



---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

# **Produção do Espaço e Planejamento em Áreas de Transição Rural-Urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife - PE**

**Lívia Izabel Bezerra de Miranda**

Recife PE  
2008



---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano e Regional da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Urbano e Regional do Curso de Pós-Graduação Stricto-Sensu.**

## **Produção do Espaço e Planejamento em Áreas de Transição Rural-Urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife PE**

**Lívia Izabel Bezerra de Miranda**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Norma Lacerda (Orientadora)**

**Banca Examinadora:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria do Livramento Clementino

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Maria Ângela de Almeida Souza

Prof. Dr. Jan Bitoun

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia Bacelar

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fátima Furtado (Suplente)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Cristina Fernandes (Suplente)



**Miranda, Livia Izabel Bezerra de**

Produção do espaço e planejamento em áreas de transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife - PE / Livia Izabel Bezerra de Miranda. – Recife: O Autor, 2008.

**270 folhas: il., fig., tab., graf., quadros.**

**Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2008.**

Inclui bibliografia, apêndices e anexos.

**1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. 3. Zoneamento. 4. Rurbanização. 5. Direito urbanístico. I. Título.**

711.4 CDU (2. ed.) UFPE

711.4 CDD (22. ed.) CAC2008-01



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Ata de Defesa de Dissertação de Tese em Desenvolvimento Urbano da doutoranda **LIVIA ISABEL BEZERRA DE MIRANDA**.

Às 9.00 horas do dia 7 de março de 2008 reuniu-se na Sala de Aula do Programa, a Comissão Examinadora de tese, aprovada pelo colegiado do programa, composta pelos seguintes professores: Norma Lacerda Gonçalves (orientadora), Maria Ângela de Almeida Souza (examinadora interna), Jan Bitoun (examinador externo), Tânia de Araújo Bacelar (examinadora externa), Maria do Livramento Miranda Clementino (examinadora externa) para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: "Produção do Espaço e Planejamento em Áreas de Transição Rural-Urbanas da Região Metropolitana do Recife.", requisito final para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profª. Norma Lacerda Gonçalves, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra a candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, a candidata foi considerada APROVADA. O resultado final foi comunicado publicamente a candidata pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Rebeca Júlia Melo Tavares lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pela candidata. Recife, 07 de março de 2008.

Profª Norma Lacerda Gonçalves  
Orientadora

Profa. Maria do Livramento Miranda Clementino  
(Examinadora Externa – Deptº de Ciências Sociais/UFRN)

Prof. Jan Bitoun  
(Examinador Externo – Programa de Pós  
Graduação em Geografia/UFPE)

Profa. Tânia de Araújo Bacelar  
(Examinadora Externa Programa de Pós  
Graduação em Geografia/UFPE)

Profª Profª Maria Ângela de Almeida Souza  
(Examinadora Interna – MDU)

Rebeca Júlia Melo Tavares  
Secretária do Programa

Livia Izabel Bezerra de Miranda  
Candidata



---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

*Demóstenes, meu querido, obrigada sinceramente, pela oportunidade de sempre compartilhar de suas inquietações e descobertas!*



## Agradecimentos

É impossível traduzir em palavras o sentimento de gratidão que tenho com todos os amigos e colaboradores que incondicionalmente me apoiaram neste longo caminho do *conhecimento do conhecimento científico*.<sup>1</sup> Apesar da exagerada introspecção, esta tese não pôde ser produzida sem a colaboração de várias pessoas que muito generosamente compartilharam comigo, ao longo destes anos, muitos conhecimentos, olhares, impressões, dúvidas, mostrando-me na prática que dentro de uma universidade cada vez mais organizacional, burocrática e competitiva, existe outra, que faz *ciência com consciências*,<sup>2</sup> isto é, solidária e comprometida com a realidade social. Então, eu não poderia deixar de agradecer:

À professora e orientadora Norma Lacerda, pela sua imensa solidariedade, inesgotável paciência e constante estímulo ao meu trabalho, demonstrando total confiança nos caminhos escolhidos por mim. Mesmo quando em vários momentos estive distante, sempre soube que poderia contar com sua larga experiência e apoio.

Ao amigo de todas as horas Jan Bitoun, presença constante com suas indagações e imprescindíveis contribuições. Jan tem sido um grande interlocutor ao longo de todos os meus trabalhos acadêmicos, com sua imensa generosidade em compartilhar muitos conhecimentos;

À professora Ângela Souza, um exemplo de força e dedicação, que generosamente dividiu comigo a sua larga experiência sobre os dilemas da habitação no Brasil. Mostrou-me como tudo fica mais fácil quando se consegue organizar uma super matriz;

À professora Tânia Bacelar, que traduz os complexos temas da economia regional com a clareza de quem relata uma instigante história. As suas contribuições muito fortaleceram o caminho metodológico trilhado;

---

1 (MORRIN 1998, 37)

2 (MORRIN 1998, 14)



---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Ao Professor Orlando Junior, por me mostrar na prática que é possível aproximar a universidade e a sociedade na construção de soluções possíveis que viabilizem os *espaços de espaços da esperança*.<sup>3</sup>

À Amiga Luiza de Marillac, sempre disposta a ajudar nos momentos mais difíceis. Obrigada pelas muitas inspirações e eficientes receitas de “concentração, criatividade e equilíbrio”;

Por oito anos, tive a oportunidade de colaborar em um processo coletivo de pesquisa – o Observatório das Metrôpoles. A partir das reflexões realizadas no Observatório, muitas das questões aqui apresentadas foram formuladas, reformuladas e discutidas. Agradeço imensamente à equipe de pesquisadores e consultores do Observatório das metrôpoles e estendendo esse agradecimento a todos. Gostaria de citar Luiz César Ribeiro, Luciana Lago, Aduino Cardoso, Rosa Moura, Livramento Clementino, pela oportunidade de participar de um processo coletivo de pesquisa, em que pude comparar diferentes realidades metropolitanas; Não poderia deixar de agradecer aos colegas Peterson Pacheco, Juciano e Artur Molina que construíram as rotinas estatísticas que viabilizaram a sistematização das imensas bases censitárias do IBGE;

Aos colegas Pesquisadores do Observatório PE – Rejane Lira, Eugênio Carvalho, Andrea Araujo, Marja Cavalcanti, Sérgio Ximenes, Andréa Souza, Silvane Paixão, Julia Otmer, Anna Wolf, Amiria Brasil, Alyson Campos, Ailson Barbosa, Mônica Roque, Ana Virgínia Abreu, pelo prazer que tem sido trabalhar com vocês, e a Clara Monteiro pelo grande apoio e solidariedade nestes momentos finais;

Aos amigos Gleidson Dantas e Socorros Leite, sempre disponíveis, pela inestimável ajuda com os incontáveis mapas; Gleidson com muito bom humor, ensinando-me pacientemente a lógica do funcionamento dos programas de georrefenciamento, e Socorro com sua tranqüilidade e serenidade, sempre à disposição ao primeiro chamado;

---

<sup>3</sup> (HARVEY 2004, 12)



---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Aos colegas da FASE, Evanildo, Luiza, Adelmo, Alexandre, Marli, Rejane, Elanei, Flavio e Socorro, pela compreensão e apoio, liberando-me para as atividades acadêmicas todas as vezes em que estive na reta final;

Ao apoio institucional da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), João, José, Rebeca e Catarina que sempre firmes tentaram me ajudar a cumprir os prazos acadêmicos estabelecidos;

À Prefeitura do Recife, projeto PNUD e Particularmente a Graça Paiva e Hermelinda, pela valiosa colaboração na sistematização de informações estatísticas e cartográficas, sem as quais seria impossível realizar o trabalho;

À Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM) e ao Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), em especial à simpatia e presteza de Maria José Marques, Sônia Medeiros, Luiz Quental, Sheila Pinkovisk, pelos dados, informações e entrevistas concedidas;

Aos granjeiros metropolitanos e a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a produção deste trabalho;

À minha família que está sempre comigo, em particular à minha tia Edith e à minha mãe Maria Lúcia pelo incondicional apoio que sempre me deram, e a Demóstenes, querido companheiro de todas as horas, pela paciência e apoio, acima de tudo nos momentos mais difíceis da conclusão.



---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

*“(...) some have suggested the term ‘rurban’ to characterize adequately the cultural pattern, of these two population groupings within the hinterland which no longer live as separate entities but as an integrated whole. Rurban, then, is an ever-expanding term, including more and more interrelationships between city and country and calling for an ever-expanding set of concepts for the consideration of the problems of urban and rural planning”.*<sup>4</sup>

(William E. Cole in FREYRE, 1998: 7)

---

<sup>4</sup> "(...) alguns têm sugerido o termo 'rurbano' para caracterizar adequadamente o padrão cultural destes dois agrupamentos populacionais inseridos nas bordas urbano/rurais, que não mais vivem como duas entidades separadas, mas como um todo integrado. Rurbano, dessa forma, é um conceito em constante expansão, incluindo mais e mais inter-relações entre cidade e campo, realçando a necessidade de expandir os conceitos de rural e urbano para considerar os problemas do planejamento urbano e rural integradamente."



## Resumo

Desvendar processos espaciais e possibilidades de planejamento em áreas de transição rural-urbana é o objetivo desta tese. Parti-se do pressuposto de que, embora essas áreas não tenham sido historicamente o foco central do planejamento urbano, expressam hoje, forte convergência de interesses, processos e conflitos socioeconômicos, territoriais e ambientais. Portanto, não é possível promover a ocupação e o uso sustentável e socialmente justo de todo o território municipal, como define o Estatuto da Cidade (Lei. 10.257/01), se não há descritores técnicos e instrumentos urbanísticos capazes de garantir efetivas possibilidades de planejamento nas áreas de transição rural-urbana. O universo da Região Metropolitana do Recife e a localidade de Aldeia no Município de Camaragibe foram escolhidos para observar, mais detalhadamente, as estratégias e articulações socioespaciais motoras da dinâmica e organização do espaço intrametropolitano rural-urbano, os descritores utilizados, as opções de planejamento adotadas pelo Estado e o arcabouço institucional regulador disponível. Ao analisar a produção do espaço habitacional nestas áreas, pôde-se constatar que, apesar dos recentes avanços legais/institucionais no campo da reforma urbana, ainda há muitas limitações no que diz respeito ao enfrentamento dos graves problemas decorrentes do processo histórico de uso e ocupação do território, espraiado, incompleto, especulativo, e o seu conseqüente planejamento.

Palavras Chave: Planejamento urbano; Política urbana; Zoneamento; Rurbanização; Direito urbanístico.



## **Abstract**

To investigate spatial processes and city planning possibilities for the rural-urban transition areas is the objective in this thesis. We predicted that even if these areas have not been, historically, centered by urban planning focus, they express, currently, a strong convergence of interests, processes and conflicts on social-economic, territorial and environmental issues. So, it's not possible to promote a sustainable and socially just occupation and land use of the whole municipality area – as it is defined by the Estatuto da Cidade (“City Statute”, a 2001 Brazilian Federal Law) – if we do not have urban policy instruments that could actually guarantee urban planning possibilities for the rural-urban transition areas. In detail, we chose the Metropolitan Area of Recife and, within it, we do some considerations about Aldeia’s neighborhood, in Camaragibe municipality, to observe the social-spatial strategies and articulations that drive the dynamics and the organization of the intra-metropolitan rural-urban space; the used indicators; the city planning possibilities adopted by local and state Government and the available set of legal regulations. Analyzing housing production on the chosen areas, we evidenced that although the recent legal and institutional advances for the Urban Reform ideals in Brazil, it stills many difficulties to face the serious problems that come from an historical process of spread, incomplete and speculative land use and occupation, and its consequent planning issues.

Key word: Urban Planning, Urban Policy, Zoning, Rurban Planning, Urban Right.



## Lista de figuras

Figura 1.1- Características do modelo de Bryant, Russwurm y McLellan.....	32
Figura 2.1– Estratégia de organização territorial urbana na RM Recife (PDI) .....	46
Figura 2.2 – Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM): estrutura urbana. ....	81
Figura 2.3 – Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM): diretrizes da organização espacial .....	82
Figura 2.4– Territórios de Oportunidades. ....	46
Figura 3.1- Planície do Recife e da Ilha Antônio Vaz– Sec. XVII. Fonte: (REIS E FILHO 1998).....	136
Figura 3.2- Recife e arrabaldes - 1876. Fonte: (FIDEM 1987, 18) .....	139
Figura 3.3– Recife e arrabaldes, 1947. Fonte: (FIDEM 1987, 19).....	140
Figura 3.4 – Evolução Urbana da RM Recife. Fonte: (ALHEIROS 1988).....	146
Figura 3.5 - Ramos da ocupação, segundo o Plano MetrÓpole 2010. Fonte: (FIDEM 1998)	157
Figura 3.6 - Recife: Leis do Uso e Ocupação do Solo - Lei 7421/61, Lei 14.511/83. ....	163
Figuras 3.7 – Loteamentos e favelas na RM Recife. Miranda, Março 2005 .....	164
Figuras 3.8 – AlphaVille Francisco Brenand. Fonte: <a href="http://www.alphaville.com.br">www.alphaville.com.br</a> .....	202
Figura 3.9 – Sede do Engenho Camaragibe, hoje residência. Miranda, 2004.....	205
Figura 3.10 - Loteamentos rurais em 1960 e Figura 3.11- Granjismo nos anos 1990 .....	205
Figura 3.12 – Promoção condomínios em Aldeia, Camaragibe. Fonte: Jornal do Comercio, 15/02/2007 .....	205
Figura 3.13 - A Produção habitacional em áreas de transição rural-urbana.....	205



## Lista de cartogramas

Cartograma 1.1 – RM Recife e Área de Estudo .....	14
Cartograma 2.1- Distritos Industriais e Conjuntos Habitacionais na RM Recife.....	133
Cartograma 2.2 - Áreas de proteção dos mananciais de interesse da RM Recife - Lei Estadual nº 9.860/86.....	134
Cartograma 2.3 - Áreas precárias na RM Recife – Cadastro de Áreas Pobres FIDEM 1978 e COHAB 1088 .....	135
Cartograma 3.1 - RM Recife: institucionalização .....	224
Cartograma 3.2 - RM Recife: perímetros urbanos municipais em 1991-2000.....	225
Cartograma 3.3 – Subclassificações do rural e do urbano segundo o IBGE, 1991 .....	226
Cartograma 3.4 - Subclassificações do rural e do urbano segundo o IBGE, 2000.....	227
Cartograma 3.5 – Estrutura ambiental, serviços urbanos, equipamentos industriais e agro-industriais .....	228
Cartograma 3.6 – Nível de integração ao pólo metropolitano.....	229
Cartograma 3.7 - RM Recife e Zona da Mata Canaveira: tipologia das cidades. (BRASIL, Ministério das Cidades 2005).....	230
Cartograma 3.8 - Recortes territoriais intrametropolitanos: ACAT 2000.....	231
Cartograma 3.9 - Recortes territoriais intrametropolitanos: ACAT 1991 .....	232
Cartograma 3.10 - Categorias de Unidades Metropolitanas de Desenvolvimento Humano (UMDH) por tipos de configuração predominante de interesse urbanístico .....	233
Cartograma 3.11 – Deslocamentos pendulares na RM Recife, IBGE 2000.....	234
Cartograma 3.12 - Densidades demográficas na RM Recife – IBGE 2000 .....	235
Cartograma 3.13 – Taxa geométrica de crescimento na RM Recife (ACAT 1991-2000) .....	236



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Cartograma 3.14 - Trabalhadores agrícolas na RM Recife (IBGE, 2000) .....	237
Cartograma 3.15 - Perfil Socioocupacioal na RM Recife (IBGE 1991, a partir de IBGE 2000) .....	238
Cartograma 3.16 - Peril Socioocupacional na RM Recife (IBGE 2000).....	239
Cartograma 3.17 – Tipologias de áreas de transição rural-urbana na RM Recife.....	240
Cartograma 3.18 - Loteamentos em Camaragibe .....	241
Cartograma 3.19– Região de Aldeia – Características Ambientais.....	242
Cartograma 3.20 - Macrozoneamento: Plano Diretor de Camaragibe – 2007 .....	243

### **Lista de quadros**

Quadro 1.1- Características do modelo de Bryant, Russwurm y McLellan .....	31
Quadro 1.2 - Coroas periurbanas em Kayser, 1990.....	32
Quadro 1.3 - Características do modelo de Nicole Mathieu.....	34
Quadro 1.4 - Classificação dos espaços rurais (L'INSEE), França.....	35
Quadro 1.5 - Áreas rurais periurbanas por Asensio (2006).....	37
Quadro 1.6 - Agentes modeladores do espaço - quadro de contribuições - contexto nacional: .....	44
Quadro 1.7- Agentes modeladores do espaço, contribuições - contexto Internacional:.....	45
Quadro 2.1- Leis e normas do parcelamento em Pernanbuco .....	113
Quadro 2.2- Planos Diretores na RM Recife PE .....	132
Quadro 3.1 - Legislações urbanísticas vigentes nos municípios da RM Recife formuladas antes de 2002 .....	162
Quadro 3.2 - Tipologia de cidades brasileiras. Fonte: (BRASIL, Ministério das Cidades 2005) .....	174



Quadro 3.3 - Unidades de Desenvolvimento Humano na Escala Metropolitana - por tipos de configuração predominante de interesse urbanístico.....	177
Quadro 3.4- Domicílios de segunda residência nos Censos.....	199
Quadro 3.5 – Situação jurídica dos imóveis rurais em Camaragibe.....	214
Quadro 3.6 - Loteamentos em Camaragibe PE .....	215

## **Lista de tabelas**

Tabela 1.1- Regiões Metropolitanas: População Residente e Taxa Geométrica de Crescimento 2000-1980.....	25
Tabela 1.2 - Recife: Taxa Geométrica de Crescimento Anual 2000-1991.....	25
Tabela 3.1- População e crescimento populacional da RM Recife (1940-2000) .....	144
Tabela 3.2 - População Residente e Incremento Populacional da Região Metropolitana do Recife e dos Municípios Componentes. 1970-1980.....	147
Tabela 3.3 - População Residente e Incremento Populacional da Região Metropolitana do Recife e dos Municípios Componentes. 1980-2007.....	148
Tabela 3.4 – Situação jurídica dos imóveis rurais – Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) – Apuração especial em outubro/2003 .....	168
Tabela 3.5 - Deslocamento para o Estudo ou Trabalho na RM Recife – IBGE 2000.....	182
Tabela 3.6 - Destino dos Deslocamentos Intrametropolitanos na RM Recife.....	182
Tabela 3.7- Distribuição das categorias socioocupacionais. RM Recife. 1991-2000 .....	184
Tabela 3.8 - Categorias socioocupacionais na RM Recife (IBGE 1991 – 2000) .....	186
Tabela 3.9 - Áreas dos loteamentos por classificação Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)....	197
Tabela 3.10 - Domicílios de segunda residência em PE, Censos de 1991 e 2000 .....	203



---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Tabela 3.11- Domicílios de segunda residência e percentual de residências secundárias na RM Recife - Censos de 1991 e 2000 .....	203
Tabela 3.12- Domicílios recenseados, por espécie, segundo os municípios - Pernambuco – IBGE , 2000 e Contagem 2007.....	204



## Lista de siglas

- II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD - Banco Mundial
- BNH - Banco Nacional de Habitação
- COHAB – Companhia Habitacional
- CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
- CONDEPE - Companhia do Desenvolvimento de Pernambuco
- CONDEPE/FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
- CONDERM - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
- CPRH – Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos
- DF – Decreto Federal
- DNOS – Departamento Nacional de Obras Sociais
- DP - Declaração para Cadastro de Imóvel rural
- EIA – Estudo de Impacto Ambiental
- EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
- EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Pernambuco
- FCP – Fundação da Casa Popular
- FIAM - Fundação de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
- FICAM - Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social
- FIDEM - Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
- FGTS - Conselho Curador sobre os recursos do
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- FJP - Fundação João Pinheiro/Governo de Minas Gerais
- FUNDERM - Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
- GDRM – Grupo de Trabalho para o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife



---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto Nacional e Reforma Agrária

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPTU - Imposto Territorial Urbano

ITR - Imposto Territorial Rural

L'INSEE - Estudos Econômicos e Estatísticos Francês

MBES - Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social

SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MDU - Programa de Pós - Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MP – Medida Provisória

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação

PCR - Prefeitura da Cidade do Recife

PDI/RM - Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife

PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado

PDM - Plano de Desenvolvimento Metropolitano

PDTU - Plano Diretor de Transportes Urbanos

PEDU – Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano

PIB - Produto Interno Bruto

PLANAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POT – Plano de Organização Territorial

PPGEO - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco

PQA - Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica



---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse social

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PRO - ÁLCOOL - Programa Nacional do Alcool

PROJETO JOÃO-DE-BARRO - Programa Nacional de Autoconstrução

PROMATA - Programa de Desenvolvimento da Zona da Mata

PROMETRÓPOLE - Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife

PROMORAR - Programas de Erradicação de Subabitação

Recife. SPPODUA – Secretaria de Planejamento Participativo, Orçamento e Desenvolvimento Urbano e Ambiental

RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento

RM Recife - Região Metropolitana do Recife

RM - Região Metropolitana

SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

SECTIMA – Secretaria

SEI – Sistema Estrutural Integrado

SEPLAN PE – Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco

SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SERPHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SFS - Sistema Financeiro de Saneamento

SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SNIU - Sistema Nacional de Indicadores Urbanos

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TIP – Terminal Integrado de Passageiros

UMHD - Unidade Metropolitana de Desenvolvimento Humano

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social



## Sumário

Resumo.....	vi
Abstract.....	vii
Lista de figuras.....	viii
Lista de cartogramas .....	ix
Lista de quadros .....	x
Lista de tabelas.....	xi
Lista de siglas.....	xiii
<b>Considerações iniciais.....</b>	<b>1</b>
<b>1 Na metrópole: do urbano ao rural-urbano .....</b>	<b>15</b>
1.1 A configuração da metrópole periférica .....	16
1.1.1 Urbano e rural.....	18
1.1.2 Metropolização x Desurbanização.....	23
1.1.3 As delimitações do urbano e do rural no Brasil.....	26
1.2 Conceituando às áreas de transição rural-urbana.....	27
1.2.1 As abordagens clássicas das áreas de transição rural-urbana .....	28
1.2.2 Áreas de transição rural-urbana decorrentes da expansão do espaço urbano.....	30
1.2.3 Áreas de transição rural-urbana enquanto resultado de práticas espaciais para a transformação do solo rural em urbano .....	35
1.3 A produção do espaço habitacional nas áreas de transição rural-urbana.....	38
1.3.1 A dialética socioespacial na produção do espaço rural-urbano.....	39
1.3.2 Os agentes modeladores e o seu papel na produção do espaço rural-urbano .....	42
1.3.3 Os campos de interesse para efetivação da política de desenvolvimento urbano e habitacional.....	48
<b>2 O planejamento urbano-metropolitano e as áreas de transição rural-urbanas .....</b>	<b>53</b>



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

2.1	O planejamento metropolitano: do higienismo ao regime militar .....	54
2.1.1	A cidade moderna e higienizada.....	56
2.1.2	A emergência da questão urbana .....	58
2.1.3	O desenvolvimento regional e a integração intermunicipal .....	61
2.2	Metropolização e periferização: a estruturação de um modelo para as metrópoles brasileiras .....	64
2.2.1	A política de desenvolvimento urbano-metropolitano no regime militar.....	65
2.2.2	Na nova república: o esgotamento do padrão de intervenção do estado desenvolvimentista e o processo de redemocratização.....	73
2.2.3	A influência dos ideários do planejamento estratégico e do desenvolvimento sustentável .....	88
2.3	Competências constitucionais dos entes federativos sobre a política urbana e algumas implicações em relação às áreas rurais e à proteção ambiental .....	106
2.3.1	A competência municipal sobre o rural.....	109
2.3.2	A regulação e o parcelamento do solo nas áreas de transição rural-urbana .....	111
2.3.3	A reforma urbana, os novos planos diretores e a questão rural-urbana.....	114
<b>3</b>	<b>Produção do espaço e planejamento em áreas de transição rural-urbana da RM Recife .....</b>	<b>136</b>
3.1	Do urbano ao rural-urbano: o processo histórico de configuração espacial da RM Recife.....	137
3.1.1	As heranças do processo histórico de configuração da metrópole .....	138
3.1.2	A metropolização recifense .....	141
3.1.3	As dinâmicas sócio-espaciais e as áreas intersticiais no território rural-urbano da RM Recife .....	150
3.2	Considerações técnicas para a caracterização das áreas de transição rural-urbana na RM Recife.....	158



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

3.2.1	As delimitações legais do rural e do urbano e os problemas de ordem técnica decorrentes.....	160
3.2.2	O território rural-urbano e os descritores disponíveis .....	170
3.2.3	Uma Classificação para as áreas de transição rural-urbana.....	187
3.3	A produção do espaço e o planejamento: Camaragibe , uma Zona Urbana-Periurbana.	205
3.3.1	Dos loteamentos rurais à primeira residência.....	206
3.3.2	A urbanização do granjismo .....	209
3.3.3	O planejamento e o tratamento das áreas de transição rural-urbana em Camaragibe.....	216
	<b>Considerações finais.....</b>	<b>244</b>
	Apêndice 1 - Estrutura espacial da diferenciação socioocupacional na Região Metropolitana do Recife 1991 – 2000, algumas considerações metodológicas complementares.....	254
	Apêndice 2 - Granja: o topônimo, origem etimológica e sinônimos.....	266
	Anexo 1 – Situação jurídica dos imóveis rurais dos municípios da Região Metropolitana do Recife.....	268
	Anexo 2 – Perfil do município de Camaragibe .....	284
	Anexo 3 – Tipologia dos loteamentos em Camaragibe, segundo condição de aprovação....	285
	Bibliografia.....	292



## Considerações iniciais

Uma tese que discute a questão da produção do espaço e as possibilidades do Planejamento Urbano parece, à primeira vista, pouco importante frente à grande quantidade de estudos brasileiros sobre o tema. Nos últimos anos, registrou-se uma intensa produção acadêmica sobre os processos espaciais que caracterizam as metrópoles brasileiras.<sup>5</sup> Também são abundantes as reflexões sobre o Planejamento Urbano, os seus limites e armadilhas. As críticas, embasadas nos baixos resultados alcançados tanto no âmbito da sua implementação quanto na pífia eficácia de seus objetivos têm sido generosamente veiculadas.<sup>6</sup> No entanto, a idéia de que no Brasil se atravessa um importante momento institucional, permeado por inovações, parece configurar-se em uma importante oportunidade para explorar a questão em novas bases, principalmente quando se consideram os territórios como as áreas de transição rural-urbana, que historicamente foram pouco trabalhados no âmbito do planejamento e da gestão urbana.

Nos últimos 20 anos, assistiu-se: a uma crescente ampliação do papel dos municípios nos campos do Planejamento e da Gestão Urbana; à implantação mecanismos para a garantia da participação no planejamento, e ao crescimento da questão ambiental. Ao mesmo tempo, mantiveram-se questões estruturais que comprometem e desafiam as formas convencionais de tratamento da urbanização metropolitana, em particular suas áreas de

---

<sup>5</sup> Aspectos da gestão, hierarquia e dinâmica metropolitana; da produção do espaço intrametropolitano e habitacional, da suburbanização, segregação, dualização e desigualdades socioespaciais; da sustentabilidade ambiental, requalificação dos espaços degradados, dentre outros, foram amplamente discutidos nos últimos anos. Poder-se-ia, aqui, elencar uma infindável lista de temas e referências, o que se procurou evitar. Um importante balanço dos temas e desafios para a construção acadêmica dos estudos sobre questões urbanas e regionais no país foi oferecido por Ana Clara T. Ribeiro no final dos anos 1990 (A. C. RIBEIRO 1997, 237). Mais recentemente, inúmeros artigos publicados em importantes revistas (Espaço & Debates; ANPUR, Cadernos do IPPUR, Caderno Metrôpoles, entre outras), bem como resultados editados de seminários, encontros e reuniões dão conta da diversidade de abordagens sobre os temas em tela.

<sup>6</sup> Excessivamente tecnocráticos, os Planos Diretores nos anos 1970 e 1980 foram, de modo predominante, homogeneizadores das profundas diferenças existentes na rede urbana brasileira. Acabaram por apresentar infindáveis diagnósticos e levantamento de dados que resultaram em diretrizes muito distantes da vida econômica e social das cidades, além de não conseguirem produzir instrumentos de aplicáveis de controle direto do capital imobiliário. Alguns autores, tais como Bitoun, J. (2007), Villaça F. (2005); Pontual (2001); Zanchetti, S. e Lacerda, N. (1999); Rolnik R. (1997); Maricato E. (1996); Grazia G. (1990); Coelho F. (1990); Campos Filho (1989); Matus (1989), dentre outros, compartilham dessa visão.



transição rural-urbana, como a seletividade do acesso ao solo, a crescente irregularidade fundiária, a manutenção de uma visão partida, fragmentada, do território, a valorização desigual do solo promovida por práticas especulativas, a apropriação privada de investimentos públicos e a expansão urbana desordenada e periférica que compromete cada vez mais os recursos naturais.

No campo institucional, registram-se grandes avanços: o Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001); a Medida Provisória (MP 2220/01) que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia; a criação do Ministério das Cidades (2003); as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005 e 2007); o Conselho Nacional das Cidades (DF 5031/04); o Programa Nacional de Regularização Fundiária (2005); a Política de Transportes e Mobilidade; a Lei Federal dos Consórcios Públicos (Lei 11107/2005); a Lei Federal da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11124/2005); a instituição do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (2006); a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (2006) e o Marco Regulatório do Saneamento Ambiental (Lei 11445/2007).

Particularmente, o Estatuto da Cidade, além de trazer novos elementos para reverter os processos desiguais de desenvolvimento das cidades, define a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores de forma democrática e participativa, reacendendo o debate e a prática do Planejamento no Brasil em novas bases que procuram consolidar as principais bandeiras da reforma urbana. No seu Artigo 40, o Estatuto estabelece que a abrangência da ação dos Planos Diretores deva estender-se à totalidade do município. Mas, uma breve análise dos Planos Diretores mais recentemente elaborados tem revelado que o cumprimento dessas recomendações está distante de acontecer. Ainda mais difícil tem sido planejar os espaços de transição rural-urbana, franjas ou periferias rural-urbanas, territórios de convivência de diversas legislações e de complexos processos espaciais, resultantes de modelos que legitimaram uma urbanização espalhada, precária e incompleta do solo.

As experiências de planejamento não têm produzido diretrizes que integrem as necessidades de desenvolvimento do território municipal em sua totalidade, muito menos do território metropolitano (o centro metropolitano e sua periferia, áreas intersticiais entre os núcleos secundários). Dentre os obstáculos que precisam ser contornados, podem ser destacados: i) a prevalência das matrizes teóricas dos modelos centro-periferia para



explicar os processos de expansão urbana; ii) a distância dos urbanistas em relação às referências do desenvolvimento rural<sup>7</sup> e a ausência de preocupação com seu planejamento são ainda, salvo poucas exceções, significativas; iii) apesar da grande tradição brasileira do planejamento das áreas rurais,<sup>8</sup> também é verdadeiro que não há muitas pontes construídas pelos *planejadores rurais* relativamente às questões urbanas que afetam o rural.

Se, por um lado, o marco regulatório nacional urbano reafirma os princípios redistributivistas da reforma urbana, ao dar ênfase às questões social e fundiária e a gestão democrática, por outro, o pensamento urbanístico reflete uma mistura de ideários e questões emergentes, como a questão ambiental, o desenvolvimento sustentável, o planejamento estratégico, o redimensionamento do papel do Estado. Na medida em que a urbanização se expande e assume uma forma cada vez mais espraiada, as áreas de transição rural-urbana tornam-se objeto de interesses diversos e de conflitos cada vez maiores, pois concentram um grande estoque de terras, mananciais, matas, a produção rural e o transbordamento dos conflitos urbanos expressos, principalmente, na produção da moradia. Nessa perspectiva, as áreas de transição rural-urbana, além de serem áreas de reserva da expansão urbana, se tornam, mais que antes, objeto de disputas e, portanto, ganham importância enquanto objeto do Planejamento.

Considerar a relação rural/urbano como problemática relevante para a reflexão sobre a questão urbana e seu planejamento, seja nos aspectos socioeconômicos, seja nos aspectos físico-territoriais, ainda não é uma prática dos planejadores urbanos brasileiros. Dentre as principais causas do afastamento disciplinar do objeto, é preciso considerar que, ao longo da história do urbanismo no Brasil, os maiores interesses e conflitos pautados pela questão social estavam concentrados na cidade compacta, nas áreas centrais das cidades. Portanto, as metodologias e instrumentos de planejamento foram desenvolvidos e implementados de forma fragmentada nos territórios centrais da metrópole. Nas áreas mais periféricas, as áreas de expansão urbana e os sistemas de mananciais constituem a preocupação atual e

---

<sup>7</sup> Para Graziano da Silva (2002: ix), o adjetivo rural tem duas acepções: i) como sinônimo de agrário, ou ii) caracteriza o que é relativo ao campo, em oposição à cidade.

<sup>8</sup> Silva J. G. (2002); Veiga J. E. (2005), Abramovay, R. (1996) dentre outros.



predominante dos planejadores e gestores urbanos. É no periurbano que se concentram os mais significativos recursos naturais, importantes para o equilíbrio ambiental e para os sistemas de infra-estrutura urbana.

Não há ainda um conjunto de referências conceituais e técnicas de suporte ao planejamento que enfrentem os processos socioespaciais nas áreas de transição rural-urbana no Brasil. Nessas áreas emergem questões que requerem novas ferramentas para sua compreensão. Existem poucos descritores organizados para apoiar os estudos e a caracterização das áreas de transição rural-urbana, assim como poucos indicadores, parâmetros e instrumentos de planejamento, regulação e gestão. Até mesmo as competências federativas são pouco claras levando em conta as características dessas áreas.

Procura-se defender, nesta tese, a necessidade de se desenvolverem ferramentas de análise adaptadas às características do território rural-urbano metropolitano, que visem melhor caracterizar suas dinâmicas e mais precisamente oferecer alternativas ao planejamento. Para tanto, foi necessário articular conhecimentos desenvolvidos por outros campos disciplinares e temáticos, como a Geografia, a Sociologia, a Economia, o Desenvolvimento Socioambiental, dentre outros. Nesses campos, o avanço da urbanização sobre os espaços rurais e as reservas ambientais vem sendo observado com mais atenção, pois promoveu significativos conflitos e mudanças nas realidades urbanas e rurais que impulsionaram mais cedo a reflexão sobre esses processos e a constituição de descritores e metodologias para enfrentá-los.

### ***Os caminhos metodológicos***

O tema deste trabalho, Planejamento e Produção do Espaço em Áreas de Transição Rural-Urbana, surgiu da necessidade de dar respostas às emergentes discussões sobre as possibilidades de planejamento urbano em zonas rurais e de transição rural-urbana, uma vez que, atualmente, o Estatuto da Cidade estende a abrangência desse instrumento à totalidade do município.

O interesse desta tese é oferecer elementos para a discussão sobre os processos espaciais e as possibilidades de planejamento em áreas de transição rural-urbana situadas nas aglomerações metropolitanas, considerando: i) a diversidade de processos espaciais; ii) as



informações e metodologias disponíveis para caracterizar tais processos; iii) o arcabouço institucional e regulador disponível. Para observar as essas questões, trabalhou-se com as áreas de transição rural-urbana da Região Metropolitana do Recife (RM Recife) enquanto área objeto de estudo. A Região Metropolitana do Recife situa-se na porção oriental do Nordeste brasileiro, no litoral pernambucano. Apresenta uma superfície territorial de 2.761 km<sup>2</sup>, o que correspondem a 3,0% da área total do Estado, nela localizando-se 14 municípios: Recife, Cabo de Santo Agostinho, Moreno, São Lourenço da Mata, Olinda, Paulista, Igarassu, Itapissuma, Itamaracá, Araçoiaba, Abreu e Lima, Camaragibe, Jaboatão dos Guararapes e Ipojuca. (Cartograma 1.1 – RM Recife e Área de Estudo).

Essa região esboça fortes conflitos de urbanização nas zonas rurais<sup>9</sup> que mantêm a agroindústria canavieira como significativo ativo econômico. Tal situação permitirá a observação de especificidades, de forma que possam ter aplicabilidade em outras realidades para garantir uma visão mais estruturadora das áreas de transição rural-urbana.

Essa opção metodológica foi construída a partir do entendimento de que as áreas de transição rural-urbana são a expressão das relações e mediações entre fatores *estruturais socioeconômicos* (que se manifestam na escala nacional/internacional), fatores *conjunturais* relacionados a processos espaciais mais amplos (*metropolização / desruralização*) e fatores *locais* (usos do solo preexistentes, práticas e interesses de diversos agentes, etc.). Esse conjunto de condicionantes, associados à dinâmica e à organização de práticas socioespaciais, ao mesmo tempo e contraditoriamente estruturadas e contingentes, conserva e produz as permanências e as inovações no rural e no urbano.

O recorte temporal deste trabalho resgatou estatisticamente as últimas três décadas do processo de produção do espaço na periferia rural-urbana da RM Recife. Nesse período a urbanização se intensificou, consumindo progressivamente os espaços rurais. Embora em alguns momentos tenha sido necessário reportar-se ao processo histórico de formação dos espaços intersticiais metropolitanos.

---

<sup>9</sup> Nos municípios brasileiros a zona rural é toda área localizada entre o limite municipal e o perímetro urbano, regulamentado por lei municipal.



No desenvolvimento do trabalho, o primeiro passo foi uma **atualização bibliográfica** sobre os temas: *Planejamento Urbano*, *Produção do Espaço Metropolitano*, conceituações mais usuais sobre as *Áreas de Transição Rural-urbana* e suas variadas denominações (*periferias*, *franjas*, *áreas intersticiais*, *áreas periurbanas*) nos campos da Geografia, Economia e Sociologia Rural e do Desenvolvimento Urbano e Socioambiental. Procedeu-se também, a um *levantamento de documentos de planejamento*, orientadores da organização espacial na Região Metropolitana do Recife, nos níveis Municipais e Metropolitano, e realizou-se uma pesquisa sobre a *Dinâmica da Urbanização Metropolitana do Recife*, a partir de dados estatísticos, cartográficos e visitas em campo.

No Brasil, as investigações sobre as áreas de transição rural-urbana vêm tradicionalmente privilegiando questões como: i) as dificuldades quanto ao controle da expansão urbana para além dos limites político-administrativos da cidade; ii) a atração promovida pelas atividades industriais em relação às outras atividades urbanas; iii) as conseqüências da implantação de grandes conjuntos habitacionais nas periferias; iv) as ‘atuações’ dos agentes envolvidos com a transformação do solo e os mecanismos de sua valorização; v) a periferização da população de baixa renda, dentre outras.

A produção acadêmica sobre as apropriações dos espaços rurais pelo urbano pode ser organizada em três momentos mais significativos:

i) **Da década de 1940 à década de 1960** - a urbanização brasileira expandia-se por meio de loteamentos na periferia das capitais, impulsionados pela implantação das Rodovias da integração nacional. Os trabalhos de Deffontaines (1944); Bernardes (1957); Sagadas (1965); Ab’saber e Bernades (1958); Maciel e Albani (1965) identificaram, em estudos de caso no Rio de Janeiro e em São Paulo, as transformações do rural periurbano com a periferia, pela implantação de grandes obras viárias e de drenagem e saneamento que incentivaram a produção de loteamentos e a especulação imobiliária. Em Pernambuco, Costa (1960) também identificou o processo de loteamento em áreas rurais da zona da mata pernambucana, que denominou “Granjismo”, como a forma mais expressiva desse processo;

ii) **Da década de 1970 aos anos 1990** - em meio a um intenso êxodo rural e à crescente metropolização das principais capitais, referenciam-se os trabalhos de Cunha (1975); Corrêa (1979); Azevedo (1982); Davidovich (1983) (1987); Zanchetti e Pontual (1991);



Silva (1992); Carlo (1994); que se concentraram no estudo das transformações do rural em urbano a partir da expansão residencial na periferia, conformando áreas populares e de *status*. Nesse processo, foram analisados os condomínios fechados, os loteamentos populares e as favelas. Seabra (1979) e Coelho (1986) analisam, dentre as formas de urbanização na periferia urbana, a segunda residência, ao registrarem o processo de dispersão e reprodução espacial.

iii) **Da década de 1990 ao período recente** – a questão rural-urbana ganha centralidade. Os impactos da urbanização sobre o meio rural geram mais tensões e oportunidades. Santos (1993) explicou que as relações rural-urbanas brasileiras confirmavam a idéia de um *continuum*; Grasiano da Silva (1997) e Veiga (2006) sistematizaram o nascimento de uma nova ruralidade relacionada com as formas como a globalização penetra no território rural, o fortalecimento da idéia de conservação da natureza, a permanência da agricultura de subsistência: é o *novo rural*. Novas tipologias espaciais, principalmente aquelas relacionadas com o uso habitacional, generalizam-se pelas periferias brasileiras. Sua característica principal é a exclusividade e a mercantilização das amenidades ambientais. Souza (2000) nomeou o processo de ‘*suburbanização ampliada*’, quando se refere aos deslocamentos residenciais das classes mais abastadas no Rio de Janeiro e São Paulo (Barra da Tijuca e Alphaville). Cardoso e Ribeiro (1994) especularam sobre o nascimento de um novo paradigma da ação imobiliária sobre a cidade, e Vilaça (2001) e Lago (2000) reforçaram a necessidade de fortalecer os estudos intra-urbanos metropolitanos. Interessado em entender as localizações intra-urbanas<sup>10</sup> nas metrópoles brasileiras, Flávio Villaça (2001: 18) chama a atenção para a necessidade de se desvendarem as relações intrametropolitanas. Nos estudos urbanos, a interface da urbanização com o mundo rural ainda é pouco conceituada, embora a urbanização no país tenha sido historicamente periférica e dispersa.

A seleção e organização das informações coletadas para a ***caracterização dinâmica da urbanização metropolitana nas áreas de transição rural-urbana*** baseou-se nas

---

<sup>10</sup> Villaça (2001: 18) ressalva a utilização da terminologia *espaço intra-urbano*, tendo em vista que a acepção *espaço urbano* teria o mesmo significado. No entanto, utiliza a expressão pelo fato de os estudos regionais já terem capturado simbolicamente as expressões *espaço urbano*, *reestruturação urbana*, *estrutura urbana*.



considerações de Lacerda e Zanchetti (2000: 15), a partir da experiência dos autores na elaboração do Plano Diretor Metrôpole 2010 para RM Recife,<sup>11</sup> e na abordagem clássica para a conceituação e classificação das áreas de transição rural-urbana (Pryor, Kayser, Russwurm e Mclellan, Nicole Mathieu). Lacerda e Zanchetti (2000: 04) entendem que o território metropolitano é um todo e compõe uma unidade espacial de diversidades, portanto, recomendam observar a metrópole “*em uma abordagem histórica, particularizada e abrangente simultaneamente*”. Nessa perspectiva, foi importante identificar os processos de configuração espacial da RM Recife, bem como os conflitos gerados por tais processos em diferentes tempos e escalas (*concepções históricas; tempos históricos e tempos recentes; o tempo da metrópole; as tipologias socioespaciais e as dinâmicas socioespaciais*).

