós temos um vácuo, um vazio dentro da máquina, da estrutura da máquina, que ninguém trata do urbanismo, do desenho urbano, do projeto urbano, e isso ficou órfão dentro da estrutura. [...] (SANTOS, 2016: entrevista)

Como pode dar certo o Plano Diretor?

> Se fosse tudo implementado em termos institucionais: passa pela Câmara, passa pelo Conselho [...], tem um sistema institucionalizado de colocar essas diretrizes. Digamos que o Escritório do Plano (Diretor) fosse como uma agência de regulação. Então ela tem um período de trabalho diferente do Poder Público [uma autarquia, um instituto] – [...]. Sabe, existe toda uma infraestrutura para dizer: isso é para 10 anos, depois vamos rever isso e dar continuidade. E o Prefeito, que tem seus quatro anos, vai ver como ele faz isso, dentro do tempo dele. Do tempo e dos seus interesses. Aí a coisa pode funcionar. Agora, fora isso é que ninguém se entende. A criação do Escritório do Plano Diretor, que foi uma idéia do Jorge Wilheim – em todos os planos dele tem isso como ponto fundamental para a institucionalização do processo de planejamento, [...] senão é papel pintado. [...] O IPPUC [Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba] é o exemplo mais claro de como deveria funcionar isso (LINK, 2015: entrevista)

A criação de um órgão municipal – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Guarulhos (IPPUG) ou Fundação de Pesquisa e Planejamento Urbano de Guarulhos (FUNPPUG), com atribuição exclusiva de coordenar o sistema de planejamento urbano e seus produtos, de modo permanente, de forma a assegurar o cumprimento dos prazos definidos no Estatuto da Cidade, com base nas decisões emanadas de um Conselho formado por dirigentes das várias Secretarias afins. Esse órgão terá a função de manter em funcionamento o que se denomina de Política de Estado (10 a 20 anos), de longo prazo, com suas diretrizes, e sua necessária ligação com a Política de Governo (4 anos), com suas prioridades de execução para esse período.

Criar o Conselho da Cidade com função consultiva e deliberativa. O Conselho da Cidade poderá ser criado para substituir o Conselho Municipal

de Políticas Urbanas, com funções deliberativas em relação à regulamentação dos instrumentos de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor.

Elaborar os Planos Setoriais. A elaboração de Planos Setoriais e a revisão e atualização contínua dos existentes, como o Plano Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Art. 117, Inc. I da Lei do Plano Diretor) e o Código de Edificações e Licenciamento Urbano, elaborar os que faltam, como o Plano das Áreas Rurais (Art. 117, Inc. I da Lei do Plano Diretor), o Planos de Mobilidade: sistema viário, sistema de transportes, sistema de trânsito (Art. 117, Inc. I da Lei do Plano Diretor), o Plano Municipal de Meio Ambiente (Art. 117, Inc. II da Lei do Plano Diretor), o Plano Municipal de Infraestrutura Urbana: pavimentação, drenagem, iluminação pública (Art. 117, Inc. III da Lei do Plano Diretor), o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico (Art. 117, Inc. IV da Lei do Plano Diretor), os Planos Municipais de Desenvolvimento Social: educação, saúde, segurança, cultura, esportes, lazer (Art. 117, Inc. V da Lei do Plano Diretor), poderão integrar o sistema de planejamento urbano, social e econômico.

Elaborar os Planos Regionais. Guarulhos, caminhando para os 1,5 milhão de habitantes, requer a elaboração de outros planos específicos, como os Planos Regionais, um para cada uma das regiões (Art. 117, Inc. VI da Lei do Plano Diretor), os Planos de Bairros e os Projetos Urbanos.

> [...] viabilizar estratégias de financiamento da cidade [...] pensar o financiamento da cidade, sobretudo nesse momento atual, em que cada vez mais o Estado tem menos recursos, as demandas continuam a aparecer. Então, cada vez mais se faz necessário a aplicação de alternativas que possam construir parcerias entre o setor público e o privado, com a sociedade civil organizada e cooperativas, enfim, com os diversos órgãos que produzem a cidade, para que a gente possa atingir as metas do Plano Diretor, como reduzir as desigualdades, para se ter uma cidade para todos, e tudo isso que eu estou falando nada mais é que pensar a função social da cidade, pensar na função social da propriedade. [...] (SANTOS, 2016: entrevista)

Criar normas para a construção de novos conjuntos residenciais. Novos conjuntos residenciais devem ser acompanhados de ações concomitantes para dotar o local de equipamentos comunitários para atender à demanda

da população, como a escola, o posto de saúde, a área de lazer, o transporte público e outros.

