

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Freire Santoro, Paula

Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 16, núm. 1, mayo, 2014, pp. 169-187

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951681011>

# **PERÍMETRO URBANO FLEXÍVEL, URBANIZAÇÃO SOB DEMANDA E INCOMPLETA: O PAPEL DO ESTADO FRENTE AO DESAFIO DO PLANEJAMENTO DA EXPANSÃO URBANA**

PAULA FREIRE SANTORO

**R E S U M O :** *As políticas territoriais municipais paulistas têm interferido pouco no processo de urbanização das áreas de transição rural-urbana, de forma a controlar o crescimento urbano horizontal e planejá-lo com qualidade. Momentos de governos centralizadores do país – Estado Novo e governo militar – foram períodos de muita normatização, recursos públicos e crescimento urbano, e são exemplares de flexibilizações e coalisões em torno de que crescer é desenvolver-se. Novas tipologias urbanas – loteamentos fechados, ranchos, sítios – se dão onde há pouca resistência à mudança de uso rural para urbano, grande oscilação da produção e baixos preços da terra rural, investimentos no sistema rodoviário e estímulo ao uso de veículos individuais. A análise das normas territoriais de 100 municípios paulistas, elaboradas na década de 2000, mostrou que, cada vez mais, as normas são flexíveis, híbridas, de modo a responder às diferentes demandas do mercado ou a enfrentar as restrições federais às novas tipologias de urbanização.*

**P A L A V R A S - C H A V E :** *expansão urbana; Planos Diretores; estado de São Paulo; loteamento; parcelamento do solo; periurbano; periferia.*

## **INTRODUÇÃO**

Há tempos, o debate brasileiro sobre o território tem enfrentado os desafios de superar as chaves de investigação que dividiam o espaço em rural e urbano (GRAZIANO DA SILVA, 1997; SPOSITO; WHITAKER, 2006; MIRANDA, 2008; etc.). Igualmente, tem-se questionado a visão homogeneizante e dual que divide centro e periferia (MARQUES; TORRES, 2005), procurado requalificar a periferia compreendendo suas novas dinâmicas (COSTA, 2006) e concentrado esforços sobre as potencialidades de novos arranjos territoriais onde a integração urbano-rural aparece como de importância central (MONTE-MÓR, 1994). Adicionalmente, tem-se procurado superar a pesquisa centrada nas metrópoles, ainda assim tentando criar outras nomenclaturas a estes objetos de pesquisa mais diversos – cidades médias (SPOSITO; WHITAKER, 2006; ANDRADE; SERRA, 2001), cidades não-metropolitanas (FELDMAN, 2003), aglorações não-metropolitanas (IPEA; UNICAMP; IBGE, 1999 apud GROSTEIN, 2001), cidades-região ou estudos sobre a relação de dependência de cidades dispersas em re-

lação a cidades polarizadoras, expressa na pesquisa sobre movimentos pendulares (MOURA, 2005), etc.

Nesta direção, a pesquisa urbana no país tem se dedicado a novas investigações frente à morfologia e tipologias dispersas de ocupação do território (REIS, 2006; ABRAMO, 2009), ao fenômeno da urbanização extensiva (MONTE-MÓR, 1994) e à investigação sobre loteamentos fechados (FREITAS, 2008; diversos autores em COSTA, 2006). Estes trabalhos também se dedicaram ao espaço rural e às relações híbridas urbano-rural, mas eles não têm investigado a relação destas formas de expansão urbana com as normas que restringem ou possibilitam a expansão e que, em tese, colocariam limites à fragmentação urbana e regras para garantir um crescimento equilibrado, objetivo deste texto.

A literatura aborda o tema da expansão urbana a partir de alguns vieses, como a leitura nitidamente pautada pelo caráter urbano-industrial de nossa urbanização; o conceito de “periferia” caracterizado pela tríade loteamento irregular + casa própria + autoconstrução (BONDUKI; ROLNIK, 1979; KOWARICK, 1980; MARICATO, 1996); ou ainda o urbano terciário, através da leitura da dispersão, dos “loteamentos ou condomínios fechados”, com habitações para famílias mais ricas, boa infraestrutura, diferenciais, exclusividade, acompanhados de equipamentos urbanos de grande porte, como shoppings e parques temáticos, onde a conexão rodoviária de qualidade é condição *sine qua non* para sua instalação. Se essa tem sido a tônica da ocupação urbana, como inverter esta lógica? Afinal, expandir o urbano é um processo recorrente e, quando necessário, deve ser planejado para que aconteça sem prejuízos urbano-ambientais e sociais, distribuindo de forma justa os ônus e benefícios da urbanização e evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano.

A periodização histórica proposta mostra que foram os governos centralizadores os responsáveis pelas principais normatizações de controle e planejamento de áreas de expansão urbana. No entanto, estas regras foram negociadas, modificadas e sua aplicação foi acompanhada de períodos de anistias, flexibilizações e políticas que não exigiam o seu cumprimento, dificultando sua implantação. Esta gestão negociada, onde crescer é visto como desenvolver-se, é recorrente na história brasileira.

Os mesmos períodos também marcam momentos de crescimento urbano em extensão física, por vezes acompanhados de crescimento populacional, como no Estado Novo, no governo militar e no período atual, nos quais, de forma diferente, a política econômica tem sido o grande motor da expansão urbana, a partir de sua articulação com uma política urbana e habitacional.

Para aproximar-se do território, políticas territoriais municipais paulistas foram analisadas sob a ótica do quanto têm interferido no processo de urbanização, de forma a controlá-lo e planejá-lo com qualidade urbana. O artigo também apresenta resultados de uma análise sobre cerca de 100 leis que incidem no território municipal – planos diretores, zoneamento e leis de parcelamento do solo –, e destaca algumas considerações importantes acerca da necessária atuação não apenas sobre o espaço urbano, mas também e, principalmente, sobre o rural.

## ESTADO NOVO: A POLÍTICA ECONÔMICA COMO MOTOR DA EXPANSÃO URBANA

A urbanização brasileira polarizada e concentrada, explicada desde a estruturação Metrópole-Colônia por Oliveira (1982), já sinalizava que as grandes cidades seriam o *locus* da expansão urbana. Mas foi a transição de uma economia agrícola para a industrial que viu na expansão urbano-metropolitana uma estratégia relevante para o desenvolvimento econômico industrial. Foi a política habitacional, como estruturadora do desenvolvimento econômico, o grande motor da expansão urbana.