Para reproduzir os modelos classificatórios das áreas de transição rural-urbana, foram utilizadas tabulações estatísticas especiais. Foram observados aspectos descritivos vinculados aos indicadores oferecidos pelo aparelho estatístico (particularmente IBGE, PNUD). Pôde-se constatar que os arranjos estatísticos disponíveis não ofereceram aportes adequados para uma caracterização mais precisa das zonas de transição rural-urbanas, seja pela escala de agregação dos dados, seja pelos arranjos territoriais definidos oficialmente (áreas de ponderação estatística). Para contornar tal dificuldade, optou-se por utilizar tabulações especiais produzidas a partir dos Censos Demográficos do IBGE e do Geoprocessamento para tratar espacialmente essas tabulações e produzir alguns mapas temáticos necessários à análise em tela. A utilização do programa ArcGis possibilitou associar diferentes resultados de várias análises já elaboradas para a RM Recife a partir da sobreposição de inúmeras lâminas temáticas. Esses rearranjos cartográficos e estatísticos embasaram várias das observações que se encontram compartilhadas no segundo e terceiro capítulos deste trabalho. São eles: i) construção de categorias socioocupacionais, com destaque para as transformações em áreas rurais a partir perfis ocupacionais nessas áreas ao longo das últimas décadas (1980/2000); ii) estudo da relação entre densidade populacional e densidade construtiva; e iii) aspectos da mobilidade intra-urbana – a partir

---

<sup>11</sup> Esse plano foi encomendado pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CONDERM) e produzido pela FIDEM em 1998, porém não resultou em um conjunto de normas legais.



dos deslocamentos intrametropolitanos para o estudo, trabalho e deslocamento do lugar de residência de diferentes perfis para as áreas mais periféricas.

É importante ressaltar que o acesso a essas informações especiais e estatísticas se deu a partir de um grande esforço de colaboração de instituições governamentais (FIDEM, Prefeituras, Projeto PNUD, IBGE, INCRA, etc.), a partir de convênio de cooperação técnica com o Observatório das Metrôpoles,<sup>12</sup> rede da qual a autora desse trabalho é pesquisadora, e que reúne instituições de ensino e pesquisa e organizações não-governamentais em todo o Brasil, dentre as quais, os Programas de Pós-graduação em Geografia (PPGEO) e em Desenvolvimento Urbano (MDU) desta Universidade (UFPE). As possibilidades de planejamento das áreas de transição rural-urbana também estão vinculadas aos efeitos dos Planos e Projetos Governamentais. Embora historicamente não tratassem a periferia como objeto privilegiado, foram eles os indutores do desenho espraiado das grandes cidades e áreas metropolitanas. Procurou-se resgatar o debate sobre o planejamento urbano-metropolitano no Brasil, visando entender como se deram os padrões<sup>13</sup> de planejamento e a sua relação com os espaços de transição rural-urbana.

Partiu-se da premissa de que o Estado brasileiro teve, ao longo dos últimos 30 anos, uma atuação descontínua e fragmentada, sem um tratamento adequado para os processos espaciais nas áreas de transição rural-urbana. Tais reflexões estarão sistematizadas, de forma mais abrangente, no segundo capítulo desta tese. Para tanto, foi necessário resgatar: i) os ideários, diagnósticos, estratégias e instrumentos do Planejamento Urbano nas escalas metropolitana e municipal, assim como estudos, pesquisas e diagnósticos mais recentemente produzidos para a RM Recife; e ii) o aparato institucional e os marcos regulatórios atuais - particularmente os que se referem a instrumentos de zoneamento,

---

<sup>12</sup> O Programa Instituto do Milênio, 2005-2008 – Edital MCT/CNPQ 01/2005. Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática. Linha de Pesquisa: Dimensão Socioespacial da Exclusão/integração nas Metrôpoles: Descrição, Análise da Dinâmica e Evolução da Organização Social do Território das Metrôpoles - 1980/2000 – Coordenado nacionalmente pelo Professor Luiz César Queiroz Ribeiro (IPPUR-UFRJ) e localmente pela Prof. Maria Ângela de A. Souza (MDU-UFPE).

<sup>13</sup> Cardoso e Ribeiro definem padrão como “o conjunto dos princípios que orientam o ‘diagnóstico da realidade urbana’, bem como a definição da forma, objeto e objetivos da intervenção proposta. Cada padrão é, portanto, apreendido como um conjunto de representações que categorizam a realidade social e de técnicas de ação” (CARDOSO and RIBEIRO, Cidade, Povo e Nação 1996, 77)



regulação e proteção socioambiental nos espaços rural-urbanos. Foi realizado um levantamento das legislações, dos sistemas de gestão e de controle do uso e ocupação do solo nos âmbitos federal, estadual, metropolitanos e municipais. Deu-se atenção especial aos instrumentos utilizados na regulação pública das atividades construtivas urbanas e rurais e de proteção ambiental, considerando-se as competências, atribuições, formas de atuação, e procurando-se identificar lacunas e sobreposições no marco regulatório e na atuação dos diversos entes federativos.

As informações coletadas possibilitaram uma visão mais geral do processo histórico de configuração espacial metropolitana. Confirmaram as expectativas de que o discurso urbanístico pouco se articulou com as práticas da produção do espaço na RM Recife. Como se encontra exposto mais detalhadamente no segundo e no terceiro capítulos, as áreas de transição rural-urbana vêm sendo construídas a partir da lógica e dos interesses de diferentes agentes, de forma descoordenada, desigual e insustentável, apesar de abundantes estudos e planos que apontam claramente as dificuldades para se alcançar um desenvolvimento mais equilibrado.

Causou surpresa a quantidade de documentos de planejamento formulados para a Região Metropolitana do Recife nos últimos 20 anos, o que confirma a afirmativa de Maricato (1997, 137) de que não foi por falta de diretrizes, planos e leis que as metrópoles brasileiras experimentam tão degradante processo de urbanização. Registra-se, também, a grande descontinuidade e a pouca interface entre as propostas e entre as esferas de gestão municipal, metropolitana, estadual e federal.

Por um lado, se alguns documentos deixaram claro em seus diagnósticos os desafios para o planejamento metropolitano, por outro, não conseguiram apontar instrumentos mais específicos para a gestão dos conflitos que acontecem nas áreas de transição rural-urbana. Mesmo quando se considera que o arcabouço institucional recentemente regulamentado oferece novas possibilidades para a gestão dos territórios periféricos, os processos socioespaciais recentes parecem apontar para opções de gestão do território vinculadas ao predomínio dos interesses estratégicos do mercado (relações entre a localização dos empreendimentos imobiliários e a provisão de infra-estruturas).

Para caracterizar e entender os processos espaciais em toda a sua diversidade e em diferentes tempos e os efeitos do planejamento metropolitano e municipal sobre a



organização espacial rural-urbana da RM Recife foi escolhida uma área para detalhar a investigação: as **áreas granjeiras de Camaragibe** – compreendem a porção norte do município de Camaragibe. Sua escolha justifica-se por retratarem elas um importante processo de transformação de solo rural em urbano. O trabalho de Costa (1960) foi importante referência para esse estudo, pois trabalhou com a identificação do processo de loteamentos rurais promovidos após a implementação das rodovias BR-408 e PE-27. Para a autora, o granjismo<sup>14</sup> representaria uma real possibilidade de diversificação produtiva da monocultura canavieira a partir da fruticultura (perspectiva que torna o debate bastante atual). O granjismo estruturou uma urbanização difusa e de baixa densidade. Os atributos naturais que essas áreas conservam são o seu principal vetor de atração. Concentram padrões de usos agrícolas, em áreas de grandes mananciais e próximas a sistemas técnicos de infra-estrutura e ilustram aspectos de um processo mais recentemente caracterizado como “novo rural brasileiro” (J. G. SILVA, O novo rural brasileiro 2002). Quando se observa esse cenário nos tempos recentes, pode-se constatar que o granjismo se transformou em uma importante frente de urbanização, promovida pelo mercado imobiliário e consumida pelos recifenses que adquiriram chácaras de recreio e condomínios fechados. Os recentes investimentos na infra-estrutura viária parecem a induzir mudanças significativas no padrão de uso e ocupação do solo. Um grande empreendimento imobiliário, o Alphaville Francisco Brennand, está sendo implantado na Fazenda São Francisco, BR-408, próximo ao Terminal Integrado de Passageiros (TIP).

No caso em pauta, foi possível observar que a produção habitacional foi a promotora de importantes conflitos na transformação do solo rural para o urbano. No campo da regulação urbana, principalmente no que diz respeito a parâmetros e instrumentos urbanísticos, também foram identificadas questões importantes para discussão, como por

---

<sup>14</sup> O neologismo granjismo foi utilizado por Costa (1960) para designar o processo de loteamentos rurais, propriedades (engenhos, fazendas e sítios), que começaram a ser parceladas nos anos 1950 em lotes de aproximadamente 10 ha, denominadas pelos seus proprietários de granjas. Essas granjas eram utilizadas como uma segunda residência e acumulavam funções avícolas, criatórias e de hortifruticulturas em pequena escala. Concentravam-se, na zona da mata norte, ao longo das recém-construída PE-27 (em Carpina, Paudalho) e BR-232 (em Gravatá); na RM Recife apareciam mais fortemente em Aldeia, Paulista e Igarassú e, pontualmente, em Moreno, Cabo e Jaboatão.



exemplo, o caso de Camaragibe, que estendeu seu perímetro urbano ao limite do município.

Os resultados das análises sobre as questões inicialmente apresentadas encontram-se estruturados em três capítulos:

No primeiro capítulo são apresentados os referenciais teóricos e metodológicos que fortaleceram as reflexões sobre o processo de urbanização brasileiro, em particular em sua fase de metropolização e na estruturação das áreas de transição rural-urbana. Procurou-se entender as dificuldades geradas pelos campos conceituais que nesse contexto mais colaboram para o ofuscamento do que para o esclarecimento dos padrões de organização socioespacial. Foram resgatadas, também, em uma perspectiva multidisciplinar, metodologias formuladas para identificar e delimitar os territórios rural-urbanos e a dinâmica dos atuais processos de desenvolvimento, com especial atenção para o papel do Estado e dos promotores imobiliários na construção e manutenção do crescimento urbano periférico.

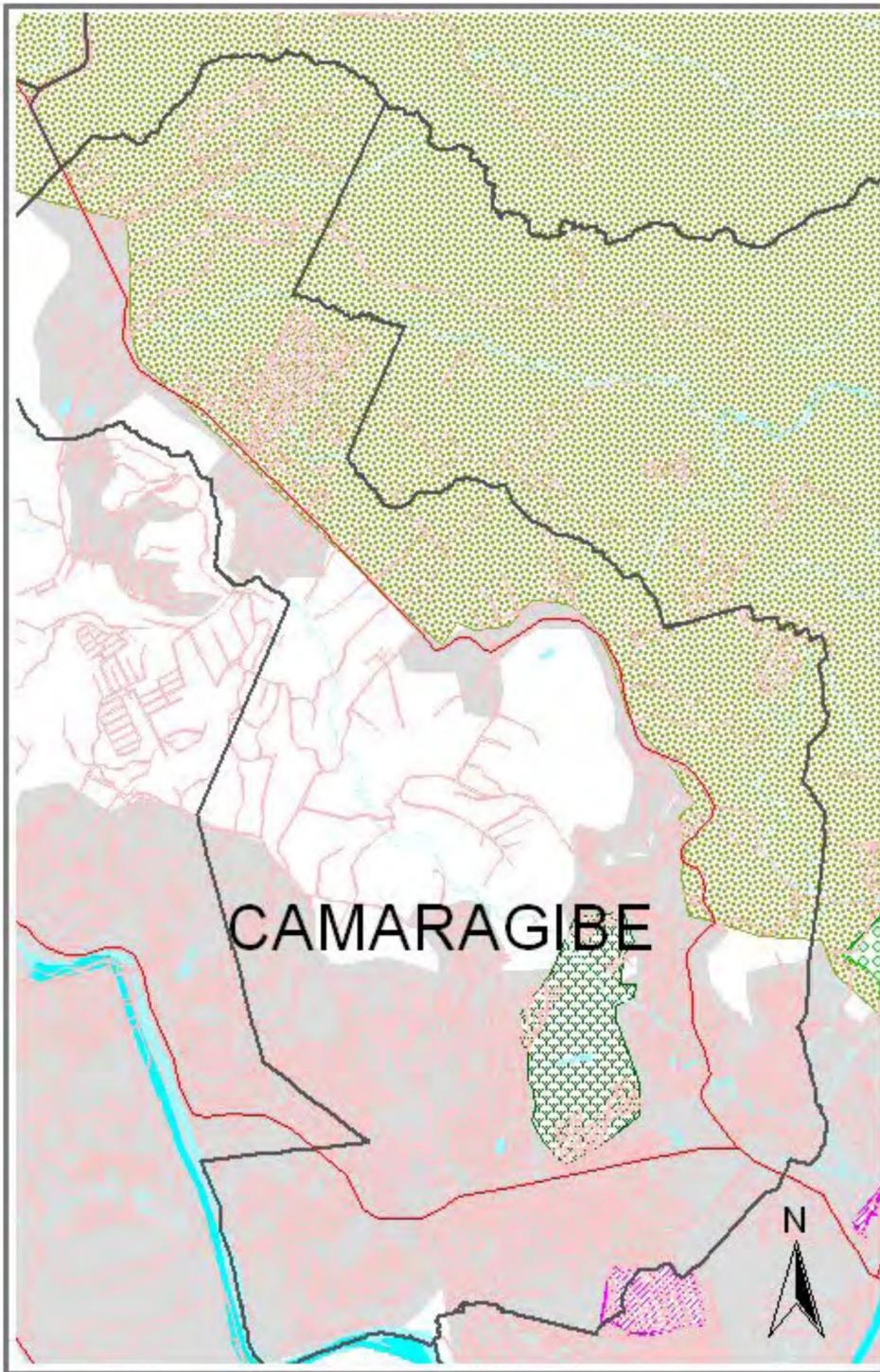
No segundo capítulo, foram observadas as matrizes teóricas do planejamento urbano-metropolitano, aplicadas à realidade brasileira e à realidade da metrópole recifense. Ao abordar a questão do planejamento urbano e suas implicações sobre a cidade, procurou-se evitar extensas explicações sobre os padrões de planejamento no Brasil, uma vez que tal abordagem já foi amplamente sistematizada e pouco contribui para o entendimento das atuais mudanças espaciais e vividas nas regiões espalhadas e nas áreas de transição rural-urbana.

No mesmo capítulo, foram resgatados os instrumentos de planejamento e regulação do solo para as áreas urbanas e rurais, nas escalas intramunicipal e metropolitana. Tentou-se observar os tipos de instrumentos utilizados, os constrangimentos metodológicos e legais enfrentados e o impacto da aplicação de tais instrumentos no território.

O terceiro capítulo foi dedicado à caracterização dos espaços rural-urbanos da Região Metropolitana do Recife e sua relação com os processos de planejamento municipal e metropolitano. Destaque-se que, na RM Recife, os processos de periferização foram assegurados pela implementação de políticas públicas, principalmente as de desenvolvimento industrial, habitação e transportes, ou seja, o desenho espraiado e



tentacular da mancha urbana metropolitana, mesmo não tendo sido planejado, resultou dos impactos dessas políticas. Esse contexto, marcado por forte concentração de terras nas mãos de grandes proprietários, especuladores e empreendedores imobiliários, é complementado por uma gestão urbano-metropolitana descontínua, fragmentada e pouco democrática. Procurou-se caracterizar a diversidade dos processos espaciais e os efeitos do planejamento metropolitano e municipal sobre a organização espacial das áreas granjeiras de Camaragibe, onde foi possível observar muito claramente a transformação de solo rural em urbano a partir da promoção de loteamentos.

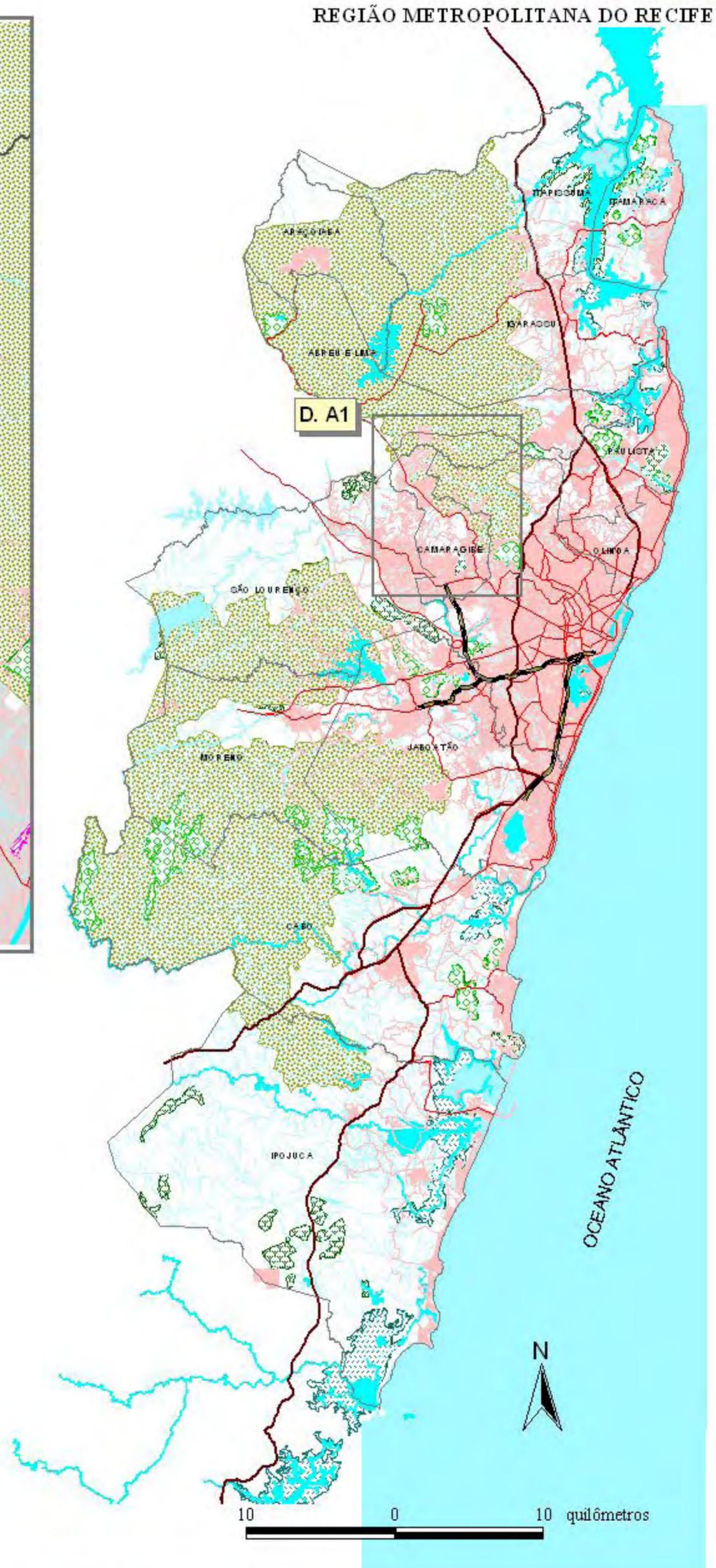


DETALHE ÁREA 01 - DA1

2 0 2 quilômetros

LEGENDA

- LIMITES MUNICÍPIOS
- METRÔ
- RODOVIAS
- SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL
- HIDROGRAFIA
- DRENAGEM PRINCIPAL
- DRENAGEM SECUNDÁRIA
- ZONAS ESTUARINAS
- RESERVAS ECOLÓGICAS
- PROTEÇÃO DE MANANCIAIS
- RESERVAS MATAS



# C 1.1

## RM Recife e Área de Estudo

Fonte: Mapa Base - FIDEM, 1998 e Prefeitura do Recife - Projeto PNUD BRA 01/32 - 2007  
 Bases de Dados: IBGE, 1980/1991/2000  
 Organização: Lívia Miranda, 10/2007

Apoio: Observatório PE de Políticas  
 Públicas e Práticas Socioambientais





## 1 Na metrópole: do urbano ao rural-urbano

*“Em lugar da forma compacta da cidade, que outrora representava um processo histórico em formação, há anos, existe agora uma população metropolitana distribuída e organizada em áreas regionais em permanente expansão, que são amorfas na forma, maciças no escopo e hierárquicas em sua escala de organização social” (GOTTDIENER 1993, 20).*

O desenvolvimento das aglomerações metropolitanas brasileiras foi historicamente marcado por um processo de acumulação de desigualdades socioespaciais e pela implementação de políticas públicas que estruturaram um modelo centro/periférico responsável por um contínuo deslocamento da mancha urbana para as áreas rurais e os espaços naturais. Os anos 1990 marcaram importantes mudanças nos padrões da expansão urbana: i) a intensificação das relações intrametropolitanas; ii) uma nova conjuntura da questão social, ao incorporar ao debate a questão ambiental; e iii) a redefinição do papel econômico do Estado, valorizando ainda mais as relações de mercado (C. TOPALOV 1997, 40). Nesse contexto, as áreas de transição rural-urbana passam a ser, mais que antes, um palco complexo onde se materializa uma diversidade de interesses e processos, em articulação e conflito, de vários agentes modeladores do espaço, o que realça, desse modo, a necessidade de melhor caracterizá-las para subsidiar o planejamento e a gestão rural-urbana.

O capítulo que se inicia está organizado em quatro partes: a primeira procura resgatar o processo histórico de constituição da fase metropolitana do processo de urbanização brasileiro e suas especificidades na constituição das áreas de transição rural-urbana. Na segunda, serão exploradas algumas referências técnico-conceituais e metodologias formuladas em outros campos disciplinares para a caracterização e delimitação das áreas de transição rural-urbana, tentando-se realçar as dificuldades geradas pelos campos conceituais e semânticos para nomear e definir mais precisamente essas áreas. É apresentado um acervo pouco consultado pelos planejadores urbanos, mas que contém referências obrigatórias dos pesquisadores preocupados com os novos rumos do processo de ruralização. Por último, nas terceira e quarta partes procurou-se entender o papel dos diferentes agentes na produção das dinâmicas socioespaciais nessas áreas.



## 1.1 A configuração da metrópole periférica

As metrópoles brasileiras são a expressão da complexidade que a rede urbana tem assumido nos últimos anos. O padrão de urbanização, historicamente caracterizado pelo binômio *modernidade-pobreza*, promoveu aglomerações urbanas densas e polarizadas, cuja principal característica é o desaparecimento das fronteiras entre os limites institucionais urbanos e os municipais. Mas, diferentemente dos casos americanos ou europeus, em que a desconcentração foi acompanhada pela provisão de infra-estrutura, equipamentos e serviços, experimenta-se aqui uma expansão extensiva, fragmentada, descontínua e desestruturada, pautada principalmente pelos interesses do mercado e marcada pelo transbordamento dos assentamentos precários e pela distribuição desigual dos bens e serviços públicos.

Singer (1990), Lacerda (1978), Andrade (1979), Bitoun (2004) dentre outros, ressaltam a condição extremamente desigual das metrópoles brasileiras evidenciada na permanente e contrastante coexistência de realidades que expressam o crescimento e a modernização, bem como de outras com altos índices de carência, uma vez que grandes contingentes da população se encontram na economia de subsistência e não conseguem inserir-se nos ramos mais modernos de produção. Essa condição alimenta o quadro de desigualdades persistente e reflete-se entre as metrópoles nacionais e entre os espaços intrametropolitanos. Esse contexto é mais grave no caso das metrópoles nordestinas, que apresentam um quadro de pobreza relativamente mais extensiva, como o evidenciam as estatísticas. Na RM Recife, por exemplo, 49% dos residentes eram pobres<sup>15</sup> em 2000, sendo que, no município de Araçoiaba, esse percentual atingia 72% da população (IBGE 2002).

Milton Santos (1993: 90) ressalta, a partir da caracterização das etapas da metropolização brasileira, que o movimento de concentração-dispersão na metrópole está diretamente

---

<sup>15</sup> O Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil considerou pobre aquele indivíduo que tinha uma renda domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo em agosto do ano 2000. Esse valor correspondia a R\$75,50 (setenta e cinco reais) no período. IPEA, PNUD, FJP (2004).



relacionado com a capacidade de polarização e os meios de difusão social e geográfica do consumo em suas diversas modalidades, estruturados na rede urbana. Esses meios foram historicamente diferenciados em quatro momentos: no primeiro, a rede urbana brasileira estava em formação e a Zona de Influência Metropolitana comandava apenas uma fração do território; no segundo; a Zona de Influência Metropolitana procurava a integração territorial, mas essa integração estava limitada às regiões Sudeste e Sul do país; no terceiro verifica-se a constituição de um Mercado<sup>16</sup> Nacional Único; e, no quarto momento, esse Mercado se expande e se segmenta de forma hierarquizada. Tal hierarquização é promovida por “*firmas hegemônicas, nacionais e estrangeiras, que comandam o território com o apoio do estado*”. É dessa maneira que as tendências à concentração foram seletivas: possíveis somente nos poucos pontos do espaço onde as condições estruturais estavam presentes. Intrinsecamente relacionada a esse processo, a tendência à dispersão decorre de um modelo corporativo de urbanização do território e tem se generalizado a partir da desconcentração da produção moderna, tanto agrícola quanto industrial. Mas continua dependente - de modo complementar e contraditório - das variáveis concentradas geograficamente.

As condições geográficas locais associadas à intensidade da pobreza definem modelos específicos de centro-periferia caracterizados pelo espraiamento; modelo rodoviário; problemas de organização, de distribuição e de custo dos transportes coletivos; carências de infra-estruturas e serviços urbanos; especulação fundiária e imobiliária; desiguais condições de acesso à terra e à moradia; altos déficits habitacionais; forte crescimento populacional e periferização. Como lembra Santos (1993: 95): “*Cada qual destas realidades sustenta e alimenta as demais e o crescimento urbano, é, também, o crescimento sistêmico dessas características.*”

As relações entre a cidade e o campo também são historicamente diferenciadas, e essa diferenciação está diretamente relacionada com a intensidade da urbanização e seu espraiamento. Maund (1976: 18), Veiga (2006), Graziano da Silva (2002), Asher (2001) dentre outros autores, identificam três momentos de inflexão no processo de configuração

---

<sup>16</sup> Santos (2000) lembra que neste contexto mercado e espaço ou mercado e território são sinônimos



espacial urbana e rural: i) o primeiro se estende até os anos 1950, quando o rural e o urbano eram dois pólos em oposição, claramente delimitados e caracterizados pela dicotomia e contraposição; ii) no segundo, a intensificação dos processos de industrialização, migração e urbanização configuraram processos mais complexos de organização espacial, que avançam em direção às zonas rurais, o que caracteriza o domínio do urbano e a dependência do rural. As permanências e a fragmentação definiram duas realidades distintas - o rural moderno e o rural tradicional; e, iii) o terceiro e mais recente momento, quando se configuram novas inserções da economia para além das atividades agrárias e da urbanização geográfica. A ocupação do espaço se generaliza sem permitir claras delimitações.

### 1.1.1 Urbano e rural

As matrizes teóricas para explicar as delimitações do rural e do urbano se fundamentam, geralmente, em hipóteses antagônicas, ora formuladas a partir da prevalência do urbano sobre o rural - completa urbanização, encontrada em Lefèbvre (2002: 16), quando define o conceito de “*sociedade urbana*”,<sup>17</sup> ora formuladas a partir da resistência e da capacidade de renovação das atividades rurais - um renascimento rural. Essa hipótese defendida por Kayser (1990: 89) quando discute o *renascimento do rural* ou a *nova ruralidade*.<sup>18</sup> Mesmo estruturadas antagonicamente, essas duas matrizes encontram uma significativa interface quando tratam da transição rural-urbana e reforçam concomitantemente a idéia de um *continuum rural-urbano*.

---

<sup>17</sup> Para Lefèbvre a “*sociedade urbana resulta da urbanização completa, hoje virtual, amanhã real*”. Nasce da industrialização que domina e absorve a produção agrícola. A sociedade urbana é um modelo teórico (LEFEBVRE 2002, 16).

<sup>18</sup> Kayser (1990: 13) define a ruralidade como um modo particular de utilização do espaço e da vida social. Pode ser caracterizado por três componentes principais: a) o ecológico – estrutura do *habitat* humano relacionado com a forma de ocupação do solo e as relações que se estabelecem; a baixa densidade demográfica relacionada ao espaço físico natural é o cenário dessas relações; b) os socioeconômicos - uso econômico da terra relacionado com as atividades agrárias. Atualmente, esses usos vêm se diversificando; c) os socioculturais - modo de vida dos habitantes caracterizado pela particular relação com o espaço e pelo pertencimento a pequenas coletividades, bem como identidade e cultura camponesa.



Para Lefèbvre (2002: 17) a sociedade urbana está na sua fase pós-industrial, fase em que as relações de domínio e dependência são trocadas por outra de independência, relacionadas com o maior ou menor grau de integração aos processos globais. Territórios mais ou menos conectados a esses processos podem incluir tanto área a urbana quanto os espaços rurais. Assim, a velha oposição *cidade-campo* deixa de ter sentido do ponto de vista social e econômico. Bernard Kayser afirma que os termos *rural* e *urbano* determinam modos de utilização do território e se aplicam tanto ao espaço como aos indivíduos. Juntos constituem o que se considera hoje como um sistema contínuo [rural-urbano], no qual não há uma ruptura (KAYSER 1990, 19).

### ***O urbano no rural***

Graziano da Silva (2002: 1) afirma a idéia de *continuum* e mostra que, no caso brasileiro, os usos tradicionalmente rurais estão cada vez mais permeados de urbanidades. Seja a partir dos modelos econômicos de produção, seja a partir dos usos e ocupação do solo. Tal condição caracteriza o *novo rural brasileiro* que pode ser identificado a partir de quatro processos: i) O *agrobusiness* brasileiro, evidenciado por *uma agropecuária moderna, baseada em commodities e intimamente ligada às agroindústrias*; ii) *atividades de subsistência*, particularmente a agricultura familiar e a criação de pequenos animais, *que visam primordialmente manter relativa superpopulação no meio rural e um exército de trabalhadores necessários a produção do agronegócio*; iii) um conjunto de *atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviço*; e iv) um conjunto de *novas*<sup>19</sup> *atividades agropecuárias, localizadas em nichos específicos de mercado*, o qual fomenta novas cadeias produtivas, partindo do rural mas chegando a uma intervenção nas cidades.

Asensio (2006: 25) aponta outros elementos estruturais que explicam as novas relações rural-urbanas: i) a evolução do sistema de transportes e das comunicações com a

---

<sup>19</sup> Graziano (2002: ix) explica que usou o termo *novas atividades agropecuárias*, porque essas ocorrências não são novidade no meio rural, existiam antes de forma rudimentar e desestruturada, mas vêm ganhando escala e estruturando-se em cadeias produtivas.



introdução de novas tecnologias que têm definido alterações nas relações geográficas com o tempo e as distâncias; ii) uma crescente autonomia econômica e demográfica da Cidade e o seu transbordamento para áreas tradicionalmente rurais.

Como já foi observado, os processos descritos acontecem concomitantemente ou de maneira fragmentada, conforme os condicionantes locais definem as formas de conexão do território às tendências nacionais de reestruturação no cenário da globalização, com a industrialização da agricultura que se integra aos circuitos da economia capitalista cada vez mais dissociados dos circuitos locais.<sup>20</sup>

Em relação à globalização, Veiga (2006: 2) identifica dois aspectos que comandam tanto as transformações das áreas rurais quanto as das urbanas: i) a *dimensão econômica* — que envolve as cadeias produtivas, o comércio e os fluxos financeiros — o espaço produzido é cada vez mais periférico e ou marginal. Ao lado das novas hierarquias regionais, há vastos territórios que se tornam cada vez mais excluídos das grandes dinâmicas que alimentam o crescimento da economia global; ii) a *dimensão ambiental* — que envolve tanto as bases das amenidades naturais quanto várias fontes de energia e biodiversidade — age essencialmente para torná-las cada vez mais valiosas para a qualidade da vida, ou o bem-estar. São esses dois aspectos que, como ressalta Topalov (1997: 23) e reafirmam Cardoso e Ribeiro (1996: 53), caracterizam “o nascimento de um novo paradigma sobre a cidade e o habitat”.

### ***O agrícola no urbano***

De fato, a idéia de um *continuum* rural-urbano parece caracterizar as áreas que circundam a metrópole. Como esclarece Santos (1993: 65), hoje é possível verificar limites tênues entre um “*Brasil urbano*”, que invade as áreas agrícolas, e um *Brasil agrícola*, que se expande pela periferia urbana com práticas rurais, a substituir antigas oposições como, as *regiões rurais* e as *idades*. Ou seja, as *regiões agrícolas* (e não rurais) podem conter *idades*,

---

<sup>20</sup> Os efeitos do descolamento dos circuitos globalizados da agricultura industrializada podem ser facilmente percebidos nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, Sobre o tema, ver Carvalho (2007) , Aceslrad e Leroy (1999) e FASE (Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático 1999-2007).



quando o campo comanda a vida econômica e social do sistema, e as *regiões urbanas* podem absorver atividades rurais, mesmo que as atividades comandantes sejam as secundárias e terciárias. O quadro, expresso pelos índices populacionais urbanos, não permite a constatação de que parte da população urbana é agrícola, formada por trabalhadores do campo, os bóias-frias.

Armstrong e Mcgee, in: Santos <sup>(1993: 83)</sup>, propuseram a expressão *involução metropolitana* para nomear a invasão de praxis rurais no meio urbano em virtude das numerosas e brutais correntes migratórias provenientes do campo. Mário Lacerda <sup>(1978: 32)</sup> nominou tal processo de *ruralização da cidade*. Esse é o caso da RM Recife, que incorporou ao seu perímetro municípios cuja base econômica ainda é a indústria canavieira. Ao observar o perfil dos ocupados metropolitanos ao longo dos últimos 30 anos, pôde-se constatar a realidade descrita por esses autores.

Gilberto Freyre (1988: 18), tentando superar a histórica dicotomia entre cidade e campo, propôs nos anos 1960 o conceito de *Rurbanização*. A *Rurbanização* antecipa e amplia a idéia de *continuum* rural-urbano. Empregada originalmente por *Charles Galpin*,<sup>21</sup> a *Rurbanização* criaria uma terceira situação, híbrida, a partir do urbano e do rural. Seria o resultado *harmônico* da neutralização recíproca das duas formas. O autor ponderava que a situação *Rurbana* só seria possível considerando-se os problemas do planejamento urbano e rural integradamente. O apelo de Freyre parece ganhar mais sentido nos dias atuais. A necessidade de articular o planejamento urbano com o rural é uma diretriz do Estatuto da Cidade.

Galpin, in: Jacobs (2000: 455), coloca que a idéia-chave não é a *dicotomia entre o urbano e o rural*, mas *uma unidade de contrários*. Jacobs (2000: 455) lembra que as cidades precisam de zonas rurais próximas e, por sua vez, os territórios rurais não podem prescindir das várias oportunidades expressas e provocadas pelas cidades.

Barrère (1988: 61) explica que o conceito de *Rurbanização* reúne diferentes expectativas quanto às possibilidades de integração do rural com o urbano. Sob uma ótica rural, tem um

---

<sup>21</sup> GALPIN, Charles J. in (FREYRE 1988, 82, 94, 103)



caráter negativo, porque avalia que os efeitos da urbanização sobre o rural têm sido predatório. Nessa perspectiva, compara o conceito de *Rurbanização* com o de *Periurbanização*. Sob uma ótica urbana, a *Rurbanização* tem um aspecto positivo e pode ser associada à *Contraurbanização* ou *Exurbanização* (deslocamento do lugar de residência para as áreas rurais).

A dissolução dos limites espaciais entre o rural e o urbano pode ser identificada a partir dos processos socioeconômicos e espaciais, mas não acontecem enquanto referências legais e estatísticas. Os critérios técnicos, legais e administrativos não são as referências mais adequadas para analisar e classificar os espaços de transição rural-urbana que aglutinam características das ordens urbanas e/ou rurais, ao desenvolverem também outras particulares (híbridas). Assim, as categorias *urbano* e *rural* vêm perdendo o seu peso analítico.

É importante, ainda, considerar a recomendação de Harvey quando adverte que a imagem do rural resiste e adquire outras valorizações como suporte físico de diversas atividades, como as atividades residenciais e de lazer. Talvez por isso, conceitos como *urbano e rural*, continuam sendo o foco central de textos urbanos. O autor ressalta que:

*“apesar de limites espaciais cada vez mais tênues, a dicotomia entre o campo e a cidade resiste por meio de imagens. A constituição das representações sobre campo e cidade pode ser resultado de uma sofisticada forma de alienação produzida pelos capitalistas. Essas imagens são reapropriadas em diferentes contextos por agentes interessados pela constituição de novos valores de uso e de troca..”*  
(HARVEY 1989 b, 27)

A afirmativa de Harvey explica a constatação de Barrère. Enquanto a invasão do urbano no rural é promovida pela valorização das representações de paz, beleza, proximidade com a natureza de forma exclusiva e preservação das vantagens da urbanidade, para os ruralistas essa área é um depósito necessário ao urbano, o qual serve à implantação de equipamentos necessários à cidade (lixões, estações de tratamento de água e esgoto), é também um depósito dos excluídos urbanos. A chegada do urbano ao rural consome o solo de maneira excessiva, encarece a infra-estrutura e esteriliza o solo produtivo.



### 1.1.2 Metropolização x Desurbanização

Entende-se que as reflexões conceituais sobre as áreas de transição rural-urbana não podem prescindir do resgate de alguns conceitos importantes sobre os recentes processos de urbanização e sua relação com os territórios rurais. Moura e Ribeiro (2004: 8) e Carter (1974) ajudam a entender de alguns desses conceitos. Em estudo sobre a *Classificação das Metrôpoles Brasileiras*, os autores utilizam a expressão *espaços urbanos* para nomear a concentração espacial do fenômeno urbano, definida pela continuidade e extensão do espaço construído. Já o conjunto de municípios que compõem uma mancha contínua, ao envolver fluxos intermunicipais, complementaridades funcionais e integração socioeconômica formam uma *aglomeração urbana*. A *Região Metropolitana* corresponde ao recorte territorial definido institucionalmente.<sup>22</sup> Já o termo *metrópole* refere-se à cidade principal de uma aglomeração e destaca-se pelo seu tamanho populacional e econômico, desempenho de funções complexas e diversificadas, relações econômicas com várias outras aglomerações. Funciona como um centro de comando e coordenação de uma rede urbana. Já a *Metropolização* caracteriza a expansão da metrópole que se vem consolidando com a incorporação de novas aglomerações à sua dinâmica. A principal característica desse processo é o transbordamento da fronteira entre os municípios pela expansão do espaço urbano, como já foi discutido anteriormente.

Os processos recentes de urbanização têm sido nomeados de várias formas. Essas nomenclaturas, muito utilizadas em países da Europa e americanos, têm causado certa confusão quando empregados no Brasil sem maiores cuidados. *Desconcentração*,<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> A institucionalização das regiões metropolitanas (RM) brasileiras obedeceu a duas fases: i) a primeira, nos anos 1970 - regulada por legislação federal (Lei Complementar 14/1973), por diretriz da política nacional de desenvolvimento urbano. Foram criadas nove RM; ii) a segunda, com a Constituição Federal de 1988, que facultou a competência de institucionalização aos Estados Federados. Em 2003, existiam 26 regiões metropolitanas no Brasil. Atualmente os Estados também têm criado os Colares Metropolitanos e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE). Voltar-se-a esse assunto no Capítulo 2.

<sup>23</sup> O termo Desconcentração foi utilizado por Gottdiener (1993: 19) para explicar o desenvolvimento urbano americano. Esse conceito descreve os padrões de crescimento polinucleados e “refere-se ao aumento absoluto de população e densidade de atividades sociais em áreas fora das tradicionais *regiões* citadinas e dos centros populacionais. Apreende a dispersão regional maciça de pessoas, comércio, indústria e administração pública, juntamente com a reestruturação contemporânea de tais regiões em domínios multicentrados”.



*Descentralização*; *Dispersão* podem ser sinônimos de *Metropolização* dependendo do lugar que o pólo desse sistema assume na hierarquia urbana. Os termos *Desmetropolização*, *Desurbanização*, *Exurbanização* ou *Contraurbanização* têm sido utilizados em oposição a *Suburbanização* ou *Periferização*. A *Exurbanização* é o processo caracterizado pelo decréscimo das taxas de urbanização e do número de habitantes nos centros urbanos, enquanto a *Periferização* seria caracterizada pelo deslocamento de populações rurais para a cidade, de modo a comprometer sua capacidade de infra-estrutura e serviços. A *Suburbanização* seria uma *Periurbanização* de baixa densidade. A questão da *Periurbanização* será abordada mais adiante (BARRÈRE 1988, 61).

Santos (1993: 86) esclarece que, no caso brasileiro, o que se configura é uma reorganização da hierarquia funcional do sistema de cidades na órbita metropolitana e, embora a população esteja diminuindo em algumas áreas metropolitanas, conservam-se as taxas de urbanização. A tabela 1.1 ilustra esse fato ao apresentar as taxas de crescimento das Regiões Metropolitanas mais antigas. Elas decaíram entre 1980-1991, mas voltaram a crescer entre 1991-2000, com exceção das metrópoles nordestinas e a de Porto Alegre. Esse crescimento acontece principalmente nas periferias e áreas mais precárias do centro metropolitano. Nesse contexto, o termo *periferização* ganha outros sentidos, pois o processo não está vinculado somente aos deslocamentos da população rural para as áreas urbanas. Também “ressalta a precariedade das relações socioeconômicas da metrópole da atualidade.” Essa dinâmica impacta diretamente nas áreas de transição rural-urbana. O caso do Recife ilustra tal situação, como se verá no terceiro capítulo deste trabalho. O Atlas de Desenvolvimento Humano (2005), elaborado na escala intramunicipal, permite observar que, mesmo que o centro metropolitano apresente uma taxa geométrica de crescimento baixa no período 2000/1991 (0,93%), em significativa parte dos assentamentos precários municipais essa taxa é maior que 5% e chega a 13% em algumas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como mostra a Tabela 1.2.