Aproximar a moradia do trabalho pelo transporte público integrado. Um dos desafios é aproximar a moradia do trabalho. Como fazer isso? Jaime Lerner, com base em sua experiência como urbanista e prefeito de Curitiba, justifica isso:

> A grande preocupação urbanística atual é tentar promover o retorno daquilo que as cidades tinham de bom. Para isso, é fundamental que se advogue proximidade de moradias com locais de trabalho. Não podemos mais separar essas funções, sob pena de desperdiçar energia e tempo em deslocamentos improdutivos. Em cidades e países onde as funções moradia e trabalho estão separadas, acontece o desastre urbano, que abre espaço para os oportunistas de plantão. (LERNER, 2011: 42)

Uma maneira de aproximar a moradia do trabalho é o sistema de transporte totalmente integrado.

> Todos os sistemas são bons, mas o melhor sistema é aquele que integra todos. [...] o sistema do futuro vai integrar todos os meios de transporte – inclusive automóveis, táxis, bicicletas – sempre fazendo uso da superfície. [Ao invés de falar em sistema de circulação] eu prefiro o termo "mobilidade", invertendo a equação ao considerar, cada vez mais, espaços exclusivos para pedestres e para o transporte coletivo. O cidadão vai ter que conciliar todos os sistemas para sair de casa e chegar onde quer ir. Isso significa que os sistemas não podem competir no mesmo espaço. Esse foi o conceito aplicado em Curitiba [...] A solução é um bom sistema de superfície, totalmente integrado. (LERNER, 2011: 42)

Tratar do papel municipal na questão metropolitana. Com a aprovação do Estatuto da Metrópole em 2015[224], inicia-se a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PMDUI). O novo Plano Diretor Estratégico deve incorporar essa questão.

> Nós precisamos construir nossa relação com São Paulo. Ela é muito umbilical. É o município com maior fronteira com São Paulo [...] Esse sentido multi-escalar precisa ser incorporada na dimensão do Plano. [...] não dá para pensar o plano desarticulado dos grandes projetos estratégicos. [...] e quando falo dos projetos estratégicos, estou falando do planejamento multiescalar. Entender que é diferente de um município que está no interior, nós não

[224] O Estatuto da Metrópole foi institucionalizado pela Lei Federal nº 13.089 em 12 de janeiro de 2015.

> estamos em uma ilha, outros também pensam Guarulhos. [...] Temos agora a nova geração de projetos que sequer a gente consegue entender o impacto disso. Basta falar do Rodoanel [Metropolitano], e o que representa a conclusão do trecho Norte do Rodoanel, que diferentemente dos demais trechos, ele tem um outro efeito que nós não conseguimos analisar ainda, que é o efeito da conclusão do Rodoanel, da sinergia que isso gera. Porque uma coisa é você ter trechos, agora, conclua o anel, fecha o anel para ver o que vai acontecer. O que pode acontecer? [...] (SANTOS, 2016: entrevista)

Criar um Centro Regional. Proposto no PUB 1969 e no PUG 1969, pode ser localizado no centro geográfico da Cidade de Guarulhos, próximo da futura estação de transporte intermodal do Cecap.

Incorporar no Plano Diretor Estratégico as diretrizes da Agenda 21. Adequar o novo Plano Diretor Estratégico à Agenda 21 e às recentes discussões sobre sustentabilidade e a questão das mudanças climáticas, integrando as três grandes regiões e os dois setores de paisagismo estrutural. É preciso que o município adote o desenvolvimento sustentável, aquele "que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades", sendo indissociáveis os diversos aspectos do desenvolvimento: ecológico, econômico, social, cultural e político-institucional.[225]

> A Agenda 21 é um compromisso assinado em 1992 no Rio de Janeiro pelos 170 países presentes na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, a Eco-92, para promover e implementar o desenvolvimento sustentável. (GUTBERLET e GUIMARÃES, 2002: 11)

As compensações ambientais decorrentes da implantação de projetos de alcance metropolitano, estadual e nacional devem sem aplicadas no território de Guarulhos.

Adotar o urbanismo nas ações municipais. Inserir os projetos urbanos ("acupuntura urbana"), o desenho urbano, no processo de planejamento urbano.

Elaborar planos das três grandes regiões do município. Cada 'grande região' deve ter seu plano estratégico, incluído no Plano Diretor Estratégico para as

[225] GUTBERLET, GUIMARÃES, 2002, p. 9

três grandes regiões da cidade e do município: Região Oeste, Região Nordeste e Região Sudeste, atualmente separadas pelo aeroporto e pela rodovia Presidente Dutra, de modo a promover o desenvolvimento das regiões, com organização territorial.

Elaborar Plano de Paisagismo Estrutural para o Setor Norte (preservação ambiental) e o Setor Sul (rio Tietê), aproveitando o grande potencial paisagístico desses ambientes.

Dar acesso ao Núcleo Engenheiro Goulart do Parque Ecológico do Tietê e elaborar os projetos para os equipamentos previstos no plano diretor do Parque Ecológico do Tietê para o lado de Guarulhos. (Ponte? Teleférico? Balsa??)

