

## **A EXPANSÃO URBANA DIRIGIDA COMO BASE PARA A PROVISÃO PLANEJADA DE MORADIA PARA CAMADAS DE RENDA MÉDIA BAIXA EM ÁREAS METROPOLITANAS\***

**Fabiana L. Dias e Fernanda Furtado**

### **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é apresentar uma estrutura de análise para processos de expansão urbana identificados como de Expansão Urbana Dirigida, caracterizada como um processo desenvolvido através de parceria público-privada, sob a coordenação da administração pública municipal. A partir do estudo e sistematização de elementos do processo de urbanização e da definição de critérios urbanísticos para o planejamento da expansão urbana, objetiva-se definir um conjunto de condições para que a Expansão Urbana Dirigida seja uma alternativa de provisão de moradia para as camadas de renda média baixa em cidades metropolitanas no Brasil. Considerando que até recentemente não havia no país produção formal de moradia suficiente para atender a esta demanda e que esse quadro vem se alterando, o problema a ser tratado neste artigo diz respeito às questões envolvidas na produção de moradia adequada nas áreas de expansão urbana das regiões metropolitanas brasileiras, a custos acessíveis àquela camada de renda.

### **1. INTRODUÇÃO**

A falta de recursos no setor público para a provisão de terras urbanizadas, aliada à falta de capacitação da administração pública e a normas e regulamentos urbanísticos muitas vezes em descompasso com a realidade, e, ainda, a especulação fundiária, são fatores que contribuem para a insuficiência de terra servida a preços acessíveis no mercado imobiliário (Iracheta e Smolka, 2000).

De acordo com recentes dados oficiais<sup>1</sup>, estima-se hoje no Brasil um déficit de mais de 6 milhões de moradias, além da disseminação da informalidade urbana, seja nas favelas, seja em bairros populares nas periferias metropolitanas.

Nos moldes da provisão atual de moradia em áreas de expansão urbana, a população de maior poder aquisitivo pode ter acesso a todo tipo de infraestrutura urbana, incluindo os serviços básicos de saneamento e mobilidade, em condomínios fechados ou nos chamados bairros planejados. Para famílias com menor poder aquisitivo, persiste o desafio de como ofertar, a preços acessíveis, moradias dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos coletivos. Essa faixa da população era considerada pelo mercado

---

\*Este artigo apresenta a sistematização da estrutura de análise da Expansão Urbana Dirigida, como subproduto de pesquisa em desenvolvimento para dissertação de mestrado, intitulada “Expansão Urbana Dirigida como base para a provisão de moradia para camadas de renda média baixa em áreas metropolitanas: reflexões sobre o projeto Iguazu Nova”.

<sup>1</sup> Dados da Fundação João Pinheiro, em Ministério das Cidades, 2009.

imobiliário, até recentemente, como não solvável, não existindo produção expressiva de habitação para atender a essa demanda.

Com a estabilização da economia, como vinha acontecendo até a recente crise econômica mundial<sup>2</sup>, surge um novo desafio para as cidades brasileiras: aumenta o número de pessoas no mercado formal de trabalho, melhora-se a renda da população e essas pessoas passam a ter mais acesso a crédito, e ainda em melhores condições. Com isto, parte do déficit habitacional existente no mercado informal se transforma em demanda, principalmente para as famílias de renda média baixa, aqui denominada Classe C<sup>3</sup>.

O problema aqui apresentado diz respeito às alternativas de oferta de moradia em terra urbanizada, a custos acessíveis a esta população, nas áreas de expansão urbana das cidades de regiões metropolitanas brasileiras. Para tanto, enfoca-se os projetos aqui definidos como de Expansão Urbana Dirigida, caracterizados pela coordenação pública das diversas etapas e elementos necessários ao processo de implantação de novas áreas no entorno das cidades. Projetos como o já consagrado bairro planejado de Alphaville, em São Paulo, e mesmo a Barra da Tijuca e alguns projetos aí implantados, no Rio de Janeiro, podem ser entendidos a partir deste conceito, sendo concebidos através da preparação de áreas (bairros) com infraestrutura urbana básica (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e lixo, fornecimento de energia elétrica, pavimentação), e equipamentos urbanos de lazer, educação e saúde, de acordo com a demanda projetada. Entretanto, esses projetos foram, em geral, voltados para camadas da população de maior renda.