No contexto da *industrialização restringida*, entre os anos 1930 e 1955, o país vive um momento de forte regulação do território e também do trabalho e da moradia, com crescimento urbano em extensão física como consequência (CANO, 2007). A regulação do território vinha a reboque das demandas da ocupação urbano-industrial, caracterizada pelo crescimento populacional, pela abertura de avenidas e extensões da cidade e pela implantação das primeiras indústrias ou edifícios que abrigam os serviços urbanos. Vide o contexto de crise do modelo rentista de habitação – congelamento dos aluguéis com a Lei do Inquilinato de 1942 –, era preciso baratear a moradia, pois esta seria custeada pelo salário do trabalhador, que garantia a reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 1982). Nessa perspectiva, a periferia trazia dois aspectos que barateariam a moradia: terra barata, além de já sinalizar que a opção por ocupar o rural poderia significar o rebaixamento das condições urbanas.

Nessa direção aparecem os debates em torno da infraestrutura urbana, que logo parecia tida como desnecessária quando se dava sobre áreas rurais, ou substituível por água de poço, esgoto em fossa, luz de lampião e carvão no lugar de gás. Nesta lógica, se houvesse normas que exigissem a qualificação da expansão urbana, traduzida em uma urbanização completa, seu efeito poderia ser o encarecimento da terra e da habitação, inviabilizando, portanto, o projeto da casa própria e afetando indiretamente o processo de industrialização.

No campo do parcelamento do solo, as novas regras federais tratavam de dar garantias aos compradores, deixando o controle ou o planejamento da expansão urbana para os municípios, que não tinham claro o seu papel: ou reconheciam arruamentos abertos através de leis de anistias; ou excepcionalizavam as regras para aprovar casas operárias, com dimensões menores e com menos infraestruturas; ou permitiam construir casas em ruas não oficiais; ou, ainda, não exigiam alvarás de construção para moradias operárias em loteamentos em área rural. Não era para parar o crescimento, as normas eram criadas para viabilizar a ocupação de loteamentos precários e clandestinos.

Na direção contrária, eram feitos zoneamentos com o objetivo de reservar terras e manter o patrimônio das classes mais altas em áreas centrais (ROLNIK, 1997), duas premissas que também colaboravam para a expansão urbana.

## O PERÍODO DO GOVERNO MILITAR: EXPANSÃO PARA A PERIFERIA ABRIGA O CRESCIMENTO POPULACIONAL

As mudanças na produção agrícola no país, entre 1945-1964 e a partir de um processo de *modernização conservadora* (GRAZIANO DA SILVA, 1982), irão originar um fluxo migratório considerável para as metrópoles e, sobretudo, para a metrópole paulistana, formando o “exército de reserva” que serviria à *industrialização pesada* (1955-1970) (CANO, 2007). Neste período, a expansão urbana poderia ter sido uma resposta muito adequada face ao crescimento populacional vivido entre os anos 1940 e 1970, desde que tivesse sido planejada.

As estratégias ambíguas do ordenamento da expansão urbana, limitando e liberando continuamente, parecem ter sido uma opção consentida de forma a viabilizar um crescimento físico que, se fosse bem planejado e estruturado, não ocorreria tão velozmente. Formava-se a *periferia metropolitana*, largamente teorizada pela literatura brasileira que tratou das metrópoles.

O período de governo militar (1964-1985) foi fortemente marcado pela construção de leis que tangenciam ou tratam diretamente do tema da expansão urbana. No entanto, o maior impacto do governo militar no meio urbano deu-se a partir da elaboração de uma política de desenvolvimento urbano, estruturada com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

O planejamento regional e urbano proposto pelo governo federal seguia a lógica do capital – de concentração de investimentos nos centros (regionais e urbanos), seletividade de recursos e benefícios sociais e estruturação da atividade econômica produtiva. Além desta última, foram concebidos investimentos na estruturação da atividade imobiliária como parte da instalação de uma nova fase da indústria, associada à política da casa própria. O momento vivido com o BNH foi representativo de uma intervenção do Estado, garantindo linhas de financiamento, ampliando a produção imobiliária e dinamizando a produção via mercado. No entanto, ao se fazer uma política habitacional sem o apoio de uma política urbana fundiária, limitou-se ainda mais o acesso ao direito à moradia e à cidade. O tipo e a forma como os financiamentos aconteceram explicam os resultados: havia casa, mas não necessariamente infraestrutura urbana, espaços públicos e equipamentos sociais.

Embora este tenha sido o contexto mais geral, os últimos anos do Banco levaram a uma revisão dos programas em duas direções importantes: foram criadas linhas de financiamento disponíveis para o tema urbanização, embora com o objetivo de corrigir o rumo das intervenções habitacionais, infraestruturando-as a posteriori, ainda que com poucos recursos e pífios resultados, mostrando-se residuais face ao descompasso entre produção habitacional e produção de cidade; e houve uma tentativa de formar um estoque de terras para habitação de interesse social que poderia, a longo prazo, ajudar a regular o mercado e os preços da terra, sinalizando o início de uma conscientização de que a política corroborava com a especulação com terrenos. No entanto, a forma como o banco de terras foi utilizado confundiu-se com a forma como as intervenções habitacionais foram realizadas, o que não necessariamente significa que a estratégia foi incorreta.

Tampouco as leis criadas garantiram a implantação da urbanização completa. Em meio ao contexto da aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79), de fim do milagre econômico (1967-1973) e de diminuição dos recursos para a política habitacional, restava ao Estado garantir que a provisão de infraestrutura urbana fosse custeada pelo loteador e que pudesse, conforme tivesse recursos, complementar a urbanização com equipamentos e serviços em terrenos reservados para tal.

A Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79), ao se pautar na exigência da doação de terras públicas para posterior construção de equipamentos pelo poder público, permitiu que o privado fizesse o loteamento, vendesse os lotes e que as construções nos lotes acontecessem; enquanto o poder público faria as construções dos imóveis públicos, a seu tempo, geralmente mais lento. Assim, deixou que a expansão urbana e habitacional acontecesse na sua velocidade acelerada. A regra baseada em reserva de percentuais de áreas públicas parecia muito mais fácil de ser aplicada do que se a lei fosse rígida e cuidadosa em relação à qualidade urbana e à completude da urbanização. A opção foi pela simplicidade para que pudesse ser seguida, o que nem sempre aconteceu. Além da Lei Federal não ter sido crítica em relação à completude de uma “urbanificação primária” (infraestrutura), deixou aos municípios o dever de fazer a “urbanificação secundária” (equipamentos e serviços), geralmente muito demorada, o que terminou por garantir, na realidade, uma “urbanização incompleta”.

Esta Lei forneceu a gramática do parcelamento do solo no Brasil e deixou aos municípios a disciplina de regular a expansão, através da delimitação do perímetro urbano, sem exigir que fossem quantificadas as necessidades que justificassem a expansão pretendida.

Ao menos um resultado não era esperado quando foi concebida: serviu para pautar parâmetros mínimos para que uma ocupação urbana irregular pudesse vir a ser regularizada, ao menos no que tange ao tamanho de lote mínimo, embora não tenha conseguido o mesmo em relação às áreas públicas, pois estas sim afetavam a rentabilidade do loteador.