Realizar o tombamento do patrimônio histórico material. Para criar uma identidade histórica e preservar a memória do lugar, é necessário realizar o tombamento e preservar o que ainda resta desse patrimônio. O antigo Museu Histórico, o antigo Paço Municipal, a Escola Estadual Capistrano de Abreu, a antiga Estação de trem, a Casa Amarela, a ESPSG Conselheiro Crispiniano, o Sanatório, Igreja e Teatro Padre Bento, a Igreja de Nossa Senhora de Bonsucesso, a Igreja Nosso Senhor do Bom Jesus da Capelinha, a Igreja do Bom Jesus da Cabeça, a Igreja São João Batista dos Morros, a Igreja Bom Jesus de Pirapora do Macedo, o Parque Vicente Leporace, o Cemitério São João Batista, o Sítio da Candinha, a Igreja Matriz, o Teatro Nelson Rodrigues, o Lago dos Patos, o Bosque Maia, a Serra da Cantareira, são alguns exemplos a compor esse patrimônio[226].

Segundo PIETÁ (2015)[227], Guarulhos tem atualmente grandes desafios a enfrentar, como abastecer de água potável uma população sempre crescente, prover ações de segurança, atender a população com serviços de saúde, educação, trânsito, mobilidade, transporte coletivo, habitação popular, controlar a verticalização da cidade de modo sustentável, transpor a via Dutra e o aeroporto, melhorar a mobilidade das pessoas com calçadas e

[226] OMAR, 2008: p. 171 a 189
[227] Informação verbal

passeios adequados às normas de acessibilidade, acertar as finanças municipais.

Superar a desigualdade urbana, econômica e social de um município com população estimada em 1.324.781 habitantes em 2015[228], e que cresce cerca de 15.000 pessoas por ano, onde contrastes profundos ainda persistem em uma cidade dinâmica e em constante transformação é o grande desafio a enfrentar para proporcionar uma cidade onde todos possam usufruir de espaços urbanos de qualidade cada vez melhor.

Resgatar a identidade de Guarulhos. O Município da preservação ambiental da paisagem da serra ao norte e do vale do Tietê ao sul, caracterizando a cidade de forma linear emoldurada ao norte e ao sul pela serra e pelo vale, e mais do que isso, incorporar esses dois elementos da estrutura ambiental ao uso sustentável pela população guarulhense. Guarulhos tem uma floresta que pode se constituir em uma área de serviços ambientais não só desse município, mas também para a região metropolitana. Um Município com o aeroporto internacional deve ser reconhecido como portal do mundo, não só de Guarulhos, mas da Capital, do Estado e do País, e, assim, aproveitar as oportunidades e minimizar os impactos negativos. Guarulhos é uma cidade fragmentada, complexa, e portanto dinâmica. Em algumas regiões, a cidade é ainda mal desenhada e pessimamente construída, mas tem um grande potencial para mudar essa realidade com um planejamento ambiental e ações de regularização fundiária e requalificação de favelas situadas em áreas apropriadas ao assentamento humano. A rede de parques na cidade precisa ser ampliada inclusive com o aproveitamento do Parque Ecológico do Tietê e dos recursos naturais existentes ao norte da cidade.

Para enfrentar os desafios urbanos e ambientais, sociais e econômicos e político-administrativos, é preciso definir a política de Estado a adotar (organização e planejamento de médio e longo prazo) e a política de governo com a definição das prioridades a atacar nos quatro anos de cada gestão.

O caminho está à frente, é preciso avançar.

[228] Estimativa IBGE, 2015

CONCLUSÃO

CONSIDERAÇÕES SOBRE O QUE DEU CERTO NO PLANEJAMENTO URBANO EM GUARULHOS

Na última década (2001-2010), a população aumentou de 1.072.717 para 1.221.979 habitantes, segundo os resultados do censo demográfico do IBGE. Ou seja, em dez anos 149.261 novos habitantes se incorporaram ao contingente populacional, em uma média de quase 15.000 pessoas por ano.

Se a taxa de crescimento continuar nesse patamar, o Município de Guarulhos terá que elaborar o novo plano diretor considerando, pelo menos, 150.000 novos moradores para os próximos dez anos.

A pesquisa procurou demonstrar o que deu certo no processo de planejamento urbano em Guarulhos, um município localizado na Região Metropolitana de São Paulo, limítrofe com a Capital do Estado, com a segunda maior população do Estado de São Paulo e a 13ª do País, ou a primeira, desconsiderando as capitais. Essa concentração demográfica traz grandes desafios.

O planejamento urbano é um poderoso instrumento de gestão da cidade, uma vez que pode ajudar nas decisões de gestores públicos e privados. E, se for participativo, promoverá o ajuste fino necessário para melhorar cada vez mais a qualidade de vida da população, como acontece com o Plano Diretor de 2004, o qual expandiu a capacidade de elaboração de planos setoriais.