**Tabela 1.1- Regiões Metropolitanas: População Residente e Taxa Geométrica de Crescimento 2000-1980**

R.M.	População				Taxa Geométrica de crescimento		
	1970	1980	1991	2000	1980/70	1991/80	2000/91
<b>Brasil</b>	93139037	119002706	146154502	169799170	2,48	1,89	1,68
<b>Belém</b>	655901	999165	1334460	1795536	4,30	2,67	3,35
<b>Fortaleza</b>	1036779	1580060	2292524	2984689	4,30	3,44	2,97
<b>Recife</b>	1791322	2386461	2919979	3337565	2,91	1,85	1,50
<b>Salvador</b>	1147821	1766582	2472131	3021572	4,41	3,10	2,26
<b>Belo Horizonte</b>	1605306	2540130	3461905	4819228	4,70	2,85	3,74
<b>Rio de Janeiro</b>	7063760	9014274	9600528	10894156	2,47	0,57	1,41
<b>Curitiba</b>	821233	1440626	1975624	2726556	5,78	2,91	3,64
<b>Porto Alegre</b>	1531255	2231392	3015960	3658376	3,84	2,78	2,17
<b>São Paulo</b>	8139730	12588725	15202533	17878703	4,46	1,73	1,82
<b>TOTAL R.M.</b>	<b>23793107</b>	<b>34507959</b>	<b>42275644</b>	<b>51116381</b>	<b>3,79</b>	<b>1,86</b>	<b>2,13</b>
<b>Pop. RM. (%)</b>	<b>25,55%</b>	<b>28,998%</b>	<b>28,93%</b>	<b>30,10%</b>			

FONTE: (IBGE 1970) (IBGE 1998) (IBGE 1993) (IBGE 2002)

**Tabela 1.2 - Recife: Taxa Geométrica de Crescimento Anual 2000-1991**

ZEIS	Taxa de crescimento anual da população entre 1991 e 2000
<b>Zeis Tejió</b>	13,37
<b>Zeis Coqueiral</b>	9,29
<b>Zeis Entra-Apulso</b>	6,44
<b>Zeis Caçote</b>	5,51
<b>Zeis Vila Felicidade</b>	5,49
<b>Zeis Greve Geral</b>	5,37
<b>Zeis Sítio Grande</b>	5,11
<b>Zeis Alto da Jaqueira</b>	5,02
<b>Zeis Brasilit</b>	4,82
<b>Zeis Ilha do Destino</b>	3,79

Fonte: PNUD Et..all. (2005)



### 1.1.3 As delimitações do urbano e do rural no Brasil

O resultado material dos processos de produção dos espaços periféricos metropolitanos brasileiros é a existência de uma malha socioespacial espalhada e dissociada de outras malhas institucionais de caráter político-administrativo (perímetro urbano, municipal, etc.). Esse é um dos desafios que a gestão territorial do solo tem de resolver. Tal questão ganha importância no momento atual, quando as respostas aos novos processos de planejamento municipal pautam a definição de zoneamentos para a aplicação de instrumentos urbanísticos para corrigir os efeitos negativos da urbanização sobre o território, há muito reivindicados e somente agora regulamentados (direito de preempção, estudo de impacto de vizinhança, concessão especial para fins de moradia, usucapião urbano, dentre outros).

Na prática, existem vários constrangimentos institucionais para o planejamento e a gestão das áreas de transição rural-urbana, todos intimamente relacionados: i) de ordem política (reconhecimento do território do ponto de vista administrativo e como objeto de interesse para o planejamento); ii) de ordem legal (perímetros legais, competências administrativas, marcos regulatórios distintos, sobreposições); e outros ainda iii) de ordem técnica (recortes e escalas de organização das informações). Todos esses constrangimentos têm como ponto de partida as delimitações do perímetro urbano municipal.

Uma abordagem integrada do espaço municipal pressupõe uma aproximação maior dos processos que caracterizam o rural brasileiro. Ou melhor, pressupõe a integração de domínios multidisciplinares, ainda distantes dos urbanistas. Santoro e Pinheiro (2003: 25) alertam que a *as múltiplas funções* que caracterizam o universo rural, hoje, impõe procedimentos integrados visando alcançar um desenvolvimento urbano mais equilibrado.

*“(...) as múltiplas funções do mundo rural que, além da produção e extração de bens privados, como alimentos, fibras, agroturismo e outros produtos comerciais, também desempenham funções que se referem à reprodução de bens públicos, como a manutenção da biodiversidade, conservação do solo, a paisagem rural, herança cultural, segurança alimentar, entre outros. É no rural onde mais se manifestam às diversidades regionais, onde há a ocupação humana tradicional, a preservação da biodiversidade nativa, dos cursos*



*d'água e dos mananciais hídricos, favorecendo a manutenção da qualidade e a disponibilidade da água”.*

Assim, para uma melhor compreensão das dinâmicas que se manifestam no universo rural-urbano, é preciso considerar dois conceitos que caracterizam as atuais mudanças: i) a *pluriatividade* das famílias rurais – uma vez que a muito se constatou que as famílias no meio rural não vivem somente do trabalho em atividades agrícolas; ii) a *multifuncionalidade* da agricultura – que se materializa na extração de bens privados e na manutenção de bens públicos. No segundo capítulo, quando se estiver discutindo as questões relativas ao planejamento urbano-metropolitano, serão abordados os problemas de ordem legislativa e político-administrativa decorrentes das delimitações do rural e do urbano no Brasil, bem como serão exploradas alguns instrumentos urbanísticos passíveis de aplicação nesses espaços.

## **1.2 Conceituando às áreas de transição rural-urbana**

Em relação às áreas de transição rural-urbana, parece claro à primeira vista que não teria sentido delimitá-las, uma vez que a metropolização penetra nos tradicionais espaços rurais, e as relações econômicas que definem a *ruralização* também condicionam os espaços periféricos metropolitanos, como mostraram Lefèbvre, Santos e Kayser. No entanto, quando se trata o território e os processos espaciais que neles se materializam, muda-se a escala da observação e sente-se a necessidade de caracterizar as distintas manifestações espaciais para poder nelas intervir ou condicionar os seus efeitos. Há de se considerar, ainda, que as manifestações na escala local estão mais diretamente condicionadas por permanências, discontinuidades e contraposições, ao comporem um cenário extremamente fragmentado, onde espaços habitacionais, exclusivos, naturais, produtivos, industriais, etc., se avizinham, mas não necessariamente se conectam ou se relacionam. De fato, a diversidade de processos complexos e não-orquestrados que caracterizam as áreas de transição rural-urbana dificulta uma leitura clara dos limites entre o urbano e o rural. Por essa razão, nesta análise, mais uma vez reafirma-se a necessidade de desenvolver metodologias mais adequadas à intervenção no território rural-urbano.



As áreas de transição rural-urbana não foram objeto direto do planejamento municipal, mas foram fortemente impactadas pelas políticas implementadas na metrópole. Na medida em que os usos urbanos ultrapassaram os limites institucionais, têm gerado uma nova demanda de parâmetros e instrumentos de planejamento, a qual solicita a revisão dos marcos regulatórios existentes, principalmente nas áreas de transição rural-urbana, onde as sobreposições são mais conflituosas. Tal desafio terá de ser enfrentado pelos planejadores urbanos brasileiros que, tradicionalmente preocupados com a metrópole, não têm conseguido planejar de forma integrada os territórios intrametropolitanos e sua interface rural-urbana. Essas áreas continuam, como será observado no capítulo seguinte, a ser entendidas enquanto espaço de reserva da expansão urbana e da localização das grandes infra-estruturas de serviços, ou como áreas de preservação dos mananciais e recursos naturais.

### **1.2.1 As abordagens clássicas das áreas de transição rural-urbana**

As áreas de transição rural-urbana são espaços plurifuncionais, em que coexistem características e usos do solo tanto urbanos como rurais – presença dispersa e fragmentada de usos e ausência de estrutura urbana coerente que proporcione unidade espacial, submetidos a profundas transformações econômicas, sociais e físicas, com uma dinâmica estreitamente vinculada à presença próxima de um núcleo urbano.

Uma das primeiras sistematizações das *áreas de transição urbanas* é atribuída a *Smith* em 1930, que as definiu como “áreas construídas próximas aos limites administrativos da cidade” (R. J. PRYOR 1971, 59). Na literatura especializada, encontram-se outros conceitos e denominações que se referem aos espaços existentes na interface do rural com o urbano, dentre os quais, podem ser destacado: *franja rurbana*, *franja rural-urbana*, *franja periurbana*, *periferia rurbana* ou, para os casos em que a urbanização não constitui uma faixa homogênea nas dimensões físico-naturais e / ou sociais. Corrêa (1986 70) ressalta que seria possível, em algumas situações, falar em uma *periferia suburbana*, *subúrbio* ou *periferia rural-urbana*, quando acontece um dinâmico processo de urbanização.



Dentre as abordagens clássicas sobre as áreas de transição rural-urbana, destacam-se, os trabalhos de Wehrwein (1942), Lively (1953), Golledger (1960), Pahal (1962), Pryor (1971), Kayser (1990). Eles privilegiaram questões como: a delimitação das franjas urbanas, os deslocamentos pendulares, a esterilização das terras agricultáveis, a transformação do solo rural em solo urbano, as estratégias de proprietários de terras e dos promotores imobiliários. Tais investigações, embora em sua maioria se refiram à realidade europeia que é diferente da nossa, oferecem pistas para o entendimento dos espaços rural-urbanos brasileiros.

No estudo de alguns modelos, leva-se em consideração, além das influências do processo de urbanização sobre o território rural-urbano, a escala de aplicação (regional e intra-urbana); a consideração de variáveis socioocupacionais, demográficas; as temporalidades e condicionantes da produção do espaço. Parte-se do entendimento de que as áreas de transição rural-urbana se caracterizam enquanto zonas de transição de usos do solo urbano para rural, expansão que ultrapassa os limites administrativos urbanos nas nucleações centrais, *locus* de problemas decorrentes das diferentes dinâmicas da urbanização (favelização, especulação imobiliária, segregação espacial, turismo rural, migrações pendulares, crescimento da economia informal, etc.).

O interesse pela análise das sistematizações mais clássicas sobre a tipificação dos espaços rurais foi resgatar as tipologias que partem da leitura sobre o grau de impacto que a urbanização provoca no território rural. Foram observados nesses modelos: i) as possibilidades de escalas de aplicação - regional ou intra-urbana; ii) o tipo de variáveis utilizadas na caracterização dos diferentes tipos de espaço – sociais, ocupacionais, demográficas, etc.; iii) as temporalidades;<sup>24</sup> iv) a incorporação de condicionantes da produção do espaço (papel dos agentes, densidades construtivas, etc.). A partir desses aspectos, foi possível organizar as reflexões sobre as áreas de transição rural-urbana em dois ‘blocos’: i) no primeiro foram resumidas as abordagens que observaram as áreas de transição rural-urbana como decorrentes da expansão urbana e ofereceram metodologias para classificar a configuração espacial das áreas rurais; ii) no segundo, reuniram-se as

---

<sup>24</sup> Ver Considerações iniciais na p. 23



abordagens que caracterizam as áreas de transição rural-urbana enquanto resultado de práticas espaciais para a transformação do solo rural em urbano.

### 1.2.2 Áreas de transição rural-urbana decorrentes da expansão do espaço urbano

Os trabalhos de Pryor (1971), Bryant, Russwurm y McLellan (in: BINIMELIS, 2000) e Carter (1974), Nicole Mathieu (in: ASENSIO, 2005), Kayser (1990), ASENSIO (2005) observaram os processos de configuração espacial e destacaram as causas da forma dispersa que a expansão urbana tem adquirido para além de seus limites político-administrativos. Esses autores ressaltam os processos que concorrem para a transformação do solo rural em urbano, tais como a descentralização industrial, a favelização, e também os problemas conseqüentes da falta de controle urbano, das subversões fiscais, entre outros;

#### *O modelo da franja rural-urbana de Pryor*

Robin Pryor (1971: 61), baseado em mais de 60 estudos de caso, procurou caracterizar e delimitar a *zona contraída* entre as áreas urbanas e suburbanas da cidade central a partir de critérios para identificar tipologias de usos do solo e demográficos. A partir das reflexões desse autor a franja rural-urbana constitui-se enquanto:

*“zona de transição de usos do solo e características sócio-demográficas que se localiza entre a) as áreas contraídas entre as áreas urbanas e suburbanas da cidade central e b) a hinterlândia rural, caracterizada pela ausência quase completa de serviços públicos, zoneamento desordenado, extensão em áreas é, porém contíguas aos limites administrativos da cidade central e aumento real e potencial da densidade populacional dos distritos rurais circundantes, porém inferior ao da cidade central. Estas características podem se diferenciar setorialmente e se modificar com o tempo”.*

Ou seja: i) *uma franja urbana* caracteriza-se por uma maior densidade, maior ritmo de crescimento demográfico e maior ritmo das transformações do solo rural em urbano; ii) *uma franja rural*, contígua à franja urbana, caracteriza-se por permanências, quer sejam



econômicas, quer sejam políticas, que oferecem resistências às transformações mais diretas da urbanização.

Binimelis (2000: 38) observa que Bryant, Russwurm e McLellan sugerem, a partir do modelo de Pryor, uma nova classificação para as diferentes *coroas periurbanas*. Reinterpretam e ampliam o modelo ao considerarem os efeitos dos processos de *periurbanização* e *contraurbanização*, que expandem os limites da cidade para o entorno rural ou, ao contrário, criam uma *cidade-região*. Esse modelo considera as características da urbanização recente, patrocinada pelos recursos da pós-industrialização (mobilidade, acessibilidade, melhora das tecnologias de comunicação, ampliação das possibilidades de lazer, terceirização dos serviços). Faz uma relação inversa entre concentração da população e área ocupada, ou seja densidade como mostra o Quadro 1.1.

**Quadro 1.1- Características do modelo de Bryant, Russwurm y McLellan**

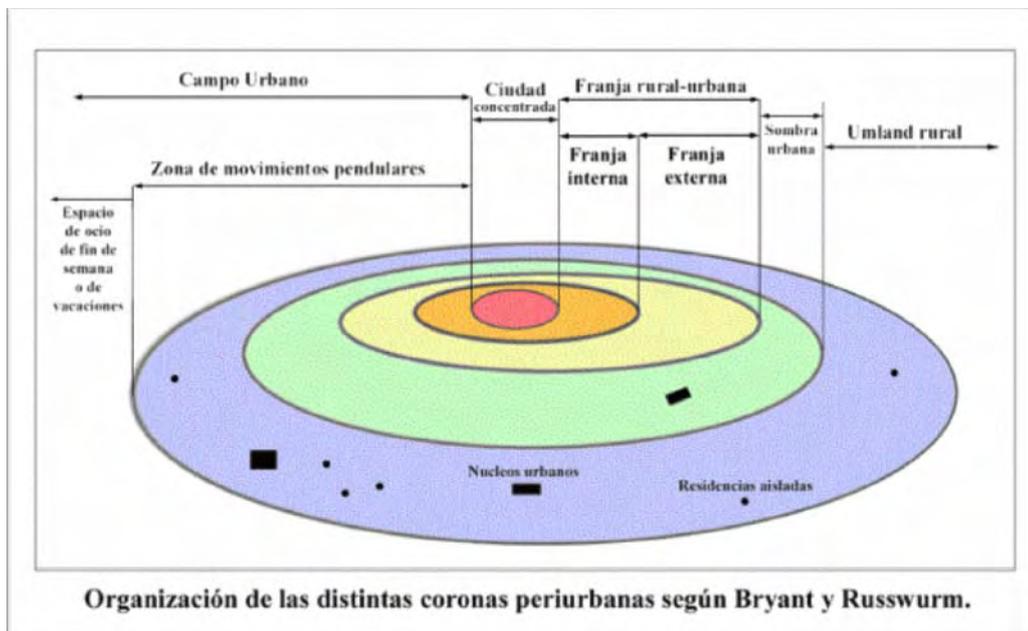
TIPOS	CARACTERÍSTICAS
Pólo Cidade Concentrada	Concentra entre 75% e 90% da população em apenas 5% do território.
O campo urbano Cidade dispersa	Concentra 10% a 15% da população em 95% do espaço.
Franja urbana	Interna A transformação do solo rural em urbano é dinâmica e avançada (frentes de urbanização).
	Externa Com um claro domínio dos usos rurais na paisagem, mas apresenta elementos urbanos, como usos residenciais e perímetros legais.
Sombra urbana	Fraca presença de elementos urbanos na paisagem, apresenta usos residenciais não-agrícolas e movimentos pendulares para a cidade.
Hinterlândia Rural	A influência urbana é inversamente proporcional à distancia do núcleo central e diretamente proporcional ao seu tamanho.

A Figura 1.1 é esquemática desse modelo. Representa uma estrutura ideal, pois os autores reconhecem que os processos se distribuem dinâmica e descontinuamente no espaço.



**Figura 1.1- Características do modelo de Bryant, Russwurm y McLellan**

**Fonte: (Binimelis, 2000)**



### **As coroas periurbanas em Bernad Kayser (1990)**

Na classificação proposta por Bernad Kaiser o impacto da influencia dos grandes centros urbanos nos espaços rurais é o principal elemento de observação. Também considera, em sua classificação que a produção do espaço não ocorre de maneira uniforme e apresenta rupturas e descontinuidades. O autor adverte sobre a racionalidade e a simplificação das metodologias classificatórias, pois a sua aplicação não permitem uma delimitação mais precisa dos espaços periurbanos. O Quadro 1.2 exhibe as principais características das três coroas periurbanas propostas por Kayser.

**Quadro 1.2 - Coroas periurbanas em Kayser, 1990**

<b>TIPOS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>1ª Coroa Periurbana</b>	Domínio dos usos e funções urbanas – Relaciona-se com a suburbanização e está física e funcionalmente vinculada à cidade.
<b>2ª Coroa Periurbana</b>	Espaços em processo de urbanização - Iniciais processos de transformação a partir do parcelamento do solo rural, não oferece uma delimitação precisa, visto que os processos de transformação do solo rural em urbano podem confundir-se com a 3ª Coroa Periurbana
<b>3ª Coroa Periurbana</b>	Corresponde aos processos de periurbanização recentes. Tem caráter predominantemente rural, mas os processos de urbanização competem com a sociedade e com as atividades rurais que, contudo, apresentam resistências às transformações.



Para melhor delimitar as fronteiras entre a 2<sup>a</sup> e a 3<sup>a</sup> coroa periurbana, Kayser propõe uma metodologia baseada em três conjuntos de variáveis: i) Situação e características da agricultura (tradicional, capitalista ou marginal) e a densidade do povoamento (concentrada ou dispersa), além do acesso dessa população a equipamentos básicos; ii) Grau de urbanização, volume das novas construções, nível socioeconômico dos proprietários e características do mercado do solo; iii) Papel dos agricultores e dos outros grupos sociais na gestão municipal; ações frente à urbanização e aos diferentes grupos sociais; planejamento e aplicabilidade de medidas de controle no processo de urbanização.

O Próprio Kayser (1990: 32) indica a complementação dessas metodologias em uma combinação de diferentes critérios, tais como o conceito de domínio (atratividade), mobilidade, análise das funções econômicas e das estruturas sociais. Essas variáveis foram empregadas em outros estudos como se verá a seguir.

#### ***A transição rural-urbana em Pingaud e Mathieu***

Algumas classificações baseiam-se em dinâmicas de processos espaciais para caracterizar as transformações das zonas rurais. Entre esses destacam-se François Pingaud e Nicole Mathieu. Nicole Mathieu baseada em classificação teórica elaborada por François Pingaud propôs uma classificação a partir das dinâmicas das atividades produtivas, fluxos migratórios e das estruturas socioeconômicas locais. Nessa classificação a dimensão temporal é um componente que possibilita considerar as tendências futuras das dinâmicas locais ou as expectativas. A autora propõe quatro tipos de espaços rurais, conforme Quadro 1.3. (ASENSIO 2005, sp).



**Quadro 1.3 - Características do modelo de Nicole Mathieu**

<b>FRANÇOIS PINGAUD</b>	<b>CARACTERÍSTICAS COMUNS</b>	<b>NICOLE MATHIEU</b>
<b>Espaços integrados</b>	Com as atividades mais avançadas de produção. Tendem à homogeneização com aspectos da estrutura social estatal.	<b>Espaços de integração antiga</b>
<b>Espaços em expectativas</b>	Não são objetos de valorização pelos processos de modernização ou de transformação, mas conservam uma atividade tradicional e potenciais mãos de obra.	<b>Espaço de recente integração</b> por substituição de funções Espaços produtivos dependentes do mercado, onde as estruturas produtivas não são capitalistas
<b>Espaços fragilizados</b>	O êxodo rural propiciou a sua degradação social e ambiental.	<b>Espaços marginais</b>

Fonte: (ASENSIO 2005)

*Dos espaços rurais à transição rural-urbana, considerando-se a estrutura socioprofissional e as dinâmicas demográficas*

#### **A classificação do L'INSEE francês**

O organismo estatal de Estudos Econômicos e Estatísticos Francês (L'INSEE) utiliza as estruturas socioprofissionais e as dinâmicas demográficas intermunicipais para classificar os espaços rurais. Em função dessas características apresenta uma graduação de cinco tipos de espaços rurais (do rural profundo ao rural intermediário) conforme proporção da população empregada em atividades agrícolas, industriais, profissionais liberais e em atividades comercia, turismo e artesanato. As dinâmicas as transformações do solo, diferenciam entre os tipos 15 subtipos de espaços rurais. O Quadro 1.4 apresenta essa classificação (KAYSER 1990, 32).



**Quadro 1.4 - Classificação dos espaços rurais (L'INSEE), França**

TIPOS	CARACTERÍSTICAS	SUBTIPOS
RURAL PROFUNDO	70% população ativa agrícola Forte decréscimo demográfico	1. Com perda de vitalidade 2. Conservando agricultura ativa
RURAL SEMI-AGRÁRIO	50% população ativa agrícola Decréscimo demográfico	3. Agricultura rentável com latifúndios 4. Agricultura pobre. Importância dos aposentados 5. Emprego industrial pouco qualificado
RURAL EM TRANSFORMAÇÃO	20% a 35% da população ativa é empregada na agricultura	6. Residência de trabalhadores qualificados 7. Periferia de distritos industriais tradicionais 8. Periferia de distritos industriais recentes 9. Com forte proporção de profissionais independentes e turismo
RURAL EM DECADÊNCIA	20% a 40% da população ativa é empregada na agricultura	10. Com processos avançados de transformação da agricultura para a indústria 11. Distritos industriais em declive 12. Pólos de atração rural 13. Viticultura e grandes explorações
RURAL INTERMEDIÁRIO	15% população ativa agrícola	14. Com forte proporção de inativos e migrantes 15. Cabeceiras rurais com artesanato e comércio

### **1.2.3 Áreas de transição rural-urbana enquanto resultado de práticas espaciais para a transformação do solo rural em urbano**

Investigações como as de Donne (1979), Durand-Lasserve, Samson, Rusweurn e McLellan (in: SILVA, 1995), Corrêa (1986), observam, como Kayser, a área rural-urbana como trechos descontínuos e dinâmicos. No entanto discutiram, além disso, as performances dos agentes envolvidos com a comercialização do solo (proprietários e promotores) e dos conflitos gerados decorrentes de suas práticas e das diferentes demandas por terras. Donne e Durand-Lasserve ressaltam que as transformações do solo rural em urbano, posteriormente em urbanizado e construído, ocorrem em função do movimento de deslocamento do espaço residencial das elites, onde se operam mecanismos de especulativa



seleção residencial de segmentos sociais. O deslocamento residencial das elites é estrategicamente produzido pela ação dos promotores imobiliários e baliza a transformação do rural em urbano, geralmente na periferia de amenidades.

Os espaços rural-urbanos em Juilliard (1961), Amato (1970), Munton (1974), Clawson (1970) e Sinclair (1967), foram analisados a partir do processo de especulação fundiária. Para Clawson e Sinclair, o preço da terra agrícola na periferia urbana, principalmente na grande cidade, é influenciado pela expectativa de demanda para fins de urbanização. Não é função de sua fertilidade ou da proximidade do mercado consumidor como nos modelos anteriores. Nesse sentido, pode ser conveniente aos proprietários de terra não fazerem ali nenhum investimento e utilizar a terra extensivamente, ou mesmo deixá-la *esterilizada* à espera da urbanização e da valorização.

Assencio (2005: sp) ao analisar as características dos espaços periurbanos para o caso espanhol considera as dinâmicas das relações socioespaciais entre o rural e o urbano para conceituar e delimitar as áreas periurbanas. Para o autor os espaços periurbanos são:

*“(...) zonas rurais onde a influência urbana é mais forte por sua proximidade física com a cidade, em sua extensão física e funcional que as invade e integra através de processos únicos cujo efeitos são de natureza diversa: econômica, demográfica, social e territorial, de forma que o aspecto mais importante desses espaços periurbanos é a mescla de usos do solo, o qual repercute em um incremento da complexidade dos fluxos de pessoas, bens, serviços e informação promovido pela presença de uma rede de comunicação bem desenvolvida.”*

O autor destaca as importantes funções que desempenham essas fronteiras e entorno: i) Podem ser condutores, zonas de passagem que canalizam os movimentos do rural para o urbano e do urbano para o rural; portanto, podem ser entrepostos de distribuição; ii) Podem ser filtros que regulam as relações entre o rural e o urbano; portanto, são zonas de preservação de ativos ambientais e produtivos; iii) São zonas recreativas e de lazer frente ao aumento das demandas de solo para esses usos; iv) São receptoras dos excedentes populacionais, tanto urbanos quanto agrícolas; v) São espaços dinâmicos da especulação imobiliária, pelas vantagens locacionais e pela disponibilidade de solo no entorno urbano; vi) São zonas isoladas e autônomas de usos residenciais; vii) Podem ser zonas adequadas à



implantação de grandes equipamentos industriais e comerciais; viii) Correspondem a zonas de influência de uma área urbana policêntrica, cercada por uma zona produtiva; ix) São zonas onde a expansão urbana está fortemente limitada por obstáculos naturais, com zonas onde existem problemas de *exterização* do solo. Assim, classifica as áreas rurais periurbanas em três tipos, como mostra o Quadro 1.5 abaixo:

**Quadro 1.5 - Áreas rurais periurbanas por Asensio (2006)**

TIPOS	CARACTERÍSTICAS
<b>Urbano – periurbano</b>	Caracterizado por encontros dinâmicos e bidirecionais com intercâmbios de informação e energias, com maior pressão do urbano.
<b>Periurbano-rural</b>	Áreas que apresentam menor dinamismo, portanto menores pressões.
<b>Urbano-rural</b>	Quando não se distingue uma franja periurbana.

Ao comparar a realidade baiana com a européia, Juilliard (1961: 3) observa que, apesar de em linhas gerais, as franjas européias conservarem correlações com os casos brasileiros, é preciso considerar que, na Europa, a agricultura intensiva periurbana convive menos conflituosamente com processo de urbanização. No Brasil, principalmente no litoral, onde a área rural se implantou no período colonial da cana-de-açúcar, existe a “*passagem direta de uma agricultura especulativa para a especulação da terra*”. Tal passagem é mais sentida em áreas próximas aos limites urbanos ou na vizinhança dos eixos rodoviários.

As relações entre as demandas diferenciadas por usos do solo urbano e os interesses dos distintos grupos que rentabilizam o capital com investimentos imobiliários têm uma considerável importância na transformação dos usos agrícolas do solo para usos habitacionais. Especificamente, na diversificação da tipologia de parcelamento e de uso, o que favorece a formação de *submercados* de áreas de uso habitacional e acarreta a incorporação de novas áreas ao perímetro urbano municipal, com conseqüente formação de novos focos de valorização.

O próximo item será dedicado ao aprofundamento das reflexões sobre a produção do espaço habitacional nas áreas de transição rural-urbana, uma vez que entender as lógicas



dos agentes e suas práticas espaciais é uma importante ferramenta para promover o desenvolvimento de estratégias para o controle sustentável do solo.

### **1.3 A produção do espaço habitacional nas áreas de transição rural-urbana**

A produção do espaço nas áreas de transição rural-urbana é vista aqui como a manifestação material de processos e padrões socioespaciais complexos e imbricados, resultados de: relações e práticas contraditórias que interagem no modo capitalista, pelas quais a tomada de decisão pública e privada interage em um padrão pouco coordenado (GOTTDIENER 1993); alianças entre os vários interesses de classes, frações e setores envolvidos, em articulação com as políticas públicas e estratégias de acumulação, que conseguem viabilizar determinados projetos e conjunto de investimentos. A primeira frente explica a predominância da atuação do Estado como gestão reativa dos problemas urbanos a partir de ações fragmentadas. A complexidade é tão intensa, o número de variáveis é tão grande, que fica difícil enquadrar os processos em relação às lógicas e aos interesses mais diretamente reflexivos das determinações estruturais. A segunda apresenta as possibilidades de articulação de interesses que desenvolveram planos, projetos e intervenções. Vale ressaltar que um padrão pouco coordenado, descontínuo e fragmentado predominou historicamente nas áreas de transição rural-urbana.

Parte-se da compreensão de que o Espaço,<sup>25</sup> é condição, objeto, produto, meio, referência e condicionante para a reprodução social, não pode ser reduzido à simples função de solo suporte ou pano de fundo para as ações, pois sua relativa resistência às atividades condiciona a reprodução das relações sociais. Essa questão já foi amplamente discutido por David Harvey (1989 b), Edward Soja (1993) e Milton Santos (1996) dentre outros,

---

<sup>25</sup> O espaço é um conceito multifacetado utilizado tanto nas Ciências Humanas como nas Naturais. No âmbito da Geografia, mesmo quando se privilegia na maioria das concepções a “*ação humana modelando a superfície terrestre*”, tem sido trabalhado de formas variadas: espaço como planície isotrópica da Geografia Teorético-quantitativa; espaço como *locus* da reprodução das relações sociais de produção, da Geografia Crítica ou Radical; espaço vivido, da Geografia Humanista, dentre outras formulações.



A dicotomia teórico-metodológica na percepção da relação entre os conteúdos sociais e os contextos espaciais tem tornado "nebulosa" a idéia de que a relação entre forma e conteúdo é interdependente. As estruturas sociais conformam os ambientes dando-lhes forma, função e significado, e são, de certo modo, condicionadas pelas estruturas espaciais, enquanto condição de existência e referências materiais e simbólicas.<sup>26</sup> Nesse sentido, Lefèbvre (2002) foi um precursor ao evidenciar que o espaço, como expressão concreta de um *conjunto histórico*, não pode ser reduzido apenas a uma localização ou às relações sociais de posse de propriedade: é, ao mesmo tempo, o local da ação e a possibilidade social de engajar-se na ação.<sup>27</sup>

### 1.3.1 A dialética socioespacial na produção do espaço rural-urbano

Na produção do espaço das áreas de transição rural-urbana, ao se reconhecer a dialética socioespacial, os processos espaciais decorrem das interações entre as estruturas sociais e os campos de forças e os fatores espaciais/locacionais: i) condicionantes estruturais - referentes às dimensões, acumulações sociais (macros-sistemas sociais) que geram, integram e regulam as sociedades; aspectos sistêmicos mais amplos da economia, da política e da história; implicações em níveis mais profundos para a reprodução de uma sociedade como um todo, considerando-se, principalmente, suas condições materiais de existência (produção e reprodução social e econômica); ii) estratégias / táticas e campos de forças – frutos dos interesses e ações de atores, forças e instâncias sociais no *jogo do poder*, de suas alianças e conflitos (de classe, de interesses), das práticas e das relações políticas. Os agentes envolvidos com o desenvolvimento urbano - em interação, conflito, cooperação e alianças – acabam por estabelecer relações e práticas a partir das mediações entre lógicas gerais e específicas, entre interesses e opções estratégicas e táticas. Buscam,

---

<sup>26</sup> Como diz Lefèbvre (2001: 82) “(...) *não há forma sem conteúdo. Não há conteúdo sem forma. Aquilo que se oferece à análise é sempre uma unidade entre a forma e o conteúdo*”; a estrutura espacial não é, portanto, apenas reflexo da sociedade, é simultaneamente uma condição para a sua reprodução.

<sup>27</sup> Nesse sentido, a estrutura espacial não é, restritivamente, a arena em que os conflitos de classe se expressam, mas é também o campo no qual as relações de classe se constituem. SOJA (1993) considera que as relações sociais e espaciais são interativas e, por isso, as relações de produção são formadoras do espaço e contingentes ao espaço.



por vezes e de forma instável, mais de um objetivo, a partir de suas próprias preocupações sociomateriais, interesses, estratégias e suas visões particulares dos problemas e da realidade. O campo de forças constitui-se em um jogo indeterminado de atores, um processo aberto, em que o futuro está para ser construído pela interação sociopolítica; iii) fatores macrolocacionais que condicionam as formas de atuação dos agentes modeladores, que influenciam mais especificamente na formação dos preços fundiários nos micromercados: sistema viário, estrutura da propriedade da terra, regulamentação urbanística, os quais determinam as formas de uso e ocupação do solo da área em seu conjunto; iv) fatores microlocacionais relacionados com as condições do meio ambiente (natural ou construído), os quais determinam singularidades em relação à diferença do preço do terreno, a acessibilidade aos serviços locais, a vizinhança, as variáveis simbólicas e ideológicas a partir das representações dos habitantes / usuários, como o *status* do bairro na cidade, dentre outras.

Pode-se então, caracterizar o espaço urbano como uma arena onde se defrontam diferentes grupos sociais. Cada tem seus interesses e estratégias de apropriação dos territórios nas cidades e de controle das localizações socialmente produzidas, condicionados pelas estruturas sociais e pelos fatores espaciais, que se expressam na desigualdade e na diversidade das formas de produção e conflitos espaciais,<sup>28</sup> uma pluralidade de processos de uso e ocupação do solo urbano.

O campo social está repartido entre determinados agentes que, ao ocuparem posições diferenciadas na produção e na distribuição da riqueza acumulada na cidade, disputam por acesso diferenciado determinados bens, serviços, equipamentos ou amenidades, o que permite a apropriação de rendas, riquezas e a reprodução material e simbólica diferenciada. Dos grupos sociais, apenas alguns deles são efetivamente modeladores dos espaços e

---

<sup>28</sup> A estruturação e ocupação diferenciada do espaço resultam de estruturas e relações socioeconômicas desiguais. O desenvolvimento urbano no contexto capitalista estrutura-se em um contexto de tensão dialética entre diferenciação e igualação. Tem também, e contraditoriamente, como resultado inevitável à sua reprodução, a contínua diferenciação do espaço ocupado decorrente da: distribuição desigual de investimentos de capital e da infra-estrutura social no espaço; dos modos específicos de articulação e conflito entre as relações capitalistas e não-capitalistas de produção; da inevitável justaposição e combinação dinâmica de diferentes *formatos* de desenvolvimento (espaços hegemônicos) e de subdesenvolvimento (*rugosidades*), expressão das relações de poder entre frações de capital, entre grupos sociais, etc.



territórios, e podem desenvolver ações estrategicamente mais eficazes e mais bem organizadas em redes de articulação política.

De forma geral, os agentes modeladores têm diferentes *interesses*<sup>29</sup> pelo solo urbano e, mesmo sem poder controlar os processos relacionados à sua formação, expressam esses interesses basicamente por meio: da produção e circulação de mercadorias (espaço enquanto suporte-localização); da valorização dos capitais na produção e circulação de bens imóveis; ou, simplesmente, do *consumo* dos espaços. É importante ressaltar, ainda, que um mesmo agente pode desempenhar simultaneamente mais de um papel (S. AZEVEDO 1996), o que acarreta uma variedade de práticas e relações. *situações específicas*, decorrentes das relações entre *fatores condicionantes* e *interesses*, expressar-se-ão nas áreas de transição rural-urbana em termos de áreas renovadas, em expansão ou subutilizadas.

É importante considerar que a categoria de classe não é a única base estrutural para os interesses e para as práticas socioespaciais, já que não têm origem apenas nas relações de produção. A fronteira entre os interesses relacionados com o valor de uso e o valor de troca é, às vezes, tênue. Esses interesses ultrapassam, por vezes, as linhas de classe. As articulações e conflitos a partir da produção do espaço remetem à análise dos diferentes campos político-sociais onde estão sendo travadas essas relações que situam os agentes (forças sociais) em posições (sistema de estratificação) a partir do volume e da composição de seus recursos.

A divisão social do espaço promovida pelos distintos grupos sociais, principalmente, pelos agentes que governam a produção dos espaços da cidade, denota, no contexto de desenvolvimento urbano capitalista, o predomínio do valor de troca sobre o valor de uso,

---

<sup>29</sup> A idéia de *interesse*, que designa não só o aspecto material do bem-estar das pessoas mas também o conjunto das apropriações humanas (elemento de reflexão e de cálculo na escolha dos meios de satisfazer), perde o seu sentido mais amplo para significar amor ao dinheiro. A apropriação da palavra *interesse* por *determinismo econômico* passou a ser um entrave à interrogação profunda e à crítica do modelo econômico a partir do qual se julgam os outros. “Para conferir à palavra *interesse* sua acepção mais ampla, designando as aspirações, as representações dos homens, é necessário reintegrá-la no conjunto das circunstâncias que conformam a unicidade de uma situação histórica” (N. M. LACERDA 1993, 48). Sem ter a intenção de estender a discussão de Lacerda sobre a questão dos *interesses*, resguarda a eminência das motivações econômicas, mas sem descartar as questões político-ideológicas que, na perspectiva da autora estão imbricadas com a primeira, em um todo indissociável.



quando os elementos da cidade (a terra, as edificações, etc.), transfigurados como mercadoria, se destinam imediatamente à troca. Lefèbvre (2001) já alertava quanto à importância dessa questão, ao destacar que a principal contradição espacial da sociedade urbana está no conflito entre os interesses organizados em torno dos valores de uso do espaço social (espaço personalizado e coletivizado das relações comunitárias) e os interesses em torno do espaço abstrato do desenvolvimento imobiliário e da administração estatal. Contudo, a reflexão baseada em uma dicotomia estrutural (uso *versus* troca) talvez empobreça a análise sobre a produção do espaço, por reduzi-la ao conflito localizacional entre o espaço absoluto (dos valores de troca) e o espaço social (dos valores de uso) e por não possibilitar uma análise mais profunda da complexa interação dos agentes urbanos na produção desses valores.

### **1.3.2 Os agentes modeladores e o seu papel na produção do espaço rural-urbano**

As lógicas e as formas de atuação dos agentes modeladores do espaço rural-urbano foram resgatadas de maneira breve nos Quadro 1.6 e Quadro 1.7, um organiza reflexões de autores nacionais e outro, de autores internacionais. A sistematização aqui apresentada tem fins exclusivamente didáticos. A partir dos quadros buscou-se a compreensão das diferenças entre as abordagens de autores mais tradicionais referenciados sobre o tema em tela. É claro que em uma realidade tão complexa como a rural-urbana, não se espera apreender a complexa trama de relações, alianças que se estabelecem. Como ressalva Correa:

*“A ação destes agentes é complexa, deriva da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e dos conflitos de classe que dela emergem”.*  
(CORRÊA 1979, 11)

As lacunas existentes nos quadros decorrem não só das diferenças entre as abordagens, assim como, e especificamente, do fato de algumas dessas contribuições se referirem restritivamente a alguns campos de atuação. Apesar de todas essas abordagens estarem referenciadas pelas perspectivas da economia política Marxista, no que se refere à produção do espaço, as diferenças se evidenciam por conta do privilégio de algumas questões, tais como: renda fundiária, conflitos entre classes, etc.



Algumas questões amplas podem ser ressaltadas a partir de tais contribuições. Em relação ao trabalho de Harvey (1989 b: 11), é importante evidenciar que, na análise de padrões espaciais, ele propõe discutir a maneira como os agentes determinam o valor de uso e de troca do solo urbano. Esse processo de determinação dos valores do solo é fundamental para se distinguir o papel que cada agente assume face ao contexto socioeconômico-espacial em que está inserido. Em áreas de transição, verifica-se, por exemplo, que o proprietário fundiário pode estar interessado no valor de troca, muitas vezes transformando-se em empreendedor de loteamentos, ou pode estar apenas interessado no valor de uso, quando tem a granja como moradia.

Nora Clichevsky (1975), em seu estudo sobre o crescimento periférico de Buenos Aires, fornece algumas pistas relacionadas com a atuação dos proprietários rurais na especulação do solo na periferia rural-urbana. Esses proprietários assumem a função de promoção de empreendimentos imobiliários a partir de loteamentos, o que se assemelha ao processo do *granjismo* em áreas de transição.

Finalmente, as reivindicações de Bourne (1971) quanto à necessidade de análise dos comportamentos dos agentes (individuais ou corporações) que estão envolvidos na produção da habitação, desperta o interesse quanto às contingências e circunstâncias específicas que envolvem as decisões desses agentes e as suas formas de regulação, regras e instituições que se estabelecem ao longo de suas atuações.



**Quadro 1.6 - Agentes modeladores do espaço - quadro de contribuições - contexto nacional:**

<b>classificação geral AGENTES</b>	<b>Ribeiro (1997)</b>	<b>Corrêa (1979)</b>	<b>Azevedo (1982)</b>	<b>Bahiana (1978)</b>
ESTADO	Estado	Estado	Poder público	Zona pública (Estado)
AGENTES QUE RENTABILIZAM CAPITAIS POR MEIO DE INVESTIMENTOS NO AMBINTE CONSTRUÍDO	Incorporador  Construtor. Investidor imobiliário. Financiador.	Promotores imobiliários.	Incorporador imobiliário. Escritórios de planejamento. Empresas de construção. Agências financeiras. Corretores de imóveis.	Indústria imobiliária.  Indústria da construção civil.
PROPRIETÁRIOS FUNDIÁRIOS	Proprietário da terra	Proprietários fundiários	Proprietários urbanos	Proprietários do solo - sejam rurais, sejam urbanos
AGENTES QUE CONSOMEM ESPAÇO COMO SUPORTE PARA PRODUÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	Agentes que demandam o solo urbano para a produção e circulação de mercadorias	Proprietários dos meios de produção		Proprietários industriais
USUÁRIOS / HABITANTES / CONSUMIDORES		Grupos sociais excluídos	Comprador imobiliário	Morador (proprietário ou inquilino)

Fonte: (MIRANDA, Urbanização e dispersão: as granjas e a organização espacial em Carpina PE 1997)



**Quadro 1.7- Agentes modeladores do espaço, contribuições - contexto Internacional:**

<b>classificação geral AGENTES</b>	<b>Harvey (1980)</b>	<b>Clichevsky (1975)</b>	<b>Bourne (1971)</b>
ESTADO	Instituições governamentais. Intervêm direta ou indiretamente no mercado imobiliário por meio de mecanismos instrumentais de controle.		Agencias do estado.
AGENTES QUE RENTABILIZAM CAPITAIS POR MEIO DE INVESTIMENTOS NO AMBIENTE CONSTRUÍDO	Agentes imobiliários, industriais construtores civis Regem a especulação fundiária e imobiliária.  Instituições financeiras. Financiamento para a aquisição ou construção do imóvel.	Empresas urbanizadoras e/ou comercializadoras lideram o mercado do solo urbano.  Investidores independentes. Podem ou não estar ligados a empresas imobiliárias.	Agencias financiadoras, construtores, agentes de desenvolvimento, especuladores.
PROPRIETÁRIOS FUNDIÁRIOS	Proprietários da terra e de imóveis.	Proprietários rurais. Especulam com o solo rural na periferia rural-urbana.	Proprietários da terra.
USUÁRIOS HABITANTES CONSUMIDORES	Proprietários individuais de residência ou inquilinos. Preocupados com o valor de uso do imóvel.		Consumidores.