Portanto, a estratégia da transferência ao empreendedor privado da construção da urbanificação não foi bem sucedida, pois eles não terminavam as infraestruturas e as garantias (hipoteca ou caucionamento) não davam conta deste término. A valorização da terra neste processo de transformação de área rural em urbana beneficiou os proprietários de terras e loteadores, e ainda acarretou em gastos públicos significativos, ora para completar infraestruturas nos loteamentos não terminados, ora para dar conta de prover com equipamentos e serviços urbanos grandes áreas de expansão urbana, estimulando o modelo de crescimento urbano em extensão física, o oposto da ideia de concentração e eficiência urbana (SANTORO; BONDKI, 2010).

A urbanização incompleta, talvez não de forma consciente inicialmente, configurou-se como estratégia de se urbanizar progressivamente as áreas de expansão urbana, mantendo necessidades urbanas que vinham a ser obtidas, paulatinamente, a partir da relação de favores entre grupos de moradores e poder local. A estratégia de se fazer “por partes” ou “aos poucos” mostrou-se interessante em termos dos ganhos políticos e da manutenção do clientelismo urbano.

A falácia do resultado do planejamento era sentida justamente no período que foi intensamente produzido no Brasil, nos anos 1970 (HALL, 1996; VILLAÇA, 2004).

## **O PERÍODO DE DEMOCRATIZAÇÃO: MUNICIPALIZAÇÃO SEM AUTONOMIA FINANCEIRA E ABORTO DA TENTATIVA DE EXIGIR O PLANEJAMENTO À EXPANSÃO URBANA ATRAVÉS DO ESTATUTO DA CIDADE**

A implantação da democracia e da municipalização, temas preconizados a partir do processo constituinte na década de 1980, não promoveu alterações profundas nos processos de expansão urbana, pois permaneceu a lógica da urbanização incompleta, a dependência de recursos e a falta de autonomia municipal, reforçadas pela fragilidade das relações clientelistas locais e pela manutenção de processos especulativos com terra.

Os municípios eram (e ainda são) dependentes dos recursos da União que, sem fundos e vivendo a crise que culminou no fim do governo militar, reduziu drasticamente as transferências de recursos federais para o desenvolvimento urbano no final dos anos 1980; e iniciou o desmonte da estrutura institucional construída no período BNH. O estado de São Paulo, de certo modo, foi uma exceção a esta regra, pois os recursos obtidos com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) na década de 1990 irão manter investimentos em habitação de interesse social.

No entanto, na década de 1980, o tema da regulação da expansão urbana emerge no Projeto de Lei (PL) que irá originar o Estatuto da Cidade. Com extensa descrição do conteúdo do Plano Diretor municipal e a previsão de um programa de expansão urbana, a proposta inicial durou pouco, logo foi trocada pela definição de conteúdo mínimo do plano diretor que vigora hoje no Estatuto da Cidade, que não aborda o tema da expansão.

Nesta proposta inicial, chama atenção o detalhamento dos programas e sua relação com a construção de informações e decisões que permitissem avaliar se uma expansão urbana estaria sendo proposta em acordo com o planejamento global do município e se deveria ser pensada *ex-ante*, ou seja, antecipando-se aos processos espontâneos de expansão vividos intensamente nas metrópoles nas décadas anteriores.

§ 1º O programa de expansão urbana deverá:

- a) identificar e mencionar os eixos naturais de desenvolvimento da cidade, antecipando-se aos processos espontâneos;
- b) determinar os processos de incorporação de novas áreas urbanas;
- c) promover a formação de estoque de terrenos edificáveis;
- d) estabelecer as condições para o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo para fins urbanos;
- e) orientar a conversão do espaço rural em urbano e outras mudanças no desenho da cidade;
- f) prever o atendimento integrado das necessidades de saneamento básico em termos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta e destinação de resíduos;
- g) estabelecer critérios para a expansão do sistema de transportes urbanos.

§ 2º O programa de uso do solo urbano terá em vista:

- a) o aproveitamento racional do estoque local de terrenos edificáveis, promovendo o parcelamento e o remembramento de terrenos não corretamente aproveitados;
- b) a melhoria das condições de vivência urbana, mormente das habitações infra-humanas;
- c) a indicação de áreas prioritárias de urbanização;
- d) o estabelecimento de normas técnicas de aproveitamento do potencial, incluindo os limites ao direito de construir.

§ 3º O programa de dotação urbana incluirá:

- a) a regulamentação dos usos dos equipamentos urbanos e comunitários;
- b) as prioridades para o desenvolvimento de rede de serviços públicos urbanos, observada a relação entre oferta de serviço e local de moradia;
- c) o sistema de operações e cobertura dos custos de habitação e transporte, na forma desta Lei;
- d) a indicação dos agentes operadores dos equipamentos urbanos e comunitários e dos órgãos de gerenciamento (BRASIL, 1989).

Possivelmente, estes detalhes de conteúdo do Projeto foram excluídos logo em 1992, quando realizada uma avaliação por parte do Ministério da Ação Social. De acordo com Bassul (2005, p. 113), a crítica dos setores técnicos do governo federal se referia à “excessiva minudência” dos dispositivos referentes ao plano diretor, sem que sequer ficasse “explícito o conteúdo obrigatório” dessa lei. Percebe-se nesta crítica, que Bassul (2005) chama de crítica “institucional”, de onde se origina a ideia de conteúdo mínimo obrigatório do Plano Diretor, que não contemplou nenhuma destas propostas do PL. E esta perda se deu juntamente com a obrigatoriedade dos planos conterem regras para o parcelamento do solo e zoneamento, o que levaria inevitavelmente aos “planos-discurso”, na medida em que são as regras do quanto e como se pode ocupar que determinam um projeto urbano para esta área.

Outra perda significativa deste Projeto deu-se com a exclusão de artigos que visavam controlar a especulação imobiliária, exigindo que os imóveis que não eram habitados pelos proprietários (ou seja, que possuíam essencialmente valor de troca) fossem oferecidos à locação; e que tivesse um limite máximo de posse de área urbana por um mesmo proprietário. Estas sugestões, não apenas colaborariam com o crescimento urbano “para dentro”, como também teriam um efeito da política de inquilinato dos anos 1940 às avessas: possivelmente desincentivariam a compra da casa própria pelo aumento da oferta de imóveis para o aluguel.

A retirada destes incisos terminou por responsabilizar o plano diretor pela definição de quando um imóvel está subutilizado, um dos únicos incisos que permaneceu. Perdeu-se uma oportunidade do Estado inserir, de forma democrática, os temas do planejamento das áreas de expansão urbana e da transformação dos planos em instrumentos que efetivamente incidissem sobre o crescimento urbano, fugindo da possibilidade dos tradicionais “planos-discurso”.