O planejamento urbano é considerado um processo através do qual são produzidos os instrumentos de desenvolvimento. A pesquisa demonstrou que Guarulhos institucionalizou esse processo a partir de 1967, mas alguns instrumentos foram criados a partir de 1946, como os dois Códigos de Obras. O principal instrumento produzido nesse processo é o Plano Diretor, a partir de orientação das Leis Orgânicas dos Municípios e do Estatuto da Cidade. Guarulhos produziu quatro planos diretores de 1969 a 2004.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, elaborado, aprovado e tornado público no final de 1971, foi concebido para o período de cinco anos

(1972-1975) para a execução das obras indicadas. Esse plano segue, no geral, as recomendações contidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos e do Plano Urbanístico de Guarulhos, elaborados a partir de 1968 e concluídos em 1969, introduzindo nele algumas alterações, como a supressão do novo Centro, o deslocamento gradativo do centro histórico para o vale dos Cubas, o reforço do crescimento da área urbana no setor oeste do município com concentração de investimentos em infraestrutura, a formulação de nova política de ocupação para as demais áreas ocupáveis do município, e propostas preliminares para a ocupação da área aeroportuária no caso da não implantação do aeroporto.

O último Plano Diretor (2004) foi concebido como uma política de desenvolvimento urbano, econômico e social para dar rumo ao município. O Plano Diretor não é um documento estático, como foram os dois planos elaborados antes dele. Mais do que um projeto de cidade, ele foi concebido para ser a matriz para a elaboração, de forma participativa, de outros instrumentos de desenvolvimento que se queria para o município.

A partir dele, foram elaborados vários instrumentos contendo os detalhes de cada setor de atuação. As diretrizes contidas no Plano Diretor também estavam no Plano de Governo, o que resultou em uma série de obras e serviços públicos e privados gerando transformações do espaço urbano e na vida das pessoas.

O exemplo disso é a região dos Pimentas, ao longo da avenida Juscelino Kubistcheck de Oliveira. Em 2000, essa região de periferia da cidade de Guarulhos, com poucos equipamentos, recebeu uma série de investimentos públicos, atraindo também os investimentos privados. A abertura e pavimentação de novas vias, construção de hospital, escolas e terminal de transporte coletivo, instalação de uma instituição de ensino superior, atraíram centro de compras e construção de moradias, gerando uma nova relação social e econômica.

A estrutura urbana atual do setor oeste do município é o resultado do esforço da implantação do sistema viário principal, do maior parque

municipal e da rede de parques de vizinhança, indicado do Plano Diretor de 1969, consolidado no Plano Diretor de 1971 e executado no decorrer das várias gestões municipais, como já foi exposto neste trabalho.

Por que deu certo? Porque havia a intenção política de fazer, e com isso, criou-se as condições para realizar: criação e manutenção de órgãos técnicos com a finalidade de gerenciar o planejamento, participação direta do Chefe do Poder Executivo, participação da sociedade civil no regime democrático, contratação de equipes externas quando as internas eram insuficientes.

É evidente também que nem todas as diretrizes contidas nos planos diretores foram executadas, mas esse instrumento de desenvolvimento serviu de bússola para as ações públicas e privadas.

Ainda há muito a fazer em um município cuja população cresce 15.000 habitantes por ano. É preciso manter a normalidade e planejar a cidade para os próximos dez ou vinte anos. Daí a importância de aperfeiçoar cada vez mais o sistema de gestão municipal e seu relacionamento com a sociedade.

Dar continuidade ao processo de planejamento urbano participativo e efetivar as diretrizes da política municipal de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos, atualizando constantemente o Plano atual, reveste-se de peculiar importância para um município do porte de Guarulhos.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Duncan. **O mundo em guerra, 1939-1945**. Textos Duncan Anderson, tradução Maria Clara de Mello Motta e Helena Rapôso. – Rio de Janeiro: Reader's Digest, 2004

ARTIGAS, Vilanova. **Vilanova Artigas**. Série Arquitetos Brasileiros. São Paulo: Instituto Lina Bo e P. M. Bardi, 1997

BENATTI, Angélica T.; CASTRO, Guilherme R. de (Organizadores). **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas.** – São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010

BRASIL. **Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades: construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2006

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil.** 1988

BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história, a incrível saga de um país.** 2. Ed. Rev. - São Paulo: Ática, 2003

CADERNOS BRASILEIROS DE ARQUITETURA. **Espaços e palavras: Jorge Wilheim**. Vol. 15. – São Paulo: Projeto, 1985

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado.** – São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010

CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: 1999

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (organizadores). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. Atualizada. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010

DÓRIA, Pedro. 1565: Enquanto o Brasil nascia: a aventura de portugueses, franceses, índios e negros na fundação do país. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Nova fronteira, 2012

DUDEQUE, Irã Taborda. **Nenhum dia sem uma linha: uma história do urbanismo em Curitiba**. – São Paulo: Studio Nobel, 2010;

EMPLASA, Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S. A.. **Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1993/2010: proposta.** / Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. – São Paulo: EMPLASA, 1994, 256p. il., mapas, tabelas e gráficos.