Considerando que uma das formas de combate à informalidade é a prevenção, através da oferta de espaços urbanos preparados para o desenvolvimento de novos assentamentos, ao se planejar uma expansão dirigida, com foco na Classe C, possibilitar-se-ia orientar um crescimento mais ordenado e equilibrado das cidades. Além da provisão de infraestrutura urbana básica e da instalação de equipamentos urbanos, esse planejamento da expansão dirigida envolve ainda um “mix” de usos e formas de ocupação do solo e densidades, oferecendo, ao menos teoricamente, um modelo mais eficiente e equânime de parcelamento urbano, superando a visão de expansão urbana através da produção individual lote a lote.

A partir do estudo e da sistematização de elementos do processo de urbanização e de projetos de expansão urbana, o objetivo deste artigo é apontar que condições seriam necessárias para que a Expansão Urbana Dirigida seja uma alternativa de provisão de moradia para a Classe C.

## **2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CRESCIMENTO URBANO E A EXPANSÃO TERRITORIAL DAS CIDADES BRASILEIRAS**

O cenário urbano no Brasil atual, herdado principalmente da segunda metade do século XX, pode ser tomado, em linhas gerais, a partir de dois fatores, um físico e outro

---

<sup>2</sup> Estudos preliminares têm mostrado que a crise não afetou de forma significativa este processo no Brasil.

<sup>3</sup> Considera-se aqui Classe C, as famílias com renda acima dos 50% mais pobres e abaixo dos 10% mais ricos, de acordo com a definição da Fundação Getúlio Vargas, no estudo coordenado por Néri (2008), no qual se define a Classe C como classe econômica, na qual a renda das famílias varia de R\$1.064,00 e R\$4.561,00 (agosto de 2008). Esta classificação define classe média como média matemática e foge da discussão sociológica sobre o que seria a classe média. Para facilitar a comparação com dados mais atuais, fez-se a correspondência entre aqueles valores de renda e o valor do salário mínimo à época (R\$415,00) e, com um pequeno ajuste, definiu-se como Classe C as famílias com renda entre 4 e 10 salários mínimos.

econômico. O fator físico é o que diz respeito à urbanização da sociedade brasileira. Em 1960 o país era eminentemente rural, com 55% da população vivendo nestes territórios. Em 1970 o quadro se inverteu e no fim do século 81% da sociedade brasileira vivia nas cidades. Em números absolutos, nos últimos 40 anos do século XX, entre 1960 e 2000, a população urbana brasileira passou de 30 milhões para 137 milhões de habitantes (Santos, 1993) e, como consequência direta, pode-se dizer que as áreas urbanas sofreram grandes demandas por moradias, saneamento, transporte, saúde e educação, entre outros serviços presentes no cotidiano urbano.

O fator econômico remete ao esgotamento da expansão da economia brasileira, ou seja, o fim do chamado milagre econômico ocorrido entre as décadas de 1960 e 1970. Depois de mais de uma década de crescimento, a escassez de recursos públicos frente à demanda por serviços, equipamentos e infraestrutura urbana, quebrou o aparente sinal de progresso relacionado à urbanização da sociedade e passaram a retratar e reproduzir um modelo excludente e promotor de desigualdades sociais (Maricato, 2002).

O atual quadro das cidades brasileiras tem sido identificado como caótico e desequilibrado. Trata-se não só da ausência de planejamento, mas também da interação de vários fatores que potencializam de forma perversa o desequilíbrio sócio-econômico, no qual as opções de planejamento e de políticas urbanas construíram um modelo em que muitos perdem e poucos ganham. (Maricato, 2002)

Entre 1950 e 1980, enquanto a população do país cresceu a uma taxa anual de 2,86%, a população urbana cresceu 5,64%. Nesse mesmo período, o número de cidades com mais de 100.000 habitantes passou de 27 para 142, ou seja, um incremento de 425% (Santos, 1993). Há indícios de que esse rápido crescimento foi capitaneado, principalmente, pelo desenvolvimento industrial, pois entre fins da década de 1940 e a década de 1980 o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu a uma taxa média de 7,1% ao ano. A indústria de bens duráveis cresceu a taxa média de 15,3% ao ano, alcançando picos de 23% em períodos de expansão (Maricato, 1995; Santos, 1993).

Esse desenvolvimento relativamente acelerado levou a modificações na estrutura espacial, demográfica e social do país, agravando ou fazendo surgir novos desequilíbrios regionais e sociais. Como esse rápido crescimento econômico deveria aproveitar vantagens já existentes, voltando-se para os núcleos urbanos situados em regiões de maior dinamismo econômico, a concentração de atividades urbano-industriais em poucos centros agregou ao redor deles grandes contingentes populacionais de imigrantes, que nem sempre eram absorvidos no mercado de trabalho (Villaça, 2001).