Fonte: (MIRANDA, Urbanização e dispersão: as granjas e a organização espacial em Carpina PE 1997)



As contribuições apresentadas no Quadro 1.6, assim como as do Quadro 1.7, chamam a atenção para algumas questões pertinentes à formação das áreas de transição rural-urbana, em função da abrangência de suas preocupações, relacionadas com a produção do espaço ou mais restritas ao mercado fundiário / imobiliário, essas contribuições foram divididas em dois blocos:

a) Corrêa e Bahiana ressaltam as articulações e os conflitos entre os agentes, ao analisarem processo de produção do espaço de forma mais ampla. Especificamente, o primeiro preocupa-se com a luta dos agentes pela posse do solo urbano e suas diferentes estratégias; resalta a necessidade de analisar os condicionantes estruturais das ações dos agentes: a dinâmica de acumulação de capitais, as necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e os conflitos de classe que dela emergem. Essa preocupação alimenta ainda mais a idéia de que há diversas possibilidades de atuação para esses agentes, e de que é necessário verificar como elas se concretizam em cada contexto socioespacial.

b) Bahiana, no intuito de estruturar um quadro sobre os agentes modeladores e suas práticas, resgata os estudos de Form, Harvey, Capel, Clichevsky e Borja sobre quem são os agentes modeladores do espaço urbano e suas estratégias socioespaciais:

- Form (1971) sugere a idéia de um estudo do uso do solo urbano em termos de estrutura social, quando analisa alianças e os conflitos entre os agentes. Esse autor define como principais agentes: a indústria imobiliária, que controla os valores e organiza um mercado do solo urbano; os proprietários industriais, que procuram maximizar uma localização em termos de custos mínimos de transferência, tanto de matéria-prima quanto de mão-de-obra e distribuição; os proprietários individuais e os inquilinos - cuja a preocupação básica é ressaltar a qualidade do ambiente onde vivem; e o setor público - mediador entre os demais agentes, que decide em função de sua capacidade de formular leis e posturas;

- Harvey (1980) sugere que se deve estudar a produção do espaço urbano, AO considerar os atores que operam no mercado do solo e que definem a implantação de equipamentos coletivos. Destaquem-se os agentes: os proprietários individuais de residência ou inquilinos - preocupados com o valor de uso do imóvel; os agentes imobiliários - regem a especulação fundiária e imobiliária; os proprietários da terra e de imóveis; a indústria da construção civil; as instituições financeiras - financiamento para a aquisição ou construção



do imóvel; e as instituições governamentais – que intervêm direta ou indiretamente no mercado imobiliário mediante mecanismos instrumentais de controle;

- Capel (1975) examina a lógica do desenvolvimento urbano espanhol, e ressalta que espaço está submetido ao controle de organizações e de grupos inseridos no mercado imobiliário. Define como agentes: os grandes empresas industriais e de serviços – que procuram a localização ótima com um mínimo de custos de transferência; os proprietários do solo – que procuram o uso mais rentável possível da terra por meio de mecanismos da especulação por vias legais e ilegais; os agentes imobiliários do solo; os agentes imobiliários e as empresas construtoras – que produzem moradias para as diversas classes e manipulam esse mercado, e o Estado - agente duplo que exhibe uma postura parcial: favorece grupos e, em outros momentos, é o mediador dos conflitos;

- Clichevsky (1975) considera como agentes: os proprietários rurais – que especulam com o solo rural na periferia rural-urbana; os investidores independentes – que podem, ou não, estar ligados a empresas imobiliárias, e as empresas urbanizadoras e/ou comercializadoras que, lideram o mercado do solo urbano;

- Borja (1996), preocupado com os conflitos e as contradições gerados pelo desenvolvimento urbano nas economias de mercado, identifica como agentes urbanos dominantes: a população, os agentes capitalistas privados e o Estado. Ressalta a importância de analisar três tipos de conflitos básicos entre eles: i) agentes urbanos dominantes x população; ii) agentes capitalistas privados x Estado; iii) agentes capitalistas x agentes capitalistas;

As perspectivas dos geógrafos brasileiros despertam a atenção para a mediação, inerente a qualquer processo espacial, entre as *determinações estruturais* socioeconômicas e as práticas dos agentes a partir de contextos socioespaciais específicos, como questão essencial para o estudo dos processos espaciais na áreas de transição rural-urbana;

Azevedo (1982) e Ribeiro (1997) que compõem o segundo bloco de contribuições, privilegiam a análise dos agentes no contexto do mercado fundiário / imobiliário. O primeiro analisa o papel dos diferentes agentes para a contextualização das dificuldades enfrentadas pelo poder público na formulação e implementação de políticas habitacionais voltadas para as populações de baixa renda. Portanto, além das determinações estruturais



do sistema, o Estado tem como condicionantes as atuações dos outros agentes, e isso fica evidente nas transformações das áreas de transição rural-urbana em áreas de transição, a partir, por exemplo, das articulações entre o Estado e os proprietários de terras;

Ribeiro discute como se articulam os agentes envolvidos na produção e apropriação do espaço, com o objetivo de analisar o processo de formação do mercado imobiliário na cidade do Rio de Janeiro. Dá especial atenção à questão da formação de submercados imobiliários. Nas últimas décadas, a aceleração na reestruturação do mercado nas áreas de transição, em função das práticas dos agentes, principalmente do proprietário fundiário, provocou uma diversificação na divisão econômica e social do espaço e, conseqüentemente, a formação de submercados destinados a diferentes grupos de renda, mesmo que as classes média e alta tenham sido privilegiadas.

De forma geral, os agentes envolvidos com a gestão, apropriação e produção do espaço têm diferentes *interesses*, nem sempre identificáveis com exatidão. Com o objetivo de estruturar um *referencial* básico sobre as práticas espaciais dos agentes modeladores e respectivas práticas, são tecidas algumas considerações gerais a partir das reflexões / orientações teóricas acima citadas, sem a pretensão de simplificar esses interesses e a dimensão política das atuações e dos comportamentos e produtos a eles relacionados.

### **1.3.3 Os campos de interesse para efetivação da política de desenvolvimento urbano e habitacional**

A efetivação da política de desenvolvimento urbano depende da coordenação e mediação de diferentes interesses que se manifestam no jogo da produção do espaço, mais restritamente na produção do espaço rural-urbano. Podem ser mencionados alguns campos básicos de interesse:

- *Produção e circulação de mercadorias* (espaço como suporte para a produção / comercialização e circulação de produtos); proprietários dos meios de produção - Industriais e grandes empresas comerciais e de serviços interessam-se pelos requisitos locais específicos às suas atividades produtivas e produzem seu próprio espaço, como suporte para essas atividades;



- *Apropriação da renda da terra* (loteamento de terras para venda, aluguel de terras, e a *retenção* especulativa da terra). Por existirem vários tipos de proprietários fundiários com interesses diferenciados, diversas são as formas de apropriação do espaço com o intuito de auferir renda passíveis de apreensão. Pode-se, contudo, destacar as três principais, que seriam: a *retenção* de terras ociosas ou subutilizadas para fins especulativos; o loteamento de terras para venda; o aluguel de terras para outro agente modelador.

- *Produção mercantil de ambiente construído / bem imóvel* (circuito secundário - produção de ambiente construído, de objetos imobiliários, promoção imobiliária). Os agentes envolvidos nessa produção rentabilizam capitais por meio da produção e circulação de objetos imobiliários, ao buscarem juros e lucro com a da construção (L. C. RIBEIRO 1997, 40). Os principais agentes são: *promotores imobiliários, construtores, agências financiadoras, corretores de imóveis*. O *promotor imobiliário* tem como função, segundo Topalov (1974), a gestão do capital de circulação necessário à rotação do capital industrial engajado na produção de habitação, ou seja, a transformação do capital dinheiro em mercadoria, mesmo que não seja o proprietário jurídico do capital de circulação.

A gestão do capital de circulação destinado ao financiamento da produção de ambiente construído é exercida pelo incorporador, que compra a terra e controla a transformação material de seu uso por meio do planejamento da operação, que se inicia com os estudos de viabilidade técnica do empreendimento e a contratação da construtora, até chegar à comercialização dos imóveis.

A necessidade de uma cadeia de ações de viabilidade econômica e técnica mais complexa dá-se a partir de lançamentos imobiliários de grande porte, o que requer um conjunto de contratos jurídico-comerciais e de uma série de prestações de serviços financeiros, de planejamento de vendas, propaganda e corretagem. Topalov distingue as seguintes funções que compõem tal cadeia: a) *financiamento* - levantamento do capital monetário inicial; b) *promoção* - gestão desse capital na sua fase da transformação em mercadorias; c) *estudo técnico* - viabilidade técnica da obra; d) *construção* - processo de construção da obra e suas possíveis subcontratações; e) *comercialização* - transformação final do capital mercadoria em capital monetário.



- *Produção privada e gestão de infra-estruturas, equipamentos e serviços públicos* (transportes coletivos, saneamento, lixo, etc.). Existe um conjunto de capitais cujo objeto específico de valorização consiste na produção e reprodução do ambiente construído. Essas empresas produzem, em geral sob a encomenda do Estado, toda a infra-estrutura urbana — sistema viário, redes de abastecimento de energia, água, coleta de esgotos, etc. A agenda de contratação de obras públicas pelo Estado responde não apenas às necessidades da população, mas também aos interesses econômicos específicos das empreiteiras;

- *Produção não-mercantil para uso* (ambiente construído como um meio de reprodução, produção formal ou informal-ilegal / manufatureira ou autoconstrução). A lógica dominante no sistema de produção não-mercantil é determinada pela utilidade e pela disponibilidade de recursos do consumidor (L. C. RIBEIRO 1997, 40), que empreende a construção de seus espaços, normalmente a moradia, contratando serviços ou por meio de autoconstrução. Devem ser destacados para a realidade brasileira, os Grupos Sociais (CORRÊA 1995, 29), que dificilmente entram em contato com a promoção capitalista privada e, se não obtiverem habitação via Estado, acabam ocupando, na maioria das vezes ilegalmente, áreas com grandes problemas quanto à habitabilidade, cortiços, habitações deterioradas, ou produzem seu próprio espaço com moradias auto-construídas, nos loteamentos periféricos e favelas.

- *Regulação e Intervenção Pública*<sup>30</sup> (controle sobre o uso e ocupação do solo, investimentos na estruturação do espaço - implantação da infra-estrutura e serviços e equipamento públicos, e financiamento ou promoção direta de moradia). A atuação do Estado sobre o espaço, no nível municipal, dá-se sob duas formas básicas: regulação do desenvolvimento do uso da terra, a partir de uma divisão territorial que necessita de

---

<sup>30</sup> No âmbito do desenvolvimento urbano capitalista, a intervenção do Estado no espaço tem dois efeitos principais sobre o processo de acumulação de capital: suas atividades transferem os custos de reprodução da força de trabalho para a sociedade como um todo, via mecanismo de finança pública, e seus gastos detêm a queda da taxa de lucro, ao investir *a fundo perdido* no setor público. A atuação do Estado tem se caracterizado como complexa e contraditória: ao mesmo tempo em que se encarrega de intervenções voltadas para a reprodução da força de trabalho – a partir da distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivo -, realiza obras de infra-estrutura que promovem a expansão da atividade econômica e que acentuam os processos de valorização diferencial entre as áreas da cidade, que contribui para a segregação urbana.



procedimentos de controle sobre as áreas decorrentes dessa divisão; investimentos na produção do espaço com a implantação da infra-estrutura e serviços (equipamentos públicos), e do financiamento ou promoção direta de habitação, transferindo parte dos custos de reprodução da força de trabalho para a sociedade como um todo.<sup>31</sup>

A produção do ambiente construído tem uma dinâmica específica que está associada com o processo de acumulação, cujas discontinuidades e rupturas transcendem a própria ação do Estado, por mais essencial que ela seja para essa dinâmica; contudo, o Estado é o *locus* privilegiado onde as estratégias de acumulação e os projetos hegemônicos se articulam ou entram em conflito - arena dos conflitos entre frações, classes e setores. O Estado<sup>32</sup> é o produto e a expressão de um sistema social em que determinadas estruturas e forças predominam. A política urbana, por meio de planos e programas, e também pela criação de mecanismos institucionais, reflete os interesses e necessidades conflitivos entre os diferentes grupos sociais, bem como o diferente acesso das classes, grupos e indivíduos ao processo decisório, e envolve um conjunto de ações interligadas - de diversos órgãos governamentais<sup>33</sup>.

Para tornar mais complexo ainda o quadro, o Estado é organizado em diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), em divisões administrativas (órgãos setoriais, empresas públicas, etc.), e os produtos da sua ação estão distantes de se apresentar organizados. Além disso, os níveis de governo e as instituições competem entre si pelos recursos disponíveis e pelas decisões quanto ao seu destino, setores e grupos a serem beneficiados.

---

<sup>31</sup> O investimento nos *meios de consumo coletivo* (transportes coletivos, assistência hospitalar etc.) tem a finalidade de rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho e aumentar a sua produtividade. Implica, assim, uma redução de custo de capital constante das empresas individuais, ao participar do processo de acumulação dos diversos capitais.

<sup>32</sup> O Estado não é neutro - uma “*condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe*”, (POULANTZAS 1985, 147) tende, por isso, a produzir de ações, intervenções conformes os interesses dos grupos e classes dominantes, que dispõem de mais recursos e maior capacidade de influência.

<sup>33</sup> As decisões podem ser organizadas em níveis: formulação da política; determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias; elaboração de planos, programas e projetos; alocação de recursos e administração de operações; execução das ações; avaliação dos resultados.



As desigualdades socioeconômicas refletem-se também no acesso às esferas governamentais, executoras das políticas públicas. Os Governos já são estruturados a partir de articulações dinâmicas de forças que terão alguns de seus interesses privilegiados, e as esferas e agentes governamentais são pressionados pelos setores mais organizados e mais poderosos, que vêm tendo, historicamente, maiores possibilidades de colocar seus interesses na agenda governamental, influenciando as decisões, a definição das prioridades e a distribuição dos investimentos.

A atuação do Estado foi, historicamente, permeável à influência dos interesses dos proprietários fundiários e de agentes que rentabilizam capital a partir dos investimentos no ambiente construído, com a criação de ambientes como suporte material necessário à acumulação a partir de planos de desenvolvimento de obras de infra-estrutura e serviços, equipamentos públicos e omissão em relação à regulação das propriedades urbanas, os mercados fundiário e imobiliário, as legislações elitistas da própria política habitacional, o que contribuiu decisivamente para o quadro de acentuadas desigualdades socioespaciais que caracteriza o processo de urbanização brasileiro.

No capítulo seguinte observar-se-á como se estruturou o estado brasileiro e correlativamente o Planejamento Urbano nas principais aglomerações. Esse resgate objetiva mostrar que todas as metodologias de planejamento no Brasil, consolidaram uma forma de olhar a cidade fragmentada, permeada por interesses e condicionada pela idéia do desenvolvimento econômico. A relação histórica entre poder político (governamental) e patrimonialismo consolidou um significativo obstáculo para que se efetivasse uma regulação mais favorável aos interesses coletivos e públicos, de modo a permitir uma distribuição dos investimentos públicos de forma mais equilibrada e socialmente justa. Como ressalta Cristian Topalov (1997: 23), o Planejamento Urbano surgiu no século XIX, preocupado com a "*terapia para a cidade enferma*". Ou seja, a Questão Urbana emerge como uma transformação da questão Social - é traz consigo o ideal reformador. No Brasil, entretanto, apesar de importador dos ideários europeus, o padrão deveria submeter a *questão social* às idéias de *Modernização, desenvolvimento e construção da nacionalidade*, portanto *idéias* importadas e implementadas *fora do lugar*. (CARDOSO e RIBEIRO 1994).



## 2 O planejamento urbano-metropolitano e as áreas de transição rural-urbanas

*Para orientar, enquadrar, regular e gerir o planeamento, e mais geralmente o urbanismo no sentido alargado em que foram utilizadas a palavra, devem mobilizar-se instrumentos capazes de admitir flutuações, criatividade, incerteza, contradição, ambiguidade, imprecisão. O urbanismo terá, de alguma forma, de passar do “planeamento estratégico” à “gestão estratégica” (ASHER 1995, 150).*

A atuação do Estado nas cidades brasileiras engendrou formas modernas e arcaicas de intervenção nas cidades e nas metrópoles, oscilando entre planos e intervenções tecnocráticas / idealistas para a modernização das cidades (Planejamento Convencional ou Físico-Territorial Moderno) e a gestão reativa dos problemas urbanos e metropolitanos a partir de ações fragmentadas. Tanto o planejamento urbano-metropolitano quanto a gestão reativa se refletiram em ações, predominantemente restritas, e atingiram as cidades / metrópoles de modo parcial, privilegiando as áreas centrais, e com omissão em relação à maior parte dos territórios, dentre eles as áreas de transição rural-urbana. Essas, historicamente, foram transformadas principalmente em função dos interesses dos proprietários fundiários e dos agentes imobiliários. Houve pouquíssima regulação estatal, quadro que só se alterou mais recentemente em função da emergência da questão ambiental.

As formas de intervenção estatal, que serão resgatas em breves apontamentos sobre o processo de planejamento urbano-metropolitano no Brasil, tiveram lugar em contextos políticos ora autoritários, ora populistas, sem que a sociedade civil participasse de forma significativa das discussões sobre os projetos e intervenções definidos para as metrópoles.

É importante ressaltar que as atividades de planejar e gerir a cidade não são exclusividade do Estado; afinal, os diversos agentes modeladores do espaço elaboram estratégias e implementam ações a partir delas, em um ambiente de disputas, conflitos e algumas articulações. Vale registrar ainda que as ações dos agentes governamentais foram,



historicamente, influenciadas por agentes mais organizados e com maior poder político e / ou econômico, principalmente os proprietários fundiários os agentes imobiliários e os prestadores de serviços urbanos, o que contribuiu decisivamente para a estruturação das desigualdades socioterritoriais das cidades brasileiras. A valorização das propriedades fundiárias e dos investimentos imobiliários nas cidades se constituiu em uma das principais referências para orientar a localização das intervenções públicas, principalmente as obras de infra-estrutura.

Essas questões serão mais detalhadamente discutidas no capítulo que se inicia, e ainda, as possibilidades e dificuldades para a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da cidade, bem como as competências e responsabilidades dos entes federativos na gestão do território rural-urbano.

## **2.1 O planejamento metropolitano: do higienismo ao regime militar**

Contradição, contraponto ou complemento ao viés tecnocrático do planejamento urbano-metropolitano idealista e modernizante, um padrão reativo-imediatista acabou por predominar na gestão pública das cidades e das metrópoles. Cardoso e Ribeiro (1994: 53) destacam que:

*“as idéias e formas de Planejamento foram importadas e adaptadas aos casos brasileiros em diferentes tempos. O seu padrão deveria submeter a questão social às idéias de Modernização, desenvolvimento e construção da nacionalidade. Portanto dando um caráter distinto a discussão sobre o urbano no Brasil.”*

Para fortalecer esse padrão, é importante reconhecer que as questões públicas e os interesses privados (econômicos, locais e corporativos) interagem em um padrão pouco coordenado e contingente, refletindo as relações e práticas contraditórias que interagem com o modo capitalista de produção espacial e, também, com um contexto nacional de baixa institucionalidade e de históricas práticas particularistas (tradições de alta personalização). Esse padrão expressou-se em ações dominadas pela imprevisão, administração dos recursos e problemas no curto e no médio prazo, com reações



espasmódicas para enfrentar os problemas urbano-metropolitanos, com graus variados de desconsideração dos planos e dos instrumentos normativos e de instabilidade do funcionamento das instâncias técnicas. O Estado acabou tendo de dar respostas às demandas sociais e às pressões políticas, para contemplar, mesmo de modo desigual, interesses diversos, inclusive a pressão das populações de baixa renda pela necessidade de moradia, por serviços e equipamentos<sup>34</sup>.

O conjunto de ideários no âmbito do planejamento urbano-metropolitano no século passado, embora se considerando a diversidade de fundamentos, tendências e formulações, como se verá a seguir, tem algumas características comuns que se acomodaram a diferentes conjunturas, quais sejam: i) a concepção do planejamento como atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a *cidade ideal*, fundamentadas na imagem desejada em um futuro, ao ressaltar idéias de modernização e desenvolvimento e, em alguns momentos, de construção da nacionalidade; ii) as metodologias e proposições baseavam-se em critérios de racionalidade, o que restringia as causas da problemática social a fatores de ordem técnica; iii) o ordenamento do território restrito às áreas centrais e às áreas de maior interesse de agentes com maior poder econômico e / ou político; iv) a articulação com um complexo aparato regulatório *elitista* (leis de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, código de obras, etc.), omissos em relação à regulação das propriedades e do mercado imobiliário, e com parâmetros distantes das reais condições de produção da cidade<sup>35</sup>.

O planejamento urbano moderno não foi *neutro*, por mais que o discurso enfatizasse a racionalidade, considerando-se que esteve condicionado pelas circunstâncias sociais, econômicas e políticas, e foi, predominantemente, realizado pelo Estado que tende a contribuir para a reprodução da ordem social vigente e a atender aos interesses dos grupos

---

<sup>34</sup> Atualmente, as instâncias de gestão participativa também são instáveis em seu funcionamento e efetividade.

<sup>35</sup> A função da lei é estabelecer padrões ideais, ao tratar a cidade como objeto técnico, ignorando as condições socioeconômicas desiguais da produção do espaço, acarretou a convivência entre a cidade legal, formal, com irregularidades menores, ocupada por segmentos com rendas e riquezas maiores e a cidade ilegal, ignorada ou considerada como obstáculo ao desenvolvimento, ocupada pelos segmentos de piores condições socioeconômicas.



dominantes na sociedade. Contudo, o processo de planejamento, como qualquer construção social, estará sempre aberto a disputas, mesmo que desiguais, em seu sentido e nas suas formas de implementação.

Outra questão fundamental que alicerça esse padrão reativo-imediatista na gestão estatal das cidades está relacionada com a organização do Estado, a partir de uma estrutura fragmentada e especializada, que se rebate em níveis diferentes de governo (federal, estadual, metropolitano e municipal), em divisões administrativas (órgãos setoriais, empresas públicas etc.), o que acarreta produtos desarticulados, fragmentados e, normalmente, pouco abrangentes. Além disso, os níveis de governo e as instituições competem entre si pelos recursos disponíveis e pelas decisões quanto ao seu destino (setores, grupos e territórios a serem beneficiados). A imprecisão das definições de competências bem como as dificuldades de coordenação em termos de integração dos esforços setoriais acarretaram várias políticas setoriais desarticuladas.

Alguns registros históricos serão apresentados a seguir como subsídios para a compreensão dos processos de estruturação da Região Metropolitana do Recife e das condições de suas áreas de transição rural-urbana em um contexto de histórica apartação entre planejamento, gestão, leis e políticas de desenvolvimento urbano-metropolitano.

### **2.1.1 A cidade moderna e higienizada**

No século passado, a omissão do Estado, em relação à questão fundiária preservou alianças que sustentavam o poder político. O aparato regulatório que é erigido após 1850 favoreceu a preservação / concentração das grandes propriedades em detrimento da ampliação do acesso para uma parcela maior da sociedade. No contexto de transição entre o II Império e a República Velha - final do século XIX, as cidades brasileiras constituíam um sistema funcionalmente especializado, tendo uma hierarquização básica definida pelas funções econômicas relacionadas com o modelo agro-exportador: por um lado, os grandes núcleos portuários, sedes de intermediação financeira e comercial e, de outro, as pequenas vilas e cidades do interior, que exerciam o papel de entrepostos comerciais.



O Recife não era diferente. Tinha nesse período uma estrutura urbana definida pelo porto e pelos pequenos núcleos autônomos representados pelos antigos engenhos. Os núcleos dos antigos engenhos tiveram importância fundamental para o desenvolvimento posterior da cidade a partir das povoações decorrentes: Torre, Madalena, Casa Forte, Monteiro, Apipucos, Dois Irmãos, Beberibe e Jiquiá, nesse período compunham uma interlandia rural claramente definida por suas relações com a cidade-porto.<sup>36</sup>

Os núcleos periféricos integrantes da estrutura urbana, juntamente com o porto e as áreas centrais, foram gradativamente incorporados à expansão das áreas centrais mediante uma série de estradas carroçáveis que se tornariam, posteriormente, as principais vias da cidade e da região metropolitana. O que poderia ser correspondente às atuais áreas de transição rural-urbana eram áreas de expansão das áreas centrais e das nucleações que se formavam nas terras dos engenhos.

No quadro da República Velha, a intervenção do Estado na organização do espaço materializava-se enquanto um conjunto assistemático de ações de saúde pública. O urbano constituía ainda, tão-somente, o lugar da distribuição e intermediação comercial e financeira - corredor de exportação e importação; o campo ainda era o *locus* do poder.<sup>37</sup>

Alguns fatores foram fundamentais para a ampliação das funções do Estado em relação à questão urbana: o início das migrações campo-cidade;<sup>38</sup> e também a emergência de um mercado de terras. Essa ampliação quanto ao desenvolvimento urbano materializou-se, já no início do século XX, em grandes intervenções de renovação urbana em algumas cidades

---

<sup>36</sup> A estrutura urbana do Recife, que pode ser claramente percebida no início do século XX, era definida: pelo porto e todas suas atividades complementares concentrados no bairro do Recife; pelo núcleo central, densamente edificado, nos quais se concentravam o comércio e a administração pública; pelos núcleos periféricos originados das antigas povoações dos engenhos, aos poucos incorporados pelo crescimento do centro, como Torre, Madalena, Casa Forte, Monteiro, Apipucos, Dois Irmãos, Beberibe e Jiquiá. S povoações ligavam-se ao centro urbanizado por meio de uma série de estradas carroçáveis que se tornariam, posteriormente, as principais vias da cidade.

<sup>37</sup> As elites (agrárias) olhavam para as cidades como espaços de desordem social e política.

<sup>38</sup> Algumas questões foram fundamentais para a migração campo-cidade: a substituição das relações sociais escravocratas pela utilização da mão-de-obra imigrante; a acentuação de desequilíbrios intra-regionais e inter-regionais; a decomposição do complexo rural, com a liberação de mão-de-obra; a concentração da força de trabalho nos centros urbanos.



brasileiras, inspiradas nas experiências internacionais, com uma evidente conotação ideológica refletida nas intenções e ações de modernizar a cidade<sup>39</sup> para adequá-la ao desenvolvimento urbano-industrial.

As áreas centrais começam a se expandir aumentando a mancha urbana. Diversas intervenções foram importantes nesse período para a articulação das áreas centrais com os núcleos periféricos: i) em 1914, o sistema de transporte coletivo de bondes de burro foi substituído por bondes de tração elétrica; e ii) a modernização, calçamento e retificação do traçado de antigos largos e praças suburbanos. Uma parcela da elite local aos poucos migrava para os subúrbios em busca das amenidades locais, o que contribuiu para a consolidação e ampliação de alguns núcleos periféricos, em um processo de interligação com o núcleo central, levando-se em conta que a população pobre já morava nos arredores desses núcleos.

A habitação, nesse momento e em âmbito nacional, começa a se converter em um objeto privilegiado de atuação de diversos agentes, capital industrial, construtores e Estado, a partir de vilas operárias. Contando com incentivos do Estado, algumas Vilas Operárias foram construídas no entorno das áreas centrais do Recife, como as Vilas da Macaxeira e da Torre. Nesse contexto ainda, foi criada, a Fundação da Casa Operária, em 1924, que construiu quatro vilas operárias para aluguel. A partir desse período, também, a questão urbana e, especificamente, a habitacional começa a se tornar objeto de luta e reivindicações.

### **2.1.2 A emergência da questão urbana**

Com a emergência do sistema urbano-industrial, na década de 1930 - início da ditadura de Getúlio Vargas -, o Estado passa a centralizar as relações econômicas, políticas e sociais.

---

<sup>39</sup> No Recife, no início do século XX, foram implantados: i) uma ampla reforma urbana no bairro portuário, o que significou a demolição do antigo traçado colonial português e a construção de modernos edifícios, em estilo eclético, para abrigar instituições financeiras e comerciais; e ii) o Plano de Saneamento do Recife, planejado e coordenado pelo engenheiro Saturnino de Brito, entre 1909 e 1915, o qual promoveu a construção de sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento d'água.



Algumas questões tornam-se evidentes: i) o crescimento urbano acelerado – com a formação de grandes núcleos urbanos concentradores das atividades produtivas e da força de trabalho; ii) uma intensa migração, agravada pela liberação da mão-de-obra rural; iii) a pobreza que passa a ser considerada como principal obstáculo à modernização e à constituição da nacionalidade; e iv) um ambiente de ebulição cultural, intelectual e científica, favorável também a debates sobre planos, propostas, estudos, sugestões e formulações teóricas, visando à construção de uma cidade moderna.

O Recife, neste período, foi objeto de uma série de estudos, planos, pareceres e formulações do urbanismo moderno. Dentre os planos produzidos, sobressaem: o Plano de Remodelação do Bairro de Santo Antônio (1927), de Domingos Ferreira; o Plano de Remodelação e Extensão da Cidade do Recife (1932), de Atílio Corrêa Lima, e as sugestões ao Plano de Reforma do Recife (1943), de Ulhôa Cintra. Alguns planos estiveram restritos espacialmente à modernização de áreas centrais, enquanto outros, como o de Ulhôa Cintra, já apontavam para a estruturação metropolitana.

A questão sanitária passou para o segundo plano e a questão urbana, com mais ênfase na questão da moradia, assumiu papel de fator econômico estratégico para a industrialização do país e símbolo de amparo e da valorização do trabalhador, tornando-se a principal base de sustentação política<sup>40</sup>. Todo esse processo se rebateu, também, em âmbito local, a partir da construção de algumas vilas populares pelo governador Carlos de Lima Cavalcanti (1930-35).

No período de 1920-40, o Recife registrou um crescimento populacional de 46%, sem o acompanhamento da oferta de bens e serviços coletivos. Em função da urbanização acelerada, as áreas conquistadas pelos mocambos tornam-se valorizadas. A erradicação dos mocambos das áreas centrais começa a se tornar a principal diretriz das políticas urbanas. O Censo dos Mocambos, de 1939, revelou que quase metade da população do Recife, 164.837 habitantes, era constituída de “mocambeiros”, distribuídos em 45.581 mocambos.

---

<sup>40</sup> Nas representações das elites do Estado Novo, o desenvolvimento de políticas sociais no campo do consumo habitacional tinha, portanto, sentido estratégico, pois, ao mesmo tempo, aumentava a capacidade de trabalho e produzia a paz social pela preservação da família.



Em 1939, foi criada a “Liga Social Contra o Mocambo”, pelo governo estadual - interventor Agamenon Magalhães, que contava com contribuições de empresas e entidades classistas. Foram construídas apenas 5.415 casas, o que representava 16,6% dos mocambos existentes. Aqueles que não conseguiram lugar nas vilas acabaram ocupando áreas mais distantes, inclusive áreas de transição rural-urbana e os morros da zona norte que, por sua acentuada declividade, ofereciam poucos atrativos.

A habitação acaba por se consolidar como objeto de uma política pública mais abrangente, mediante a criação, pelo Decreto-lei n.º 9.218, de 1º de maio de 1946, da Fundação da Casa Popular (FCP), como o primeiro órgão, em âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências para as populações pobres. Nesse mesmo contexto, o governo interferiu no mercado de locação (1942) ao congelar todos os aluguéis por meio da Lei do Inquilinato, com o objetivo de atrair investimentos da construção civil para o processo de industrialização.

A estratégia de acumulação substitutiva de importações, que caracterizou os anos 1940 e 50, ao transferir a renda do campo para a cidade e ao acelerar a acumulação industrial, promoveu uma rápida urbanização do espaço nacional e contribuiu para os processos de metropolização das grandes cidades brasileiras.

Entre 1940 a 1960, a emergência do crédito imobiliário e também dos incorporadores privados contribuiu, associada às políticas habitacionais, para que a casa própria se consolidasse como forma principal de acesso à habitação.<sup>41</sup> A reboque de um processo embrionário de metropolização decorrente do processo de industrialização-urbanização acelerada, intensifica-se, nas grandes cidades brasileiras, um contínuo esgarçamento de seus territórios com a ocupação nas periferias e das áreas de transição rural-urbana<sup>42</sup> pela população pobre. Parte da ocupação da periferia e das áreas de transição rural-urbana deu-se de modo inadequado, em áreas de alagados e de encostas, insuficientemente infra-

---

<sup>41</sup> Entretanto, os segmentos de baixa renda não tinham como adquirir uma casa própria nas condições do mercado. Suas opções eram: a autoconstrução, na periferia ou na favela, ou o cortiço.

<sup>42</sup> A atuação do Estado, ao erradicar favelas das áreas centrais, investir em transporte coletivo e abrir caminho para o setor imobiliário, foi decisiva para o processo de periferização.



estruturadas, e contribuiu para os graves problemas da região metropolitana, relativos principalmente, ao saneamento, à degradação e ao risco ambiental.

A modernização continuava a ser idealizada e implantada parcialmente na metrópole recifense. O Diretor de Obras da prefeitura de São Paulo, Ulhôa Cintra foi contratado em 1943 a fim de propor sugestões para um plano geral de remodelação e expansão do Recife. Ele propôs um esquema de sistema viário baseado em perimetrais e radiais, algo que já vinha sendo discutido ao longo de décadas, e que constituiu basicamente o desenho do sistema atual de articulação metropolitana.

### **2.1.3 O desenvolvimento regional e a integração intermunicipal**

Nos anos 1950, propostas de desenvolvimento regional irão influenciar as políticas de desenvolvimento. A intervenção planejada do Estado baseou-se em uma proposta norteadora de médio prazo, o Plano de Metas (Governo Juscelino Kubitschek). O Plano de Metas assinala o projeto de constituição da nação. Fortalece o eixo de modernização e integração econômica, a partir da internacionalização da economia, com uma nova modalidade de relacionamento entre o Estado, o capital estrangeiro e o capital privado nacional, com o aprofundamento das relações de dependência do sistema produtivo nacional em relação aos centros hegemônicos mundiais.

Logo a proposta industrializante mais reformista foi substituída pela promoção de uma industrialização conservadora conduzida por sucessivos governos militares. No Nordeste, como nos lembra Bacelar (2002: 18), a industrialização fortaleceu o desenvolvimento do Sudeste que buscava mercado em outras regiões do país e a estrutura canavieira na Zona da Mata, contrariando as recomendações do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN):<sup>43</sup>

*“(...) em lugar de uma indústria colada à base de recursos regionais para a tender o mercado nordestino, como propusera Celso Furtado no GTDN, a indústria incentivada pela SUDENE, compra sobretudo*

---

<sup>43</sup> O GTDN foi criado no âmbito da SUDENE e coordenado pelo economista Celso Furtado.



*ao sudeste, a maior parte dos insumos que transforma e vende para lá a grande parte do que produz. (...) A Zona da Mata, ao invés da diversificação proposta nos planos iniciais da SUDENE, conheceu o fortalecimento do mono[pólio da cana, estimulada pela possibilidade de produzir álcool. A velha oligarquia ganha novo alento (...).”*

A despeito da inexistência de uma *dimensão espacial* no Plano de Metas, e sendo a acumulação industrial no Brasil marcadamente urbana, eram necessárias a constituição de um sistema de cidades funcionalmente diferenciado e especializado e uma nova proposta de desenvolvimento regional, capaz de romper com as visões localistas. O processo de metropolização que se configurava nas principais cidades brasileiras. É importante resgatar que a metropolização não resultou de um processo interativo de funções distribuídas no espaço metropolitano, mas, principalmente, do transbordamento do núcleo para os demais municípios, em um movimento de integração com o entorno imediato, como ressaltou Milton Santos no capítulo anterior.

No Recife a idéia de que o planejamento deveria prever a integração da capital com os municípios vizinhos, formando uma área metropolitana, foi apontada pelo engenheiro Antônio Bezerra Baltar, em 1951, em sua tese de concurso para a Cátedra na então Escola de Belas Artes, Curso de Arquitetura, intitulada "*Diretrizes de um Plano Regional para o Recife.*" Os principais apontamentos da tese previam o tratamento das questões urbanas sob uma lógica metropolitana: i) o crescimento intensivo do Recife, considerando-se o déficit de todos os serviços, denunciava a deficiência de atividades econômicas de base e a falta de previsão planejadora; ii) a área do município era insuficiente para conter a população em um agrupamento urbano, o que tornava necessário descentralizar e estender o planejamento ao território dos municípios vizinhos - Olinda, Paulista, São Lourenço e Jaboatão, inclusive com a previsão de unidades residenciais planejadas como cidades-satélites do núcleo principal, com serviços públicos autônomos e ligados ao centro por vias radiais de trânsito rápido (rodoferroviárias) e entre si por uma perimetral com as mesmas características; iii) as atividades industriais deveriam ser deslocadas para a periferia da área metropolitana; iv) o centro da cidade deveria ser reservado para as atividades de administração pública, instituições financeiras, comércio em grosso, armazenamento, carga e descarga de mercadorias; v) a taxa de ocupação dos terrenos deveria ser mantida em



valores baixos, e o contingente total de população e a sua densidade média seriam prefixados; vii) o equilíbrio econômico regional recomendava a abolição da indústria açucareira na área metropolitana planejada, reservando-se seus terrenos férteis para outros gêneros de consumo alimentar e os demais terrenos para a localização de indústrias na zona externa ao perímetro das cidades-satélite; viii) a documentação arquitetônica de valor cultural deveria ser conservada, utilizando-se os respectivos edifícios para finalidades não-residenciais: museus, arquivos, bibliotecas ou outros serviços adaptados; ix) as medidas e normas de ordem técnica necessárias à preservação dos elementos urbanos e rurais deveriam integrar uma legislação consolidada, atribuindo-se a um órgão administrativo o controle da execução do Plano Diretor definido nessa legislação; x) o jogo da valorização imobiliária, decorrente da realização do plano, deveria ser controlado e canalizado para o financiamento das obras. (BALTAR 1951)

Outra importante contribuição na organização e estruturação do modelo centro-periferia que começava a se estruturar foi dada Padre Louis Joseph Lebreton (1955). Oriundo do Movimento Economia e Humanismo apresentou um método minucioso de análise do território e da sociedade e uma proposta de reformulação das tradicionais maneiras de pensar e intervir nos complexos urbanos e regionais. A partir da análise do problema da localização industrial de Pernambuco, considerou como Grande Recife a área deste município e dos municípios vizinhos - Olinda, Paulista, Jaboatão, São Lourenço da Mata, Cabo e parcialmente Moreno. Apontou, ainda, para a necessidade urgente de realização de um plano de urbanismo para o Recife e sua área metropolitana, face às perspectivas de crescimento demográfico que já se vislumbravam na década de 1950 e propôs o esboço de um plano que, dentre suas principais diretrizes, continha: i) a definição de um perímetro de aglomeração urbana para o Grande Recife, compatível com a expectativa populacional futura, e uma proposta de zoneamento funcional; ii) a reserva de terrenos periféricos na área metropolitana para implantação de indústrias e o estabelecimento de rede de vias circulares e radiais de aproximação e de penetração; iii) uma proposta de concepção de bairros populares modelo no Recife, com tratamento compatível ao habitat nativo e admitidas tecnologias alternativas, aos padrões europeus, de higiene e urbanização; iv) a formação de uma rede de cidades em *rosário*, a oeste do Grande Recife, consideradas as



zonas de influência de cada uma e a potencialidade de oferta de oportunidades de emprego, de forma a representarem *barragens* que irão reter o fluxo do interior do Estado.

## **2.2 Metropolização e periferização: a estruturação de um modelo para as metrópoles brasileiras**

A partir dos anos 1960, a dimensão metropolitana começa a se consolidar e atinge as mais altas taxas de crescimento durante a década de 1970. A forte implementação de políticas públicas desenvolvimentistas e setoriais determinou a transferência de intenso contingente populacional para os núcleos periféricos metropolitanos. A questão urbana passa a se expressar institucionalmente como questão intra-urbana, e a moradia tornou-se uma das preocupações principais a partir do estímulo da *Aliança para o Progresso*, programa incentivado pelo governo norte-americano.<sup>44</sup> Entretanto, no contexto de discussão sobre as reformas de base, a questão urbano-metropolitana foi debatida no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (1963), no Hotel Quitandinha - RJ, o qual apontou a estruturação de políticas públicas redistributivistas para o enfrentamento da questão urbana.

Zanchetti e Lacerda (1999) observam, para o caso do Recife, que a urbanização da área metropolitana se deu a partir de uma forma tentacular, seguindo o direcionamento das estradas e, paulatinamente, preenchendo as áreas vazias entre os ramos urbanizados e os núcleos históricos. O sistema de polarização dos centros urbanos agregados ao sistema metropolitano continuou fortemente centrado no Recife. Os demais núcleos, formados pelas vilas e povoações antigas, não ultrapassaram em importância a escala local, nem conformaram um sistema articulado de interdependência com complementaridade funcional

---

<sup>44</sup> O Banco Interamericano de Desenvolvimento propôs, nesse contexto, o financiamento de um Plano de Assistência Habitacional e fomentou o esboço do primeiro órgão que centralizaria todo o planejamento da política habitacional – que seria o Instituto Brasileiro de Habitação, mas que acabou não se efetivando.



A preocupação com a questão metropolitana continuava ensejando propostas de planos. Para o grande Recife em 1962, foi elaborado o Plano: “*Política de Desenvolvimento do Recife Metropolitano*”, tendo Antônio Baltar como consultor. Contudo, apesar do avanço da urbanização sobre áreas rurais, no entorno das rodovias recém estruturadas, as áreas de transição rural-urbana não eram objeto de maior preocupação. A idéia mais forte era a de desconcentrar as funções metropolitanas por meio da constituição de um sistema poli-nucleado, quando os núcleos seriam articulados pelas principais vias de penetração do sistema radial configurado no processo histórico de formação da área metropolitana. As áreas intersticiais nas margens dessas vias e os entornos das sedes dos municípios vizinhos ao Recife não eram objeto de planejamento.

### **2.2.1 A política de desenvolvimento urbano-metropolitano no regime militar**

A ruptura política de 1964, desencadeada pelo regime militar, foi acompanhada pela redefinição da atuação do Estado no campo do desenvolvimento urbano, com a implementação de um modelo centralizador, burocrático e autoritário, tendo por objetivos: i) aumentar os investimentos nas indústrias de construção civil e de materiais de construção para dinamizar a economia; ii) estimular a poupança privada; iii) ampliar a oferta de emprego, com a absorção de mão-de-obra não-qualificada e de baixa remuneração para diminuir as tensões sociais. No entanto, essa ruptura não significou que a questão urbana fosse ampliada.

A política habitacional inaugurada no regime militar tinha algumas inovações marcantes, como: o novo modelo institucional e a correção monetária nos contratos imobiliários. Em 1964, foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). As ações realizadas no âmbito da política habitacional não conseguem deter o crescimento do déficit habitacional, uma vez que a grande produção privilegiava quem podia pagar.<sup>45</sup> Os conjuntos habitacionais, além de serem construídos rapidamente e

---

<sup>45</sup> Em 1973, foi lançado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) visando atender á população com renda entre 1 e 3 salários mínimos, mediante o financiamento de habitação, de infra-estrutura e



com péssima qualidade, expressaram um reforço ao processo de periferização dos grupos de renda mais baixa. Os vazios urbanos entre os conjuntos e as áreas urbanas ocupadas eram objeto de intensa especulação. A contrapartida dessa política habitacional foi o aumento considerável de ocupações de terrenos urbanos públicos e privados, que se tornaram ações mais organizadas e coletivas.<sup>46</sup>

A habitação, mesmo com inovações, se constituía no principal foco de interesse. Mudanças só vieram a ocorrer com o reconhecimento da questão metropolitana, com a estruturação do Sistema Nacional de Programas de Desenvolvimento Local Integrado, sob a coordenação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SEPHAU) e, posteriormente, com as políticas definidas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A questão metropolitana teve seu reconhecimento institucional com a Constituição de 1967, que previu no art. 164, que a União, mediante Lei Complementar, poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica, para a realização de serviços comuns. A institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais e nos órgãos gestores metropolitanos disseminou-se a partir da década de 1970, com a missão de promover o desenvolvimento integrado das cidades.