## REGRAS A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) trouxe à tona expectativas de que novas regras poderiam colaborar para a implementação de suas diretrizes em prol de cidades mais justas, por exemplo, através da utilização de instrumentos que prevenissem a ocupação informal em áreas periféricas e aproveitassem melhor áreas já infraestruturadas, evitando a necessidade de expansão. No entanto, o Estatuto possui poucos instrumentos voltados à produção de novas urbanizações *ex-ante* e com qualidade. Não exige, por exemplo, o estabelecimento ou a revisão do perímetro urbano associados ao planejamento de como o município irá se desenvolver, baseado em diagnósticos e processos democráticos de decisão; não associa o conteúdo do plano diretor às regras para o parcelamento do solo, quando um município o faz é arbitrariamente; não contém instrumentos para regular áreas rurais, mostrando inclusive um certo desconhecimento sobre o que pode ser o planejamento destas áreas (SANTORO; COBRA; BONDUKI, 2010). Sem obrigatoriedade e com muita discricionariedade, os municípios podem estabelecer seus limites urbanos em outras leis, que não o seu plano diretor, não associadas ao seu planejamento. A principal expectativa se voltava para o processo democrático nestas decisões, que também se mostrou muito ausente.

### A EXPERIÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO (OOAU)

Indiretamente, vários instrumentos do Estatuto podem colaborar para evitar a expansão urbana, ainda que não tenham sido concebidos exclusivamente para tal, como os que têm o efeito de acomodar a demanda por terra urbanizada em áreas centrais, eliminando vazios urbanos e evitando a pressão pelo espraiamento, que aumenta com a especulação imobiliária.

Um instrumento que o Estatuto da Cidade<sup>1</sup> traz e poderia ser utilizado sobre áreas de transição rural-urbana é a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), visando a recuperação da valorização da terra na mudança de uso rural para urbano, a partir da cobrança sobre a permissão de urbanizar ou mudar de um uso menos para um mais rentável (SANTORO, 2009). Santoro, Cobra e Bonduki (2010) trazem um panorama deste instrumento no estado de São Paulo e mostram que ele é pouco aplicável; apenas alguns municípios utilizam para áreas de expansão, com objetivos que por vezes diferem de seu planejamento, por vezes correspondem a uma forma onerosa de regularização fundiária<sup>2</sup>. Outros municípios utilizam o instrumento em regiões descontíguas da mancha urbana, de forma a “desestimular” o mercado a produzir urbanização em áreas mais distantes x “estimular” a urbanização contígua à mancha urbana (ou seria para privilegiar os proprietários de terrenos contíguos à mancha urbana?).

Apesar de realmente muito inicial, houve uma pequena disseminação da possibilidade de sua utilização em planos diretores (SANTORO, 2012). São Carlos é um dos poucos municípios que utilizaram o instrumento em duas experiências estudadas por Santoro (2010; 2012). Os casos mostram que não foi feito projeto urbano, que o valor arrecadado não teve relação com a valorização, que muito pouco foi recuperado, mas que o valor obtido equivalia aos gastos com um projeto de urbanização em curso no município!

<sup>1</sup> Ou instrumentos como a Operação Urbana Consorciada, que, em tese, poderia funcionar como um instrumento de elaboração de projeto urbano da expansão, que regularia o mercado e recuperaria a valorização da terra na transição rural-urbana.

<sup>2</sup> Dentre eles estão Araçatuba, Assis, Boituva, Botucatu, Marília, Mogi das Cruzes, Mogi Guaçu, Ourinhos, Poá, Porto Feliz, Santa Cruz do Rio Pardo, São Carlos e Tatuí.

O desafio de implantar a OOAU mostrou que são necessárias interpretações jurídicas para enfrentar resistências: estabelecer qual seria a base ou a referência básica sobre a qual se cobraria a Outorga de Alteração de Uso, o equivalente ao “coeficiente de aproveitamento básico” para a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Uma das propostas é que, na OOAU, um “coeficiente de urbanização básico” equivaleria ao valor do uso quando a terra ainda era rural e não continha a expectativa de ser urbanizada. Esta parametrização é importante, pois o valor do imóvel quando já está em área de expansão urbana, mesmo que ainda não tenha sofrido o parcelamento, contém a expectativa de se urbanizar, portanto, cobrar a partir do valor aferido neste momento possivelmente já teria dado de presente ao proprietário do terreno parte da valorização da terra nesta mudança. Assim, o valor referência sobre o qual seria cobrada a valorização seria obtido a partir do que se pode urbanizar nesta gleba, proporcionalmente ao que efetivamente se deu no parcelamento aprovado (num paralelo com a OODC, seria o coeficiente de aproveitamento máximo). Esta parametrização também colaboraria nos processos de desapropriação de terras para construção de habitação de interesse social, construindo uma concepção jurídica sobre a valorização e o que estaria sendo recuperado através deste instrumento.

Outra parte do aprofundamento necessário sobre o tema envolve estabelecer relações entre os custos e benefícios da urbanização e também endereçar quem está financiando cada custo, pois é frequente não ser computado nesse custo os gastos com ampliação de infraestrutura, novos equipamentos e serviços que são demandados ao Estado a partir da ampliação de sua mancha urbana. A dispersão interessa à lógica do mercado, que busca menores preços para diminuir custos, mas interessa pouco ao Estado, que tem que investir consideravelmente para construir boas conexões entre as partes da cidade – ainda que o último não contabilize estes gastos, uma vez que podem ser postergados para outra gestão.

Sobre a necessária fixação de áreas onde será admitida a OOAU (Lei 10.257/01, art. 29), viu-se que os municípios demarcaram de forma desigual: determinando áreas para cobrança e deixando de fora outras onde a valorização da terra pode ser incorporada pelos proprietários. Esta é uma ameaça à cobrança equânime, apontada por Rabello (2006) como garantia para a ausência de questionamentos sobre *justa* distribuição dos benefícios de se poder urbanizar. Neste sentido, é interessante a proposta de Mogi das Cruzes, que estende a possibilidade de utilização do instrumento em todas as macrozonas da lei, com exceção da que não pode sofrer urbanização, marcando claramente esta restrição e também desenhando com propriedade o objetivo do instrumento.

#### **O CONTROLE PARA EVITAR OCUPAÇÕES DE ÁREAS DE RISCO: ALTERAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE**

Em 2012, dois artigos foram incluídos no Estatuto da Cidade, o 42-A e o 42-B (Lei n. 12.608/12), ambos com o objetivo de dialogar com os deslizamentos ocorridos na região Serrana do Rio de Janeiro, entre outros. O primeiro, objetiva nitidamente evitar acidentes, incluindo a necessidade de planejar áreas de risco à vida, definidas como suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O segundo artigo, 42-B, trata da exigência de elaboração de projeto específico para que o município possa ampliar seu perímetro urbano, contendo parâmetros de

parcelamento do solo, infraestruturas de sistema viário, equipamentos públicos, bem como demarcação de zonas especiais de interesse social ou de proteção do patrimônio histórico, cultural e ambiental.