Mas, esse volume crescente de população urbana não se destinou apenas aos poucos centros de grande porte. O processo de urbanização ocorrido entre 1940 e 1980 se caracterizou tanto pela concentração populacional em um número reduzido de grandes cidades, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo, como pelo crescimento da população urbana de um número grande de cidades de diferentes tamanhos. É o que Milton Santos chama de processo de metropolização e desmetropolização paralelas, “pois ao mesmo tempo crescem cidades grandes e cidades médias, ostentando ambas as categorias incremento demográfico parecido, por causa em grande parte do jogo dialético entre a criação de riqueza e pobreza sobre o mesmo território” (Santos, 1993, p. 55).

Pode-se dizer que aqui estão as bases para as grandes diferenças sócio-econômicas das cidades brasileiras, principalmente das metrópoles e suas regiões adjacentes, pois além da concentração populacional e de grande parte das riquezas das cidades, essas regiões passaram a concentrar também a pobreza.

Sendo o processo de produção e apropriação do espaço urbano resultado das relações econômicas e sociais de cada período, identifica-se também, nesse processo, a estreita ligação entre urbanização e crescimento econômico: enquanto o país crescia economicamente, as cidades, paralelamente, não só aumentavam seu contingente populacional, como ganhavam novas áreas comprometidas com as atividades urbanas. Nesse contexto, o planejamento urbano seria o instrumento para organizar e para amenizar as dificuldades da vida urbana e estimular suas potencialidades (Rezende, 1992).

## **2.1. O planejamento urbano no Brasil**

Enquanto nos anos 1970, quando o país viveu um momento de rápido crescimento da economia e da capacidade produtiva, o planejamento passou a ser ferramenta importante nas decisões governamentais, a falência do Estado do Bem Estar Social na década de 1980 (Maricato, 1995), associada ao processo de recessão econômica, trouxe como um dos reflexos mais negativos o esvaziamento do planejamento, especialmente o planejamento físico-territorial, como instrumento de governo.

O problema refletiu-se mais gravemente nas periferias das metrópoles, que experimentaram maior pressão de crescimento populacional (Maricato, 2002). A expansão da mancha urbana ocorreu, em geral, pela incorporação, sem regulamentação, de áreas rurais situadas nas periferias, com parcelamento desordenado do solo, sem compromisso com o meio ambiente e marcado pela escassez de oferta de serviços de infraestrutura urbana, entre outros aspectos.

Somente em 1988, com a aprovação da Constituição Federal, que apresenta um capítulo sobre política urbana, a discussão sobre o planejamento urbano foi retomada, ganhando novos contornos, e fortalecendo as possibilidades do planejamento urbano em nível municipal.

O novo crescimento da economia nacional, como vem acontecendo nos anos mais recentes, vem fazendo aumentar o contingente da classe média (ou Classe C), e coloca no mercado de imóveis urbanos famílias com crédito e capacidade de aquisição do produto habitação. Além disso, as perspectivas de expansão do crédito, redução de juros e redução dos custos da produção de moradia oferecem a esse público um conjunto de condições que favorecem esta aquisição.

Entretanto, grande parte das recentes iniciativas de projetos voltados para esta população, se caracteriza ainda por projetos individualizados, sem um planejamento mais geral, ainda seguindo as regras da expansão urbana convencional. Dada a mais frágil possibilidade de conexão destas populações com o restante da cidade, por sua baixa mobilidade, entre outros aspectos, a tendência é a da reprodução e até ampliação da ocupação periférica em loteamentos ou conjuntos de moradia que se caracterizam como bairros-dormitório.

### 3. EXPANSÃO URBANA E EXPANSÃO URBANA DIRIGIDA

A partir ainda da década de 1970, as cidades brasileiras experimentaram um processo de expansão notável, porém à margem da legislação, principalmente nas periferias, que se expandiram através da ocupação de áreas sem infraestrutura ou serviços urbanos e, baseada na autoconstrução. Conforme Maricato (2002), o Brasil viveu no período de modernização e rápida urbanização, um processo de “planejamento discurso”, pois os então planos diretores elaborados diziam respeito, via de regra, à cidade ideal e não à cidade real, escondendo o caos em que mergulhavam os grandes centros urbanos.