A Lei Complementar nº 14, de 09/06/73, além de criar as primeiras regiões metropolitanas, definiu também: a área de jurisdição das entidades administrativas metropolitanas; os serviços comuns de interesse metropolitano (planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo, transporte e sistema viário, gás canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos, controle da poluição e outros incluídos por lei federal); e que cabe ao Conselhos Deliberativo e Consultivo, com o apoio de entidade metropolitana, a gestão das Regiões, sendo atribuição dos Estados-membros a criação desses órgãos responsáveis pela gestão metropolitana. Em 1973, são instituídas as

---

equipamento comunitário, que representava um revigoramento das Companhias Habitacionais (COHABs) como seus principais executores, mas não conseguiu atingir a população de mais baixa renda (até três salários mínimos).

<sup>46</sup> As pressões sociais dos movimentos populares se manifestavam, também, na insatisfação popular com as remoções de favelas e nas reivindicações em geral pela moradia e pela posse da terra.



regiões metropolitanas, dentre elas a Região Metropolitana do Recife (RM Recife). Em seguida, é criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), em 1974, com a função de implementar os organismos metropolitanos e, sobretudo, formular e gerir a política nacional de desenvolvimento urbano.

### ***O Plano de desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife***

Nos anos 1970, a área do grande do Recife ampliou-se com o acréscimo de áreas de municípios vizinhos, a partir do reforço da expansão das áreas do entorno das vias de penetração a oeste, em função do processo de migração campo-cidade e da industrialização, e também em decorrência da nova política habitacional federal: conjuntos habitacionais foram construídos nas periferias e nas áreas de transição rural-urbana. Esses vetores contribuíram para o *espraiamento* do espaço urbano-metropolitano, o que deixa incompletas muitas *áreas intersticiais*; algumas se tornaram objeto de especulação e incrementaram, ainda, os índices populacionais municipais, ao ampliarem a abrangência das responsabilidades em termos de políticas sociais e de infra-estrutura básica. Esse processo será mais detalhadamente observado no terceiro capítulo.

O Governo do Estado criou o Grupo de Trabalho para o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (GDRM) a fim de realizar os estudos preliminares necessários à elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife e elaborar o anteprojeto de institucionalização de uma entidade responsável pela formulação do Plano e por sua coordenação e implementação. O GDRM delimitou a área Metropolitana do Recife em 1972, tendo como base o trabalho realizado pelo IBGE, com os seguintes municípios: Recife, Olinda, Jaboatão, São Lourenço da Mata, Paulista, Moreno, Cabo, Itamaracá e Igarassu. Nesse mesmo ano, o GRDM elaborou o Plano de Organização Territorial da Área Metropolitana do Recife (POT) e a Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco (SEPLAN/PE) formulou uma proposta de institucionalização do órgão responsável pela coordenação do Plano de Desenvolvimento da RM Recife.

Diversos planos diretores foram desenvolvidos, nesse contexto, como o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) de Olinda e o PDLI do Recife. O governo



estadual elaborou um Diagnóstico Preliminar, em 1974, quando apontou os principais problemas relativos à estrutura econômica da RM Recife e à gestão da política habitacional, ao identificar os serviços de caráter metropolitano (transporte, água e esgoto, lixo, habitação). Dentre as indicações de solução, o Diagnóstico apontou para a necessidade de uma política de reserva de áreas destinadas à venda sob a forma de lotes urbanizados ou dotados de residências-embrião que tenderia a contornar os efeitos da especulação imobiliária. No campo dos transportes e saneamento, previa a construção de políticas metropolitanas integradas.

Em 1975, foi criada a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana (FIDEM) e em 1976 o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM) sistema responsável pelo planejamento e gestão metropolitana. Estavam previstas como atribuições da FIDEM: o planejamento integrado do desenvolvimento metropolitano; a programação e coordenação das intervenções em setores de interesse metropolitano; a programação e efetivação da articulação com a União, Estado e Municípios da RM Recife; a modernização da administração municipal dos municípios integrantes da RM Recife; a execução de obras e serviços de interesse da RM Recife; a execução de serviços administrativos necessários ao funcionamento dos Conselhos Deliberativo e Consultivo.

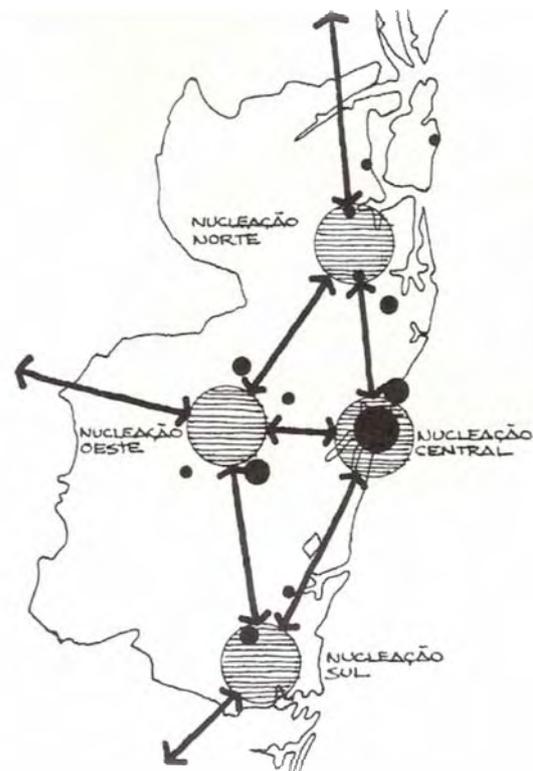
A FIDEM elaborou, em 1975, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife (PDI), que considerou a política nacional de desenvolvimento urbano, já delineada no II PND e, especificamente, as diretrizes da Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política, Urbana (CNPU). O II PND estabeleceu o papel das regiões metropolitanas, ao concedê-las como pólos de integração do mercado nacional e classifica-las em três categorias: i) áreas de expansão controlada, ii) áreas de dinamização e iii) áreas de descompressão. A RM Recife foi classificada na primeira categoria, como área de expansão controlada. A CNPU definiu cinco linhas de ação: i) planejamento integrado do desenvolvimento; ii) informação metropolitana; iii) viabilização financeira; iv) compatibilização de empreendimentos; e v) fortalecimento institucional. Questões como o aumento da base econômica, integração social, ocupação racional do espaço metropolitano, adequação da oferta de serviços urbanos, adequação político-institucional deveriam ser enfrentadas por um elenco de projetos prioritários nas áreas de: agricultura, indústria,



comércio e serviços, trabalho, assistência e previdência, segurança, educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, transporte e sistema viário, comunicações, energia, recursos minerais, administração e planejamento.

O PDI foi o primeiro passo em direção a um tratamento coordenado da questão metropolitana, mediante a articulação de programas e investimentos nos diversos setores: transportes, saneamento ambiental, estrutura urbana, habitação, etc. Estabeleceu também uma estrutura metropolitana que se fundamentava na criação de quatro grandes núcleos urbanos de concentração de atividades, principalmente industriais e terciárias, que dividiriam o incremento previsto da expansão econômica e populacional regional: Centro (Recife e Olinda), Norte (Paulista, Itamaracá e Igarassu), Sul (Cabo, Ipojuca), Oeste (São Lourenço, Jaboatão e Moreno). No entorno desses núcleos seriam implantados os projetos habitacionais. Na Figura 2.1 pode-se observar essa estrutura.

Tais diretrizes tiveram como premissas: i) o desenvolvimento urbano estaria fundamentado no processo de expansão econômica da região, em que o setor industrial constituiria o elemento dinâmico; ii) o incremento populacional na região seria elevado, menor que a expansão observada nos anos 1970, mas ainda extremamente significativo; iii) a expansão do espaço construído da região poderia ser controlada a partir de um único centro de planejamento e, assim, a expansão espacial assumiria formas de um processo unificado, em que as diferenças municipais tenderiam a desaparecer; iv) o processo de geração de excedentes financeiros no Estado Brasileiro continuaria, permitindo manter um modelo de investimento em infra-estruturas urbanas, similar àquele



**Figura 2.1– Estratégia de organização territorial urbana na RM Recife (PDI)**



observado na década de 1970; v) a estrutura de planejamento espacial nacional seria reforçada, o que significava uma organização hierárquica mais intensa entre os níveis de planejamento.

Em âmbito nacional, o redirecionamento parcial das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, a partir da segunda metade dos anos 1970, apontou para um novo padrão de intervenção pública, o qual privilegiava programas alternativos, caracterizados por intervenções de consolidação dos assentamentos precários e pelo estabelecimento de parcerias com as comunidades de baixa renda (mutirão, autoconstrução assistida, etc.). É importante ressaltar que esse novo padrão de intervenção ainda conviveu com ações que refletiam o padrão *remoção / periferização* da população de baixa renda nas grandes cidades, o qual caracterizava a política habitacional do regime militar. O novo padrão de consolidação de assentamentos e de desenvolvimento intra-urbano estava alicerçado em programas federais<sup>47</sup> que passam a ter como prioridade: i) a urbanização e melhoria habitacional das favelas; ii) a oferta de lotes urbanizados; iii) a legalização da posse da terra e iv) em novos instrumentos normativos mais adequados às condições socioeconômicas e territoriais brasileiras. A Lei Federal de Parcelamento (Lei 6.766, de 1979), o processo de discussão sobre a nova Lei Federal de Desenvolvimento Urbano e determinados instrumentos, como as Áreas de Especial Interesse Social, foram elementos importantes para esse processo de redirecionamento da política habitacional.

A FIDEM passou a exercer algumas funções de controle do uso do solo da região metropolitana: i) o controle de localização de atividades industriais da RM Recife; ii) a

---

<sup>47</sup> Entre esses programas pôde-se destacar: o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) foi instituído em 1975 e visava ao atendimento de famílias com precária ou instável inserção no mercado de trabalho (com renda de 1 a 3 salários mínimos); o programa Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM) foi instituído em 1977 de forma articulada ao PROFILURB para consolidar a autoconstrução; o Programa de Erradicação de Subabitação (PROMORAR) foi instituído em 1979, visava a promoção de condições para a permanência das populações nos assentamentos de baixa renda a partir de uma urbanização in loco, evitando as relocações para locais distantes; o Programa Nacional de Autoconstrução (PROJETO JOÃO-DE-BARRO) foi instituído em 1984, como um programa de autoconstrução em larga escala, destinava-se a núcleos urbanos de pequeno e médio porte; o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) já vinha estendendo o fornecimento de água à população dos assentamentos de baixa renda, desconsiderando os parâmetros legais de uso e ocupação do solo.



defesa das áreas de interesse especial do Estado na RM Recife, como os sítios históricos, áreas de proteção de mananciais, alagadas ou alagáveis, e de proteção ecológica; iii) a preservação de áreas verdes; iv) o apoio às administrações municipais quanto aos serviços de uso do solo; v) a reserva de áreas para a implantação de infra-estruturas metropolitanas, inclusive sistemas viários básicos, por meio de intervenções junto a proprietários de terra e empreendedores de loteamentos urbanos; vi) a regularização das ações do uso do solo urbano em desacordo com a legislação vigente; e vii) o controle do nível técnico dos novos projetos de parcelamento da região.

Os problemas a serem enfrentados no campo do controle urbano eram decorrentes do próprio processo histórico de formação da RM. A convergência para o núcleo central de grande parte de funções / relações urbanas acarretou, por um lado, áreas centrais altamente congestionadas, com forte adensamento e, por outro, áreas de periferia e de transição rural-urbana precárias, com ocupação de baixa densidade demográfica, à exceção dos conjuntos habitacionais, com inexpressiva oferta de infra-estruturas, serviços e oportunidades socioeconômicas.

É importante registrar que a configuração da RM Recife teve como importante condicionante o processo de retenção para fins, especulativos, dos terrenos equipados e acessíveis, o que gerou o desequilíbrio entre as ocupações intensiva e extensiva do território metropolitano. As áreas de transição rural-urbana, nesse contexto, começam a se tornar objeto de preocupação, a partir de propostas para que os assentamentos urbanos e as atividades econômicas que ali fossem implantados tivessem baixa densidade na ocupação, em função da proximidade de áreas com relevantes recursos ambientais e, também, por conta da impossibilidade da expansão das redes de infra-estrutura na velocidade de implantação dos empreendimentos privados – distanciando-se de qualquer planejamento mais sistêmico.

Convém registrar que alguns instrumentos legais estaduais foram formulados em decorrência da Lei Federal 6.766/79, que dispunham sobre o parcelamento urbano, dentre eles o Decreto 85.916/81 que dispõe sobre a compatibilização das ações federais com os planos de desenvolvimento metropolitano. Além disso, algumas legislações urbanísticas



municipais foram elaboradas pela FIDEM em conjunto com os municípios, quando foram definidos os zoneamento de uso e ocupação do solo e os códigos de obras.

Uma forte crença na capacidade inesgotável do Estado em financiar o desenvolvimento norteou, portanto, a institucionalização do planejamento urbano-metropolitano na década de 1970. Visões distintas em relação ao planejamento estavam colocadas nesse contexto. É possível destacar duas visões que, apesar de traços específicos, serviram de referência para alguns planos urbano-metropolitanos e instrumentos de regulação urbanística, muitas vezes misturando idéias e instrumentos:

a) a concepção de planejamento com ênfase na questão físico-territorial, em escala local, que apontava para um projeto de cidade ideal, com fortes referências ao planejamento modernista, a partir da definição de padrões adequados de organização do espaço físico previstos em instrumentos de planejamento e de regulação de uso e ocupação do solo. Esses padrões seriam materializados a partir da legislação e de uma série de investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos públicos, bem como na regulação da ação dos agentes privados. O zoneamento se constituía no ponto de partida para a articulação entre regulação e previsão de investimentos: o território era dividido em zonas diferenciadas, para as quais eram aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos, índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, recuos e afastamentos, tamanhos mínimos de lotes, etc. A visão dos interesses e conflitos na cidade era restrita. Vale ressaltar, a insuficiência de tratamento das áreas de transição rural-urbana. O principal objeto eram as áreas urbanizadas, principalmente a parte mais formal, ocupada predominantemente por segmentos de média e alta renda, para onde convergiam os interesses de agentes econômicos, dentre eles o capital imobiliário.

b) o planejamento desenvolvimentista, em escala regional ou nacional, preocupado com medidas para o enfrentamento das conseqüências da urbanização acelerada, não-planejada, e que apontou para idéias de integração econômica e urbana, metropolitana e regional, a partir de conceitos de rede urbana, hierarquias urbanas, sistemas de cidades, pólos, eixos, dentre outros. Entre pólos e eixos, as áreas de transição rural-urbana não eram um objeto privilegiado.



Mesmo se se consideram os esforços em relação ao planejamento urbano-metropolitano e às alterações dos rumos das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional no regime militar, a intervenção pública nas cidades e nas regiões metropolitanas, foi marcada nesse período, por um caráter socialmente excludente que consolidou um padrão Centro-Periferia de desenvolvimento, estimulou o crescimento espraiado das grandes cidades e favoreceu a especulação imobiliária de vazios urbanos e processos de periferização precária das grandes cidades brasileiras; e pela apartação entre o planejamento tecnocrático, dos grandes planos e projetos de desenvolvimento e modernização, e o padrão reativo/imediatista de gestão, em que o destino da cidade era negociado, cotidianamente, a partir de interesses econômicos e corporativos fragmentados.

As políticas de desenvolvimento urbano estiveram mais comprometidas com o fortalecimento o setor de incorporação e do capital financeiro, que assegurou ganhos especulativos nas operações de repasse de recursos, ou sobrelucros na produção de unidades habitacionais. Acabou ampliando ainda mais a estratificação e a segregação espacial, a partir da implantação de conjuntos habitacionais em áreas afastadas nas periferias desprovidas de infra-estrutura.

### **2.2.2 Na nova república: o esgotamento do padrão de intervenção do estado desenvolvimentista e o processo de redemocratização**

Os anos 1980 marcaram uma dupla mudança estrutural. No plano econômico, com a crise internacional no final dos anos 1970, o padrão de intervenção do Estado desenvolvimentista, baseado no investimento direto estatal ou no investimento privado fortemente subsidiado, entra em colapso em função de uma extensa crise fiscal-financeira (crise na balança de pagamentos e endividamento público). No plano político, duas questões ressaltam: o processo de redemocratização apontou novos rumos para a relação



entre sociedade e Estado, ao destacar a descentralização<sup>48</sup> e a participação<sup>49</sup> como requisitos essenciais para a construção de políticas públicas que pudessem enfrentar os graves problemas sociais do Brasil, e a instabilidade das alianças políticas acarretaram dificuldades para a construção de novos rumos no campo social, no contexto da Nova República.

O esgotamento do padrão de financiamento das políticas públicas urbanas refletiu-se na acentuação da dependência do financiamento externo: nesse período, o BNH tornou-se o maior tomador individual de empréstimo do Banco Mundial, e na redução do gasto público no setor habitacional, que foi reduzido de 10% em 1980, para 2,2% em 1989.

Entre 1980 e 1988, a percentagem dos pobres nas Regiões Metropolitanas eleva-se de 24,3 para 39,3%, o que definiu o processo que foi denominado de *metropolização da pobreza*. (M. LACERDA 1978). As áreas periféricas e de transição rural-urbana cada vez mais abrigavam a população pobre e, ao mesmo tempo, ocorria um processo de elitização do mercado imobiliário nas áreas centrais, o que exacerbou o dualismo centro *versus* periferia urbana. Enquanto as políticas de desenvolvimento urbano e habitacional federais passavam por momentos de indefinição a partir da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e da instabilidade político-administrativa que caracterizaria a Nova República, uma ampla discussão pública foi travada a partir de um diagnóstico que apontava para um baixo desempenho social e para o alto nível de inadimplência das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional. A crise do Sistema Financeiro de Habitação, nesse contexto, se rebateu na desarticulação das políticas de desenvolvimento urbano que foram,

---

<sup>48</sup> A descentralização passa a fazer parte da agenda governamental, ao constituir em um elemento fundamental para a reestruturação do pacto federativo e desencadear o processo de municipalização das políticas urbanas.

<sup>49</sup> O processo de participação, após o longo período de ditadura militar, representava a possibilidade de democratização política mediante o estabelecimento de mecanismos e procedimentos que viabilizassem a incorporação dos atores sociais ao sistema político, ao mesmo tempo em que serviria de instrumento para, a partir da democratização do planejamento e das decisões governamentais, um direcionamento mais eficaz e justo dos recursos públicos e para uma nova dimensão da prática política.



nesse período, administradas por sucessivos órgãos,<sup>50</sup> sem resultados mais significativos. A política urbana assume, então, um caráter assistencialista, residual e clientelístico.

A intensificação das pressões de setores da sociedade civil (movimentos de moradia, setores da Igreja Católica progressista, grupos das universidades, ONGs, etc.) alavancava um intenso processo de formulação de instrumentos e mecanismos de regulação, planejamento e gestão para intervir na dinâmica de produção do espaço. Foram retomadas as discussões sobre a Reforma Urbana,<sup>51</sup> a partir da constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), articulação dos movimentos de moradia, ONGs, representantes de setores acadêmicos e de entidades profissionais, que apontaram para uma gestão urbana mais eficaz e democrática a partir de uma visão política sobre a questão urbana e do processo de produção/reprodução das desigualdades socioterritoriais. O debate sobre a Reforma Urbana, a partir de uma plataforma de concepção universalista, redistributiva e democrática, acabou por alavancar um intenso processo de discussão e formulação de instrumentos de regulação, planejamento e gestão, que se formatariam em uma emenda popular<sup>52</sup> ao projeto constitucional.

---

<sup>50</sup> O BNH, que era do Ministério do Interior, em março de 1985 passou a fazer parte do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Em novembro de 1986, com a extinção do BNH, houve a transferência de suas funções para a Caixa Econômica Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda. Em 1988 é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES) e em 1989, esse é extinto com a criação da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC), sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Caixa Econômica Federal passam para o Ministério da Fazenda. A SEHAC e a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) iniciam programas de tipo alternativo (sobretudo mutirão), em que são pulverizados recursos a fundo perdido, o que privilegia a iniciativa de estados e municípios.

<sup>51</sup> As origens do ideário da Reforma Urbana remontam aos anos 1960, no contexto das discussões sobre as reformas de base que se deram no governo do presidente João Goulart (1961-1964). O Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado no hotel Quitandinha, em Petrópolis (RJ), em 1963, representou um importante marco para o debate sobre a Reforma Urbana, pois apontam para a necessidade de reformas mais estruturais para o enfrentamento do problema habitacional, tendo como foco principal a questão fundiária.

<sup>52</sup> A proposta da Emenda Popular de Reforma Urbana foi apoiada por seis entidades e mais de 150 mil assinaturas e entregue em agosto de 1987 - constituída de 23 artigos divididos em cinco títulos: Dos direitos urbanos, da propriedade imobiliária urbana, da política habitacional; dos transportes e serviços públicos e da gestão democrática da cidade. Essa Emenda foi absorvida parcialmente pela Constituição Federal (artigos 182 e 183), que estabeleceu que a propriedade e a cidade devem cumprir a sua função social, mas remeteu para o Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, a definição das condições para o cumprimento dessas funções.



A emergência de movimentos sociais traz no final dos anos 1970, em um contexto de ressurgimento da vida associativa no país e de esboço da rearticulação partidária, a perspectiva de formulação de novas políticas estatais. Diversos movimentos: de classe, sindicais, urbanos e rurais lutam por bens de consumo coletivo, nos setores de infraestrutura urbana, saúde, educação, transportes, etc.; de moradia (de luta pelo acesso e posse da terra, pela urbanização da favela, por prestações de financiamentos habitacionais compatíveis com a renda dos mutuários); e movimentos com problemáticas específicas (de gênero, ambientais, de raça, etc.) articularam-se, retomando os ideários que norteavam as discussões, anteriores ao golpe militar sobre as *reformas de base* (agrária, da saúde, da educação, urbana dentre outros). Esses movimentos foram constituídos antes da instalação da Assembléia Nacional Constituinte, com a perspectiva de influenciar o processo de elaboração da nova Constituição Federal.

Em fins dos anos 1970 o Zoneamento Territorial previsto para a RM Recife considerava projeções demográficas superdimensionadas. Segundo essa projeção a RM concentraria cerca de cinco milhões de habitantes em 2000. A reconfiguração das políticas públicas de urbanização impactou diretamente sobre incremento populacional observado para a RM Recife, inferior ao da década de 1970, porém ainda significativo nos municípios periféricos. Como se verá no terceiro capítulo, entre 1980/91, o crescimento populacional nos municípios vizinhos do Recife (Olinda, Camaragibe, Jaboatão) configuraram uma extensão da periferia recifense, já que a pouca disponibilidade de terras enxutas e urbanizáveis na capital promovia a *conurbação* com eles, o que intensificou os deslocamentos residenciais para essas áreas.

A partir do modelo de organização territorial previsto no PDI da RM Recife foram elaborados em conjunto com os órgãos públicos atuantes em cada área, 14 planos diretores de desenvolvimento setorial, que compartilharam as ações dos órgãos executores federais, estaduais e municipais. Dentre eles destacam-se o Plano de Organização Territorial (POT 1982), o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU, 1982) e o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM, 1983), todos elaborados pela FIDEM. É importante citar, ainda como planos diretores de desenvolvimento setorial: o Plano Diretor de Limpeza Urbana; o Plano Diretor de Recursos Hídricos; o Plano de Ordenamento das



Faixas de Praia; o Plano de Preservação das Áreas Verdes; o Plano Diretor de Macrodrenagem; o Plano Diretor dos Distritos Industriais; o Plano de Preservação dos Sítios Históricos; o Plano Diretor de Esgotamento Sanitário e o Plano Diretor de Assentamentos Sociais de Baixa Renda.

Para Zanchetti e Lacerda (1999), uma das principais dimensões consideradas no processo de planejamento metropolitano foi a territorial/infra-estrutural, consubstanciada no modelo de organização espacial elaborado no âmbito do Plano de Organização Territorial (POT) que previu: i) a criação de três grandes núcleos (pólos) urbanos de concentração de atividades que dividiriam com o quarto núcleo (Recife, o central) o incremento previsto da expansão econômica e populacional regional; ii) a formação de duas macrozonas - nucleação e interstício ao redor desses núcleos, sendo os três conjuntos envolvidos por áreas rurais. Nucleação e interstício referiam-se, respectivamente, à maior e à menor densificação de atividades e de espaço construído. Esse sistema de gradação de intensidade de utilização do espaço seria interconectado por um sistema de transporte multimodal e provido de infra-estruturas de saneamento, energia e comunicação.

O modelo refletiu uma organização espacial segundo o nível de intensidade do uso do solo: i) as **Zonas Urbanas** compreendiam áreas onde a ocupação era maior que 50%; ii) as **Zonas de Expansão Urbana** foram dimensionadas segundo as expectativas de crescimento da década; iii) e, a **Zona Rural** para o restante da área dos nove municípios que integravam a região metropolitana nessa época (Recife, Olinda, Paulista, Igarassú, Itamarajá, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, São Lourenço da Mata, Moreno). Nos anos 1980 esse zoneamento foi ajustado, a partir dos índices de crescimento populacional mais baixo que na década anterior. Adotou-se uma nova **Zona de expansão urbana** definida pelo limite dos loteamentos aprovados nos municípios de Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Itapissuma, Moreno, Cabo e Itamaracá.

Apesar da referência ao *interstício* como uma macrozona (onde estão localizadas as áreas de transição rural-urbana), ele não se constituiu em objeto de planejamento específico, apenas referência para a regulação de densidades, ou como áreas de proteção ambiental. Nesse momento, as áreas de transição rural-urbana já apresentavam diversas tipologias de ocupação, mais ou menos vinculadas as escolhas de implantação das políticas territoriais,



que espraíavam a urbanização. Por outro lado, as políticas de incentivo a produção do álcool contribuíram para consolidar as permanências agrícolas e as precárias condições de vida da população empregada na agro-indústria canavieira.

A expansão horizontal da aglomeração metropolitana foi favorecida por uma rede viária concebida na escala metropolitana pelo PDTU de 1982. O PDTU concebeu o plano viário metropolitano a partir das vias radiais preexistentes, antigos caminhos da cana. Embora parcialmente executado, o plano articulou vias radiais e perimetrais de interligação entre municípios e bairros, bem como a melhoria qualitativa das vias existentes (1ª, 2ª, 3ª e 4ª perimetrais). Hoje, a rede viária Metropolitana possibilita o Sistema transporte público de passageiros (metroviário e rodoviário) - o Sistema Estrutural Integrado (SEI), um dos raros sistemas metropolitanos vigentes no Brasil.

O PDM (1983) propôs estratégias e diretrizes, dentro de uma linha corretiva, destinado à convergência dos esforços dos agentes públicos e privados atuantes na RM Recife para a viabilização financeira dos empreendimentos de caráter metropolitano.<sup>53</sup> A estratégia de ordenamento espacial tinha como diretrizes: i) distribuir racionalmente a população e localizar funcionalmente as atividades produtivas e os equipamentos de serviços metropolitanos; ii) organizar internamente o espaço de cada centro urbano; iii) coordenar os investimentos em infra-estrutura e regulamentar o uso do solo; e, finalmente, iv) valorizar o espaço metropolitano por meio da correta utilização dos recursos disponíveis.

Dentre as principais preocupações, apontava-se a necessidade de frear o acelerado processo de formação de periferias, dependentes exclusivamente do núcleo central metropolitano. A revisão do Zoneamento

O progressivo congestionamento do centro e o simultâneo adensamento da periferia imediata acarretou a formação de centros de comércio e serviços secundários e locais, que se expandiram ao longo dos principais eixos de comunicação entre o Recife e os demais

---

<sup>53</sup> As estratégias definidas deveriam ser implementadas a partir de um mesmo plano de ação com a integração das seguintes dimensões: fortalecimento de base econômica, integração social, ocupação racional do espaço, adequação da oferta de serviços urbanos e político-institucional.



municípios metropolitanos. A proposta seria a implementação de uma estrutura urbana multipolar, composta das Nucleações Centro, Oeste, Norte e Sul, e suas respectivas áreas de influência.

Havia ainda uma preocupação evidente, nesse período, com os desequilíbrios ecológicos gerados pelas atividades urbanas. Foram propostas diversas leis de proteção ambiental, com ênfase nas questões de proteção de áreas estuarinas, dos mananciais e manutenção de recursos hídricos, preservação das reservas florestais, ocupação e uso do solo adequados em áreas de acentuada declividade, em áreas alagadas sujeitas aos efeitos de inundações e em áreas de sítios históricos. Foram definidas por lei as áreas que deveriam ter o uso e a ocupação do solo restritos: i) áreas de proteção e manutenção de recursos hídricos, especialmente as áreas de proteção de mananciais; ii) áreas de preservação do ambiente natural e paisagístico, consideradas áreas necessárias à segurança do equilíbrio ecológico e paisagístico, como as áreas estuarinas e as matas remanescentes (reservas ecológicas); iii) áreas de restrição urbanística, definidas por suas características de declividade, de solo e de outros condicionantes.

O Decreto Estadual nº 6347/80 atribuiu à FIDEM a competência para o exame e anuência prévia de projetos de parcelamento do solo urbano na RM Recife. A Lei nº 9990 aprovada em 1987, tratou do Parcelamento do Solo Urbano e reafirmou para a FIDEM a competência de normatizar questões vinculadas ao parcelamento do solo urbano, com base na Lei Federal nº 6766/79<sup>54</sup>. Foram também elaboradas as seguintes leis destinadas à proteção ambiental, com implicações evidentes em relação às áreas de transição rural-urbana: i) a Lei Estadual nº 9.860/86 que delimitou as áreas de proteção dos mananciais de interesse da Região Metropolitana do Recife e estabeleceu condições para a preservação dos recursos hídricos. Foram definidas como áreas de proteção dos mananciais aquelas cujas características atuais do relevo, cobertura vegetal, precipitação, potencial hídrico e ocupação do solo justificam sua utilização para o abastecimento d'água da Região

---

<sup>54</sup> Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional mais uma revisão da LEI 6766/79, já modificada pela Lei 9.785/99. O Projeto de Lei 3057/2000 já aprovada pela Câmara dos Deputados e substitui os projetos de lei PL 5894/01; PL 6220/02; PL 754/03 e PL 2454/03.



Metropolitana do Recife. Da mesma forma, a lei definiu critérios e condições de utilização dessas áreas, no sentido de garantir a sua preservação para essa finalidade. Havia no momento o diagnóstico de que qualquer redução na capacidade dos mananciais disponíveis atuais poderá transformar a oferta de água em fator limitante para o próprio desenvolvimento da RM Recife; ii) a Lei nº 9.931/86, que definiu como áreas de proteção ambiental as reservas biológicas constituídas pelas áreas estuarinas do Estado de Pernambuco;<sup>55</sup> iii) na Lei nº 9.960/86, que definiu as áreas de interesse especial, ao dispor sobre os procedimentos básicos relativos ao seu parcelamento para fins de ocupação urbana; iv) a Lei nº 9.989/87, que definiu as reservas ecológicas da Região Metropolitana do Recife e os seus procedimentos para preservação; v) a Lei nº 9.990/87, que estabeleceu normas para a concessão de anuência prévia, pela autoridade Metropolitana, à aprovação, pelos municípios da Região Metropolitana do Recife, dos projetos de parcelamento do solo para fins urbanos, na forma do art. 13 e seu parágrafo único, da Lei Federal nº 6.766/79.<sup>56</sup>

Os esforços deveriam ser direcionados para a criação e o fortalecimento de novos núcleos metropolitanos, a geração de novas economias e o estabelecimento de uma melhor distribuição e fixação da população metropolitana, a partir de uma estrutura urbana multipolar, composta das Nucleações Centro, Oeste, Norte e Sul, e suas respectivas áreas de influência. Nesse contexto, diversas Legislações Urbanísticas Municipais foram elaboradas pela FIDEM em conjunto com as prefeituras municipais de Itapissuma, Igarassu, Abreu e Lima, Paulista, Moreno, Cabo, Jaboatão, Camaragibe e São Lourenço da Mata, prevendo zoneamentos territoriais e códigos de obras.

---

<sup>55</sup> Por meio da Lei nº 9931/86, de Proteção e Preservação das Zonas Estuarinas do Estado, foram previstos instrumentos legais básicos para a proteção e preservação dos recursos naturais renováveis dessas reservas biológicas na faixa costeira do Estado e, paralelamente, para enfatizar a valorização paisagística e turística dessas áreas. Os estuários situados no Estado, desde o rio Goiana na divisa com a Paraíba, até o rio Una no município de Barreiros, passam a ser protegidos como reservas biológicas, o que configura as áreas de proteção especial que estarão isentas de ocupação urbana e sob rígidos parâmetros e condições de utilização.

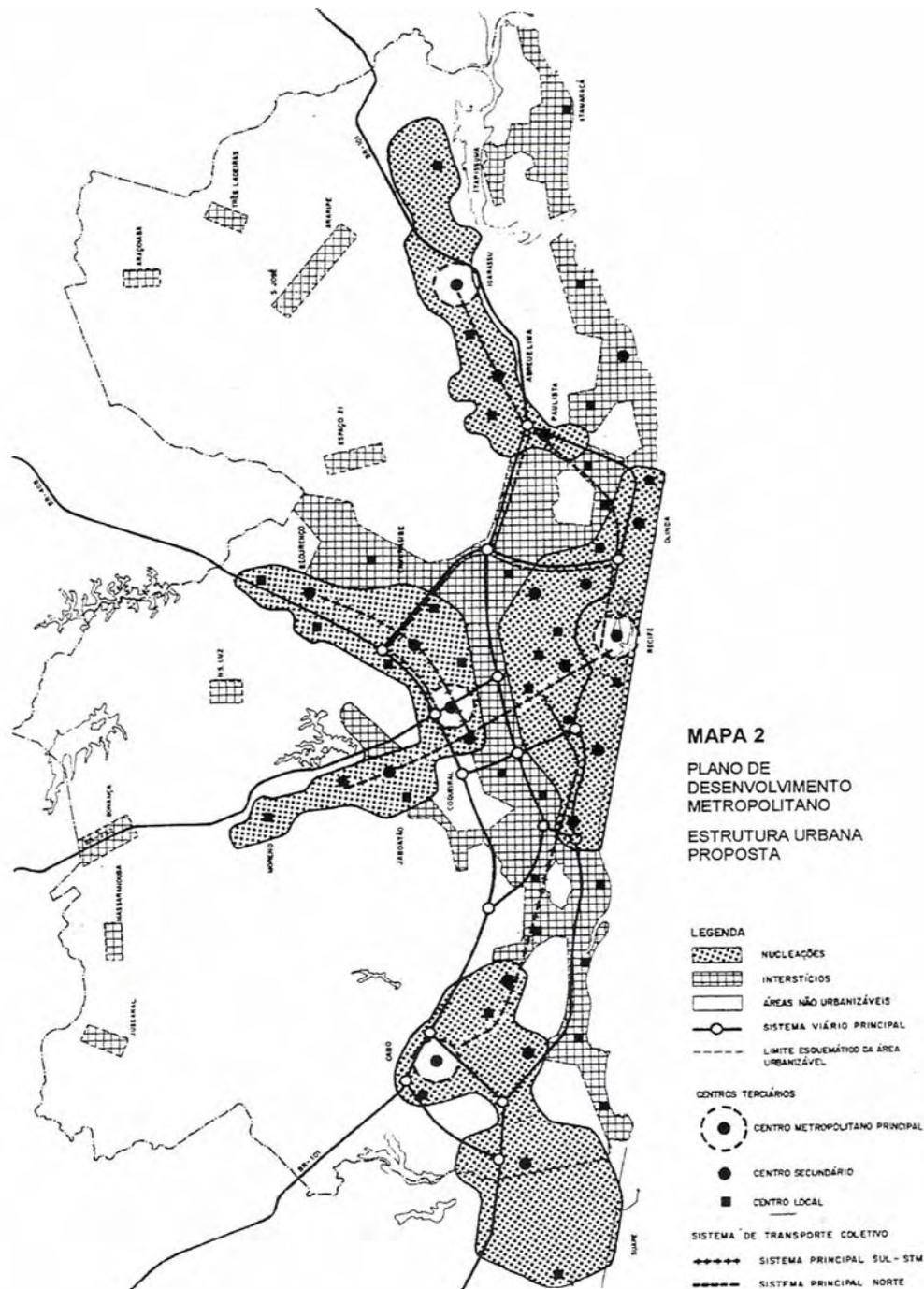
<sup>56</sup> Os objetivos eram promover um aproveitamento mais racional do espaço e um maior respeito aos valores ambientais da Região; garantir a reserva de áreas para equipamentos comunitários, de áreas verdes de uso público e de faixas "*non aedificandi*", para a implantação de equipamentos; garantir a integridade da preservação de áreas de interesse do Estado; elevar o padrão urbanístico dos novos parcelamentos, e garantir a compatibilização entre os interesses públicos e os privados envolvidos com a questão do uso e ocupação do solo na RM Recife.



As figuras 2.2 e 2.3 apresentam a estrutura urbana proposta e as diretrizes de organização espacial, no PDM.

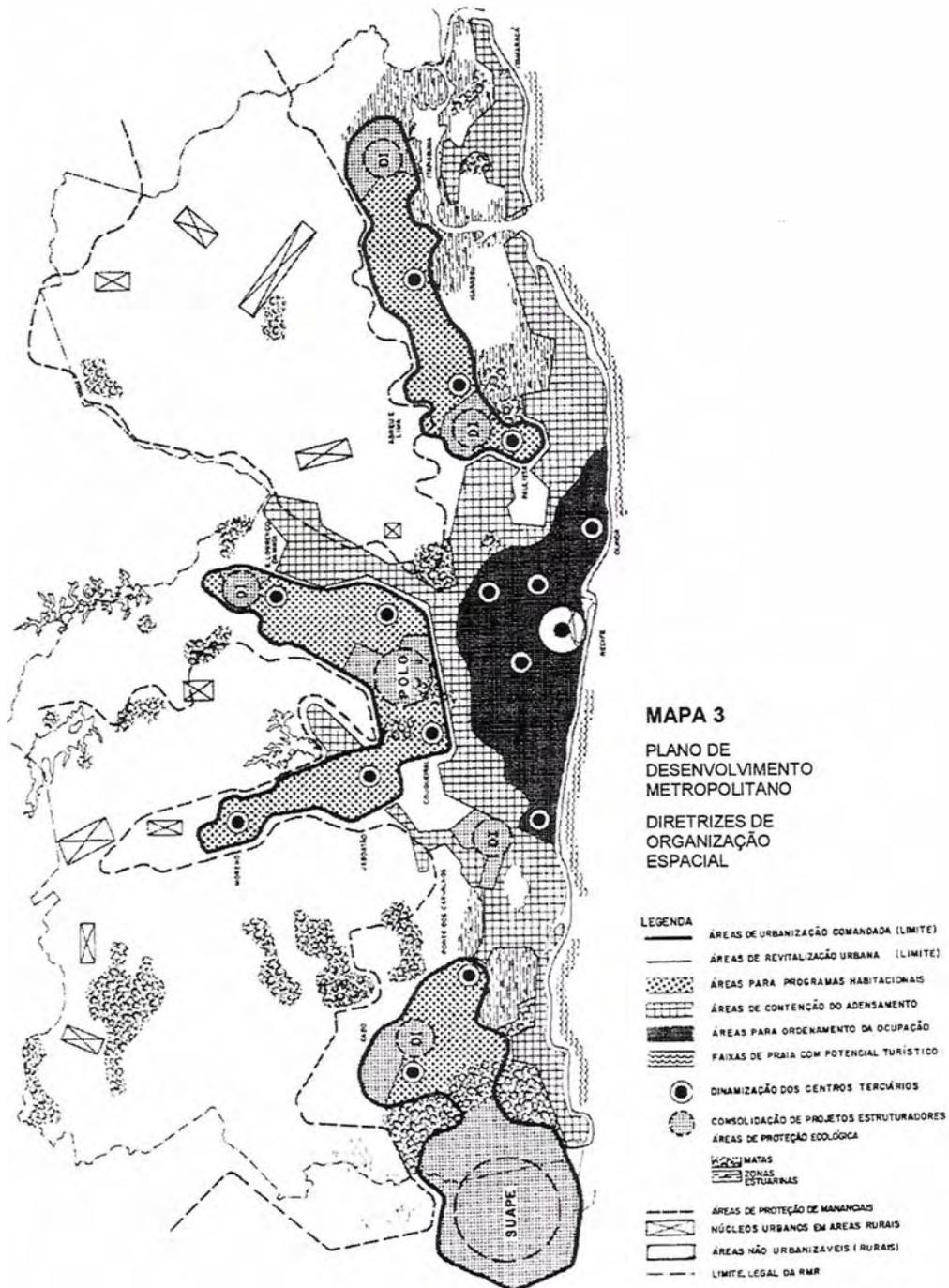
**Figura 2.2 – Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM): estrutura urbana.**

**Fonte: Lacerda e Zanchetti (1999: 385)**





**Figura 2.3 – Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM): diretrizes da organização espacial**



Fonte:L

acerda e Zanchetti (1999: 385)



O Cartograma 2.1- Distritos Industriais e Conjuntos Habitacionais na RM Recife<sup>57</sup> apresenta a estrutura resultante desse processo: i) a distribuição dos centros industriais; ii) a implementação dos conjuntos habitacionais; iii) o sistema viário principal que interliga os municípios das nucleações central, norte, sul e oeste. O Cartograma 2.2 apresenta o zoneamento proposto pelas citadas legislações de proteção ambiental.

Nesse período, intensificam-se também as ocupações irregulares em áreas privadas e públicas, e os processos passam a ser mais negociados com a participação de representantes do executivo e de assessorias populares (entidades ligadas à Igreja Católica e ONGs) como mediadores. O Cartograma 2.3 apresenta o mapeamento das áreas precárias nos anos 1980.

### ***A constituição cidadã e a municipalização do Planejamento***

Com a Constituição Federal de 1988, novos instrumentos de expressão, representação e gestão democrática passaram a ser criados no âmbito da Federação, o que garantiu a participação das instituições da sociedade civil nos processos de formação e gestão das políticas. Os conselhos setoriais foram os principais elementos da esfera pública. Eram os órgãos de gestão democrática e de controle social, normalmente com funções deliberativas e com composição paritária entre os segmentos do governo e da sociedade.