Destaca-se neste artigo a exigência de que sejam definidos mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização deste território de expansão urbana, bem como a necessária recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

O projeto específico de ampliação do perímetro e, consequentemente, da área de expansão urbana, deve ser instituído por lei municipal, portanto deve passar por processos democráticos idênticos ao da aprovação de um plano diretor ou lei de zoneamento, ainda que a aprovação de projetos de parcelamento do solo neste novo perímetro estaria sujeita à existência desta lei e, portanto, deste projeto urbano.

De cunho revolucionário e positivo, ainda não se tem notícia sobre os efeitos desta mudança da lei nos municípios. Embora o conteúdo seja excepcional e dialogue com alguns dos desafios aqui apontados, o fato de não ter sido construído coletivamente, a partir de uma discussão democrática, ainda demanda processos de capacitação e compreensão sobre quais mecanismos poderão ser incorporados e qual a extensão deste projeto específico de ampliação.

## **A PERMANÊNCIA DA EXPANSÃO URBANA COMO ESTRATÉGIA IMOBILIÁRIA**

Coexistem a ausência de normativas que exigissem o controle ou o planejamento da expansão, tanto no período de democratização como nos anteriores, com a permanência da expansão urbana como estratégia imobiliária.

A forma como a dinâmica imobiliária se expressa na escala intraurbana relaciona-se fortemente com as estratégias dos agentes dos mercados de solo urbano: a busca da economia da proximidade, que traz soluções de estrutura compacta às cidades; e da redução de custos, que não raramente reflete-se na implantação de uma estrutura difusa nas cidades (ABRAMO, 2009).

A produção de loteamentos periféricos frequentemente configura o crescimento urbano, e ampliar este mercado imobiliário envolve, portanto: disponibilizar terras através de ações públicas como aumento do perímetro urbanizável; manter as políticas e planos que, por muito tempo, evitaram tratar do tema da expansão urbana ou regular o crescimento urbano horizontal; liberar áreas que eram objeto de restrições à ocupação ou ao adensamento, como é o caso de áreas com restrições ambientais.

A regulação ganha um novo papel neste contexto. Será ela que possibilitará esta flexibilização das regras, viabilizando a implantação destas novas tipologias. Mesmo reconhecendo a valorização da terra que se dá de forma privada e o ônus público da opção de crescer de forma dispersa, as políticas de flexibilização têm acontecido sem medir as consequências para o futuro urbano.

Posicionar-se contra estas formas de crescimento é posicionar-se contra um “consenso” construído por diversos atores – gestores, empreendedores e consumidores do espaço. Este consenso tem relação com a lógica da rentabilidade na mudança de uso do solo rural para urbano: tem-se, no senso comum, a concepção de que é justo incorporar privadamente a rentabilidade do processo de urbanização; por outro lado, muito

mais raros são os posicionamentos a favor da recuperação da valorização da terra neste processo, sem contar que, muitas vezes, esta determinação é tida como injusta, tendo em vista a ignorância a respeito de como se dá este processo.

## REVISÃO DA PERIFERIA EM TERMOS ESPACIAIS E CONCEITUAIS

Antes da análise empírica, que vai observar algumas mudanças a partir do urbano e do rural nestas formas de expansão urbana, um parênteses se faz necessário. Ainda no início dos anos 2000, há uma revisão da periferia como espaço e como conceito, face às mudanças de tipologias de ocupação urbana sobre o rural e também às transformações do padrão periférico de crescimento.

A agenda da regularização urbanística e fundiária – modificando a intervenção pública, procurando manter a população que ocupa a periferia metropolitana e qualificando essa população – é uma das agendas que altera a periferia e traz a necessidade de revisão da dualidade centro-periferia (MARQUES; TORRES, 2005). A construção teórica sobre a periferia metropolitana que a caracterizava a partir da tríade loteamento irregular + casa própria + autoconstrução (BONDUKI; ROLNIK, 1979; KOWARICK, 1980), construída a partir dos anos 1970, mudou consideravelmente nas últimas décadas. Todavia, isso não significou uma reversão do padrão de segregação socioespacial, pois se pode verificar que o investimento nas periferias foi bem menor do que os investimentos nas áreas ocupadas por famílias de rendas mais altas, geralmente mais centrais.

Novos conceitos também são atribuídos por Reis (2006) às mudanças no processo de urbanização no país, a partir do estudo da macrometrópole paulistana – formada pela conurbação metropolitana envolvendo as regiões de Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e São Paulo –, criando o que o autor chama de situações de “dispersão urbana”. Esta “nebulosa de núcleos urbanos” viria a ser uma dispersão de ocupações urbanas sobre o rural e rumo à urbanização total, em que campo e cidade se fundirão em uma mesma estrutura, fragmentada e dispersa. Hoje, neste território, os limites entre cidades são tênues e a imagem é de continuidade na escala regional e de descontinuidade na escala urbana.

A dispersão urbana apontada por Reis dá-se principalmente através de uma nova ocupação da periferia urbana nos anos 1990, que ocorreu por meio da produção de loteamentos fechados horizontais ou de grandes equipamentos ao longo de rodovias (shoppings, parques temáticos, etc.), frequentemente configurando o crescimento urbano através de conurbação ou de manchas urbanas dispersas pelo território regional. Esta forma é encontrada não apenas no Brasil, mas em outros países da América Latina, através da oferta de tipologias como *country clubs*, *barrios cerrados*, *club de chácaras*, *pueblos privados* em Buenos Aires; *barrios cerrados* em Santiago do Chile; etc. (SANTORO, 2011).

A expansão deste modelo dá-se predominantemente nos anos 1990, a partir:

- do apelo da segurança, garantido pelo fechamento entre muros e pelos investimentos em segurança patrimonial, controlando o acesso restrito a partir da “sensação de medo”, construída por meio do núcleo central da metrópole;

- (b) das possibilidades abertas pelas melhorias rodoviárias, que estruturam a acessibilidade da gleba e permitem o movimento pendular centro-subúrbio, associadas ao transporte centrado no veículo individual;
- (c) da busca da homogeneidade entre os moradores, em um padrão de comportamento típico das classes mais altas, que procuram evitar externalidades negativas de vizinhança para, dentre outros, manter os preços da terra;
- (d) da privatização das áreas públicas e diferenciais e da distinção que estes loteamentos oferecem, de forma a possibilitar preços de lotes mais altos e construindo um modo de vida com o qual as classes médias e altas têm identidade;
- (e) da associação à proximidade de áreas verdes traduzida por uma ocupação pouco densa, ou pela proximidade de áreas protegidas;
- (f) distinção espacial (ABRAMO, 2009); etc.