EPLAD, DPP, SP, PMG. **Estudo para atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos:** Lei 1689 de 30 de dezembro de 1971. / Escritório do Plano Diretor, Departamento de Programação e Planejamento, Secretaria de Planejamento, Prefeitura Municipal de Guarulhos. – Guarulhos: PMG, 1983, 273 p.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado**. 2ª. Ed. – São Paulo: Livraria Pioneira, 1979

EPLAD, Escritório do Plano Diretor de Guarulhos (coord.). **Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos: estudo**. – Guarulhos: Prefeitura Municipal de Guarulhos/Secretaria de Planejamento/ Departamento de Programação e Planejamento, 1983

GUARULHOS, Prefeitura Municipal. **Guarulhos em ação: prestação de contas de obras e ações realizadas entre 2009 e 2011.** – Guarulhos: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2016

GUARULHOS, Serviço Autônomo de Água e Esgoto. **Plano Municipal de Água e Esgoto**. – Guarulhos: SAAE, 2011

GUARULHOS-SP. **Lei Orgânica do Município de Guarulhos.** 6 de abril de 1990

Guarulhos: espaço de muitos povos. – São Paulo: Noovha América, 2007.

GUTBERLET, Jutta; GUIMARÃES, Paulo Cesar Vaz. **Desenvolvimento sustentável e agenda 21: guia para a sociedade civil, municípios e empresas**. Oficina Municipal, Apostila nº 2. – São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2002

HOSIE, Robin. **Admirável mundo novo: 1945 a 1970**. – Rio de Janeiro: Reader' Digest, 2004

LEME, Maria Cristina da Silva (coord.). **Urbanismo no Brasil 1895 – 1965**. São Paulo: Studio Nobel: FAUUSP: FUPAM. 1999

LEMOS, Carlos A. C.. **Como nasceram as cidades brasileiras**. – São Paulo: Studio Nobel, 2016

LERNER, Jaime. **O que é ser urbanista (ou arquiteto de cidades): memórias profissionais**. – Rio de Janeiro: Record, 2011

LUCCHESE, Maria Cecília. **Curam-se cidades, uma proposta urbanística da década de 70**. 2004. Nº folhas. 2004-08-09. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2004

MEYER, Regina Maria Prosperi. **São Paulo Metrópole**. Regina Maria Prosperi Meyer, Marta Dora Grostein, Ciro Biderman. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

MORENO, Roberto dos Santos. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos.** Ensaio. Guarulhos: Secretaria de Planejamento / Departamento de Programação e Planejamento, 1983

MOTA, Juliana Costa. **Uma análise da criação e da atuação do SERPHAU.** XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL 21 a 25 de maio de 2007 Belém - Pará - Brasil

OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de. **A SAGMACS no Brasil e o planejamento urbano em Belo Horizonte (1958 – 1962).** In: História e Cultura, Franca, v. 4, n. 1, p. 338-360, mar. 2015

OMAR, Elmi (org.). **Guarulhos tem história: questões sobre a história natural, social e cultural**. São Paulo: Ananda Gráfica e Editora, 2008

OMAR, Elmi El Hage. **Irmandades da Igreja Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos em Guarulhos: identidade, cultura, religiosidade** / Elmi El Hage Omar. – 1. Ed. – São Paulo: Navegar, 2013

PIETÁ, Elói. **Revirando a história de Guarulhos**. São Paulo: Cajá, 1993

PMG. **Guarulhos em ação:** prestação de contas da Prefeitura Municipal de Guarulhos, obras e realizações realizadas entre 2009 e 2016. – Guarulhos: PMG, 2016, 144 p.

POLIS, Instituto de Estudos, formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Plano Diretor de Guarulhos: leitura técnica e comunitária**. Relatório da Etapa I. – Guarulhos: Polis / Prefeitura Municipal de Guarulhos, novembro de 2002

_____. **Plano Diretor de Guarulhos: pesquisa do mercado imobiliário**. Relatório da Etapa I. - Guarulhos: Polis / Prefeitura Municipal de Guarulhos, novembro de 2002

_____. **Plano Diretor de Guarulhos: análise crítica dos instrumentos legais em vigência no município**. Relatório da Etapa II. - Guarulhos: Polis / Prefeitura Municipal de Guarulhos, novembro de 2003

_____. **Plano Diretor de Guarulhos: hipóteses de intervenção econômica e territorial**. Relatório da Etapa III. - Guarulhos: Polis / Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2003

_____. **Plano Diretor de Guarulhos: proposta de minuta de projeto de lei do Plano**. Relatório da Etapa IV. - Guarulhos: Polis / Prefeitura Municipal de Guarulhos, agosto de 2003

_____. **Plano Diretor de Guarulhos: consolidação da minuta de projeto de lei do Plano**. Relatório da Etapa V. - Guarulhos: Polis / Prefeitura Municipal de Guarulhos, agosto de 2003