É importante registrar, nesse contexto, o processo de descentralização / municipalização das políticas urbanas. A Constituição Federal fortaleceu os municípios quando os tornou federativos autônomos, com competência para elaborar suas leis orgânicas, organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão. Os municípios tiveram, então, que assumir o protagonismo em relação ao ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e, conseqüentemente, compromissos para o enfrentamento do

---

<sup>57</sup> As ilustrações foram montadas a partir do processamento de arquivos digitais da FIDEM e, eventualmente, da utilização de elementos da cartografia digital da SUDENE e CPRH.



enorme desafio que era o grave quadro de desigualdades socioterritoriais, referente às precárias condições de habitabilidade e de integração socioespacial de parte significativa da população. Esses compromissos revelaram-se, na maioria das vezes, incompatíveis com seus recursos, mesmo se se considera sua maior participação na distribuição da receita pública – principalmente no caso das metrópoles e grandes cidades. A maior parte das administrações municipais não conta com instrumentos e recursos adequados de planejamento, execução e controle das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional.<sup>58</sup> O planejamento não se tornou a primeira opção para o enfrentamento desse quadro, em função de um prevalecente padrão reativo / imediatista na gestão das políticas urbanas, dentro de um contexto de baixa institucionalidade e de históricas práticas particularistas.

É importante lembrar que o processo de municipalização pós-constituição e o contexto de acentuação da competitividade entre os municípios contribuiu para o processo de enfraquecimento da perspectiva metropolitana nos planejamento e gestão, e levou a que a maior parte dos municípios desenvolvesse planos e leis que ignoraram esse contexto. O órgão metropolitano passou, a partir desse momento, um longo período de quase inatividade, sem que houvesse um fortalecimento do instrumental de planejamento e gestão urbana na maior parte das estruturas da administração municipal da RM Recife.

A partir dos anos 1980 e, principalmente dos anos 1990, no contexto internacional de acentuação de processos de globalização (aceleração da internacionalização do capital, dos mercados e dos padrões e expectativas de consumo), de redivisão internacional do trabalho, de reestruturação produtiva (tecnológica e do trabalho), de financeirização das riquezas (acumulação descolada da esfera da produção) e de segmentação econômica entre os países, o Brasil tornou-se vulnerável a uma agenda internacional de reformas de caráter neoliberal que previa: i) o ajuste fiscal e a estabilização macroeconômica, visando à

---

<sup>58</sup> A limitação de recursos locais acarretou em uma concentração de investimentos em programas alternativos, que vinham ganhando apoio dos organismos internacionais, e em ações tópicas. Mesmo assim, algumas experiências municipais importantes foram desenvolvidas sob influência do ideário da Reforma Urbana, o qual combinava mecanismos de gestão democrática participativa com instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.



redução do déficit público e colocando limites significativos para as políticas sociais, com a reversão de padrões universais de proteção social; ii) o dismantelamento do papel regulador do Estado, e iii) a privatização das empresas estatais, o que respondia aos interesses de grandes corporações e grupos econômicos estrangeiros e nacionais.

As conseqüências desses processos foram evidentes: as políticas sociais tornaram-se menos abrangentes, desagregadas, com caráter assistencialista e focalizadas nos grupos mais vulneráveis, com o objetivo de compensar as situações mais graves da crise de integração social relativas à pobreza extrema; a redução das atividades econômicas e desvinculação dessas com a geração de empregos estáveis (crescimento da economia informal, do desemprego, e precarização das condições de trabalho); a oferta diferenciada e a mercantilização de bens e serviços, acessíveis a quem tem renda suficiente para adquiri-los no mercado, o que acarreta a acentuação dos históricos contrastes: concentração de recursos e oportunidades para os segmentos de alta e média renda, e condições de vida e trabalho extremamente precárias para os segmentos populares; a acentuação da desintegração, da desigualdade e da exclusão socioterritorial; a fragmentação do tecido social, com o enfraquecimento das organizações tradicionais, como os sindicatos, e das formas e práticas de solidariedade e de organização popular. Esses processos acarretaram, também, uma acentuação da tendência à complexificação da organização socioeconômico e política dos espaços. Se estes processos vêm, por um lado, intensificando a exclusão de um amplo contingente da população do sistema produtivo hegemônico, o que tende a agravar, para o Brasil, seu acúmulo histórico de desigualdades sociais; por outro lado, a emergência das atividades financeiras e a mudança de padrão das atividades industriais acarretam transformações nos processos de segregação, mobilidade e expansão urbana, principalmente, nas grandes metrópoles.

Foi perceptível o declínio da indústria na órbita das metrópoles brasileiras nos anos 1980, mais especificamente, a predominância do setor terciário (atividades financeiras, comerciais e de serviços), com a redução dos investimentos, principalmente os públicos, nos distritos e áreas industriais que se situam na RM Recife. A partir desse processo, há um relativo e esvaziamento econômico das áreas industriais e o redirecionamento da economia



metropolitana para o setor terciário, moderno ou informal, o que traz significativas conseqüências para a dinâmica urbana / imobiliária.

O rebatimento da conjuntura apontada no solo acontece com a produção: i) de empreendimentos diretamente relacionados com atividades comerciais e de serviços, alguns de grande porte, inclusive responsáveis pela renovação ou reestruturação urbana em áreas centrais, como por exemplo os Pólos Médico e Digital, no Recife; ii) de empreendimentos habitacionais voltados para uma demanda de média/alta e alta renda diversificada, dentre os quais, os condomínios de segunda residência nos interstícios da metrópole; e, também, iii) de equipamentos ligados ao terciário informal (ampliação de uma economia urbana informal) e de assentamentos habitacionais irregulares, o que adensou as áreas centrais ou expandiu o uso urbano em áreas não-ocupadas da Região Metropolitana, normalmente às margens dos grandes eixos viários, com ocupações desordenadas das áreas de transição.

Nos anos 1990, com a hegemonização do discurso em torno de referências neoliberais, a redefinição da esfera pública tornou-se o centro das atenções, potencializada pela falência econômico-fiscal do Estado.<sup>59</sup> Poucas foram as mudanças em relação às políticas de desenvolvimento urbano: os programas tinham características semelhantes às dos programas alternativos antecedentes, os quais previam intervenções relacionadas, predominantemente, com a urbanização de favelas e as melhorias habitacionais.<sup>60</sup> Em 1995, foram promovidas mudanças no aparato institucional,<sup>61</sup> quando foi decretada a

---

<sup>59</sup> A paralisia referente às políticas de desenvolvimento urbano e habitacional acentuou-se e os programas constantes do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), lançado em 1990, acabaram financiando projetos de iniciativa de COHABs e Prefeituras, com critérios clientelísticos e com desempenho aquém do esperado.

<sup>60</sup> Os programas tinham linhas de financiamentos tradicionais, como o FGTS, os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social e verbas orçamentárias. Foram lançados, nessa gestão, o Programa *Habitar Brasil*, voltado para os municípios com mais de 50 mil habitantes, e o *Morar Município*, destinado aos municípios de menor porte.

<sup>61</sup> Foram retomadas, no governo Fernando Henrique, as perspectivas de inserção da política habitacional no âmbito de uma política de desenvolvimento urbano, principalmente a partir de programas que integrassem a questão da moradia, como saneamento ambiental, transportes, recuperação de áreas degradadas e urbanização de favelas. Essa nova política deveria buscar soluções locais por meio da ação conjunta com os estados e



extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, e foram criadas novas linhas de financiamento, tomando-se como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com maior controle do Conselho Curador sobre os recursos do FGTS. O resultado de todo esse processo foi a regressividade na distribuição dos recursos, pois apenas os municípios mais ricos tiveram condições de acessar os recursos.<sup>62</sup> A questão metropolitana e as áreas de transição rural-urbana continuaram ignoradas nesse contexto.

Importantes questões condicionaram a trajetória recente do planejamento urbano-metropolitano e das políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais, nesse período. Mereceu registro: os constrangimentos macroeconômicos decorrentes da crise fiscal-financeira nas décadas de 1980 e 1990, em âmbito nacional, que tornaram mais difícil a manutenção e a expansão das políticas redistributivas e acarretaram o esgotamento do padrão de financiamento do desenvolvimento urbano e da habitação, bem como desmoração do Sistema Financeiro de Habitação;<sup>63</sup> os processos de redefinição do papel do Estado<sup>64</sup> e os programas de estabilização (ajuste fiscal), que visavam à redução do déficit público, colocaram limites significativos para os recursos destinados às políticas sociais e para as políticas de desenvolvimento urbano, e a elitização do mercado imobiliário formal, em função das mudanças verificadas no mercado de crédito e das altas taxas de inflação, o que se refletiu na ampliação da produção, cada vez mais empresarial de unidades habitacionais para segmentos de média-alta e alta renda.

---

municípios, de modo a privilegiar formas associativas e cooperativas que pudessem ser desenvolvidas a partir de entidades e organizações comunitárias locais.

<sup>62</sup> Os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) tiveram uma utilização menos controlada a partir de emendas de parlamentares.

<sup>63</sup> Os mecanismos instituídos por esse sistema estavam alicerçados na poupança voluntária (cadernetas de poupança) e, principalmente, na compulsória – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço que entraram em crise com a diminuição da contribuição e o aumento de saques decorrente do desemprego e da precarização das condições de trabalho.

<sup>64</sup> A emergência da ideologia neoliberal tinha como uma das pedras basulares o questionamento da capacidade do Estado como instrumento eficiente para promover o bem-estar.



Se as áreas de transição rural-urbana vinham sendo, historicamente, ignoradas pelo Estado, diante desse quadro de crise econômica a situação pouco foi alterada. Elas só passariam a ser objeto de projetos, e não de um processo de planejamento integrado e mais abrangente, em função dos investimentos de agentes privados, principalmente para a promoção de imóveis de segunda residência e condomínios fechados para segmentos de média e alta renda, os quais se ampliaram nos anos 1990.

### **2.2.3 A influência dos ideários do planejamento estratégico e do desenvolvimento sustentável**

Dois ideários emergiram a partir do final dos anos 1980 e influenciaram os planos e as políticas de desenvolvimento urbano propostos na década de 1990:

i) o *Planejamento Estratégico* - no contexto internacional de acentuação dos processos de globalização, de reestruturação produtiva e de financeirização das riquezas, e sob uma agenda internacional de reformas de caráter neoliberal, emerge um tipo de planejamento *empresarialista*, que representa uma negação do planejamento regulatório e também do planejamento desenvolvimentista pautado em investimentos públicos. Os governos locais passaram a adotar o instrumental do Planejamento Estratégico, oriundo das práticas de gestão empresarial que visavam a uma maior *eficiência da cidade* e difundido a partir da experiência do Planejamento Estratégico de Barcelona de 1988, como a receita para melhor inserir suas cidades no contexto da globalização. Essas perspectivas acompanhavam as tendências de desregulamentação e diminuição da presença do Estado, que passaria então, sob a lógica da gestão mais do que do planejamento – a ter uma postura de coordenação flexível e aberta nos processos de desenvolvimento das cidades. Assume o papel de articulador de iniciativas privadas para o aproveitamento de oportunidades do mercado ou para o atendimento de demandas específicas, quando se amplia a concentração de investimentos em focos de interesses empresariais e imobiliários, dessa vez apoiada em um discurso técnico da integração competitiva (BITOUN 2007).

Era uma postura que visava atrair, por meio de movimentos de indução, mais investimentos privados diante da crise fiscal e da competição entre as cidades pela atração de recursos. Esses planos estratégicos multiplicaram-se durante a década de 1990, dando



ênfase à autonomia das cidades e às disputas entre elas, para a atração de investimentos e prestígio, e alimentaram a campanha de enfraquecimento do Estado-Nação (E. MARICATO 2001). São apresentados como inovações capazes de romper com o modo tecnocrático de planejar e com o caráter excessivamente normativo dos Planos Diretores, o que permitiu a redução da distância entre planejamento e gestão. Ganham importância as *imagens construídas das cidades (marketing territorial)* para a criação de sentimentos positivos sobre as cidades, com o efeito sinérgico de deslanchar as iniciativas dos agentes econômicos. São difundidas também as parcerias público-privadas (*private-public partnership*) como forma de viabilizar as intervenções estrategicamente priorizadas, desconsiderando uma análise mais profunda da realidade social e espacial que reconhecesse as desigualdades socioterritoriais.

Nesse período, e considerando parcialmente essas desigualdades, o Banco Mundial propôs-se a apoiar os planos estratégicos destinadas à construção de uma agenda de melhoria das condições de vida que incluía a redução da pobreza.<sup>65</sup> Vale registrar os aspectos que o Banco considerava fundamentais para a elaboração dos Planos Estratégicos: a identificação dos fatores de competitividade (*competitiveness*), o que correspondia à descoberta de vantagens comparativas na dimensão econômica (incluindo as infra-estruturas de transportes e comunicações); o estudo das condições de vida (*livability*) o que abrangia as dimensões sociais (em geral educação, saúde e, de forma crescente, segurança), ambiental (incluindo infra-estruturas e serviços de saneamento); e propostas de reforma do setor público na dimensão institucional (*governance, bankability*) (BITOUN 2007).

---

<sup>65</sup> O Governo do Estado de Pernambuco, nessa direção iniciou, em 1996, uma negociação junto ao Banco Mundial para o financiamento do Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano (PEDU) e para a implementação de um Programa de Ação Integrada em Áreas Pobres. Em 1999, o Governo do Estado lançou o Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA), fruto de um convênio com o Governo Federal e Banco Mundial (BIRD), com o objetivo do desenvolvimento de ações que visassem à recuperação da qualidade das águas em quatro bacias hidrográficas: do Beberibe, Capibaribe, Jaboatão e Ipojuca. Posteriormente, o PQA foi redirecionado para um programa de intervenção em áreas de baixa renda o qual enfatizava o enfrentamento da questão da pobreza urbana a partir de ações integradas: o Programa de Infra-estrutura em áreas de Baixa Renda na RM Recife (PROMETRÓPOLE), que vem desenvolvendo intervenções em assentamentos precários de baixa renda, considerando as sub-bacias de drenagem como unidades de planejamento e intervenção.



Algumas tendências mundiais de exacerbação da competitividade entre as cidades e a descentralização prevista pela Constituição Federal, a qual ampliou as funções das administrações municipais, não vêm favorecendo a articulação entre os municípios que compõem as Regiões Metropolitanas para um planejamento integrado e uma gestão compartilhada dos interesses comuns no espaço metropolitano.

ii) O *Desenvolvimento sustentável* - de modo abrangente, a relação entre desenvolvimento e degradação ambiental vem sendo discutida faz algum tempo. A partir da década de 1970, os enfoques sobre a questão ambiental foram diversos, dos Limites do Crescimento, Tese do Clube de Roma, passando pelo eco-desenvolvimento até a noção de sustentabilidade dos anos 1980, que apontou para a conjugação do crescimento econômico com a preservação ambiental (ou degradação ambiental mitigada). Esta última noção foi consagrada com a definição da Comissão Brundtland, expressa no Relatório *Nosso Futuro Comum*, que considera o desenvolvimento sustentável como “*aquela que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*” (CMMAD 1981). A estratégia conjugava crescimento econômico com progresso técnico capaz de poupar recursos materiais, sem abrir espaço para qualquer tipo de instrumento regulador não-mercantil, com ressonância para os organismos multilaterais.

Na década de 1990, o conceito de desenvolvimento sustentável continua em processo de construção. As políticas, as estratégias e as iniciativas de intervenção formuladas por diversos atores são variadas e estão em disputa.<sup>66</sup> São várias as interpretações e imprecisões teóricas; a sustentabilidade torna-se um conceito abrangente, que tenta abarcar diversas dimensões da realidade: sustentabilidade ecológica (manutenção de estoques de capital natural); sustentabilidade ambiental (manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas); sustentabilidade social (implica a adoção de políticas distributivas e/ou

---

<sup>66</sup> Os recursos materiais territorializados são permanentemente disputados por distintos projetos. Esses projetos lhes atribuem sentidos propriamente utilitários, mas também sentidos simbólicos relativos às práticas culturais mais amplas, que ultrapassam o campo da produção material da existência das sociedades. (ACSELRAD e LEROY 1999)



redistributivas e a universalização do atendimento na área social); sustentabilidade política (processo de construção da cidadania e fortalecimento dos processos democráticos de gestão); sustentabilidade econômica (gestão eficiente dos recursos em geral); e sustentabilidade institucional (fortalecimento de engenharias institucionais). Uma questão parece evidente: a sustentabilidade não mais seria remetida, tão-somente, à conservação da natureza ou à administração de ecossistemas.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, aprovou um documento que contém compromissos para a mudança do padrão de desenvolvimento no século XXI, e foi denominado Agenda 21. Essa agenda não deveria ficar restrita às questões ligadas à preservação e conservação da natureza, nem teria a predominância do enfoque econômico. Deveria, antes, privilegiar uma abordagem multissetorial, de modo a focalizar a interdependência das dimensões ambiental, econômica, social e institucional. Dentre as questões estratégicas<sup>67</sup> que deveriam ser abordadas pela Agenda 21 estariam: as mudanças nos padrões de produção e consumo; a construção de cidades sustentáveis; a geração de emprego e de renda; a diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda; a adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

Os esforços relativos ao planejamento na perspectiva do desenvolvimento sustentável, os quais deveriam integrar as dimensões ambiental, econômica e social, apontaram para uma mistura contraditória que, na maioria dos planos e projetos, vêm combinando a regulação para a proteção ambiental<sup>68</sup> com os interesses de agentes econômicos, não escapando à hegemonia do mercado, dentro de uma conjuntura de referências neoliberais.

---

<sup>67</sup> A metodologia de trabalho adotada no processo de elaboração da Agenda 21 brasileira selecionou seis áreas temáticas: Agricultura Sustentável, Cidades Sustentáveis, Infra-estrutura e Integração Regional, Gestão dos Recursos Naturais, Redução das Desigualdades Sociais, e Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável. Como medida inovadora, a Agenda 21 propôs a criação dos Conselhos e Comissões Nacionais de Desenvolvimento Sustentável e os Fóruns da Agenda 21, que envolveu as comunidades e o poder local, os trabalhadores e as associações de classe, os empresários, as ONGs, a comunidade científica, a mídia e as lideranças sociais e políticas regionais e locais.

<sup>68</sup> A legislação ambiental brasileira define dois tipos unidades de conservação: i) unidades de proteção integral (reservas biológicas, estações ecológicas, parques nacionais, monumentos naturais e refúgios da vida



O processo de evolução da legislação ambiental brasileira que assumiu um novo caráter, mais amplo e integrado, e ganhou, pela primeira vez, um capítulo específico, foi dedicado ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988. Mesmo com esses avanços, há leis diversas sobre mineração, águas, fauna e flora, caça e pesca, florestas, o que dificulta um tratamento integrado da questão ambiental, principalmente em relação à situação real das cidades brasileiras. A legislação brasileira (lei federal 9985/2000) prevê como principais instrumentos legais de proteção ambiental as unidades de conservação, as áreas de preservação permanente definidas pelo Código Florestal, em nível nacional, e as áreas de proteção de mananciais, delimitadas por lei estadual ou municipal.

Para as áreas de transição rural-urbana, a emergência da questão ambiental ganhou relevância, e um conjunto de instrumentos normativos para a proteção de áreas de interesse ambiental foi elaborado, o qual passou a reconhecer algumas das realidades e conflitos de uso e ocupação solo nessas áreas. Dentre esses estão as Resoluções CONAMA nº 303/2002 e a mais recente nº 369/2006 que tratam da intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). A Resolução de nº 369/2006 trata, dentre outros casos, das situações de interesse social e estabelece as condições para a regularização fundiária sustentável da área urbana – um dos principais conflitos nas áreas periféricas e de transição rural-urbana.

É possível destacar alguns planos estratégicos elaborados na Região Metropolitana do Recife nos anos 1990, os quais incorporavam, com graus variados, o conceito do desenvolvimento sustentável: o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Município do Cabo de Santo Agostinho (dezembro de 1997); o Projeto Capital (março de 1999), do município do Recife; o Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife - MetrÓpole 2010 (1998), e o Plano MetrÓpole Estratégica (2003).

---

silvestre), onde se proíbe a existência de populações humanas; ii) unidades de uso sustentável, áreas de proteção ambiental (APA), áreas de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural). Nessas unidades, sob a forma de contrato ou concessão; nas áreas públicas pode ser permitida a presença de populações tradicionais e a exploração de recursos, a partir de um Plano de manejo. A mesma lei definiu o conceito de Zona de Amortecimento em torno das unidades de conservação, onde devem ser estabelecidas regulamentações específicas para minimizar os impactos de atividades limítrofes na área protegida.



É importante fazer alguns apontamentos em relação a estes dois últimos planos, já que os mesmos ainda norteiam a atuação do sistema de gestão metropolitana.

### ***O Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife – PDRM RECIFE MetrÓpole 2010 (1998)***

O Plano partiu do reconhecimento de que as transformações da RM Recife não confirmaram as tendências apontadas pelo PDI: i) o desenvolvimento urbano não se deu em função da expansão do setor industrial; ii) o dinamismo do terciário evidenciou-se com maior potencial, a partir de atividades modernas do setor de serviços; iii) não ocorreu um significativo incremento populacional na região. Reconheceu que ritmo de crescimento demográfico da RM Recife vinha se arrefecendo ao longo dos últimos dezesseis anos, pois se reduziu de 2,8%, na década 1970, para 2,0%, na de 1980, e para 1,13% no período 1991/96.

Para a dinâmica na distribuição espacial da população, alguns fatores contribuíram: a instalação de distritos industriais fora da capital do estado; a lógica de localização dos empreendimentos imobiliários, financiados pelo BNH; os investimentos em infra-estrutura, que privilegiaram as áreas ocupadas pelos segmentos de média, média-alta e alta renda; o deslocamento do *terciário nobre*, inclusive para novas formas de funcionamento, como os *shopping centers*; as legislações urbanísticas dos municípios que definiram coeficientes diferenciados de ocupação e, portanto, de inversão de capital por metro quadrado; o conseqüente aumento do preço do solo no Recife.

O PDRM RECIFE MetrÓpole 2010 reconheceu que, em função do quadro de descentralização político-administrativa, em um contexto de desregulamentação e flexibilização da economia, a entidade metropolitana não detinha mais a mesma capacidade de direcionamento das ações dos principais atores do desenvolvimento regional, como nos 1970/80. A governabilidade metropolitana realizava-se a partir de negociações pontuais entre determinados atores.

Para o PDRM RECIFE MetrÓpole 2010, era fundamental resgatar a força dos processos históricos de longa duração sobre a conformação do espaço regional para pensar o



desenvolvimento metropolitano. Havia o reconhecimento de duas forças básicas que ordenam a urbanização, enquanto processo histórico e cultural - a continuidade e a mudança - e, conseqüentemente, que a trajetória da urbanização foi determinada pelo conflito entre a permanência dos processos culturais e as diretrizes transformadoras emanadas do planejamento metropolitano.

Algumas tendências também foram observadas pelo PDRM RECIFE MetrÓpole 2010 no contexto de mudanças no ambiente mundial: i) o processo de globalização,<sup>69</sup> com a exacerbação da competição interespacial e interempresas, e com a difusão de novos padrões gerenciais, tecnológicos, produtivos, de consumo e de valores e comportamentos; ii) os avanços tecnológicos, com a emergência de um conjunto de novas tecnologias integradas e de grande propagação no processo produtivo (informática e microeletrônica, biotecnologia, novos materiais, química fina, etc.), bem como mudanças fundamentais na organização da produção (novos processos gerenciais, reengenharia, qualidade total, etc.); iii) a reestruturação da economia mundial, com o crescimento das atividades terciárias (destaque para os serviços), ênfase nas vantagens competitivas, mudanças nas formas contratuais do comércio mundial, formação de blocos de mercado de livre comércio; iv) a reorganização do mercado de trabalho, com os avanços tecnológicos e o aumento da produtividade, o que provocava a redução de postos de trabalho e cria novas ocupações, bem como faz crescer a exigência de qualificação profissional; v) a exclusão social, associada à grande seletividade na apropriação da riqueza e da renda geradas, não é mais simplesmente desigualdade social, porém, a perspectiva de incapacidade de geração de oportunidades para um grande contingente de pessoas; vi) a preservação ambiental, quando se verifica uma crescente preocupação com as questões ecológicas e com a utilização mais racional dos recursos naturais; vii) a despolarização do poder mundial, expressa pela derrocada do *império soviético* e a emergência de novas nações com peso político no cenário internacional. Em termos institucionais, observava-se a tendência de redefinição do

---

<sup>69</sup> Os efeitos da globalização eram apontados para as mudanças nos territórios, que poderiam passar a significar, muitas vezes, territórios nacionais ou internacionais. Em uma época de processos históricos de homogeneização econômica nacional e internacional, a prática urbanizadora modifica-se a partir da ação dos novos agentes econômicos que impulsionam a integração na macroescala territorial.



papel do setor público e das suas formas de atuação e relação com o setor privado; viii) a revalorização do papel das cidades e do poder dos governos locais, tendência mundial particularmente forte no Brasil, com a perspectiva de maior autonomia para os municípios.

Uma nova proposta para o planejamento metropolitano deveria, segundo o PDRM RECIFE MetrÓpole 2010, ser dirigida para um processo de requalificação do espaço. Partir-se-ia daquilo que existe de específico, de irreprodutível, vinculado à idéia de lugar. Seria uma proposta que partiria da diversidade das unidades ambientais e das paisagens significantes, em termos de valores da natureza, cultura e história. Seria necessário, ainda, buscar os elementos que dão unidade e mantêm a agregação entre essas partes em um tecido único: as unidades ambientais e as redes. Isso significa reconhecer as grandes estruturas do espaço urbano, sejam elas materiais, sejam imateriais, dentre as quais: o ambiental natural, formado pelos sistemas de corpos d'água, isso é, os rios, córregos, canais, lagoas, estuários, praias e mar; o sistema colinar e o sistema da planície; o ambiente construído, principalmente os sistemas da mobilidade da matéria - os sistemas de transporte e da informação - os sistemas de comunicação, especialmente as telecomunicações, e a produção da cultura local, decorrente das atividades das instituições e das redes de criação e disseminação de informação.

O sistema de objetos, na concepção do PDRM RECIFE MetrÓpole 2010, serviria como base para serem trabalhadas as oportunidades de desenvolvimento, dentro de uma perspectiva da diversidade do suporte material (ambiente natural e construído) urbano. Em termos de gestão do processo de planejamento desse espaço, a idéia básica era reforçar as estruturas de projeto, negociação e controle de cada municipalidade, bem como a adoção das unidades ambientais como elementos básicos. Em nível metropolitano, as redes (sistemas naturais e construídos) passariam a ser planejadas e executadas em programas consorciados intermunicipais.

Como plano estratégico, o PDRM RECIFE MetrÓpole 2010 partiu da opção estratégica pelo desenvolvimento sustentável, o que implicaria a priorização do crescimento com desenvolvimento e com distribuição social, com a manutenção do meio ambiente e da qualidade de vida, de forma a manter o máximo de opções futuras. Considerava que um plano, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, atuaria sobre um território



complexo e deveria priorizar estratégias de desenvolvimento capazes de dinamizar os espaços e elevar a qualidade ambiental da cidade, não só de suas partes mais privilegiadas, já articuladas com a globalização, mas também de suas áreas desprivilegiadas.

Alguns cenários foram considerados pelo PDRM RECIFE Metrópole 2010 para as propostas de desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife: i) cenário de Estagnação Econômica, com Inércia dos Atores e Agravamento Social, fruto da combinação de um cenário nacional de crise econômica e instabilidade político-institucional com um contexto metropolitano marcado pela incapacidade dos atores de engendram um projeto alternativo de enfrentamento da crise; ii) cenário de Crescimento Econômico com Hegemonia Liberal, resultado da influência direta do modelo de desenvolvimento predominante no País de cunho neoliberal, marcado pela estabilidade econômica, retomada do crescimento e redução da presença do Estado na promoção de políticas sociais, e regulação da economia com um projeto de desenvolvimento metropolitano que privilegie a lógica de mercado; iii) cenário de Crescimento Moderado com Políticas Compensatórias, que também se processa em meio a um cenário nacional de estabilidade com exclusão, mas que é mediado por uma proposta alternativa puxada pelo Governo do Estado e alguns Governos Municipais, de promoção de um desenvolvimento com políticas sociais e ambientais mais ativas, não obstante as restrições de verbas federais; e iv) cenário de Crescimento Econômico com Respeito ao Meio Ambiente e Justiça Social, resultante da combinação de um cenário nacional de estabilidade política e econômica, com o Estado a exercer efetivamente as funções de promotor de políticas sociais e regulador da economia, com um contexto metropolitano balizado por um projeto pactuado pelos diversos atores metropolitanos em torno de um desenvolvimento em bases sustentáveis.

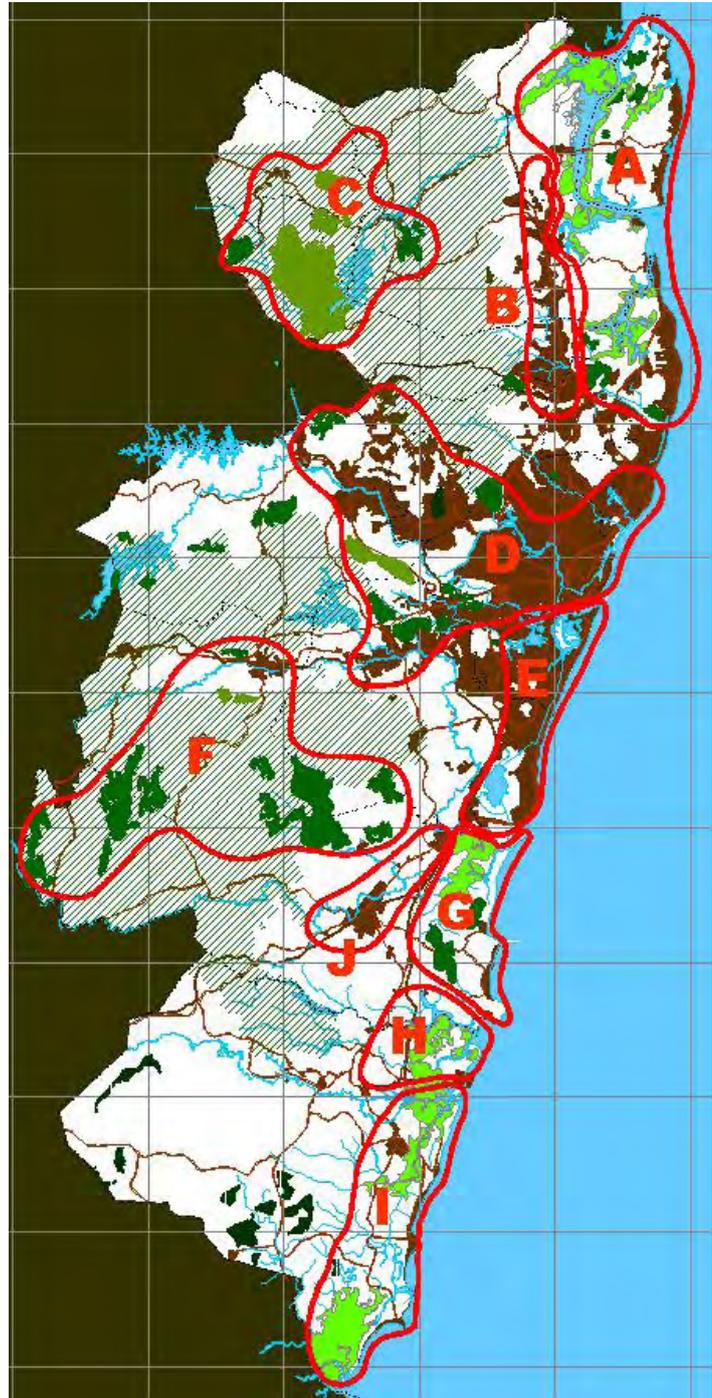
A partir da identificação e mapeamento das potencialidades da Região, foram definidos espaços estratégicos para novos empreendimentos: os *territórios de oportunidades* que seriam áreas concentradoras de potencialidades, que poderiam ser entendidas como espaços ou territórios irradiadores de desenvolvimento, sendo estratégicas para o desenvolvimento de atividades e a implantação de novos empreendimentos. A Figura 2.4 mostra a localização dos 10 territórios mencionados:



I) *Território de oportunidades A - Turismo e lazer náutico/ecológico* - para atividades de lazer e turismo de praia. Esse território abrangia parte do litoral norte da RM Recife, compreendido pela Ilha de Itamaracá, Coroa do Avião, parte de Paulista (praia e pontal de Maria Farinha), Igarassu (Nova Cruz) e Itapissuma (sede). O território contava com um potencial ambiental e paisagístico e acervo de sítios históricos, atividades de lazer e esportes náuticos, festas e as danças populares;

II) *Território de oportunidades B - Produtivo/industrial* - localizado na área marginal da BR-101, nos municípios de Paulista, Abreu e Lima, Igarassu e ao longo da PE-35, nos municípios de Igarassu e de Itapissuma. Além de um distrito industrial, há unidades industriais isoladas, os conjuntos urbanos da sede do município de Abreu e Lima e o núcleo urbano de Cruz de Rebouças, em Igarassu;

III) *Território de oportunidades C - Turismo ecológico/rural* - O território de oportunidades C - situado a noroeste da RM Recife, formado por parte dos municípios de Araçoiaba, Igarassu e norte de Abreu e Lima. Território está totalmente contido em área de



**Figura 2.4– Territórios de Oportunidades.**  
Fonte: Plano Diretor Metropolitano MetrÓpole 2010, (FIDEM, 1998)



proteção de mananciais. Possui ainda cinco matas, sendo a mata de Aldeia de dimensão expressiva. Além de atividades agroindustriais, existem os conjuntos urbanos da sede do município de Araçoiaba e a sede do distrito de Três Ladeiras;

IV) *Território de oportunidades D - Terciário moderno/turismo cultural/ formação profissional e científica* - parte desse território localiza-se na área litorânea central da Região Metropolitana, nos municípios de Recife e Olinda, e se estende na direção oeste, com parte dos municípios de Recife, Camaragibe, São Lourenço da Mata e Jaboatão dos Guararapes. Destacam-se as atividades do terciário moderno (comércio e prestação de serviços especializados), o acervo cultural (sítios e monumentos históricos) e diversos equipamentos, como parques, cinemas, teatros, casas de espetáculo. É um núcleo urbano com expressivo ambiente natural de rios e algumas matas;

V) *Território de oportunidades E - Terciário moderno/infra-estrutura turística* - parte da faixa litorânea dos municípios do Recife e Jaboatão dos Guararapes. Além dos recursos ambientais (praia, manguezal, a Lagoa Olho D'Água, etc.), há grande parte da infraestrutura turística da RM Recife e atividades do terciário moderno;

vi) *Território de oportunidades F - Turismo ecológico/rural/cultural* - parte dos municípios de Moreno e do Cabo de Santo Agostinho. Em sua quase totalidade, esse território está contido em área de proteção de mananciais. Possui, ainda, um conjunto de serras com as maiores altitudes da RM Recife (cotas médias de 400m) e um importante acervo cultural e histórico;

vii) *Território de oportunidades G - Turismo e lazer/náutico/ecológico* - faixa de praia do município do Cabo de Santo Agostinho. Em relação aos recursos ambientais, esse território contém os estuários dos rios Pirapama e Jaboatão, um conjunto de três matas: Paiva, Duas Lagoas e Zumbi, e diversas praias. Quanto ao ambiente construído, é importante registrar os sítios e monumentos históricos, hotéis, bares e restaurantes típicos;

VIII) *Território de oportunidades H - Portuário/industrial* - Complexo Portuário Industrial de SUAPE. Consiste na maior concentração de indústria de porte da Região Metropolitana. Diversos investimentos foram realizados, o que inclui a implantação da infra-estrutura de obras físicas e a atração de empreendimentos estruturadores;



IX) *Território de oportunidades I - Turismo e lazer náutico/ecológico* - Destaca-se pelas praias com piscinas naturais, atraentes para os turistas. Há também diversos hotéis, pousadas, restaurantes e bares típicos, principalmente em Porto de Galinhas;

X) *Território de oportunidades J - Produtivo/industrial* - faixa de praia do município de Ipojuca. - inclui o núcleo urbano da sede do município do Cabo de Santo Agostinho, o distrito industrial do Cabo e unidades industriais isoladas ao longo da BR-101.

A proposta do plano MetrÓpole 2010 apontou para uma visão de desenvolvimento estruturada em função do ordenamento territorial e do meio ambiente. O desenvolvimento sustentável da RM Recife teria como condição básica um ordenamento territorial que garantisse a mobilidade das pessoas e o fluxo das mercadorias e dos serviços, e um meio ambiente que garantisse qualidade de vida à sua população. As idéias-força norteadoras mais importantes para a definição das formas de intervenção no espaço metropolitano seriam a conservação e a transformação, considerando-se as características das unidades ambientais que deveriam estar integradas como um tecido único a partir das redes. As unidades ambientais seriam entendidas tanto na dimensão da paisagem natural como no espaço construído, levando-se em consideração a sua diversidade, a ser respeitada e potencializada. As redes entendidas seriam como elementos de conexão que assegurassem a mobilidade de pessoas e de informações no interior da região, bem como a relação da metrópole com o território circundante e sua ligação com os contextos nacional e internacional.

Na esfera da gestão, o MetrÓpole 2010 toma como fundamento a idéia de “*reforçar as estruturas de projeto, negociação e controle de cada municipalidade reforçando a adoção das unidades ambientais como elementos básicos do processo*”. Os pressupostos para a organização do espaço metropolitano são assim caracterizados: i) valorização da riqueza ambiental da RM Recife; ii) desenvolvimento baseado nas potencialidades dos territórios de oportunidade; iii) equilíbrio na gestão do desenvolvimento dos territórios de oportunidade para não aprofundar as diferenças; iv) empreendimento de ações de caráter metropolitano, de modo a valorizar o contexto da região; v) responsabilidade do setor público na promoção de uma metrópole com qualidade ambiental e oportunidades de



investimentos; vi) respeito a especificidades das formas de urbanização, para se evitar a homogeneização.

Tendo em vista a orientação de um processo desejado de ocupação e ordenamento do uso do solo metropolitano, o plano indica um conjunto de cinco diretrizes de ação: i) conservar e transformar as áreas urbanizadas; ii) revalorizar os espaços rurais; iii) reservar espaços para o futuro; iv) valorizar os atributos naturais e culturais do espaço, e v) utilizar as redes como estratégia de organização do espaço.

Foram definidas, ainda, cinco grandes categorias de classificação do território, com algumas subdivisões, segundo suas características e formas de utilização recomendadas: i) áreas urbanizadas – aquelas já parceladas e ocupadas (áreas de conservação; áreas de transformação; áreas de reabilitação; de interesse paisagístico, lazer e turismo); ii) distritos industriais; iii) áreas urbanizáveis (de expansão urbana; de expansão com amenidades; de expansão com interesse paisagístico); iv) áreas de reabilitação do patrimônio cultural; v) áreas de reserva (matas e mangues; mananciais; áreas rurais).

A escala das análises e proposições do MetrÓpole 2010 não poderia dar conta das questões específicas das áreas de transição rural-urbana. De todo modo, alguns apontamentos merecem registro para essas áreas: a advertência quanto aos diversos problemas típicos de áreas adversas à ocupação, além dos fatores do cenário econômico local, evidencia, mais uma vez, a necessidade de que tais questões sejam tratadas em termos metropolitanos - a formação de grande quantidade de vazios urbanos; a substituição de ecossistemas (mangues, matas e estuários) por áreas urbanas; a ocupação de áreas alagadas e de encostas; a ocupação e o adensamento de áreas com infra-estrutura urbana insuficiente; a recomendação relativa à contenção da mancha urbana, de modo a complementar as áreas urbanizadas subutilizadas e os vazios existentes e otimizar as diversas redes. O processo de urbanização não deveria expandir-se para áreas de reserva e de proteção, nem para as áreas marginais de transição rural-urbanas. Nestas últimas, recomenda-se o aumento da rentabilidade do uso do solo agrícola a partir de programas de fomento que possibilitem a racionalização da cultura canavieira, juntamente com a especialização e diversificação da produção agrícola e de espécies animais (a piscicultura, a apicultura e a criação de pequenos animais).



### ***O Plano Metrópole Estratégica***

Elaborado em 2003, o plano Metrópole Estratégica partiu da leitura dos processos de formação do espaço construído metropolitano e das tendências de crescimento e transformação. Destaca dois elementos que foram tomados como os principais focos de análise: os pólos e os eixos.

O Metrópole Estratégica reconheceu a defasagem na configuração das normas urbanísticas municipais, ao considera a aprovação do Estatuto da Cidade, e as conseqüentes iniciativas municipais para reformulação dos instrumentais normativos. Nesse contexto, a FIDEM procurou dar uma contribuição aos processos de planejamento municipal com a contratação de Plantas Diretoras para alguns municípios da RM Recife. As Plantas Diretoras foram concebidas como um passo inicial a para a estruturação de um instrumental de planejamento e regulamentação, e um estímulo à consolidação de uma prática de planejamento partilhado entre as duas esferas: a municipal e a metropolitana.

As recomendações do Metrópole Estratégica, ao considerar as proposições já lançadas em planos existentes, foram agrupadas em três grandes linhas: sistema de gestão, regulamentação e ações indutoras, com responsabilidades institucionais compartilhadas pelos municípios e pelo órgão metropolitano.

Em relação ao sistema de gestão, a diretriz que norteava as propostas era a busca de um equilíbrio entre o respeito à autonomia municipal e a necessidade de estabelecimento de referenciais concretos para a definição do interesse comum metropolitano. Como recomendações para a revisão dos referenciais e instrumentos de gestão metropolitana foram colocadas: i) o fortalecimento da FIDEM como espaço de mediação, de produção de planos de caráter metropolitano de formulação partilhada e de produção e difusão de informação; ii) a montagem de uma estrutura de apoio ao CONDERM – a partir da revisão de rotinas de produção e disponibilização de informação a seus componentes diretos e membros de câmaras técnicas, de modo a constituir antes de tudo um sistema de informações acessível e atualizado; iii) a montagem de uma agenda regular de discussões públicas de temas de interesse metropolitano promovidos pelo CONDERM/FIDEM, com a participação de especialistas convidados e de debatedores convidados das prefeituras, de



modo a não somente assumir o papel de promover a produção de reflexão e conhecimento sobre problemas urbanos, mas também firmar-se pública e institucionalmente como instância visível da gestão metropolitana; iv) a montagem de um sistema de informações dirigido para o monitoramento do uso do solo na escala metropolitana, de forma integrada com os municípios, para subsidiar o planejamento e a tomada de decisões, com o desenvolvimento de subsistemas específicos para temas especiais, a exemplo do controle ambiental e das áreas de risco; v) a informatização integral do sistema de cadastro de loteamentos, que se constituiria na base pública acessível, de modo local e remoto, via internet, para agilizando o andamento de processos de solicitação de parcelamentos urbanos, de forma a assegurar a integração com os sistemas municipais; vi) o suporte para a capacitação profissional de técnicos municipais, bem como para a estruturação e disponibilização de sistemas de informação para o planejamento na escala municipal, de forma integrada, tanto em termos físicos, por meio de redes, como metodológicos; produção de estudos específicos sobre os territórios de oportunidade, em ação conjunta com os municípios envolvidos, de modo a apontar elementos e estratégias para a viabilização de empreendimentos.