Ao longo das últimas décadas, a legislação de parcelamento do solo (Lei Federal 6766/79 e legislações correlatas nos outros níveis de governo) não foi capaz de frear o crescimento desordenado das cidades ou incentivar a produção formal de loteamentos. Ao contrário, as exigências quanto à execução de infraestrutura pelo loteador parecem ter tido efeito contrário, contribuindo para o aumento do número de loteamentos irregulares nas periferias metropolitanas, conforme a sistematização apresentada por Salandía (2001).

À medida que o poder público e o mercado imobiliário formal não foram capazes de atender a demanda por moradia das camadas de mais baixa renda da população, essa demanda foi, em parte, resolvida com base na informalidade e na autoconstrução (Bonduki, 1998; Maricato, 1982). O crescimento extensivo periférico se deu, e se dá ainda hoje, através da ocupação de áreas sem infraestrutura e serviços urbanos. À medida que essas áreas se consolidam, cresce a pressão sobre o poder público para provimento da infraestrutura urbana necessária.

Vale, porém, observar que mesmo em áreas onde os loteamentos foram executados de acordo com a legislação, não se observa necessariamente um desenho de cidade desejável, como afirma Salandía (2001). Sua descrição dos loteamentos da região oceânica de Niterói pode ser transportada para loteamentos em qualquer cidade brasileira:

“A maioria dos loteamentos apresentam características comuns, tais como uma retícula retangular, desconsiderando a existência de rios, com quadras de 60 metros de largura e comprimentos que variam entre 150 e 300 metros, quase sempre perpendiculares a uma via arterial, resultando em interseções a cada 60 metros, com lotes maiores voltados para estas vias, sugerindo o uso comercial e de serviços, e lotes mínimos de 30 x 12 metros ou 30 x 15 metros, resultando em áreas de 360 a 450 metros quadrados votados para ruas com largura de oito, dez ou doze metros.” (pág. 118).

É coerente ainda a afirmação deste autor quando diz que essa sucessão de loteamentos, agregados uns aos outros sem uma base comum de planejamento, não significa de fato fazer cidade.

Paralelamente ao crescimento da informalidade urbana, as cidades passaram também, nos últimos anos, pela consolidação da expansão urbana através de uma modalidade quase sempre sem respaldo legal: os “condomínios” de casas, ou horizontal, como forma de parcelamento do solo, principalmente para as classes de mais alta renda. Trata-se, no mais das vezes, de loteamentos que posteriormente à licença de ocupação são fechados, privatizando, de forma irregular, áreas públicas.

Se nos loteamentos, mesmo que irregularmente fechados posteriormente, as glebas primitivas são divididas em lotes, os quais serão adquiridos individualmente, os condomínios se caracterizam pela comercialização de unidades autônomas em conjunto com as respectivas frações ideais do terreno. Nos condomínios horizontais, por

consequência, ainda que a essas frações correspondam áreas livres para quintal ou jardim, não existe a figura do lote.

A questão dos condomínios horizontais está atualmente em discussão, como parte da revisão da Lei de Parcelamento do Solo em curso no legislativo federal (Projeto de Lei 3057). A Lei Federal nº 4.591/64, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, teve como intenção principal regulamentar o condomínio de unidades autônomas sobrepostas, em edifícios com vários andares, tratando superficialmente dos condomínios horizontais<sup>4</sup>, e a Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo, não trata deste tema.

Com isso, os processos convencionais de expansão urbana nas cidades brasileiras apresentam, por um lado, um processo formal de expansão induzido pelo mercado, com um papel apenas regulador por parte administração pública, através sobretudo do desenho do perímetro urbano ou urbanizável e da legislação de parcelamento interno das glebas, e por outro lado, a proliferação de periferias desassistidas, que se constituem principalmente em bairros-dormitório.

Em resumo, a expansão urbana convencional é capitaneada pela iniciativa privada, a qual decide onde, quando e como se dá esta expansão, enquanto as áreas que não apresentem interesse para o mercado são ocupadas, sem as mínimas condições em termos de infraestrutura e serviços, pelas populações mais pobres. O resultado espacial, nos dois casos, é a reprodução de um tecido urbano retalhado, marcado pela falta de conexão entre os loteamentos, sem as características necessárias para se constituir em cidade, como exemplificado por Salandía (2001) para o caso da região oceânica de Niterói.

Assim, embora a expansão urbana convencional englobe processos espontâneos, como nos casos de ocupação irregular nas periferias metropolitanas, bem como os apenas induzidos pelo mercado (formal ou informal), em qualquer dessas situações a expansão ocorre em função das demandas de parte da população que não quer ou não pode se instalar nas áreas mais centrais da cidade (Gottdiener, 1997; Furtado, 1993).