As derivações deste modelo seguem lógicas muito parecidas.

Difícil de conceituar, a urbanização que se dá sobre áreas rurais dos municípios do estado de São Paulo é extremamente variada e, por vezes, pode ser associada ao que Reis (2006) denomina de “urbanização dispersa”, como é o caso de cidades como São José dos Campos e Sorocaba, que fazem parte da macrometrópole paulistana. Fica evidente a associação que o autor faz a uma morfologia macrometropolitana. No entanto, esta conceituação não parece encontrar seu lugar quando se aborda a dispersão urbana que pode ser identificada em municípios não-metropolitanos e não polarizadores; ou em municípios que são instâncias climáticas, balneárias ou turísticas; ou sobre municípios que eram essencialmente rurais e suas culturas perderam importância, sofrendo hoje a invasão de loteamentos de chácaras ou sítios de recreio, com padrões urbanos e algumas vezes servindo como primeira moradia.

Historicamente, os fenômenos que dialogam com estes modelos de urbanização são analisados a partir de mudanças no rural, em um processo conceituado como “urbanização extensiva” (MONTE-MÓR, 2003), que consiste em uma urbanização decorrente da modernização das atividades no campo.

No estado de São Paulo, outros autores afirmam que as mudanças no rural foram vividas em dois momentos: um primeiro de “modernização conservadora”, quando não se reestrutura o espaço agrário, mas há foco no crescimento da economia e na associação de agricultura e indústria, entre 1945-1964 (GRAZIANO DA SILVA, 1982); e um segundo, com a incorporação de certas culturas como *commodities*, cujo aumento em produtividade agroexportadora e modernização trarão uma atividade pouco empregadora e cada vez mais suscetível às oscilações do mercado internacional. Ambos os momentos viveram uma forte incorporação de áreas agrícolas, inicialmente por todo o estado de São Paulo e, posteriormente, na direção do Centro-Oeste.

Na busca da defesa da ruralidade como modo de vida, como cultura, há um esforço em prol do reconhecimento de um novo rural, multifuncional, que envolve também atividades não-agrícolas. Como, por exemplo, turismo ou outras atividades alternativas complementares à sustentabilidade econômica deste território rural, além de fundamentais para a sobrevivência da metrópole quando se olha para suas bordas, pelo fato destas serem habitadas por interessados na produção da água em quantidade e qualidade para o abastecimento, na manutenção do meio ambiente natural.

## **NORMAS PARA A EXPANSÃO URBANA EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Considerando a permanência da expansão urbana como estratégia do mercado imobiliário, empiricamente, procurou-se aferir como se dá o planejamento da expansão urbana nos municípios do estado de São Paulo na atualidade.

Nos anos 1980, o estado de São Paulo vivenciou processos de alteração demográfica e de reversão do processo de concentração nas grandes cidades, associados, por um lado, à desconcentração e alterações no processo produtivo industrial e, por outro, ao surgimento de novas formas condomoniais de urbanização. Nos anos 1990, alguns processos sintetizaram as explicações para a expansão da mancha urbana das cidades paulistas:

- (a) a oscilação na valorização das terras rurais – que gerava pouca resistência à mudança de uso rural para urbano;
- (b) a disseminação de tipologias, como o loteamento horizontal de casas, as chácaras e sítios de recreios, entre outras formas dispersas de ocupação; e
- (c) os investimentos no sistema rodoviário e o estímulo ao uso de veículos individuais.

Aos poucos, ao se complexificar, a explicação para o crescimento urbano se desvinculou da associação ao crescimento da população urbana ou do padrão periférico de crescimento, o que culminará em uma revisão deste conceito (SANTORO, 2012).

A análise do recente ciclo de planos diretores, elaborados pós-Estatuto da Cidade, oferece exemplos de diversas cidades no estado de São Paulo que estão estimulando o espraiamento urbano, inclusive algumas onde ocorreu uma diminuição de população (SANTORO; COBRA; BONDUKI, 2010). Para esta análise foi feita uma tabulação de dados quantitativos e qualitativos sobre 100 municípios no estado de São Paulo, cujos planos diretores e leis complementares territoriais foram aprovados após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), entre 2003 e 2010. Sem pretensões estatísticas, esta abordagem se justifica na medida em que permite um olhar mais panorâmico, apontando situações que se repetem, que surpreendem ou até que faltam no campo deste planejamento. Esta análise permitiu considerações em duas direções principais, a partir do urbano e do rural.

**A partir do urbano**, os dados mostraram que a estratégia do mercado imobiliário voltada ao crescimento em extensão física ganhou novas tipologias e colaborou mais ainda para uma estrutura difusa de cidade, cuja implantação parece não enfrentar resistências por parte do planejamento, que mantém uma forte permissividade em torno da expansão urbana, com perímetros flexibilizados *on demand* (“sob demanda”), orientados pela lógica do mercado imobiliário.

Os loteamentos fechados apareceram, na análise, como o centro desta nova tipologia urbana, principalmente no estado de São Paulo. Mas, ainda que a pesquisa não tenha identificado propriamente, ela levanta como hipótese (após uma revisão que deve ser feita frente às mudanças recentes do urbano) que uma nova produção de regras vem também modificar parâmetros de uso, parcelamento e ocupação do solo vigentes, de forma a possibilitar a produção de habitação de interesse social orientadas ao programa federal de financiamento habitacional Minha Casa Minha Vida. Embora não seja possível enquadrar estes casos em uma tipologia específica, assiste-se a alterações nos parâmetros de qualidade habitacional, na quantidade de infraestruturas instaladas e, ainda, na inexistência de parcelamento do solo com doação de áreas públicas,

reforçando tipologias condominiais inspiradas nos loteamentos fechados. Também há casos em que os parâmetros utilizados para as ocupações em processo de urbanização e regularização fundiária são extrapolados para as áreas vazias que vão receber habitação de interesse social, muitas vezes reproduzindo o padrão periférico de crescimento em novas urbanizações. É o caso, por exemplo, de parâmetros idênticos atribuídos às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas ocupadas e de áreas consideradas subutilizadas ou vazias.

A análise referente à regulação do crescimento urbano no território macrometropolitano paulista, onde a dispersão urbana é facilmente percebida, sinaliza para flexibilizações das normas para a expansão urbana em duas direções principais: possibilitar a expansão sobre áreas rurais, sob demanda do mercado, permitindo revisão de perímetro e urbanizações específicas nestes casos; e regularizar tipologias como o loteamento fechado, ao menos na esfera municipal.