_____. **Mapa da exclusão / inclusão social da Cidade de Guarulhos**. Documento final. - Guarulhos: Polis / Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2003

PRIORE, Hércules. **Naquele tempo não tinha engenheiros na Prefeitura: entrevista**. – Guarulhos: Jornal Gazeta da Grande São Paulo, Edição Guarulhos, 13/09/2002

RANALI, João. **Cronologia guarulhense, glórias, alegrias e tristezas de uma cidade**. 2º vol. – Guarulhos: Empresa Jornalística Folha Metropolitana S. A., 1987

MARQUES, Cris et al. Cris Marques, Tamires Monteiro, Val Oliveira e Valdir Carleto – Guarulhos: Revista Weekend, revista, sem data.

RIBEIRO, Silvio. **Destino Guarulhos: a história do trem da Cantareira**. 1.ed. Diadema, SP: Germape, 2006.

ROMÃO, Gasparino José; NORONHA, Adolfo de Vasconcelos. **Guarulhos 1880 a 1980**. Guarulhos: Prefeitura Municipal de Guarulhos; Academia Guarulhense de Letras, 1980.

SAGMACS; CPUMS. **Estrutura urbana da aglomeração paulistana**. Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS); Comissão da Pesquisa Urbana da Prefeitura do Município de São Paulo (CPRPMSP). – São Paulo: SAGMACS; Prefeitura do Município de São Paulo, 1958

SÃO PAULO (Município). Secretaria de Obras. **Plano Urbanístico Básico de São Paulo – 1990**. Consórcio Asplan, Daly, Montreal, Wilbur Smith. Grupo Executivo de Planejamento. Ed. resumida – São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1969

SÃO PAULO (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Texto da lei ilustrado. – São Paulo: PMSP, 2015, 248p. il.

SÃO PAULO (Estado) Leis, decretos, etc. **Lei orgânica dos municípios do Estado de São Paulo: Decreto-Lei Complementar n. 9, de 31 de dezembro de 1969: dispõe sobre a organização dos municípios.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1985.

SD Consultoria de Planejamento; WILHEIM, Jorge, Arquitetos Associados. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos**. Vol. 1 e 2. – Guarulhos: SD/Wilheim, 1969.

SDU, Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos (coord.); AMBIENS Cooperativa. **Diagnóstico municipal: revisão do Plano Diretor de Guarulhos**. Guarulhos: Prefeitura de Guarulhos, 2012

SDU, Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos. **Construindo juntos a Guarulhos que queremos: estudo das transformações na estrutura urbana de Guarulhos**. - Guarulhos: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2016

SDU, Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos. **Lista de Loteamentos: situação de regularização**. – Guarulhos: SDU, 2016

SEGRE, Roberto. **Ruy Ohtake: contemporaneidade da arquitetura brasileira**. São Paulo: ABCP Associação Brasileira de Cimento Portland, 1999.

SEP, Secretaria de Economia e Planejamento de Guarulhos (coord.). **Diagnóstico Preliminar para o Plano Diretor de Guarulhos**. / Roberto dos Santos Moreno, coordenação geral; Eulália Portela Negrelos, coordenação técnica; Maria Cristina Brazan Albertin, Lueli Martello dos Santos, Suely Allara, responsabilidade executiva; Andrea Croso Weick, Cláudio Attili, Eliene Corrêa Rodrigues, Kátia Cristina da Silva Isaias, Liliana Dias Frade Polilo, Márcio Roberto Magalhães de Andrade, Pedro dos Santos Valiño e Sandra Martines Lopes, sistematização/. - Guarulhos: Prefeitura Municipal de Guarulhos/Secretaria de Economia e Planejamento, 2002

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal.** Simone Helena Tanoue Vizioli. Orientador: Rebeca Scherer. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1998, 209 p.

DOCUMENTOS OFICIAIS

ALMEIDA, Sebastião. **Programa de Governo 2009-2012**. Guarulhos, 2008

_____. **Programa de Governo 2013-2016**. – Guarulhos, 2012

CMDU, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos. **Relatório de Atividades: triênio 2014 a 2016**. – Guarulhos: Prefeitura de Guarulhos, 2016

GT **Código de Obras ou Edificações**, Portarias 306/77-GP de 31/03/1977, 135/78-GP de 30/01/1978, 624/78-GP de 28/06/1978, 411/80-GP de 02/06/1980

GT **Regularização de Loteamentos**, Portarias 746/77-GP de 29/09/1977, 972/80-GP de 16/12/1980, 002/81-GTP de 06/04/1981, Portaria 060/86-GP de 14/02/1986

GT **Zoneamento**, Portarias 553/78 de 02/06/1978, 703/78-GP de 21/07/1978, 690/80-GP de 12/09/1980, 1931/88-GP de 15/06/1988