Em contraponto à expansão urbana convencional, cabe definir, através de uma primeira aproximação normativa, as bases da Expansão Urbana Dirigida, definida primeiramente

---

<sup>4</sup> Apenas dois artigos desta lei tratam dos condomínios horizontais:

Art.8º - Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o promitente cessionário sobre ele desejarem erigir mais de uma edificação observar-se-á também o seguinte: a) em relação às unidades autônomas, que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim, a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades (grifo nosso); b) em relação às unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação, aquela que eventualmente for reservada como de utilização exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e ainda a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades; c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas; d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Art. 68 - Os Proprietários ou Titulares de direito aquisitivo sobre as terras rurais ou os terrenos onde pretendam construir, ou mandar construir habitações isoladas (grifo nosso) para aliená-las antes de concluídas, mediante pagamento do preço a prazo, deverão, previamente, satisfazer às exigências constantes no art. 32, ficando sujeitos ao regime instituído nesta lei, para os Incorporadores, no que lhes for aplicável.

pela municipalidade, de forma a integrar essas áreas ao tecido urbano consolidado. Para isso, na expansão urbana dirigida os projetos devem tomar como base um prévio plano de ordenamento territorial para o conjunto da região de expansão, sendo este parte integrante da premissa de coordenação pública das iniciativas concretas de expansão das cidades. É importante, porém, superar as limitações do planejamento físico-territorial, integrando outros componentes para uma distribuição das atividades e da população, na região em questão, que possibilite uma integração dessas novas áreas às cidades.

#### **4. ELEMENTOS DEFINIDORES DA EXPANSÃO URBANA DIRIGIDA**

A definição dos elementos essenciais à caracterização de um processo de Expansão Urbana Dirigida (EUD) capaz de atender às necessidades da Classe C passa pela sua classificação em uma estrutura de análise que permita melhor entender as suas bases e eventualmente avaliar projetos mais recentes voltados para estas populações.

Como primeiro passo, a definição de um projeto de EUD para uma cidade ou região tem como pré-condição a confrontação de um estudo do crescimento esperado da população com o mapeamento do sítio físico-geográfico do entorno da área urbana, de modo a delimitar as áreas adequadas à expansão territorial.

As cidades atuais apresentam novas dinâmicas espaciais e são palco de interações intensas e complexas entre diferentes processos sociais, políticos, econômicos e, também, ambientais. Torna-se imprescindível desenvolver o saber sobre o desenho de cenários de expansão e de adensamento imobiliário, para responder às demandas crescentes da população, tema que entretanto ainda não integrou a agenda do planejamento e da política urbana. Saber quantificar a necessidade de terra a ser incorporada à expansão da cidade permite a utilização ou a criação de instrumentos mais eficazes, de incentivo ou de coerção, para que o poder público e os proprietários de terra cumpram cada um a sua parte no desenvolvimento ordenado das cidades. Este entendimento é de fundamental importância para o desenvolvimento de projetos de EUD.

A coordenação pública dos elementos que compõem o processo de urbanização de novas áreas em cada cidade é condição necessária para a elaboração de projetos de EUD. Esta coordenação passa pela elaboração de um plano de ordenamento territorial, com a definição de uma ou mais zonas de EUD, conforme as populações a serem atendidas e segundo critérios de temporalidade para a urbanização de diferentes áreas.

Dentre os elementos que devem estar presentes em um plano desta natureza, destacam-se o planejamento das conexões viárias e de transporte, o planejamento da ocupação e a definição de densidades gerais, a provisão de infraestrutura conectada com a já existente na cidade, a oferta planejada de equipamentos e serviços públicos de forma planejada e a definição de usos e aproveitamentos edilícios para as diferentes áreas, tomando em conta critérios sociais, econômicos e ambientais.

Assim, caberia neste caso ao poder público municipal, como responsável pelo bem-estar dos cidadãos e pela gestão do uso do solo, indicar quais áreas estariam aptas a receber projetos de EUD, em função das diretrizes de crescimento da cidade e das ações estruturantes previstas em relação ao sistema viário e à mobilidade, ao saneamento, à instalação de equipamentos públicos etc., elementos que vão muito além da situação mais

corriqueira que em geral apenas contempla a simples definição do perímetro urbano e das áreas de expansão urbana nos Planos Diretores.