As normas encontradas partem do urbano e da possibilidade de urbanizar, quase sem impedimentos, exceto quando há alguma restrição ambiental. A respeito do perímetro urbano flexibilizado sob demanda, sabe-se que:

- as leis que definem perímetro urbano são modificadas caso a caso (tanto para construção de habitação de interesse social quanto para loteamentos fechados ou outras tipologias), sem exigir que sejam previamente elaborados diagnósticos mostrando para onde se quer crescer, com objetivos, diretrizes, ações estratégicas (que se planeje a expansão);
- em raras ocasiões, há exigência de elaboração de um Estudo de Impacto de Vizinhança, de parecer técnico de um Conselho ou Secretaria Municipal, ou de audiências públicas específicas para permitir a alteração de perímetro, como que para oficializar uma divisão de responsabilidade sobre a ação;
- o limite urbano é definido genericamente, através de uma largura a partir do perímetro vigente, sem nenhum rigor ou estudo, por um lado; e, por outro, de uma forma interessante, na medida em que exige um crescimento por contiguidade com a mancha já urbanizada;
- há normas feitas especificamente para reconhecer a urbanização logo após ela acontecer. São casos nos quais basta infraestruturar o terreno a ser parcelado que a mudança de classificação do solo automaticamente se dá. É o que está se chamando aqui, coloquialmente, de “urbanizou, já é urbano”. Os exemplos destes casos mostram que a expansão se dá “gleba a gleba”;
- há também uma proliferação de zonas de urbanização específica em áreas rurais de alguns municípios do estado, permitidas pela Lei nº 9.785/99, como forma de regularizar parcelamentos urbanos em área rural, inaugurando um processo de “normatização da dispersão urbana”, ao mesmo tempo que “flexibilizava a expansão urbana sobre áreas rurais”.

Observando este rol de possibilidades, conclui-se que, mesmo que haja um perímetro urbano definido, isso não significa que não se possa urbanizar sobre o rural. São as normas “híbridas”, sob as quais não é possível dizer que não há controle do crescimento urbano, uma vez que há o limite definido; contudo, também se pode afirmar que há a flexibilização da possibilidade de urbanizar, em normas que variam desde as muito liberais – “urbanizou, já é urbano” – até as que estabelecem alterações a partir de processos negociados entre poderes executivo e legislativo e proprietários. Este fato nos permite afirmar que incorrem em erros graves as análises que observam os efeitos

das políticas de controle da urbanização no mercado de terras no estado de São Paulo, sem qualificá-las, pois elas não “controlam” ou “não controlam”, são híbridas e possuem alto grau de variabilidade no tempo.

As frequentes flexibilizações e anistias identificadas são exemplares de um comportamento dos atores que não seguem as restrições, a não ser que se alinhem com suas estratégias, em prol do crescimento urbano e do desenvolvimento imobiliário, em uma coalisão voltada à ideia de que crescer é desenvolver-se (MOLOTCH; LOGAN, 1987).

Para a viabilidade de alguns empreendimentos, faz-se necessário dirimir conflitos em relação à legislação urbana, geralmente resolvidos por um acordo entre empreendedores, poder público e financiadores, com a alteração de leis municipais. Royer (2002) e Silva et al. (2011) citam este tipo de flexibilização para viabilizar a implantação de habitação de interesse social (HIS) em quantidade, através de financiamentos públicos, e os resultados desta pesquisa irão corroborar com esta tese, na medida em que traz exemplos em relação a novas tipologias, cada vez mais diversas, configurando, inclusive, a utilização da normativa para regrar sobre tipologias que não poderiam existir, como é o caso dos loteamentos fechados. O exemplo mais veemente, dentre os municípios estudados, é Vinhedo, que criou uma norma que dialoga com os principais opositores da tipologia dos loteamentos fechados para viabilizá-los. Por trás destes processos, além da flexibilização da lei federal – na qual não existe esta modalidade de parcelamento do solo – e da criação de normas municipais que “regularizam” estas tipologias, nota-se que há uma concordância mais geral – seria uma coalisão? – em torno da ideia de que a privatização de espaços públicos é algo que deve ser aceito, desde que regrado. Uma “máquina da privatização” do espaço, na qual o planejador tampouco tem o seu espaço, uma vez que a construção destes aproxima-se das atividades de marketing urbano.

**A partir do rural**, o trabalho aponta para o fato de que as recentes mudanças na produção agrícola parecem ter relação com algumas formas de expansão urbana atuais. Por exemplo, municípios essencialmente rurais, que perderam suas culturas, sofrem processos difusos de ocupação urbana, onde a ocupação com chácaras e sítios de recreio ou ranchos é a tônica. O contrário também pode ser verificado: quando a agricultura é intensa, a ocupação urbana é contida e mais claramente delimitada.

Estas tipologias dispersas, para se implantarem, necessitam flexibilizar não apenas normas urbanas, mas normas rurais, chamando a atenção para a necessidade premente de planejar o que se objetiva no rural, não apenas em termos de zoneamento, mas toda a estruturação de uma política para o rural, que envolva financiamentos para outras formas de atividades rurais e controle de sua ocupação.

A análise mostrou que é necessário um planejamento para as áreas rurais, feito a partir de um diagnóstico sobre como é o espaço rural. Há uma lacuna de normas que tenham o rural como ponto de partida, que regrem o território com o objetivo de planejar para o futuro, ou seja, que pautem o rural que se quer para o estado de São Paulo (e não apenas para o *agribusiness* em São Paulo).

As regras que existem reconhecem o uso existente na área, admitem formas com diferentes densidades de ocupação e permitem a transformação de territórios rurais em urbanos. Novamente, sem medir as consequências destas decisões. É o caso:

- da proliferação de indústrias e agroindústrias no meio rural;
- da urbanização com tipologias como chácaras, sítios de recreio, ranchos, loteamentos fechados, entre outras que mesclam moradia, turismo, lazer e, em alguns

- casos, preservação do meio ambiente, e dão uso a terras antes ocupadas com agricultura familiar e que passam a estar ameaçadas com a pressão de implantação do “maior aproveitamento e melhor uso”, possibilitada ao serem consideradas urbanas;
- (c) da proliferação de sítios ou chácaras que efetivamente funcionam como tal – apresentam atividades produtivas, contribuem para a conservação do meio ambiente, mostram-se uma opção face às monoculturas e seus insumos químicos e máquinas pesadas;
  - (d) entre outros.

Ainda no que tange ao rural, a pesquisa reforçou a hipótese de que parece haver uma relação entre a atividade agrícola e sua produtividade e as formas de expansão urbana sobre o rural. Exemplos sinalizam que, em municípios onde a atividade agroexportadora é muito produtiva, o crescimento urbano dá-se por contiguidade; em municípios onde a produção agrícola declinou – como Limeira, que apresentou queda na produção de laranja – ou nunca existiu, assim como em municípios turísticos – como Mairiporá, estância climática –, vê-se que as ocupações são mais dispersas no território, com menor grau de contiguidade.