GT **Programa CURA** (comunidade urbana de recuperação acelerada), Portarias 133/80-GP de 07/02/1980, 329/80-GP de 29/04/1980, 480/80-GP de 26/06/1980, 512/80-GP de 13/08/1980, 001/81-GP de 05/01/1981

GT **Áreas de Lazer**, Portarias 692/81-GP de 22/12/1981, 286/82-GP de 16/04/1982, 1894/82-GP de 30/11/1982

GT **Estádio Municipal**, Portarias 736/82-GP de 01/06/1982, 257/83-GP de 22/02/1987

GT **Novos Loteamentos**, Portarias 1003/82-GT de 02/07/1982, 210/83-GP de 09/02/1983, 241/83-GP de 22/02/1983, 018/87-DPP de 18/12/1987

Estudos para criação do Escritório do Plano Diretor, Portaria 014/82-DPP de 23/08/1982

GT **Plano de Drenagem de Guarulhos**, Portarias 1755/82-GP de 15/10/1982, 1880/82-GP de 25/11/1982, 250/83-GP de 22/02/1983

GT **Projeto Mutirão**, Portaria 425/85-GP de 03/05/1985

GT **Plano Diretor de Drenagem do Rio Cabuçu de Cima**, Portaria 777/85-GP de 12/07/1985

GT **Diretrizes Urbanísticas**, Portaria 018/87-DPP de 18/12/1987

GT **Programa Habitacional de Guarulhos**, Portarias 057/88-GP de 25/01/1988, 4240/92-GP de 17/10/1992

CT **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos**, Portarias 022/88-DPP de 16/08/1988, 968/91-GP de 17/04/1991

Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA. Portaria 1465/94-GP de 12/04/1994

GTI **Impacto do Rodoanel Metropolitano de São Paulo no Município de Guarulhos**, Portaria 2050/2002-GP de 21/10/2002

Comissão de Controle Infraero/Município, Portaria 1507/2008 de 14/07/2008
DE MARI, BARROS, MORENO.

Carta ao Prefeito. Dulcinéa Argolo de Mari, Solange Brochado Ribeiro de Barros, Roberto dos Santos Moreno. Guarulhos, 15/07/2008.

LEGISLAÇÃO

1937. **Loteamentos**. Decreto-Lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937, dispondo sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

1946. **Código de Obras**. Decreto-Lei nº 84 de 15 de março de 1946, que dispõe sobre o Código de Obras.

1951. **Normas sanitárias do Estado de São Paulo**. Lei Estadual nº 1.561-A de 29 de dezembro de 1951, dispondo sobre as Normas Sanitárias para Obras e Serviços (CNSOS) e dá outras providências.

1963. **Código de Obras do Município de Guarulhos**. Lei Municipal nº 874 de 4 de janeiro de 1963, dispondo sobre o Código de Obras.

1967. **Estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Guarulhos**. Lei Municipal nº 1.286 de 30 de junho de 1967, dispondo sobre a estrutura administrativa da Prefeitura de Guarulhos e dá outras providências.

1967. **Regimento Interno da Prefeitura Municipal de Guarulhos**. Decreto Municipal nº 1788 de 21 de julho de 1967.

1969. **Áreas urbanas**. Lei nº 1.503 de 17 de setembro de 1969, dispondo sobre a fixação do perímetro urbano e zona de expansão urbana. **LEI Nº 1.503,**

1969. **Lei Orgânica dos Municípios: organização dos municípios do Estado de São Paulo**. Decreto-Lei Complementar Estadual nº 9 de 31 de dezembro de 1969, do Governo do Estado de São Paulo, dispondo sobre a organização dos municípios.

1971. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos (PDDIG)**. Lei Municipal nº 1.689, de 30 de dezembro de 1971

1979. Loteamentos. Lei Federal nº 6.766

1982. **Criação do Escritório do Plano Diretor**. Lei Municipal nº 2643 de 24 de novembro de 1982

1986. **Programa de Complementação Urbana – CURA**. Resolução do Conselho do Banco Nacional da Habitação nº 54/86, de 21 de fevereiro de 1986, dispondo sobre o CURA e revogando a Resolução BNH nº 151/82.

1990. **Lei Orgânica do Município de Guarulhos**, de 5 de abril de 1990

1992. **Organização administrativa da Prefeitura de Guarulhos**. Lei Municipal nº 4.213, de 30 de dezembro de 1992

1993. **Sistema Viário Municipal de Guarulhos**. Lei Municipal nº 4.316, de 18 de maio de 1993, disciplinando o Sistema Viário Principal Municipal e criando sua hierarquização.

2000. **Bosque Maia**. Decreto Municipal 21.143 de 26 de dezembro de 2000, tombamento.

2001. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

2004. **Organização administrativa da Prefeitura**. Lei Municipal nº 6.007, de 29 de maio de 2004.

2004. **Código de Edificações e Licenciamento Urbano do Município De Guarulhos**. Lei Municipal nº 6.046, de 05 de novembro de 2004, dispondo sobre o Código de Edificações e Licenciamento Urbano do Município de Guarulhos.