Foram apontadas, em seguida, as diretrizes e ações para a promoção de mudanças nos padrões de gestão urbana adotados na esfera municipal: i) o fortalecimento das estruturas institucionais de planejamento e controle urbano municipal, cabendo-lhes estruturar os sistemas próprios de informação, mais detalhados na escala local, e de planejamento e controle urbano – de modo a contar com pessoal especializado, bem como a integração com os demais municípios e o órgão metropolitano, na forma de redes; ii) discussão sobre instrumentos e definição de estratégias comuns para o efetivo exercício do controle urbano. Teria início com seminários e oficinas intermunicipais específicos sobre o tema para a troca de experiências, chegando até à construção de diretrizes e referenciais comuns para a regulação e a prática da fiscalização e do controle; iii) promoção de uma discussão comum entre os componentes da Região Metropolitana, para a delimitação de perímetros contidos de expansão urbana, seguindo princípios similares, de modo a coibir o espraiamento e a dispersão ainda maior das áreas urbanizadas da periferia, a fim de se reduzir, inclusive, o perímetro demarcado no plano MetrÓpole 2010; iv) conter a proliferação de loteamentos, com a integração integrando-se ao sistema de cadastro de loteamentos da FIDEM, para se



firmar procedimentos de aprovação, segundo uma orientação comum metropolitana, e estruturar o sistema de monitoramento e controle urbano; v) mobilizar a sociedade local para a promoção da requalificação de áreas de centralidade, o que congregaria comerciantes e usuários do centro municipal ou de centros de bairros na discussão de requisitos e regras para um melhor aproveitamento de espaços de grande atração de público, como eixos comerciais, pátios de feira, praças centrais, de modo a que se partilhassem idéias, responsabilidades e custos na instalação e manutenção de equipamentos de interesse comum, a exemplo de mobiliário urbano, limpeza, pavimentação, etc.

No tocante à regulamentação, a demanda principal apontada, em escala metropolitana, foi a atualização de referenciais e uma eventual revisão de legislação. No âmbito municipal, para a maior parte dos componentes metropolitanos, a dimensão das demandas atuais de regulamentação é maior, caberia uma revisão mais radical de suas normas de uso do solo e de edificações e obras, ou mesmo a elaboração de normas básicas não existentes ainda.

No âmbito da regulamentação, dever-se-ia refletir sobre: a revisão da legislação existente relativa a aspectos ambientais e urbanísticos, de modo a buscar-se uma atualização de seus indicativos em função de novos dados sobre a realidade e sobre a própria reorganização das normas urbanísticas, em particular o Estatuto da Cidade e as mudanças na legislação ambiental federal, com especial atenção para a revisão da lei de parcelamento urbano (Lei Estadual 9.990/87); e a consolidação de referenciais técnicos e políticos, um a construção de pactos e consórcios para a gestão compartilhada de serviços de grande porte e alcance metropolitano, a exemplo do lixo e do saneamento.

As recomendações que deveriam ser consideradas no âmbito municipal foram: i) formulação e implementação dos Planos Diretores Municipais, nos termos da Constituição Federal, legislação estadual e Estatuto da Cidade, pautados pela identificação de especificidades locais, mas norteados pela integração metropolitana; ii) elaboração ou revisão de normas urbanísticas básicas – parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações – , de modo a assegurar um referencial atualizado e integrado, em termos de contexto metropolitano, para nortear a intervenção sobre o espaço por parte dos agentes privados e públicos; iii) estudos específicos e análise de viabilidade para a criação de



legislação de áreas especiais de interesse social, para a regulação e gestão específica de áreas de favelas e loteamentos irregulares consolidados; iv) restrição incisiva a novos parcelamentos em áreas de expansão extrema ou desconexa da malha urbana existente, de modo a procurar estimular a ocupação de vazios intra-urbanos.

Em relação às Ações Indutoras, foram recomendadas intervenções na escala metropolitana, as quais pudessem servir de mecanismo de indução para atenuar situações de conflito e reorientar as tendências de uso e ocupação do solo, em consonância com os princípios do planejamento metropolitano, considerando-se as seguintes questões; i) o fortalecimento do Sistema de Transportes Públicos de Passageiros da RM Recife; ii) a revisão do sistema de parques metropolitanos, com a avaliação de perímetros, demandas e público, e a negociação com municípios e agentes privados para viabilizar a implementação de equipamentos prioritários; iii) estudos para a implantação de equipamentos coletivos de escala regional por territórios de oportunidade; iv) discussão de prioridades e estudos de viabilidade para a implementação de obras e equipamentos indicados nos planos existentes, a exemplo do plano Litoral Pernambucano – um estudo propositivo, ou Propostas para as Zonas de Urbanização de Morros, ambos da própria FIDEM.

Na escala municipal, a proposta seria empreender um conjunto de ações de natureza similar àquelas levantadas anteriormente, mas apropriadas em função das especificidades locais, o que reduziria as desigualdades na oferta de serviços e equipamentos urbanos, considerando-se: i) investimentos na requalificação dos espaços públicos de áreas de centralidade na esfera local – o centro da cidade propriamente dito e centros de bairros, de modo a estimular e qualificar uma economia local; ii) investimentos em espaços públicos de lazer em toda a área urbanizada, com quadras de esportes, campos de futebol e mobiliário urbano de apoio; iii) investimentos na qualificação urbana e estímulos a pequenos e médios empreendimentos nas proximidades de terminais de ônibus e metrô; iv) integração em programas federais de financiamento para a urbanização de favelas; v) investimentos em formação de mão-de-obra técnica dirigida para os setores da economia ligados às atividades propostas para os territórios de oportunidade, a exemplo da formação em serviços básicos de hotelaria nos municípios litorâneos.



Para as áreas de transição rural-urbana situadas na Região Metropolitana do Recife, duas questões levantadas pelo MetrÓpole Estratégica são fundamentais: a necessária articulação entre as gestões municipais e a gestão metropolitana, considerando-se que as áreas de transição agregam parcelas de territórios de mais de um município; a revisão da legislação, de modo a adaptá-la ao novo Marco Regulatório da Política Urbana.

Mesmo sem desconsiderar a influência dos ideários do Planejamento Estratégico e do Desenvolvimento Sustentável em relação ao planejamento e gestão das cidades brasileiras, e também uma série de planos que contribuíram para a estruturação da Região Metropolitana do Recife, quando alguns deles engendraram diversas referências relativas ao planejamento (urbanístico, regional, estratégico, etc.), é necessário reconhecer que a institucionalização recente do Marco Regulatório da Política Urbana, baseado no ideário da Reforma Urbana, que começou a se consolidar com a inscrição de alguns instrumentos na Constituição Federal (Capítulo II - Da Política Urbana) e, principalmente, com o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/01), passou a ser a principal referência institucional para o planejamento do ordenamento territorial das cidades e regiões metropolitanas e para as políticas de desenvolvimento urbano. Antes de serem apresentados alguns apontamentos sobre o Estatuto das Cidades, é necessário tecer considerações a respeito das competências constitucionais dos entes federativos sobre a política urbana, a regulação de áreas rurais e a proteção ambiental.



### **2.3 Competências constitucionais dos entes federativos sobre a política urbana e algumas implicações em relação às áreas rurais e à proteção ambiental**

A Federação Brasileira tem como característica fundamental a definição das funções e dos deveres das entidades federadas, direcionados para assegurar os direitos e garantias fundamentais das pessoas, por meio da implementação de políticas públicas que atendam os objetivos fundamentais de promover a justiça social, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, tornar plena a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

No sistema federativo brasileiro há a previsão de repartição de competências legislativas e administrativas entre União, Estados e Municípios. O princípio norteador da repartição é o da predominância de interesses: à União competem matérias de interesse nacional e internacional; aos Estados, os assuntos de interesse regional; aos Municípios, os temas de interesse local.

A União, de acordo com o artigo 21, inciso XX, tem competência para estabelecer as diretrizes para a habitação, o saneamento básico e os transportes urbanos. Com base no artigo 24, inciso I, a União, no âmbito da competência concorrente sobre o direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio da lei federal de desenvolvimento urbano.<sup>70</sup> Essa lei, o Estatuto da Cidade, contém as diretrizes de desenvolvimento urbano, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, e institui os instrumentos

---

<sup>70</sup> A Constituição transformou em exigência a formação do sistema de normas de direito urbanístico, o qual deve ser composto pelas normas constitucionais referentes à política urbana; lei federal de desenvolvimento urbano; o conjunto de normas sobre a política urbana estabelecidas nas Constituições dos Estados; lei estadual de política urbana e a legislação estadual urbanística, e o conjunto de normas municipais referentes à política urbana estabelecidas nas Leis Orgânicas dos Municípios, no Plano Diretor e na legislação municipal urbanística.



urbanísticos e o sistema de gestão dessa política, os quais devem ser aplicados pela União, pelos Estados e, especialmente pelos Municípios.

A União tem ainda competência privativa: i) para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, de acordo com o artigo 21, inciso IX da Constituição; ii) para legislar sobre direito civil, o que abrange os temas que integram a temática urbana e ambiental: moradia, locações, direito de propriedade, uso, usufruto, compra e venda; o direito agrário; águas, trânsito e transporte e registros públicos, nos termos do art. 22 da Constituição. Ela tem competência concorrente sobre o direito urbanístico, sendo de sua competência o estabelecimento das normas gerais, por meio de lei federal sobre o desenvolvimento urbano (artigo 24, inciso I).

De acordo com o artigo 23 da Constituição, são consideradas como de competência comum<sup>71</sup> entre União, Estados e Municípios as atividades e funções de: preservar as florestas, a fauna e a flora; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, de modo a promover a integração social dos setores desfavorecidos.

O Estatuto da Cidade estabelece no artigo 3 as competências da União para a consecução da política urbana, com base na repartição das competências constitucionais sobre essa política atribuída aos entes federativos: a) legislar sobre normas gerais de interesse urbanístico; b) legislar sobre normas para a cooperação entre os diferentes entes da federação, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; c) promover programas de construção de moradias e de saneamento básico por iniciativa própria ou em conjunto com Estados e Municípios; d) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e) elaborar e

---

<sup>71</sup> A competência comum confere à União, aos Estados e aos Municípios um patamar de igualdade para a promoção de políticas e ações. O exercício dessa competência por um dos entes federativos não exclui o outro, a qual pode ser exercida cumulativamente.



executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Os Estados, com base na competência concorrente com a União, podem editar uma lei estadual de política urbana na ausência de lei federal. Podem, ainda, editar normas gerais de direito urbanístico, na ausência da lei federal que vise capacitar os Municípios para a execução da política urbana municipal. Essas normas gerais terão sua eficácia suspensa se ficarem em desacordo com as normas gerais estabelecidas pela União por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, com base no artigo 24, parágrafo 4º, da Constituição.

Os Estados podem editar uma lei estadual de política urbana que vise à sua aplicação conjunta com os Municípios, com base na competência concorrente. Os Estados têm competência para instituir políticas urbanas para as regiões metropolitanas, com organismos e instrumentos próprios. Uma questão importante hoje é a articulação, entre os municípios que compõem uma região metropolitana, para o desenvolvimento de ações integradas já que as estruturas de gestão metropolitana, quando existem, estão em situação precária. Parte significativa das áreas de transição rural-urbana está localizada entre municípios, ou seja, seus limites não correspondem aos limites municipais. Portanto, para o planejamento dessas áreas, a dimensão metropolitana é fundamental.

O município tornou-se um ente federativo com a Constituição Federal de 1988, quando passou a ter novas possibilidades de atuação dentro da esfera pública e novas competências, com maior autonomia. É importante registrar que as novas competências levaram a que os municípios passassem a assumir compromissos muitas vezes incompatíveis com seus recursos, mesmo se se considera o incremento em suas receitas a partir de alterações na estrutura tributária.

Aos municípios cabe para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e promover o adequado ordenamento territorial; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal.

O município tem a competência constitucional para legislar e promover o adequado ordenamento territorial, planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo



urbano (art. 30, VIII); bem como promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, IX).

Com base no artigo 182 da Constituição, o município é o principal responsável pela execução da política urbana, nos termos do art. 182 da Constituição Federal. A Constituição Federal estabelece os seguintes objetivos da política urbana, nos termos do art. 182, que deve ser promovida pelo município: i) garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade; e ii) garantir condições dignas de vida urbana e o bem-estar dos seus habitantes. Definir os critérios para a cidade e a propriedade urbana atenderem à sua função social é competência, portanto, municipal, nos termos do art. 182 da Constituição, o que condiciona a atuação do Poder Público municipal à observância da lei federal de desenvolvimento urbano, que é o Estatuto da Cidade, e ao Plano Diretor, concebido como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano.

### **2.3.1 A competência municipal sobre o rural**

O município, com base nas competências acima demonstradas, tem a competência constitucional para dispor sobre assuntos de interesse local. Com o objetivo de estabelecer um tratamento isonômico aos seus habitantes, o município deve adotar um Plano Diretor que seja voltado para a promoção do desenvolvimento local sustentável, de modo a abranger a totalidade do seu território. Com relação ao Estatuto da Cidade, de acordo com o § 2º do art. 40, o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo. De acordo com essa norma, o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do município. Portanto, o ordenamento do território rural dos municípios e o disciplinamento do uso, ocupação e exploração econômica do seu território devem ser matérias obrigatórias dos Planos Diretores, partindo-se do pressuposto constitucional do pacto federativo que define que as políticas públicas locais deverão ser desenvolvidas de forma integrada e articulada com a União e o Estado federado. Nesse sentido, o município deverá assumir o seu papel em assuntos que também são tratados pelos demais entes federativos, a fim de que seja possível uma intervenção que abranja toda a sua população, sem discriminação entre os que habitam as áreas rurais, e, portanto, todo o seu território.



Vale acrescentar que, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do art. 2º do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve promover a integração e a complementaridade entre os atividades urbanas e os rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência.

As áreas urbanas e rurais e as áreas de transição rural-urbana têm relações evidentes de dependência, complementaridade, conflito, etc., quando se consideram as dimensões econômica, social, ambiental e cultural, bem como as infra-estruturas, serviços e equipamentos em todo o território municipal. Para qualquer município que tenha atividades com alguma expressão no meio rural, não é possível buscar o desenvolvimento urbano se ignorar o ambiente rural. Aliás, parte significativa dos municípios brasileiros tem desenvolvidas suas principais atividades econômicas na área rural.

É importante registrar que essa questão é objeto de controvérsias. Alguns posicionamentos vêm a interferência municipal em relação ao território rural como inadequada, ao considerarem que, tanto do ponto de vista fiscal-tributário quanto em relação à regulação das atividades, o ente federativo responsável deve continuar a ser a União. Não há dúvida de que a competência sobre a questão agrária é da União (pelo art. 22, I, da Constituição Federal), mas é o município o ente com a melhor condição para planejar o desenvolvimento local sustentável, a partir da compreensão das interfaces entre as questões urbana e agrária. Vale ressaltar a fragilidade das estruturas fiscal-tributária e de controle do uso e ocupação do solo para as áreas rurais sob gestão do INCRA.

As atribuições constitucionais, inclusive as de competência comum, como proteger o meio ambiente, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, cuidar da saúde e da assistência social não estão restritas à área urbana. Portanto, o município não pode deixar de contemplar a totalidade do seu território e de sua população para efeito de planejamento e gestão territorial e implementação de políticas públicas. O sistema de planejamento municipal deverá, então, ser constituído por órgãos administrativos que compreendam também a área rural.



### **2.3.2 A regulação e o parcelamento do solo nas áreas de transição rural-urbana**

Em relação à regulação do parcelamento do imóvel rural para fins urbanos, localizado fora da zona de expansão urbana, a responsabilidade exclusiva do INCRA está alicerçada em uma instrução (nº 17-b, de 22/12/80), com conteúdos insuficientes para controlar esse tipo de ocupação. Se a regulação das formas de uso, ocupação e parcelamento do solo no território municipal é, inegavelmente, de interesse local, como foi reconhecido constitucionalmente, é necessário que os municípios entrem em articulação com o INCRA para exercer essa função. Contudo, quando se considera o déficit histórico dos municípios em relação ao controle do uso e ocupação do solo, não parece haver perspectivas promissoras nesse sentido. Normalmente, quando há interesse do município em relação a alguma área rural para a realização de novos parcelamentos urbanos, o perímetro urbano é expandido, com a conseqüente demarcação de zonas de expansão urbana. Essa, em muitas ocasiões, não se configura a melhor medida, já que pode implicar, por exemplo, o comprometimento da produção rural, ou das áreas de preservação de mananciais e da cobertura vegetal presentes nas zonas rurais.

Há que se considerar, ainda, que os limites definidos das zonas urbanas e rurais têm, muitas vezes, um certo grau de arbitrariedade. Em diversos municípios na realidade rural, há atividades não-agrícolas em estreitas relações com as atividades urbanas. Da mesma forma, nas áreas urbanas há porções do território com atividades agrícolas. Nas áreas de transição rural-urbana, essas situações se apresentam com maior intensidade.

Para a questão tributária, mais especificamente para o Imposto Territorial Rural (ITR), a Lei Federal nº 5.868/72 estabeleceu que o imóvel rural é aquele que se destina à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, independentemente de sua localização, com uma área superior a um hectare (art. 6º) – ou seja, o imóvel poderá estar na área urbana e pagar ITR. A principal crítica a essas classificações da legislação tributária é ser insuficiente para a qualificação urbanística do solo que designa a situação jurídica de determinado espaço territorial, de modo a atender as funções sociais da cidade e da propriedade.



Os processos de mudanças de atividades desenvolvidas nos imóveis rurais e urbanos, desde a simples mudança de uso até a crescente conversão das terras rurais em urbanas, dificultam o enquadramento do imóvel e a criação de zonas com atividades uniformes. Nas áreas de transição rural-urbana, esses processos são ainda mais dinâmicos. É necessário considerar, ainda, que as famílias de origem rural estão desenvolvendo cada vez mais atividades econômicas e de trabalho e renda diversificados, o que caracteriza a *pluriatividade* das famílias.

A qualificação do solo deverá considerar como um de seus critérios fundamentais a predominância quanto ao uso e função social, de modo a pensar o território a partir de suas funções sociais, necessidades dos habitantes, condições ambientais dentre outros critérios.

O ordenamento do território, que é competência do município, deve ter, portanto, como finalidade o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade (urbana e rural), de modo que sejam enfrentadas as desigualdades socioterritoriais. Para o território rural, algumas situações deverão ser priorizadas: regulação do uso e ocupação do solo nos distritos e aglomerados situados na área rural; definição de zonas especiais de preservação ambiental, de interesse histórico, cultural; regulação das atividades de turismo e lazer; e controle ou regularização fundiária dos assentamentos irregulares, áreas ocupadas por população de baixa renda e loteamentos clandestinos.

Do ponto de vista da regulação do uso e ocupação do solo, a exigência de englobar o território do município como um todo, de modo a abranger as zonas urbanas e rurais, é fundamental, levando-se em conta a expansão urbana e as transformações dos imóveis com o desenvolvimento de atividades não-agrícolas. Parte significativa dessas transformações refere-se aos parcelamentos clandestinos ou irregulares, em processos de urbanização predatória, com efeitos significativos em áreas de interesse ambiental.

A respeito da irregularidade das ocupações urbanas na zona rural, são necessárias estratégias específicas que considerem cada situação, inclusive de regularização fundiária e urbanística, mas sem perder de vista o desenvolvimento do território municipal como um todo. Nessa direção, é fundamental atentar para as diretrizes, ações estratégicas e instrumentos previstos no Plano Diretor.



Nas regiões metropolitanas, e considerando-se as áreas de transição rural-urbana, a questão torna-se mais complexa. A maior parte das áreas de transição rural-urbana nas regiões metropolitanas integra o território de mais de um município. À exceção dos institutos de regulação de proteção ambiental definidos em âmbito federal e estadual, as possibilidades de desarticulação entre os municípios em relação a normas, regras e instrumentos normativos são muito grandes.

Já o processo de parcelamento do solo urbano, como pôde-se ver anteriormente, segue as normas legais instituídas com a Lei estadual de parcelamento Lei nº 7666 de 1979 que solicita a manifestação prévia do Estado para a aprovação dos loteamentos pelo Município. Em Pernambuco foi atribuído ao órgão metropolitano a competência para a anuência prévia para aprovação de loteamentos situados na região metropolitana. A Lei Estadual nº 7.541, de 13.12.1977, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 4.593, de 07.03.1978 prevê, ainda a intervenção da Companhia Pernambucana do Meio Ambiente - CPRH – no processo de loteamento e desmembramento. O Quadro 2.1 apresenta as leis e normas relativas ao parcelamento na RM Recife.

**Quadro 2.1- Leis e normas do parcelamento em Pernambuco**

<b>Urbanística</b>	<b>Ambiental</b>
Lei nº 6.766, de 19.12.1979 (Parcelamento do solo urbano) Decreto Estadual nº 6.347, de 18.03.1980 (Define competência à FIDEM) Lei Federal nº 9.785/99, de 29.01.1999 (Parcelamento do solo urbano, modificando a lei anterior) Lei Estadual nº 9.990, de 14.01.1987 (Parcelamento do solo urbano na RMR) Lei Estadual nº 7.541, de 13.12.1977 (Parcelamento com intervenção da CPRH – REVOGADA) Lei Estadual 11.516/97, alterada p/ Lei 11.734/99 (Licenciamento ambiental p/ CPRH e infrações ao meio ambiente) Decreto Estadual nº 4.953/78 (Define competência da CPRH para parcelamento)	Lei Federal nº 4.771, de 15.09.1965 (Código Florestal) Lei Federal nº 6.938, de 31.08.1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) Lei Federal nº 9.605, de 12.02.98 (Lei de Crimes Ambientais) Resolução do CONAMA nº 001/86 (critérios para EIA/RIMA)
	<b>Outras leis complementares</b>
	Lei Federal nº 2.312, de 03.09.1954 (Código Nacional de Saúde) Decreto Lei nº 9.160, de 05.09.1946 (Parcelamento em áreas de interesse estratégico militar) Lei Federal nº 7.661/88 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro)

Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003, 27)



### **2.3.3 A reforma urbana, os novos planos diretores e a questão rural-urbana**

A concepção de planejamento no âmbito do ideário da Reforma Urbana parte do diagnóstico centrado nas desigualdades e nos direitos sociais, e da necessidade de reconhecimento dos conflitos urbanos como expressão política das condições gerais da estrutura socioeconômica.

Havia o reconhecimento por parte das organizações que integram o Fórum Nacional de Reforma Urbana, de que a ação direta e a omissão do Estado em relação à regulação do uso e ocupação do solo, bem como as suas políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais contribuíram decisivamente para as desigualdades socioespaciais das cidades brasileiras. Considerando-se a dualidade referente aos espaços infra-estruturados / legais e aos espaços precários / irregulares. Em função de estarem em desacordo com a legislação ou com os procedimentos de controle urbanístico, denotam diferentes tipos de irregularidade relativos à posse do terreno e/ou parcelamento, ocupação do solo e edificação não-permitidos. Essa concepção propõe um novo modelo de pensar a cidade a partir de três premissas: i) da instituição da gestão democrática, ao reconhecer o direito dos cidadãos à participação política na condução dos destinos da cidade; ii) do fortalecimento da regulação pública do solo urbano; da inversão de prioridades, quando apontava para que os investimentos públicos privilegiassem as demandas da população de baixa renda e seus territórios com precárias condições de habitabilidade; iii) da garantia da função social da propriedade e da cidade, com a proposição do uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano, o reconhecimento do direito de acesso aos bens e serviços urbanos, e a necessidade de uma justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização.

A atuação do Estado tem-se caracterizado como complexa e contraditória: ao mesmo tempo em que se encarrega de intervenções voltadas para a reprodução da força de trabalho – a partir da distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivo, realiza obras de infra-estrutura que promovem a expansão da atividade econômica e que acentuam os processos de valorização diferencial entre as áreas da cidade, o que contribui para a segregação urbana. No entanto, diferentemente da concepção tradicional, que trabalhou historicamente o planejamento e a gestão em separado, a base para a efetividade das propostas e instrumentos preconizados pela reforma urbana era a instituição da gestão



democrática da cidade como o requisito fundamental. Essa visão parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada a partir de um pacto coletivo que corresponda ao interesse público da cidade.

O pacto entre todos os agentes modeladores do espaço seria materializado, em uma primeira etapa, na elaboração do Plano Diretor, instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano previsto desde a Constituição Federal (artigo 182, §1º), o qual pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O processo de elaboração do Plano Diretor é visto, portanto, como uma oportunidade para o debate dos cidadãos em torno da definição de opções negociadas para uma estratégia de intervenção nos territórios da cidade.

### ***O Estatuto da Cidade: novo instrumento legal para as áreas de transição rural-urbana?***

Importantes instrumentos de política urbana previstos desde 1988 pela Constituição Federal permaneciam sem aplicação até recentemente, por falta de lei federal regulamentadora. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (o Estatuto da Cidade), regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e prevê uma série de inovações referentes: i) a instrumentos urbanísticos voltados para induzir as formas de uso e ocupação do solo de modo equilibrado e para coibir a retenção especulativa de terrenos; ii) à ampliação das possibilidades de regularização fundiária – ao se considerar que mais da metade das cidades brasileiras é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos; e também iii) a uma nova estratégia de gestão que incorpore a idéia de participação direta do cidadão no processos decisórios sobre o destino da cidade, mediante: audiências públicas, plebiscitos, referendos, estudos de impacto de vizinhança, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos.

Ainda é objeto de controvérsia a aplicação em zonas rurais dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade voltados para induzir as formas de uso e ocupação do solo de modo equilibrado e para coibir a retenção especulativa de terrenos. É no território contido nos perímetros urbanos que os novos instrumentos previstos nessa lei têm sido aplicados. Em áreas de transição rural-urbana, o que tem se verificado é a expansão do perímetro urbano



incorporando, na maioria das vezes, áreas produtivas. Entende-se que esse procedimento tem contribuído para a esterilização de áreas produtivas e pelo espraiamento da expansão urbana, o que acaba por alimentar o desequilíbrio entre infra-estruturas e usos do solo nessas áreas.

Abaixo, algumas considerações sobre instrumentos e dispositivos previstos no Estatuto da Cidade, serão apresentadas, de modo a verificar as possibilidades de sua aplicação nas áreas de transição rural-urbana em regiões metropolitanas: *O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios* (art. 5º e art.6º),<sup>72</sup> o *IPTU progressivo no tempo* (art. 7º),<sup>73</sup> a *desapropriação com pagamento em títulos* (art. 8º)<sup>74</sup> são instrumentos que visam: i) induzir a ocupação de áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos, mais aptas para urbanizar ou povoar, o que evita a retenção especulativa dos imóveis e a pressão de expansão horizontal na direção de áreas não-servidas de infra-estrutura ou frágeis, do ponto de vista ambiental; ii) aumentar a oferta de terra e de edificação para atender à demanda existente; iii) promover o equilíbrio entre a intensidade de uso e ocupação e disponibilidade de infra-estrutura, equipamentos e serviços.

As partes mais qualificadas sob o ponto de vista da localização, infra-estrutura e qualidade urbanística, por serem escassas, tornam-se objeto de disputa por parte de empreendedores. São áreas valorizadas e, normalmente, passam a ser objeto de retenção especulativa. Esses instrumentos possibilitam a indução ao uso e ocupação do solo nessas áreas, o que evita distorções na estrutura das cidades, com áreas ociosas, em contraste com áreas

---

<sup>72</sup> O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios são instrumentos que exigem a montagem de um sistema de cadastro dos imóveis urbanos, permanentemente atualizado a cada nova autorização de ocupação, de modo a possibilitar o monitoramento dos imóveis. Exigem também a existência de uma planta genérica de valores imobiliários, a partir da qual se possa aplicar o imposto e sua progressividade.

<sup>73</sup> A finalidade do poder público municipal na utilização do IPTU progressivo no tempo não é a arrecadação fiscal, mas sim induzir o proprietário do imóvel urbano a cumprir com a obrigação estabelecida no plano urbanístico local, de parcelar ou edificar, de utilizar a propriedade urbana de forma a atender sua função social.

<sup>74</sup> A desapropriação prevista no inciso III do parágrafo 4º do artigo 182 é um dos casos de exceção ao artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição, pelo qual a desapropriação será efetuada mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Essa desapropriação é um instrumento urbanístico que possibilita o poder público aplicar uma sanção ao proprietário de imóvel urbano, por não respeitar o princípio da função social da propriedade.



superadensadas e precárias. Na transição rural-urbana, são abundantes os terrenos nessa condição. No caso da RM Recife, como se verá no terceiro capítulo, a ocorrência de loteamentos irregulares e clandestinos e condomínios fechados é recorrente.

Para a aplicação desses instrumentos pelo Poder Público municipal, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos: a) a propriedade urbana que não atende à função social ser integrante de área definida no Plano Diretor como sujeita à aplicação dos instrumentos; b) o Plano Diretor definir os critérios e as exigências para o proprietário destinar a sua propriedade para uma finalidade social; c) a instituição de lei municipal específica que disponha sobre o detalhamento das exigências concretas para a propriedade urbana atender à sua função social, bem como sobre o procedimento e o prazo para o cumprimento das exigências. Para a implementação desses instrumentos, é necessário delimitar as zonas onde se aplicam os dispositivos e definir os parâmetros referentes à subutilização. É possível, ainda, dependendo das situações e objetivos, associar esses instrumentos a outros previstos no Estatuto da Cidade, como, por exemplo: as *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*, de modo a visar ao cumprimento da função social da propriedade mediante empreendimentos destinados à habitação de interesse social; o *Direito de Preempção* e o *Consórcio Imobiliário* (art. 46),<sup>75</sup> que viabiliza empreendimentos em casos nos quais o proprietário não pode fazê-los sozinho.

O Plano Diretor e a lei municipal específica podem estabelecer as seguintes obrigações aos proprietários de imóveis urbanos dessa área: a) no caso de a propriedade ser uma gleba urbana, promover o parcelamento para fins de constituir um loteamento urbano;<sup>76</sup> b) no caso do imóvel já parcelado, promover a edificação para fins de habitação de interesse

---

<sup>75</sup> O instrumento do *Consórcio Imobiliário* é um recurso a ser utilizado para viabilizar empreendimentos em casos nos quais o proprietário não pode fazê-los sozinho. No consórcio imobiliário, o proprietário transfere ao Poder Público Municipal um imóvel, e esse se responsabiliza pela realização de obras. Após a realização do empreendimento, o proprietário recebe, como pagamento, unidades (casas ou apartamentos) resultantes do empreendimento, em valor proporcional ao da terra antes das obras de loteamento e urbanização realizadas pelo poder público.

<sup>76</sup> É importante referenciar que nem todas as glebas que se encontram dentro do perímetro urbano são terra urbana. Uma propriedade rural (minifúndio, latifúndio ou empresa rural) pode estar contida no perímetro urbano sem, contudo, estar submetidas às tributações territoriais urbanas.



social; c) no caso do imóvel já parcelado e edificado, promover sua utilização para fins de habitação de interesse social.

Nas áreas de transição rural-urbana, é provável que haja dificuldades para a aplicação dos instrumentos supra citados, quando se considera que a maior parte das áreas não tem uma adequada cobertura de infra-estrutura e serviços urbanos.<sup>77</sup> Caso existam áreas com infra-estrutura, seria possível utilizar esses instrumentos associados a outros, como os citados acima, para induzir o uso e a ocupação, desde que exista equilíbrio entre as possibilidades de uso e ocupação com os limites das áreas, tanto do ponto de vista da disponibilidade de infra-estrutura quanto das condições ambientais. Em relação às ZEIS, por exemplo, seria possível viabilizar áreas para reassentamento de população que ocupasse áreas de proteção ambiental em condições precárias, o que é comum nas áreas de transição rural-urbana.

É importante ressaltar que para as regiões metropolitanas seria desejável que houvesse articulação das estratégias para a utilização desses instrumentos, pois se observa que as distorções relativas à incompatibilidade entre intensidade do uso e da ocupação do solo e as condições infra-estruturais e ambientais pode acontecer entre municípios vizinhos. Ou seja, o que está previsto para um é provável que acarrete em implicações para o outro.

A *outorga onerosa do direito de construir* prevista no art. 28 do Estatuto da Cidade constitui-se em um instrumento de indução da implementação dos objetivos da política urbana, no sentido de redistribuir as oportunidades. Tem ainda como subproduto a geração de recursos adicionais para a receita municipal. Para o Município utilizar a *outorga onerosa do direito de construir*, as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico devem ser definidas no Plano Diretor. Nos termos do artigo 29 está previsto que o Plano Diretor poderá definir áreas nas quais seriam permitidas alterações de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

---

<sup>77</sup> De acordo com o inciso I do artigo 42 do Estatuto da Cidade, para a delimitação as áreas urbana sujeitas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, deve ser considerada a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização.



A *outorga onerosa* pode ser utilizada em áreas onde exista a intenção expressa no Plano Diretor de produção de habitação de interesse social, equipamentos culturais e saúde. Pode ser estabelecida a isenção do pagamento da outorga onerosa para os empreendimentos de habitação de interesse social nas zonas especiais de interesse social.

Nas áreas de transição rural-urbana, esse instrumento poderá ser útil para as áreas mais adensadas, ao se considerar a relação entre a infra-estrutura existente e a densidade esperada. Os recursos das contrapartidas poderão contribuir para diminuir os déficits de infra-estrutura. Quanto à possibilidade de alteração de uso, será necessário cuidado em relação aos impactos ambientais e de vizinhança, e para tanto deverão ser utilizados os instrumentos normativos e de gestão específicos.

A utilização desse instrumento dependerá, também, em certa medida, das relações entre os municípios, considerado o âmbito metropolitano.

De acordo com o art. 32 do Estatuto da Cidade, lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar uma área para a aplicação de *operações consorciadas*. Essa operação consiste no conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, cujo o objetivo é alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Pode envolver simultaneamente: o redesenho da área-objeto; a combinação de investimentos privados e públicos; a transação dos direitos de uso e ocupação do solo, e a definição de um projeto de estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação do solo e distribuição de usos distintas da situação presente da área e das regras gerais de uso e ocupação do solo vigentes para essa.

O Plano Diretor definiria, então quais são as áreas urbanas na cidade que poderão estar sujeitas às operações urbanas, as quais posteriormente deverão ser delimitadas por lei municipal. De forma geral, as grandes operações urbanas realizadas no Brasil se deram em áreas onde já existia um grande interesse do mercado imobiliário.

As operações consorciadas para as áreas de transição rural-urbana requerem esforços significativos para a articulação dos diversos investimentos públicos e privados. Operações de menor porte poderão ser viabilizadas nos núcleos das áreas de transição rural-urbana, onde se concentra a maior parte dos investimentos. Dessa maneira, empreendedores



comerciais e de serviços, agentes imobiliários, moradores, granjeiros e Estado, dentre outros, poderão articular e potencializar algumas de suas ações em um determinado bairro ou área, para viabilizar infra-estrutura, equipamentos públicos e outras estruturas necessárias ao desenvolvimento local.

De todo modo, o desafio não é pequeno. Se nas áreas centrais vêm predominando a gestão pública reativa e as ações fragmentadas dos diversos agentes modeladores, nas áreas de transição rural-urbana, onde a intensidade de ações é menor e a omissão do Estado é maior, o contexto é menos favorável à integração das ações.

Operações consorciadas poderiam ser desenvolvidas de modo a contemplar as áreas de transição rural-urbana, considerando-se a necessidade de articulação de investimentos públicos e privados de forma planejada, como no caso dos grandes condomínios voltados para os segmentos média-alta e alta renda. Na maior parte das situações, os recursos públicos viabilizam a infra-estrutura necessária. Para a utilização de uma operação que articulasse mais de um município, como está prevista nesse instrumento, seria necessário recorrer à Lei nº 11.107/ 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

A *transferência do direito de construir* (art. 35), prevista em lei municipal baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: i) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; ii) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; iii) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Deverão ser definidos, ainda, os critérios e as condições de transferência, e é necessário um cadastro dos imóveis com potencial para a aplicação do instrumento.

Nas áreas de transição rural-urbana, a transferência do direito de construir poderá ser utilizada como instrumento de compensação para os proprietários de imóveis a serem preservados, em função do interesse histórico-cultural, ambiental ou social, cujos parâmetros sejam mais restritivos para o uso e a ocupação.



O direito de preempção, de acordo com o artigo 25 do Estatuto da Cidade, confere ao Poder Público Municipal a preferência para a aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Para a efetividade desse instrumento, deverá existir um horizonte de disponibilidade de recursos para a aquisição dos imóveis.

A área sobre a qual incide esse instrumento deverá ser definida por lei municipal baseada no Plano Diretor, para as seguintes finalidades: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Uma questão importante em relação ao direito de preempção é que o Poder Público será informado de todos os projetos de venda existentes. Ele pode evitar ou facilitar a negociação entre as partes envolvidas, o que depende dos objetivos relativos ao uso e à ocupação após a alienação. Desse modo, o município poderá controlar os preços dos terrenos, em especial em áreas urbanas em que o preço dos imóveis dos terrenos seja elevado em decorrência da especulação imobiliária.

O direito de preempção é um instrumento importante para as áreas de transição rural-urbana. Como há áreas em transformação do rural para o urbano, ou retidas de modo especulativo, esse instrumento pode auxiliar no processo de planejamento, quando visa, principalmente, ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana. Novamente, em relação aos municípios integrantes de regiões metropolitanas, seria desejável que a incidência do instrumento se desse de modo articulado para parcelas dos territórios que constituam área contígua.

O *estudo de impacto de vizinhança* (art. 36) é mais um instrumento de controle da sociedade sobre os empreendimentos e atividades privadas ou públicas, ao considerar os seus efeitos positivos e negativos relativos às seguintes questões: i) - adensamento populacional; ii) - equipamentos urbanos e comunitários; iii) - uso e ocupação do solo; iv) - valorização imobiliária; v) - geração de tráfego e demanda por transporte público; vi) - ventilação e iluminação; vii) - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.



O *estudo de impacto de vizinhança* consiste em um instrumento que permite a tomada de medidas preventivas, quando se considera a possibilidade de os empreendimentos gerarem impactos nas áreas onde estão localizados, saturarem a infra-estrutura, esgoto e sistema viário dentre outros, mesmo quando atendem aos requisitos urbanísticos previstos por lei. O *estudo de impacto de vizinhança* deverá demonstrar claramente a repercussão que o empreendimento causará às pessoas, as atividades e condições físico-ambientais e infra-estruturais, para que seja possível a previsão e, posterior adoção, de medidas para o enfrentamento desses impactos.

Os documentos integrantes do *estudo de impacto de vizinhança* deverão ficar disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

O *estudo de impacto de vizinhança* não substitui a elaboração e a aprovação de *estudo de impacto ambiental* (EIA), requeridas pela legislação ambiental, mas poderá ser um instrumento importante para as áreas de transição rural-urbana, caso a população se aproprie do instrumento, em função da histórica inadimplência e ineficácia do poder público quanto ao controle urbano.

A *regularização fundiária* consiste no processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, o qual objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, o que significa a integração dessas populações à cidade.

O Estatuto da Cidade estabeleceu a *regularização fundiária* como uma diretriz vinculante da política urbana, cujo fundamento é assegurar aos habitantes desses assentamentos informais e irregulares o pleno exercício do direito a cidades sustentáveis e o direito à moradia. Mediante o inciso XIV do art. 2º, o Estatuto da Cidade considera a regularização fundiária como uma diretriz da política urbana que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana da seguinte forma: regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

O Estatuto da Cidade estabelece, no seu artigo 4, os instrumentos que devem ser aplicados para a promoção da regularização fundiária, que são os seguintes: *zonas especiais de*



*interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície*, que tem finalidades diversas, mas também deve ser utilizado para a regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Para garantir a integração das comunidades à cidade, a regularização fundiária deve garantir a permanência dos ocupantes originais na terra regularizada. A regularização fundiária deve ser trabalhada de modo articulado com as políticas públicas preventivas e investimentos diretos em infra-estrutura, de modo a integrar-se ao esquema geral do planejamento e controle do uso do solo.

As ZEIS estão previstas como um dos instrumentos de regularização fundiária na alínea “f”, do inciso V do artigo 4 do Estatuto da Cidade. A ZEIS se constitui, a princípio, em um instrumento de regulação e controle do uso e ocupação do solo,<sup>78</sup> a partir da previsão de parâmetros urbanísticos adequados à finalidade de produção e manutenção de habitação de interesse social.

Na maior parte das legislações municipais, a ZEIS vem sendo trabalhada em articulação com outros instrumentos jurídicos, urbanísticos e de planejamento e gestão participativa para que, de modo coordenado, possa dar maior efetividade ao objetivo de regularizar os assentamentos de interesse social. Em função das formas de uso e ocupação existentes ou planejadas, as ZEIS podem ter classificações distintas, com normas e parâmetros diferenciados: i) terrenos públicos ou particulares ocupados por assentamentos precários de baixa renda, onde haja interesse público em promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra; ii) loteamentos clandestinos e irregulares; iii) terrenos não edificadas, subutilizados ou não-utilizados, caso sejam destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social; iv) áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços), onde haja interesse público na promoção de programas habitacionais destinados à população de baixa renda.

---

<sup>78</sup> Normalmente, a legislação tem uma forte capacidade repressiva quanto a certos padrões de ocupação do solo, variando conforme a capacidade (e interesse) política ou administrativa do Poder Público em aplicar as normas.



Nas áreas de transição rural-urbana, a ZEIS poderá ser trabalhada tanto para a produção de habitação de interesse social, quanto para a consolidação de população localizada em terrenos públicos ou particulares, ou loteamentos clandestinos e irregulares. A partir da delimitação de terrenos não-edificados, subutilizados ou não utilizados, considerando-se inclusive, a demanda por reassentamento de famílias que estão em áreas de interesse ambiental.

Em termos metropolitanos, poderão acontecer distorções em função da desarticulação dos municípios. Uma mesma comunidade que tenha parcelas de seu território em municípios vizinhos poderá ter tratamentos diferentes relativos à utilização, ou não, das ZEIS.

A usucapião é a forma originária de aquisição do direito de propriedade, legalmente dada ao possuidor que ocupa áreas de terras – como sendo suas – sem oposição, pelo prazo fixado em Lei. O reconhecimento da aquisição da propriedade por usucapião, em terras particulares, leva à aquisição do domínio pleno, desde que seja respeitada sua função social. A Usucapião Urbano cumpre uma dupla função: assegura o direito à moradia aos segmentos de baixa renda e garante o cumprimento da função social da propriedade.

Nos termos do artigo 9, o reconhecimento da usucapião urbana é possível se a área ou a edificação de até 250m<sup>2</sup> for ocupada exclusivamente para fins de moradia, pelo prazo ininterrupto e sem oposição de 5 anos. O artigo 10 do Estatuto possibilitou a usucapião coletiva de áreas acima de 250m<sup>2</sup>, ocupadas em regime de composesse, pela população de baixa renda, para moradia, durante o prazo ininterrupto e sem oposição de 5 anos. De acordo com o artigo 12 do Estatuto da Cidade, são partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana: o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; os possuidores, em estado de composesse; ou, como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados. De acordo com o artigo 13 do Estatuto da Cidade, a usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

A Concessão de Uso Especial para fins de moradia integrava o Estatuto da Cidade e teve os artigos vetados pela Presidência da República. Sua regulamentação foi objeto da



Medida Provisória (MP) n.º 2.220, publicada em 5 de setembro de 2002, em vigor desde então, para regulamentar a concessão especial de uso mencionada no artigo 183, parágrafo 1º da Constituição Federal. A concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda.