A preocupação com o tema da dispersão ou da urbanização rarefeita diz respeito à frequente associação destas áreas urbanas com uma situação rural, em que geralmente são exigidas menos infraestruturas, admitindo que o próprio terreno dá conta de absorver os impactos de uma ocupação pouco adensada e dispersa. Há que se pesquisar qual seria a infraestrutura necessária para qualificar estas ocupações que não se definem como rurais, nem como urbanas. Há também que se considerar que estas podem (ou devem) ser as próximas áreas a sofrerem adensamentos, ou seja, também é necessário prever, na definição de infraestrutura necessária, os impactos de adensamento futuro destas áreas.

Ainda há que se aprofundar os estudos sobre as experiências internacionais de controle e planejamento da expansão urbana. Nesta direção, artigos específicos trataram da experiência colombiana de controle sobre onde se dará a expansão e da elaboração de planos locais de expansão urbana através da articulação de plano, gestão e financiamento (SANTORO, 2011; SANTORO, 2012).

Embora a recuperação histórica do tema tenha encontrado tentativas de legislar que exigissem o planejamento da expansão, como no Projeto de Lei que originou o Estatuto da Cidade, é a Lei Federal de Parcelamento do Solo de 1979 que continua sendo a norma responsável pela expansão urbana nos municípios brasileiros. Esta lei segue esperando que o município controle e planeje para onde vai crescer, enquanto a administração municipal permanece respondendo às demandas do mercado, em uma posição reativa e não pró-ativa, sinalizando a posição do Estado frente aos processos de urbanização. A posição da sociedade organizada, que não enxerga o processo de crescimento urbano como uma estratégia que mantém processos especulativos e de segregação social, não vê necessidade neste planejamento, e o tema embora seja uma constante no urbano brasileiro, raramente entra como uma pauta de justiça social.

O cenário de planos municipais flexibilizadores da expansão urbana e de aumento da atividade imobiliária, vivido atualmente nas cidades paulistanas, irá potencializar a disputa por terra e pelos preços da terra, exigindo uma reação do Estado em prol do direcionamento, controle e planejamento das áreas de expansão urbana. A atual normatização federal que exige a elaboração de planos de expansão urbana traz desafios

da sua construção para a sua implantação, mostrando que o tema é pertinente, atual e merece aprofundamento. A coalisão em torno de que crescer em expansão é desenvolver-se, no âmbito de cidades não-metropolitanas, é uma permanência que enfrenta poucas resistências.

Desta forma, este texto procurou mostrar que, admitindo a necessidade e a recorrência do processo de expansão urbana, é preciso planejá-lo de forma a evitar que aconteçam prejuízos urbano-ambientais e sociais, distribuindo de forma justa os ônus e benefícios da urbanização, evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano e construindo *ex-ante* projetos urbanos que sejam pedaços de cidade, com uma urbanização completa.

**Paula Freire Santoro** é graduada, mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP); professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP, Brasil. E-mail: paulafsantoro@gmail.com

Artigo recebido em janeiro de 2014 e aprovado para publicação em março de 2014.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. A cidade COM-FUSA: mercado e produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13, 2009, Florianópolis. *Anais do XIII Encontro Nacional da Anpur*. Florianópolis: ANPUR, 2009.
- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade*: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.
- BONDUKI, N. G.; ROLNIK, R. Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. *Cadernos de Estudo e Pesquisa*, São Paulo, v. 2, p.1-130, 1979.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 181, de 28 de junho de 1989. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: Ed. Unesp, [1997] 2007.
- COSTA, H. (Org.) *Novas periferias metropolitanas em Belo Horizonte*: dinâmica e especificidades no Eixo Sul. Belo Horizonte: C/Arte, 2006.
- FELDMAN, S. Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. *Regiões e cidades, cidades nas regiões*: o desafio urbano-regional. São Paulo: Ed. UNESP; ANPUR, 2003. p. 105-112.
- FREITAS, E. L. H. de. *Loteamentos fechados*. 2008. 204 f. Tese (Dourado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *Modernização dolorosa*. São Paulo: Zahar, 1982.
- \_\_\_\_\_. O novo rural brasileiro. *Nova economia*, Belo Horizonte, v. 7, n.1, p. 43-81, mai. 1997.
- GROSTEIN, M. D. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n.1, p. 13-19, jan./mar. 2001.
- HALL, P. *Ciudades del mañana. Historia del Urbanismo en el Siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, [1988] 1996.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1980.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARQUES, E.; TORRES, H. *São Paulo*: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Ed. Senac, 2005.
- MIRANDA, L. I. *Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana*: o caso da Região Metropolitana do Recife. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

- MOLOTCH, H. L.; LOGAN, J. R. The city as a growth machine. In: \_\_\_\_\_. *Urban Fortunes: The political economy of place*. Berkley; Los Angeles: University of California Press, [1987] 2007. p. 51-98.
- MONTE-MOR, R. L. de M. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M. (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 169-181.
- \_\_\_\_\_. Urbanização extensiva e novas fronteiras urbanas no Brasil. In: RASSI NETO, E.; BOGUS, C. M. *Saúde nos grandes aglomerados urbanos: uma visão integrada*. Brasília: OPAS, 2003. p. 79-95.
- MOURA, R. Morfologias de concentração no Brasil: o que se configura além da metropolização? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11, 2005, Salvador. *Anais do XI Encontro Nacional da Anpur*. Salvador: ANPUR, 2005.
- OLIVEIRA, F. de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 6, p. 36-54, 1982.
- RABELLO, S. de. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa? *Revista Forense*, v. 388, nov./dez. 2006.
- REIS, N. G. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel; FAPESP, 1997.
- ROYER, L. O. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo*. 2002. 224 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- SANTORO, P. F. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 1, p. 91-115, mai. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. 2012. 361 f. Tese (Dourado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- \_\_\_\_\_; BONDUKI, N. (Org.). *Expansão urbana em questão: Instrumentos para ordenar o crescimento das cidades*. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.
- \_\_\_\_\_; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 24, p. 417-433, 2010.
- SILVA, J. R. F. et al. Disponibilidade de solo para habitação de interesse social e regulação urbanística: conflitos e desafios. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- SPÓSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre o urbano e o rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Ed. USP: 2004. p. 167-243.

**A B S T R A C T :** São Paulo *spatial policies* practically haven't controlled or planned urban growth in order to guarantee urban quality. Moments of centralizing governments - New State government and military government - were periods of heavy regulation, public and urban growth, and are examples of flexibilities and coalitions around urban sprawl as development. New urban typologies – closed urbanizations, small farms - occur where there is little resistance to change from rural to urban use, land low prices (rural land), investment in the road system and policies that encourage the use of individual vehicles. The analysis of 100 municipalities territories laws, developed in the 2000s, showed that, increasingly, standards are flexible, hybrid, in order to meet different market demands or face federal restrictions to new types of urbanization.

**K E Y W O R D S :** *urban sprawl; master plans; São Paulo state; urban parcels; periurban; periphery.*