Ao planejamento urbano cabe orientar os fluxos de população e atividades econômicas no território, bem como os investimentos em infraestrutura e a distribuição das redes urbanas, de modo que a estruturação do sistema viário principal é um elemento que serve como ponto de partida para a Expansão Urbana Dirigida, com a definição dos corredores estruturantes e de sua ligação com a cidade consolidada. O sistema viário é a base da acessibilidade e do transporte, que garantirão a mobilidade dos futuros moradores dessas áreas de expansão, sendo esta mobilidade entendida como possibilidade de circulação de pessoas e veículos e acesso a emprego, bens e serviços urbanos, dentro ou fora do empreendimento, além da integração aos espaços públicos.

Também, internamente aos projetos de EUD, já com as vias estruturantes previamente definidas, o sistema viário é o mais complexo entre os sistemas de infraestrutura, pois além de mobilizar mais de 50% dos custos de urbanização (Mascaró, 1989), é ele que serve de base para a implantação das redes públicas de abastecimento, tais como as redes de água, de energia elétrica, redes de águas pluviais e de esgoto, telefonia, sinalização etc. Além disso, o traçado viário do empreendimento articulado com o sistema viário existente no entorno facilitará, posteriormente, a integração das linhas de transporte coletivo existentes na cidade.

Associada à definição da infraestrutura, está a questão da densidade habitacional. De acordo com Acioly e Davidson (1998) a questão da densidade urbana não é consenso e está intimamente ligada à cultura de cada lugar. Desse modo, o importante é saber conciliar os custos de implantação com a otimização das redes de infraestrutura e adequação ao perfil da população definida para o local. Teoricamente, de acordo com os mesmos autores, quanto maior a densidade há a maximização dos investimentos e menores serão os custos do solo, da infraestrutura e dos serviços urbanos, inclusive transporte. Porém, na prática, como também salientado por eles, há que se ter cuidado com o adensamento excessivo, que gera deseconomias como congestionamentos (trânsito), saturação das redes de infraestrutura e desgaste ambiental.

Já as baixas densidades, se por um lado permitem soluções de menor impacto ambiental no que diz respeito às soluções de infraestrutura (local), e estão geralmente associadas a cidades pequenas e à qualidade de vida, por outro levam à maximização dos custos. Ou seja, seria necessário um investimento maior para atender a um número menor de habitantes, que por sua vez pagariam mais caro por esses serviços.

No planejamento de novos empreendimentos, Acioly e Davidson (1998) recomendam uma análise cuidadosa da densidade. No caso das cidades, isso pode se traduzir na definição de uma ou mais zonas de Expansão Urbana Dirigida, que pode considerar na sua quantificação, entre outros, os seguintes critérios:

- a dinâmica econômica e populacional da cidade e sua expectativa de crescimento a curto e médio prazo;
- a capacidade de pagamento e o retorno financeiro dos investimentos em novas frentes urbanas;
- o nível de adensamento urbano atual, levando em conta os vazios urbanos existentes.



Neste processo, o papel do poder público é coibir, direcionar ou estimular a densificação, dependendo do caso, com base em estudos técnicos e visando à melhor qualidade de vida para todos os seus cidadãos. A ausência de ações de governo e de alternativas de mercado leva a um aumento da densidade em áreas com alta acessibilidade, principalmente através da verticalização e do aumento da taxa de ocupação. Caberia então ao poder público, em sua tarefa de planejamento e gestão do crescimento populacional e da expansão territorial urbana (Furtado, 1993) monitorar o mercado imobiliário, estimulando e gerenciando o adensamento, onde couber, e planejando a ocupação ordenada de novas áreas, como no caso da expansão urbana dirigida.

Ademais, uma legislação eficiente pode minorar os impactos causados por grandes empreendimentos. Se, atualmente, um número cada vez maior de pessoas deseja morar em condomínios residenciais horizontais ou loteamentos fechados, a legislação deve ser capaz de garantir a funcionalidade e permeabilidade desses empreendimentos, através da sua integração com toda a cidade. Dentro desta perspectiva, o condomínio horizontal, ou seja, o parcelamento em lotes maiores nos quais a unidade autônoma esteja em correspondência a uma fração ideal, e não a um lote individual, pode ser considerada como uma possibilidade, resguardando-se sua real conexão ao tecido espacial e social da cidade.