2004. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos**. Lei Municipal nº 6.055, de 30 de dezembro de

2004, instituindo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos e dá outras providências.

2007. **Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo/Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano**. Lei Municipal nº 6.253, de 24 de maio de 2007, dispondo sobre o uso, a ocupação e o parcelamento do solo de Município de Guarulhos e dá providências correlatas.

2007. **Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos**. Lei Municipal nº 6.308, de 16 de novembro de 2007, dispondo sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Guarulhos.

2014. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.** Lei nº 16.050, de 31 de julho de 1014

2015. **Estatuto da Metrópole**. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e dá outras providências.

ENTREVISTAS

Elói Pietá, advogado, prefeito municipal de 2001 a 2008. Entrevista concedida ao autor nos dias 19 e 26 de agosto de 2015

Helena Ladeira Werneck, arquiteta, diretora de planejamento da Prefeitura de Guarulhos, coordenadora da proposta do Plano Diretor de 2.000. Entrevista ao autor em 28 de março de 2016

Hércules Priore, arquiteto. Entrevista concedida ao Jornal Gazeta da Grande São Paulo / Edição Guarulhos, em 13 de setembro de 2002

Jean Pierre Herman de Moraes Barros, advogado, interventor federal em Guarulhos (1971-1973). Entrevista concedida ao autor em 02 de dezembro de 2015

Lúcio Grinover, arquiteto, coordenador do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos de 1971. Entrevista concedida ao autor em 02 de março de 2016

Plínio Soares dos Santos, arquiteto, diretor de gestão urbana da Prefeitura de Guarulhos. Entrevista ao autor em 14 de abril de 2016

Volker Reinhold Link, arquiteto do escritório Jorge Wilheim Arquitetos Associados, coordenador de urbanismo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guarulhos de 1969, entrevista concedida ao autor em 08 de setembro de 2015

REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES

atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking, acesso em 06 de junho de 2016

FREITAS, Eduardo de. **Conurbação**. Brasil Escola. Disponível em http://brasilescola.uol.com.br/geografia/conurbação.htm, acesso em 24 de maio de 2016

http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/temas/sao-paulo/sao-paulo-historia-dos-governadores.php

http://www.guarulhos.org/governantes_p.php

https://pt.wikipedia.org/wiki/Tramway_da_Cantareira, acesso em 26 de março de 2016

https://pt.wikipedia.org/wiki/Aeroporto_Internacional_de_S%C3%A3o_Paulo-Guarulhos#Companhias_a.C3.A9reas_e_destinos, acesso em 23 de abril de 2016

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_do_Brasil, acesso em 26/06/2016

http://horizontegeografico.com.br/exibirMateria/2177/os-desafios-de-uma-metropole-chamada-sao-paulo. Acesso em 23/04/2016

http://www.guarulhos.org/, acesso em 27 de maio de 2016

www.saopauloantiga.com.br, acesso em 10 de junho de 2016~~ão de obra ou aprovação de parcelamento do solo, nem dispensa das obrigações previstas na legislação aos proprietários, loteadores e demais responsáveis.~~

http://santiago-guarulhos.blogspot.com.br/2012/02/represas-de-guarulhos.html, acesso em 26/03/2016

https://kekanto.com.br/biz/catedral-nossa-senhora-da-conceicao-matriz/fotos/, acesso em 15 de janeiro de 2016

http://www.estacoesferroviarias.com.br/q/guarulhos,htm, acesso em 17/11/2015

http://reocities.com/tramway_cantareira/index.htm, acesso em 17/11/2015

Formatado: Recuo: À esquerda: 0 cm, Espaçamento entre linhas: Múltiplos 1,08 lin.

Formatado: Fonte: Bookman Old Style, 12 pt, Não Itálico

Formatado: Fonte: Bookman Old Style, 12 pt

https://pt.wikipedia.org/wiki/Sanat%C3%B3rio_Padre_Bento, acesso em 17 de março de 2016

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/gaspar-dutra/biografia, acesso em 13/01/2016

https://pt.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Carlos_de_Macedo_Soares, acesso em 13/01/2016

http://www.guaru.com.br/nossaguarulhos/prefeitos.asp, acesso em 15 de janeiro de 2016.

http://aapah.org.br/patrimonios-de-guarulhos/, acesso em 15 de janeiro de 2016.

http://spshow.com/sao-paulo/Governadores.htm, acesso em 15/01/2016

https://pt.wikipedia.org/wiki/Bosque_Maia, acesso em 7/5/2016

http://radioamadorismoguarulhos.blogspot.com.br/p/fotos-antigas-cidade-de-guarulhos.html, acesso em 7 de maio de 2016

http://www.guarulhosemrede.com.br, acesso em 9 de junho de 2016

http://www.guarulhos.sp.gov.br/pagina/parques, acesso em 25 de novembro de 2016