A utilização eficiente da terra urbana é fundamental para o desenvolvimento da EUD, que pode ter uma densificação orientada e diferenciada, com a implantação de índices urbanísticos básicos e definição do mecanismo da outorga onerosa de direitos adicionais de edificabilidade, o qual deve também servir como instrumento de uma política distributiva, atendendo à diretriz urbanística de distribuição de ônus e benefícios da urbanização, constante no Estatuto da Cidade<sup>5</sup> (Furtado, 2007).

Cidades, ou bairros, compactos e com centralidades bem definidas e oferta de serviços públicos bem distribuída, além de um transporte público eficiente, otimizam a acessibilidade da população e diminuem o número de viagens em automóvel privado (Acioly e Davidson, 1998). Mas há que se notar que o tema das densidades ainda é polêmico, com especialistas ora defendendo densidades mais altas, ora defendendo as baixas densidades. De acordo com Mascaró (1989), não existem densidades boas ou ruins a priori, mas “densidades inadequadas aos tipos de edificações implantadas” (p. 156). Além disso, as questões relativas à densidade devem ser consideradas quanto a sua influência na variação dos custos de urbanização, os quais seriam “o único parâmetro incontestável para condicionar decisões alternativas” (Mascaró, 1989, p.157).

Isso nos leva a um tema correlato e também relevante para a definição da EUD: a mescla de usos e tipologias construtivas. Este ponto também deve ser orientado pela legislação urbanística, na medida em que esta define a localização das áreas residenciais, comerciais, institucionais etc., e índices tais como os de utilização, as taxas de ocupação e as dimensões dos lotes. A mescla de usos se faz necessária para a obtenção de áreas incorporadas à cidade e com a acessibilidade garantida aos cidadãos.

Além da participação do poder público na definição de critérios normativos, outra área de atuação importante é a da viabilização da expansão de meios para o financiamento urbano, que permita ampliar a oferta pública de infraestrutura urbana primária (vias arteriais, conexões primárias às redes de serviços públicos e investimentos em equipamentos

---

<sup>5</sup> Lei Federal 10.257 de 2001, que regulamenta a política urbana nacional.

públicos) de modo a dotar as áreas de expansão urbana ao passo das necessidades de sua incorporação ao tecido urbano. Este esforço passa por um aprimoramento da cobrança do imposto predial em toda a cidade, bem como da instituição de instrumentos voltados para a recuperação da valorização gerada pela atuação pública, outra diretriz do Estatuto da Cidade.

Mas, seriam esses critérios definidores da EUD suficientes para que ela possa ser realmente orientada às classes de menor renda? Em que medida esses fatores são capazes de reduzir o custo final das habitações, a ponto de reverter a tendência histórica do processo de urbanização das cidades brasileiras?

Argumentamos que a condição de suficiência passa por uma efetiva redução do custo da terra urbanizada nas áreas de expansão urbana. Esta redução passaria então por itens associados às decisões e atuações já apontadas, ou seja, requer a adoção de desenhos urbanos capazes de gerar economias de custos na provisão de infraestrutura, assim como a definição de densidades otimizadas e usos mais intensivos da terra, seja através de uma relativa verticalização como de soluções em condomínios horizontais.

Em complemento, mas não menos importante, o rebaixamento do custo da terra passa também pela implementação de instrumentos para coibir a especulação fundiária, como o imposto predial progressivo e instrumentos correlatos, assim como pela utilização de outros instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, como o Consórcio Imobiliário e as Zonas Especiais de Interesse Social, capazes de conter a valorização da terra originada por expectativas, e mesmo a consideração da adoção da Outorga Onerosa de Alteração de Usos (no caso, de usos rurais para urbanos) ou a Contribuição de Melhoria, estes últimos destinados a financiar a infraestrutura e equipamentos urbanos a cargo da administração pública.

## 5. CONCLUSÕES

Face ao desafio das administrações públicas de ordenar o crescimento urbano e a expansão territorial das cidades, e à retomada do planejamento urbano como instrumento de governo, podemos vislumbrar, com a adoção de processos e projetos vinculados à ideia da Expansão Urbana Dirigida, uma alternativa para a crise de moradia nas regiões metropolitanas brasileiras.

Os critérios e elementos apresentados, como a quantificação de áreas necessárias para abrigar o crescimento populacional, a adoção de um plano de ordenamento territorial contemplando, além de um desenho urbano responsável, a definição de densidades de ocupação, de usos e de critérios de mobilidade, devidamente orquestradas e organizadas de maneira a permitir uma integração das áreas de expansão com a cidade consolidada, são condições necessárias para a definição de uma Expansão Urbana Dirigida.

Contudo, a condição de suficiência para que esta Expansão Urbana Dirigida possa atender às camadas de menor renda depende ainda de entender os impactos desses critérios na redução efetiva do custo da moradia. Depende também de compreender melhor a possível relação entre esta redução e a adoção da alternativa do desenvolvimento de projetos de habitações unifamiliares em condomínios horizontais, e as conseqüências sociais desta alternativa. Depende, finalmente, da elaboração de uma política fundiária voltada para a redução do custo da terra urbanizada como componente do custo da moradia, com a

elaboração de um sistema de instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos que atendam às diretrizes do Estatuto da Cidade.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acioly, C. e Davidson, F. (1998) **Densidade Urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**, Mauad, Rio de Janeiro.

Bonduki, N. (1998) **Origens da habitação social no Brasil**, Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo.

Brasil **Projeto de Lei nº 3057, que Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências**. Brasília

\_\_\_\_\_ **Lei nº 10257, de 10/07/2001, que Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 9785, de 29/01/1999, Lei que Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano)**, Brasília.

\_\_\_\_\_ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 6766, de 19/12/1979, Lei de Parcelamento do Solo Urbano**, Brasília.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 4591, de 16/12/1964, que Dispõe sobre o Condomínio em Edificações e as Incorporações Imobiliárias**, Brasília.

Censo Demográfico 2000 (2001) **Características da população e dos domicílios: resultados do universo** IBGE, Rio de Janeiro.

Furtado, F. (2007) Instrumentos para a Gestão Social da Valorização da Terra: fundamentação, caracterização e desafios *in* C. M. de Cesare e E. M. P. Cunha (Org.), **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana**, Ministério das Cidades, Brasília, 243-261.

\_\_\_\_\_ (1993) **Urbanização de Terras e Ocupação do Solo Urbano. Elementos para a Análise do Processo de Crescimento das Cidades Brasileiras**. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.

Gottdiener, Mark. (1997) **A Produção Social do Espaço Urbano**. Editora USP, São Paulo.

Iracheta, A. C. e Smolka, M. (Org.) (2000) **Los pobres de la ciudad y la tierra**. El Colegio Mexiquense, A.C.; Lincoln Institute of Land Policy, Zinacantepec.

Leitão, G. E. A. (1999) **A construção do Eldorado Urbano: o plano piloto da Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá-1970/1988**. EDUFF, Niterói.

Maricato, E. (2002) **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Editora Vozes, Petrópolis.

\_\_\_\_\_ (1995) O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática *in* M. F. Gonçalves (Org.), **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Mercado Aberto, Porto Alegre.

\_\_\_\_\_ (Org.) (1982) **A produção da casa e da cidade no Brasil industrial**. Alfa-Ômega, São Paulo.

Mascaró, J. L. (2003) **Infraestrutura alternativa para habitações de baixo custo do planalto médio do Rio Grande do Sul**. Editora UPF FAPERGS, Passo Fundo.

\_\_\_\_\_ (1989) **Desenho Urbano e Custos de Urbanização**. D.C. Luzzatto Ed., Porto Alegre.

Ministério das Cidades (2009) **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

Néri, M. C. (Coord.) (2008) **A Nova Classe Média**. Fundação Getúlio Vargas/IBRE, Rio de Janeiro.

Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu (2000) **Plano Estratégico da Cidade de Nova Iguaçu**.

Reis, N. G. (2009) Sobre diretrizes de políticas públicas, profissionais e empresariais *in* N. G. Reis (Org.) **Sobre Dispersão Urbana**. Via das Artes, São Paulo.

Rezende, V. L. F. M. (1992) **Planejamento Urbano e Ideologia, Quatro planos para a Cidade do Rio de Janeiro**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

Salandía, L. F. V. (2001) **O papel da estrutura fundiária, das normativas urbanas e dos paradigmas urbanísticos na configuração espacial da região oceânica de Niterói, RJ**. Dissertação de Mestrado. PROURB/UFRJ, Rio de Janeiro.

Santos, Milton (1993) **A Urbanização Brasileira**. HUCITEC, São Paulo.

Smolka, M. O. (1987) O Capital Incorporador e seus Movimentos de Valorização, **Cadernos IPPUR**, v.1, 41-78.

Topalov, C. (1979) **La Urbanización Capitalista – Algunos elementos para su análisis**. Editorial Edicol, México.

Villaça, F. (2001) **Espaço Intra-urbano no Brasil**. Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, São Paulo.