A Medida Provisória (MP) n.º 2.220 garantiu o direito à concessão de uso especial, de forma individual ou coletiva, de áreas públicas federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal, de até 250m<sup>2</sup>, localizadas em área urbana. O art. 6º estabelece que o título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão desse, pela via judicial. Pelo artigo 4 da MP, se a ocupação for em uma área pública considerada como de risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público deve assegurar ao possuído o exercício direito em outro local. Isso significa que a regra é de não conferir a concessão de uso especial em áreas de risco.

Tanto a usucapião para áreas privadas quanto a concessão de uso especial para fins de moradia para áreas públicas serão, no âmbito das áreas de transição rural-urbana, importantes instrumentos para o reconhecimento do direito à moradia dos moradores de diversos assentamentos precários existentes. Inclusive, as famílias constantes de ocupações em áreas de proteção ambiental terão seus direitos resguardados, mesmo que a solução seja o reassentamento. Vale registrar que, se as grandes cidades brasileiras já apresentam um quadro acentuado de irregularidades,<sup>79</sup> é que as áreas de transição rural-urbana constituem um território onde pouquíssimos parcelamentos e construções estão regulares e parte significativa da população que os gerou e ainda os ocupa é de baixa renda, sem acesso aos meios necessários à regularização fundiária.

Em âmbito metropolitano, parte significativa dos assentamentos precários e irregulares está nos territórios entre os municípios, o que significa que parcelas deles estão em áreas

---

<sup>79</sup> Em função de estarem em desacordo com a legislação ou os procedimentos de controle urbanístico, o que denota diferentes tipos de irregularidade relativos à posse do terreno e ou parcelamento, ocupação do solo e edificação não-permitidos.



municipais distintas, o que apontaria para a necessidade de uma política de regularização fundiária metropolitana.

Em relação à gestão democrática, a Constituição Federal instituiu no artigo 1, parágrafo único, um sistema que combina a democracia representativa e a democracia com participação direta, de modo a caracterizar o sistema de democracia participativa. A evolução da democracia participativa foi retratada pela Constituição Federal, por meio da *Iniciativa Popular* (artigos 14, III e 61, parágrafo 2º),<sup>80</sup> *referendo popular* (artigo 14, II Constituição Federal e 49, XV),<sup>81</sup> *plebiscito* (artigo 14 e 18 da Constituição Federal),<sup>82</sup> *ação popular* (artigo 5, LXXIII) dentre outros institutos.

A democratização dos processos decisórios é fundamental para aproximar o processo de planejamento com o de gestão. A participação popular deve ser parte estrutural da política e desenvolvimento urbano, contemplando inclusive a sua concepção, e não ser tratada como um elemento a mais no seu processo de definição e implementação.

O planejamento quando não é compartilhado pelos cidadãos, acaba tendo os seus produtos, planos e projetos, descolados das possibilidades reais de implementação, por não terem sido assimilados e nem assumidos pela sociedade. O intuito da Gestão Democrática, regulado pelo Estatuto da Cidade, é procurar fazer com que os instrumentos de política urbana, disciplinados no artigo 4 da Lei Federal não sejam meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, instrumentos de promoção do direito à cidade para todos.

---

<sup>80</sup> A *Iniciativa Popular* é o meio pelo qual o povo pode apresentar diretamente ao Legislativo projetos de Lei subscritos por um número mínimo de cidadãos. Poderá ser aplicado nos três níveis federativos, federal, estadual e municipal. Na esfera federativa a *iniciativa popular* vem regulada pelo artigo 61, parágrafo 2º, da Constituição Federal. Na esfera dos municípios, a iniciativa popular poderá ser utilizada para apresentação de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou bairros, por meio da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, por força do artigo 29, XIII, da Constituição Federal.

<sup>81</sup> O *referendo* tem o propósito de ratificar ou regular matérias que já foram inicialmente decididas pelo Poder Público, como a aprovação ou rejeição de projetos de lei. Esse mecanismo poderá ser acionado sempre após a edição dos atos normativos, para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais já aprovadas pelo Legislativo.

<sup>82</sup> O *plebiscito* é uma consulta de caráter geral, que tem por finalidade decidir previamente sobre determinada questão política ou institucional.



O Estatuto da Cidade considerou no Capítulo II a Gestão Democrática como Instrumento da Política Urbana e como instrumento na produção e discussão do Plano Diretor, disciplinado no Capítulo III. A segunda diretriz dessa Lei Federal, relativa à gestão democrática, prevê que para ser efetiva essa gestão deverá se dar por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, inciso II).

Para garantir o direito da comunidade de participar de todas as fases do processo, o planejamento participativo deve conter mecanismos e sistemas de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos.

Os processos de elaboração dos Planos para a Região Metropolitana do Recife, independente de sua qualidade técnica, não se deram de modo participativo mais abrangente. A idéia de processo participativo contida no Estatuto da Cidade, em relação aos processos de construção dos Planos Diretores municipais como pacto territorial, é fundamental para sua legitimidade e para a co-responsabilidade em relação à sua implementação. Considerando-se a autonomia municipal, esses esforços para viabilizar a participação dos diferentes atores governamentais e da sociedade civil nos processos de elaboração os planos metropolitanos deveriam ser ainda maiores.

O artigo 43 do Estatuto da Cidade prevê que a gestão democrática das cidades se dará por meio de:

*“I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II - debates, audiências e consultas públicas; III - conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e V- vetado (trazia a previsão de plebiscito e referendo)”.*

Os conselhos de desenvolvimento urbano são órgãos colegiados, com representação tanto do governo como de diversos setores da sociedade civil; são parte integrante do Poder Executivo, mas independem dele; são os órgãos em que a sociedade civil participa do planejamento e da gestão cotidiana da cidade. Dentre as principais competências do Conselho, estabelecidas no artigo 10, estão as seguintes: i) propor diretrizes, instrumentos,



normas e prioridades da política; ii) acompanhar e avaliar a implementação da política e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos; iii) propor a edição de normas gerais e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei e dos demais atos normativos a ela relacionados; iv) promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil, na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

As *Conferências da Cidade* sobre assuntos de interesse urbano, com fundamento nos artigos 2, II e 43, II do Estatuto da Cidade são consideradas *fóruns* privilegiados para a formação de uma cultura de participação popular e consulta democrática na formulação de políticas públicas. São fóruns decisivos da política urbana, nos quais são “articulados” os consensos e pactos entre o poder público e os diversos setores da sociedade.

O orçamento público é considerado pelo Estatuto da Cidade como um instrumento de planejamento municipal. No artigo 44 do Estatuto da Cidade, estão previstos alguns instrumentos de gestão democrática, tais como: realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Caberá aos municípios, mediante Lei Municipal, estabelecer de forma específica como será o processo de participação popular enquanto requisito obrigatório para a aprovação das peças orçamentárias. O desafio atual é promover a articulação entre o processo de gestão orçamentária participativa e o sistema de gestão que vem sendo construído para as cidades, a partir de dos conselhos e das conferências das cidades que debatem as diretrizes das políticas de desenvolvimento urbano de modo geral.

As *audiências públicas* e *consultas públicas* asseguram a consecução dos princípios constitucionais, tais como o da prestação de informações de interesse geral, presente tanto no artigo 50, XXXIII, como no princípio da publicidade, do artigo 37 da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade estabeleceu, nos artigos 2\_XIII e 43, II, que os institutos das audiências públicas e consultas públicas sejam solicitados pelos cidadãos, associações representativas da sociedade, sobre assuntos referentes à política urbana, perante os entes



federativos da União, Estados e Municípios e nos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito Federal, Estadual e Municipal.

As *audiências públicas* deverão ser consideradas obrigatórias no processo legislativo para a edição de leis e de outros atos normativos referentes a qualquer matéria de política pública. Com relação às consultas públicas, sua realização é obrigatória no caso do Estudo de Impacto de Vizinhança, pois o artigo 37, parágrafo único, do Estatuto da Cidade determina que os documentos fiquem disponíveis para consulta no órgão competente do Poder Público Municipal por qualquer interessado.

### ***A gestão metropolitana na RM Recife***

Para a questão metropolitana, o Estatuto da Cidade prevê, em seu artigo 45, que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. Vale registrar que é rara a constituição de instâncias de gestão democrática em âmbito metropolitano. No âmbito do sistema de gestão da Região Metropolitana do Recife, por exemplo, o que está mais próximo como instância de participação da sociedade civil são as câmaras do CONDERM.

O CONDERM é composto por representante do Governo Estadual, normalmente da secretaria responsável pelo Planejamento estadual e pelos prefeitos dos municípios da Região Metropolitana do Recife. No âmbito desse conselho, há câmaras técnico-políticas com representantes governamentais do Estado e dos municípios e representantes de entidades da sociedade civil. A Agência CONDEPE-FIDEM é órgão responsável pelo planejamento da Região Metropolitana. Apesar dessa estrutura, os esforços para o planejamento metropolitano teve resultados tímidos, com alguns planos e programas integrados implementados, como o Viva o Morro - relacionado com a prevenção de situação de riscos nos assentamentos precários nas áreas de encostas e com o fortalecimento do desenvolvimento institucional dos municípios e da participação nos processos de aprovação de projetos de parcelamento (diretrizes e anuência prévia), para a maior parte dos municípios da RM Recife.



O conselho, coordenado pela FIDEM, tem sido palco de debates e de mediação de conflitos em questões que transcendem a esfera local, como a gestão dos aterros sanitários e o transporte clandestino, além da temática do tratamento das áreas de risco. Recentemente, foi aprovada pela Assembléia Legislativa uma Lei Estadual que regulamenta os consórcios municipais,<sup>83</sup> procurando favorecer o surgimento e a operação de ações de gestão compartilhada entre municípios.

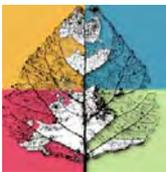
A gestão democrática da cidade e das regiões metropolitanas pressupõe a organização da sociedade civil para interferir no processo político em nome das demandas sociais por meio do exercício da cidadania. Nas áreas de transição rural-urbana, tradicionalmente, a intensidade das disputas e conflitos em torno dos processos de ocupação do solo, das atividades que são desenvolvidas e dos impactos relativos ao meio ambiente é menor do que as áreas centrais. Historicamente, a estrutura social é mais fragmentada, e as condições não são favoráveis em termos de capital social e também de identidade para a formação de organizações que discutam o uso e a apropriação dos espaços nessas áreas. Isso dificulta a emergência dos processos e dos conflitos socioespaciais, a constituição de espaços específicos para discussão a respeito do desenvolvimento das áreas de transição rural-urbana, bem como a possibilidade de debate sobre essas áreas de forma integrada com os outros territórios nas cidades. Portanto, é fundamental o investimento em processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações para fomentar a participação nessas áreas; contudo, não vêm sendo comuns os investimentos nesses processos por parte do poder público.

Mesmo quando se reconhece que a melhoria das condições de vida nas cidades depende de mudanças socioeconômicas estruturais, alguns avanços recentes<sup>84</sup> abrem perspectivas para

---

<sup>83</sup> Projeto de Lei Complementar nº 730/2001, aprovado pela Assembléia Legislativa em 23/08/2001.

<sup>84</sup> Outros avanços mais recentes, frutos da luta pela Reforma Urbana, merecem registro: a realização das Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005 e 2007), que têm viabilizado uma ampla participação de vários segmentos da sociedade na elaboração e definição dos princípios e diretrizes das políticas para as cidades; a implantação do Conselho Nacional das Cidades (2003), cujo papel é propor, acompanhar e avaliar a execução da política urbana e habitacional nacional; a aprovação da primeira lei de iniciativa popular, que cria o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005); a aprovação do marco regulatório do saneamento ambiental; a formulação da macropolítica de transporte, mobilidade e acessibilidade (2006); a



construção de políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais integradas e mais adequadas para enfrentar o desafio das precárias condições de habitabilidade de parte significativa da população no Brasil: a concepção do novo marco legal urbano, que tem como maiores expressões: a Lei Federal 10.275/01 – O Estatuto da Cidade; a criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal 11124/2005); e a criação do Ministério das Cidades (decreto 4.666/03) para promover as articulações entre os setores de habitação, saneamento, transportes / mobilidade e programas urbanos. Para as áreas de transição rural-urbana, essas conquistas relativas a instrumentos e políticas poderão rebater-se na realidade quanto mais os interesses dos diversos agentes possam estar organizados e ser colocados e discutidos nas instâncias de gestão democrática, como os conselhos das cidades, ao se tornarem objeto de negociação e de planejamento participativo. Quando se considera o quadro brasileiro de acentuadas desigualdades socioeconômicas, é importante registrar que essas desigualdades se refletem também no acesso às esferas e agentes governamentais. Esses são pressionadas pelos setores mais organizados e mais poderosos, nos âmbitos político e econômico, que vêm tendo, historicamente, maiores possibilidades de colocar seus interesses na agenda governamental.

Na Região Metropolitana do Recife, os Planos Diretores têm sido elaborados para cumprir a determinação institucional do Estatuto da Cidade, com um estreito acompanhamento dos processos municipais pelo Fórum de Reforma Urbana. No entanto, a questão rural urbana ainda não foi incorporada na demanda desses atores, e muito pouco na preocupação dos gestores, que continuam a entender o espaço municipal de forma fragmentada e pouco articulada com os processos metropolitanos. O quadro 2.2 informa a situação de elaboração/revisão dos planos diretores municipais na RM Recife.

---

elaboração dos planos diretores participativos nos municípios brasileiros (2006); a elaboração da Plataforma Nacional de Prevenção aos Despejos (2006); a ampliação dos recursos para habitação e saneamento, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007.



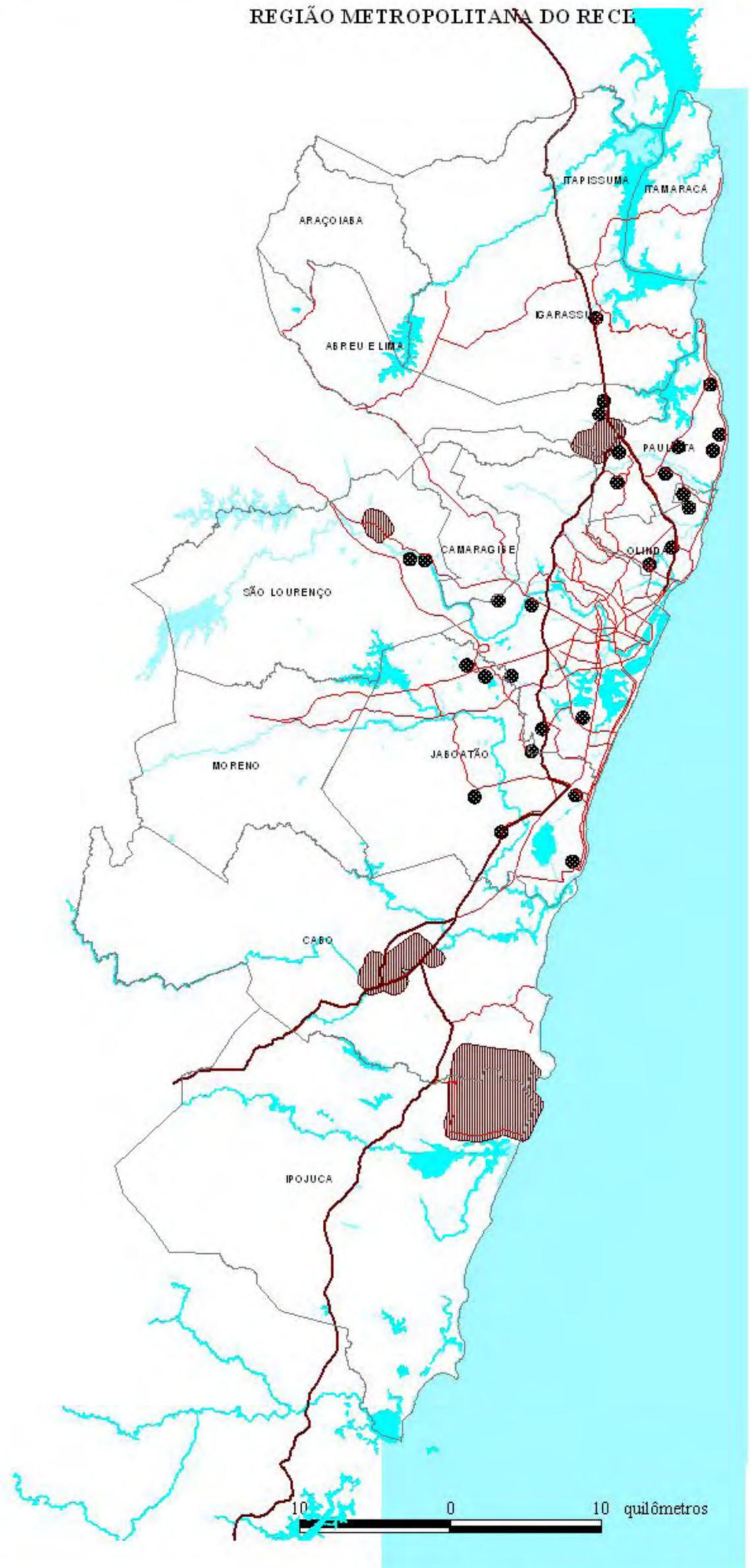
**Quadro 2.2- Planos Diretores na RM Recife PE**

<b>Cód. IBGE</b>	<b>Município</b>	<b>Resultado Informe (OUT/06)</b>
2600054	ABREU E LIMA	Em tramitação na Câmara
2601052	ARAÇOIABA	Em elaboração em estágio avançado
2602902	CABO DE SANTO AGOSTINHO	Em tramitação na Câmara
2603454	CAMARAGIBE	Em tramitação na Câmara
2606804	IGARASSU	Em tramitação na Câmara
2607208	IPOJUCA	Em elaboração em estágio avançado
2607604	ITAMARACÁ	Em tramitação na Câmara
2607752	ITAPISSUMA	Em elaboração em estágio avançado
2607901	JABOATÃO DOS GUARARAPES	Em tramitação na Câmara
2609402	MORENO	Em tramitação na Câmara
2609600	OLINDA	Plano diretor aprovado
2610707	PAULISTA	Em tramitação na Câmara
2611606	RECIFE	Em tramitação na Câmara
2613701	SÃO LOURENÇO DA MATA	Em elaboração

FONTE: Ministério das Cidades, Novembro de 2006



REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



LEGENDA

-  LIMITES MUNICÍPIOS
-  RODOVIAS
-  SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL
-  CONJUNTOS HABITACIONAIS
-  ZONAS INDUSTRIAIS
-  HIDROGRAFIA
-  DRENAGEM PRINCIPAL

# C 2.1

## Distritos Industriais e Conjuntos Habitacionais na RM Recife



REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



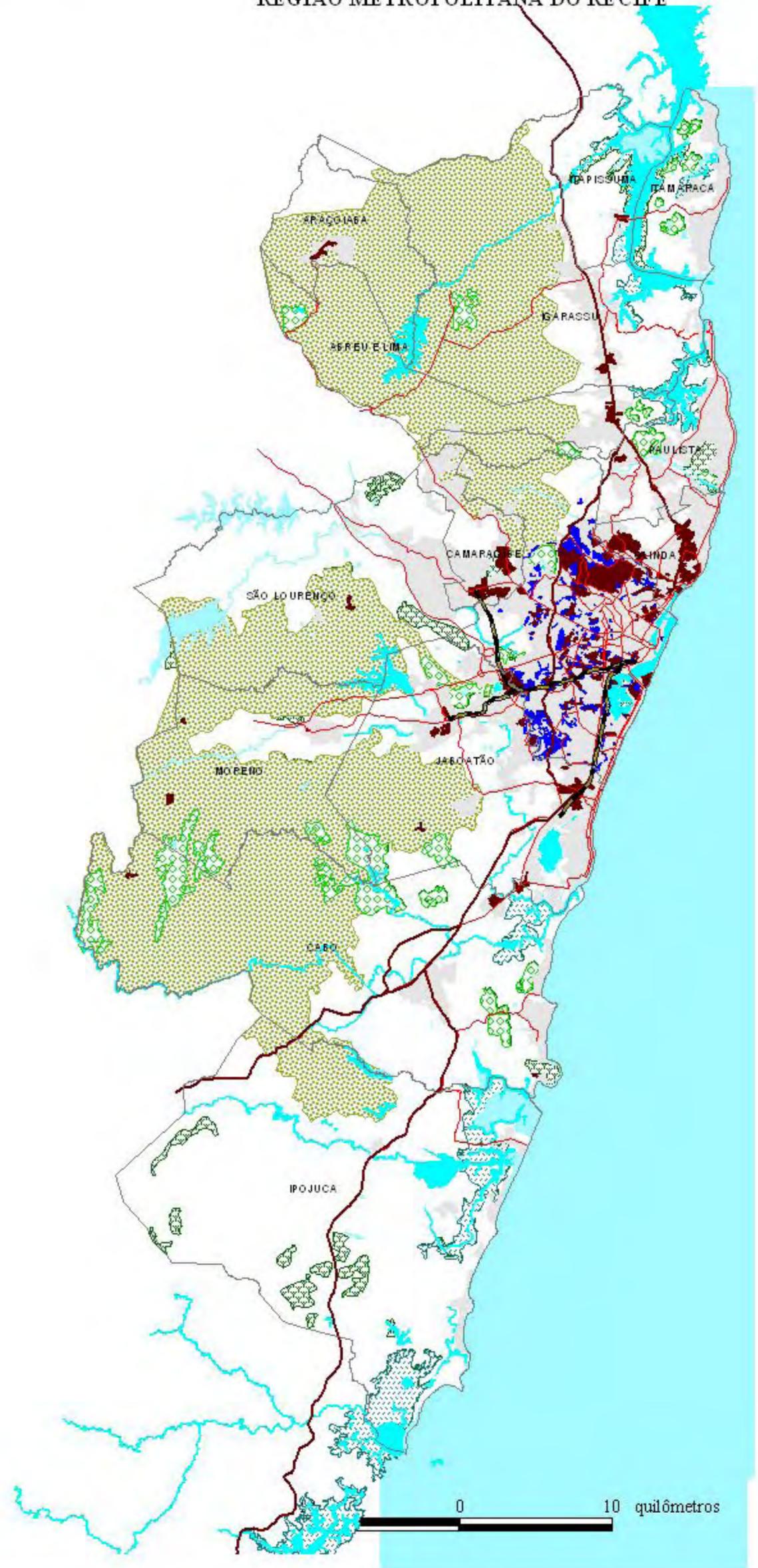
LEGENDA

- LIMITES MUNICÍPIOS
- METRÔ
- RODOVIAS
- SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL
- HIDROGRAFIA
- DRENAGEM PRINCIPAL
- DRENAGEM SECUNDÁRIA
- ZONAS ESTUARINAS
- RESERVAS ECOLÓGICAS
- PROTEÇÃO DE MANANCIASIS
- RESERVAS MATAS





REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



LEGENDA

- LIMITES MUNICÍPIOS
- METRÔ
- RODOVIAS
- SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL
- LIMITE: Areas pobres 1978
- LIMITE: Areas Pobres 1988
- HIDROGRAFIA
- DRENAGEM PRINCIPAL
- ZONAS ESTUARINAS
- RESERVAS ECOLÓGICAS
- PROTEÇÃO DE MANANCIAIS
- RESERVAS MATAS

0 10 quilômetros

C 2.3

Áreas precárias na RM Recife - Cadastro de Áreas Pobres  
 FIDEM 1978 e COHAB 1988

Fonte: Mapa Base - FIDEM, 1998 e Prefeitura do Recife - Projeto PNUD BRA 01/32 - 2007

Bases de Dados: IBGE, 1980/1991/2000

Organização: Lívia Miranda, 10/2007

Apoio: Observatório PE de Políticas

Públicas e Práticas Socioambientais





### **3 Produção do espaço e planejamento em áreas de transição rural-urbana da RM Recife**

*As mudanças políticas, as novas formas econômicas e as alterações nas alianças sociais precisaram bater-se contra a inércia, a tradição e os interesses entrincheirados, de modo que a história dos três séculos da era colonial foi essencialmente uma história de persistência, em vez de mudança (SCHWARTS 1998, 220).*

O contexto metropolitano recifense é marcado pela heterogeneidade dos usos e formas de ocupação que refletem a distribuição das atividades urbanas e rurais e, também, os condicionantes físico-ambientais. Ainda hoje, parte significativa do seu território é marcada por uma forte tradição rural, de base econômica vinculada à agroindústria açucareira, que conserva o modelo fundiário de retenção de grandes propriedades nas bordas urbanas e também faz também dos proprietários fundiários, importantes empreendedores imobiliários. Apesar das significativas transformações identificadas nos últimos quarenta anos, grande parte dos municípios conserva as mazelas decorrentes da estrutura conservadora que define o sistema canavieiro: os municípios periféricos não conseguem desenvolver-se a ponto de absorver significativo contingente da população economicamente ativa que sobrecarrega as estruturas habitacionais e de serviços, o que promove um grande número de loteamentos irregulares, favelas e pontas de rua (uma forma característica de expansão do núcleo urbano nos municípios da Mata Canavieira). Os centros mais próximos da capital, por sua vez, conseguiram uma relativa independência da cana-de-açúcar mediante uma crescente diversificação da base produtiva local, decorrente do processo de industrialização e do incremento das atividades comerciais e de serviços.

Como se observará as iniciativas do planejamento metropolitano poucas vezes foram direcionadas à áreas de transição rural-urbana na região; no entanto, os modelos propostos de organização do território, principalmente nos anos 1970, definiram as principais linhas da metropolização a partir do Recife. Desse modo, nem o rural nem as áreas de transição rural-urbana, pela diversidade de processos que apresentam, podem ser entendidas somente



como uma extensão do urbano. Os enfoques sobre esses territórios requerem considerar a interação entre o urbano e o rural, condição que pode ser facilitada pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, se for possível promover a municipalização do desenvolvimento rural (uma vez que o rural tem sido, até agora, um território federal). Embora as metrópoles sejam os territórios que apresentam menores especificidades regionais, no caso da RM Recife, o estudo das áreas de transição rural-urbana ganha destacada importância pela natureza dos condicionantes locais, significativamente diferenciados dos de outras metrópoles brasileiras, pelo nível de desigualdades que apresenta.

Neste capítulo, as reflexões se concentrarão na investigação da produção do espaço e do planejamento nas áreas de transição rural-urbana da RM Recife. O ponto de partida é o resgate dos condicionantes da sua configuração espacial, e serão feitas especulações sobre o seu perfil e delimitações. Serão oferecidas *pistas* para abarcar a complexidade das transformações nessas áreas, de modo a identificar os processos mais significativos da dinâmica recente.

### **3.1 Do urbano ao rural-urbano: o processo histórico de configuração espacial da RM Recife**

A ocupação do território metropolitano é marcada por um histórico quadro de desigualdades socioeconômicas que alia modernização e crescimento a realidades de pobreza extrema e exclusão social. Contribuíram para esse quadro as dificuldades para a construção de políticas públicas em uma perspectiva de garantia de direitos, bem como os obstáculos para que os grupos mais vulneráveis socialmente tenham seus interesses representados no sistema político. Os Problemas da RM Recife são bem parecidos com os de outras Regiões do Brasil. Diferenciando-se pelos efeitos da pobreza intensa nos quadros rurais e dos atrasos na provisão de infra-estruturas. Pôde-se constatar que algumas heranças marcam fortemente o processo de estruturação espaiada do espaço metropolitano recifense, principalmente nas bordas da mancha urbana: i) As grandes propriedades de terra, remanescentes dos antigos engenhos, situadas nos limites das nucleações periféricas, que subordinam a lógica do planejamento aos movimentos de expansão e retração da



economia canavieira e à disposição do proprietário em lotear, dentre outras formas; ii) As paisagens construídas, marcadas pelas carências, que refletem a permanência de desigualdades fortes desigualdades socioespaciais, estão encravadas em todos os espaços da região, seja no centro, seja na periferia; iii) O crescente preenchimento dos vazios que intersticiais com a mancha urbana avança sobre áreas rurais e espaços intersticiais, o que tende a formar um espaço contínuo sem planejamento nem infra-estrutura, acentuando os problemas ambientais nos grandes sistemas naturais.

Atualmente, o processo de expansão da mancha urbana da RM Recife é conduzido por diferentes articulações entre os padrões resultantes da própria formação histórica da cidade, das conjunturas externas e das modalidades de inserção dos distintos territórios nas tendências nacionais de reestruturação no cenário de globalização que tende a se impor de forma cada vez mais determinada.

### 3.1.1 As heranças do processo histórico de configuração da metrópole

Estreitamente vinculado às características do sítio, o Recife se desenvolveu, a partir do século XVI, em ilhas do estuário dos rios Capibaribe, Beberibe e Tejiipió. Trata-se de ambiente físico natural característico do litoral nordestino oriental, de alagados, restingas e tabuleiros sedimentares, desembocaduras de rios com barras fluviais arenosas, planícies de acumulação flúvio-marinhas como mostra a Figura 3.1 um mapa holandês do século XVI.



**Figura 3.1- Planície do Recife e da Ilha Antônio Vaz– Sec. XVII.  
Fonte: (REIS E FILHO 1998)**

Somente a partir da

segunda metade do século XIX, é que o seu núcleo se expandiu para oeste, ao incorporar



os engenhos de cana-de-açúcar e os povoados que constituíam a sua primeira hinterlândia rural. Na Figura 3.2, um Cartograma do século XIX, já se pode observar a consolidação dos principais eixos arteriais que posteriormente estruturaram a expansão metropolitana. Durante vários séculos, foram os movimentos de expansão e retração da economia canieira os propulsores de transformações na estrutura espacial e socioeconômica das cidades litorâneas nordestinas.

**Figura 3.2- Recife e arrabaldes - 1876. Fonte: (FIDEM 1987, 18)**



Costa ilustra bem esse processo ao descrever a produção de loteamentos na planície litorânea do Recife:

*“Na planície quaternária onde está a cidade do Recife, aparecem os loteamentos de características urbanas, ocupando locais de fértil várzea do Capibaribe e antigos engenhos tem seu nome ligado a florescentes novos núcleos habitacionais. Entre eles poderíamos lembrar o Engenho do Meio, pertencente outrora a João Fernandes Vieira, hoje transformado parte em vila popular e parte em construções da cidade universitária, dando assim modificações funcionais a área. Apenas em lotes ainda não construídos, mas vendidos, modestos agricultores vivendo em palhoças fazem uma*



*pequena horticultura que abastecem alguns mercados e feiras recifense” (COSTA 1960, 74).*

Na Figura 3.3 pode-se identificar a intensificação de loteamento na região intermediária ao núcleo histórico recifense e a consolidação da ocupação no entorno dos eixos rodoviários arteriais. Esses eixos conduziram a urbanização na escala metropolitana.

**Figura 3.3– Recife e arrabaldes, 1947. Fonte: (FIDEM 1987, 19)**



É a partir dos anos 1960 que a histórica estrutura axial, policêntrica e periférica da Região Metropolitana do Recife se consolida. Nos anos 1970, o seu crescimento transbordou, já



que houve a conurbação com os municípios periféricos. Podem ser identificados como vetores dessa configuração: i) a implantação de Distritos Industriais ao longo das rodovias; ii) o desenvolvimento dos transportes rodoviários; iii) A construção de grandes conjuntos habitacionais, por meio do Sistema Financeiro da Habitação. Essas redes espraiaram o espaço urbano metropolitano e deixaram incompletas muitas *áreas intersticiais*. Algumas se tornaram objeto de especulação e incrementaram, ainda, os índices populacionais municipais, ao ampliarem a abrangência das responsabilidades em termos de políticas sociais e de infra-estrutura básica.

### 3.1.2 A metropolização recifense

O Processo de Metropolização do Recife inicia-se nos anos 1950, embora a sua origem institucional seja posterior, 1973. A seguir, serão observados os impactos de algumas políticas na consolidação desse processo. A partir dos anos 1960, a dimensão metropolitana começa a se consolidar e atinge as mais altas taxas de crescimento durante a década de 1970. A forte implementação de políticas públicas desenvolvimentistas e setoriais determinou a transferência de intenso contingente populacional para os núcleos periféricos metropolitanos. Esses movimentos se tornam mais evidente quando se analisa o incremento populacional na escala intrametropolitana. Na tabela 3.1 e no Gráfico 3.1 observa-se que há uma inversão numérica do crescimento populacional no núcleo recifense para as cidades periféricas.

Na medida em que a cana se expandiu por matas, pastagens, encostas e sítios foreiros, ocupou áreas, muitas vezes impróprias ao seu cultivo e acentuou a *desruralização*,<sup>85</sup> com a proletarização dos trabalhadores rurais e o conseqüente *povoamento* das periferias urbanas das metrópoles. Mesmo nos momentos de crise do complexo sucroalcooleiro, a cidade do Recife assumiu o ônus do desemprego na agroindústria da cana por não ter capacidade

---

<sup>85</sup> O aumento das plantações canavieiras foi determinante para o processo de desruralização, mas não se pode deixar de destacar que a busca do urbano representa uma perspectiva de ascensão social para aqueles que vivem e trabalham no campo, como bem colocou Williams (1989). A cidade representa para o migrante uma forma de ascensão social, pois ele vislumbra a possibilidade de educação para os filhos e de emprego urbano para si mesmo.



econômica e funcional para absorver tamanho contingente populacional. O alto número de migrantes, sempre crescente, foi cada vez menos absorvido pelos setores secundário e terciário – o que sobrecarrega as estruturas habitacionais e de serviços e *estampou* na paisagem do centro ou das áreas periféricas um grande número de loteamentos irregulares e favelas.

Lacerda e Zanchetti (1999: 376-377) resumiram os condicionantes da organização espacial e da estruturação da área metropolitana recifense: i) o direcionamento da ocupação urbana do território por meio das antigas estradas de penetração no território regional a partir do Recife (CASTRO 1954) (ANDRADE 1979) (M. LACERDA 1978): a Estrada do Sul (em direção a Palmares), a Estrada de Vitória (passando por Jaboatão e Moreno), a Estrada do Pau D'Alho (via Caxangá, Camaragibe e São Lourenço da Mata) e a Estrada do Norte (via Olinda, Paulista e Igarassu); ii) a presença de um núcleo irradiador forte - a cidade do Recife; iii) a permanência das antigas vilas e povoações como núcleos da nova estrutura urbana metropolitana; iv) a permanência da grande propriedade agrícola (cana-de-açúcar) nos limites da área urbana e o conseqüente bloqueio à expansão dos núcleos urbanos de municípios, como Ipojuca e Moreno; v) a ocupação das planícies e das áreas próximas à água para a localização das edificações dos grupos e atividades sociais de maior prestígio e valor econômico (foz e margem do rio Capibaribe, praias de Boa Viagem, Piedade e Candeias, Casa Caiada, Pau Amarelo); vi) a progressiva substituição de sistemas ecológicos frágeis, principalmente os estuários, com seus mangues e matas, por áreas urbanas; vii) o processo de ganho de área de ocupação urbana sobre as áreas alagadas (conquistadas quase sempre pelos grupos sociais desprivilegiados economicamente e, que posteriormente, passam a ser apropriadas pela *cidade dos privilegiados* por meio dos mecanismos do mercado imobiliário); viii) a substituição do tecido urbano tradicional por um novo, onde se mantém, em geral, a morfologia da ocupação (traçado viário e parcelamento do solo), e substitui-se a edificação (tipologia edificatória) por outra de maior densidade construtiva; ix) a formação de grande quantidade de pequenos vazios de edificações para especulação no interior da área urbana e que podem ficar desocupados por tempos muito longos.

A série de ilustrações sistematizadas por Bryon in: Alheiros (1988) mostram o processo de evolução da mancha urbana do Recife em direção aos demais núcleos metropolitanos



(Figura 3.4). Na primeira ilustração, século XVIII, observam-se as povoações isoladas. Recife e Olinda, Igarassu, São Lourenço, Jaboatão e Cabo de Santo Agostinho. Na Ilustração seguinte, no início do século XX já se pode notar a ocupação da periferia recifense e a sua expansão a oeste pelo eixo da Atual av. Caxangá. Os demais núcleos urbanos continuam isolados. Já nos anos 1950, observa-se a integração da área intersticial entre Recife e Olinda, e a expansão da mancha urbana pelo litoral norte da região até Pau Amarelo. Nos anos 1970, a formação do núcleo metropolitano é completa e sua expansão ao longo dos eixos norte, sul e oeste, consolida-se como uma tendência e estrutura o modelo centro-periferia. Na última ilustração observa-se a mancha urbana resultante.

A intensificação da ocupação do entorno dos eixos acima descritos, em áreas caracterizadas como de transição rural-urbana, deram início a um processo de interligação das mesmas de forma pouco planejada e sem o acompanhamento de infra-estruturas, serviços e equipamentos necessários. Parte significativa de tal ocupação é extremamente precária em relação às condições de habitabilidade e começou a contribuir com processos de degradação ambiental.

Para a dinâmica e organização espacial da RM Recife, destacam-se ainda outros fatores conjunturais/locais que tiveram relevante contribuição: i) a instalação de distritos e áreas industriais fora da capital do estado – parte expressiva da atividade industrial está localizada nos municípios do Cabo, Jaboatão e Paulista; ii) a lógica da localização dos empreendimentos imobiliários, financiados pelo BNH; iii) os investimentos em infra-estrutura, que privilegiaram as áreas ocupadas pelos estratos de média e alta renda – consolidaram padrões de moradia (incluindo a segunda residência), como por exemplo, os condomínios de segunda residência em Aldeia; iv) o deslocamento do *terciário nobre* inclusive para novas formas de funcionamento, como os *shopping centers*; v) as legislações urbanísticas dos municípios que definiram parâmetros diferenciados de ocupação e com pouca efetividade; vi) os processos diversificados de valorização do solo na RM Recife. As áreas de transição rural-urbana, como já se observou no capítulo anterior, foram fortemente impactadas pelas políticas governamentais que promoveram a urbanização periférica nos anos 1970 e 1980. No entanto, quando se considera a importância das fortes permanências agrícolas como característica do espaço metropolitano e as especificidades dos loteamentos rurais nas margens rodoviárias, deve-se lastimar que



todo o planejamento metropolitano adotou um viés unicamente urbanístico para pensar o território, ignorando tais características. Deixou-se fora do entendimento e da ação toda uma dinâmica que estava ocorrendo no âmbito rural-urbano metropolitano.

As transformações acima descritas podem ser observadas a partir das Tabelas 3.2 e 3.3 que exibem o incremento populacional e as taxas de crescimento para o período. 1970-2007 nos municípios da periferia metropolitana. Destacam-se os casos dos municípios de Paulista e Camaragibe que chegaram a dobrar em números absolutos a sua população durante a década de 1970. Observa-se na coluna das Taxas geométricas de crescimento o forte incremento populacional de Paulista que cresceu a uma taxa de mais de 10% ao ano. Também se destaca o forte crescimento nos municípios de Igarassu, Jaboatão dos Guararapes, em torno dos 5%. Vale lembrar que Abreu e Lima e Camaragibe, já exibiam forte incremento populacional, mas nesse período eram distritos de Paulista e São Lourenço da Mata.

**Tabela 3.1- População e crescimento populacional da RM Recife (1940-2000)**

ANO	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Recife	342.740	533.844	788.336	1.060.701	1.203.899	1.298.229	1.421.947
TGC <sup>86</sup>		4,53	3,98	3,01	1,27	0,69	1,02
Demais Municípios <sup>87</sup>	225.858	322.432	472.139	761.426	1.203.208	1.621.650	1.805.671
TGC		3,62	3,89	4,90	4,68	2,75	1,20
TOTAL	568.598	856.276	1.260.475	1.822.127	2.407.107	2.919.979	3.227.618
TGC		4,18	3,94	3,75	2,82	1,77	1,12

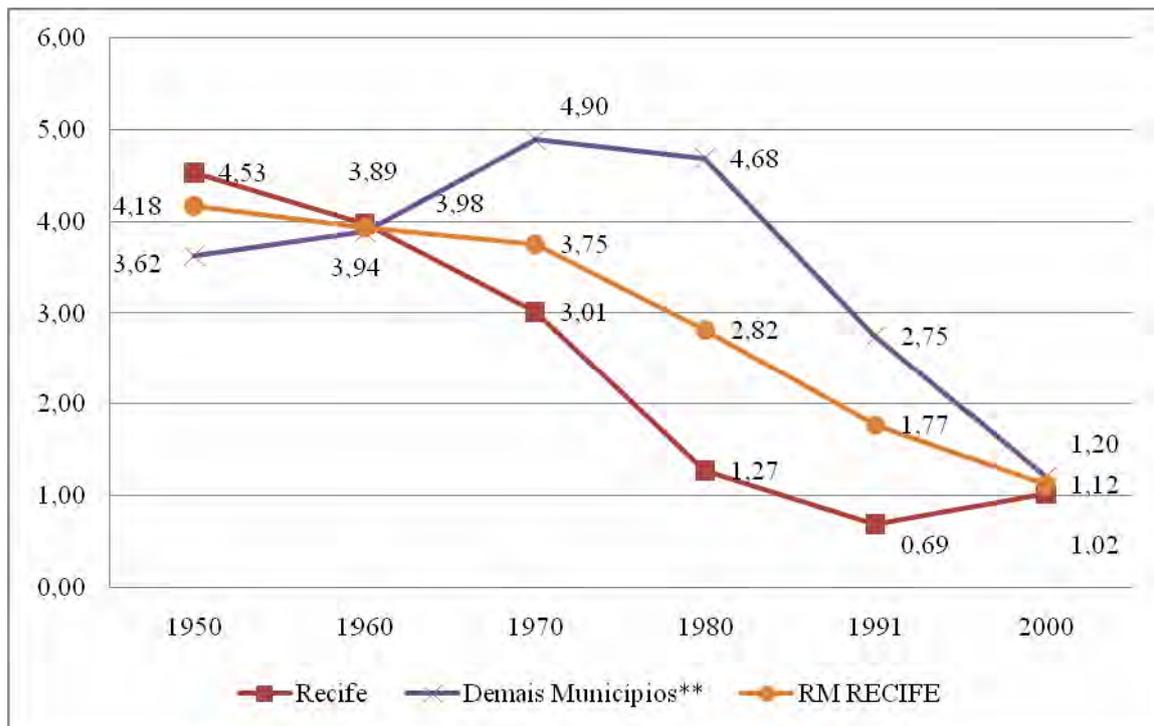
Fonte: Censos demográficos 1940 a 2000 – IBGE in: (BITOUN, MIRANDA e SOUZA, Como anda a metrópole: Região Metropolitana do Recife 2008)

<sup>86</sup> Taxa Geométrica de Crescimento (TGC)

<sup>87</sup> R.M Recife: Cabo, Igarassu, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, São Lourenço da Mata, Itamaracá (emancipado em 1962 de Igarassu), Itapissuma (emancipado em 1982 de Igarassu), Abreu e Lima (emancipado em 1982 de Paulista), e Camaragibe (emancipado em 1982 de São Lourenço da Mata), Ipojuca (incorporado em 1991). Ver Cartograma 3.1



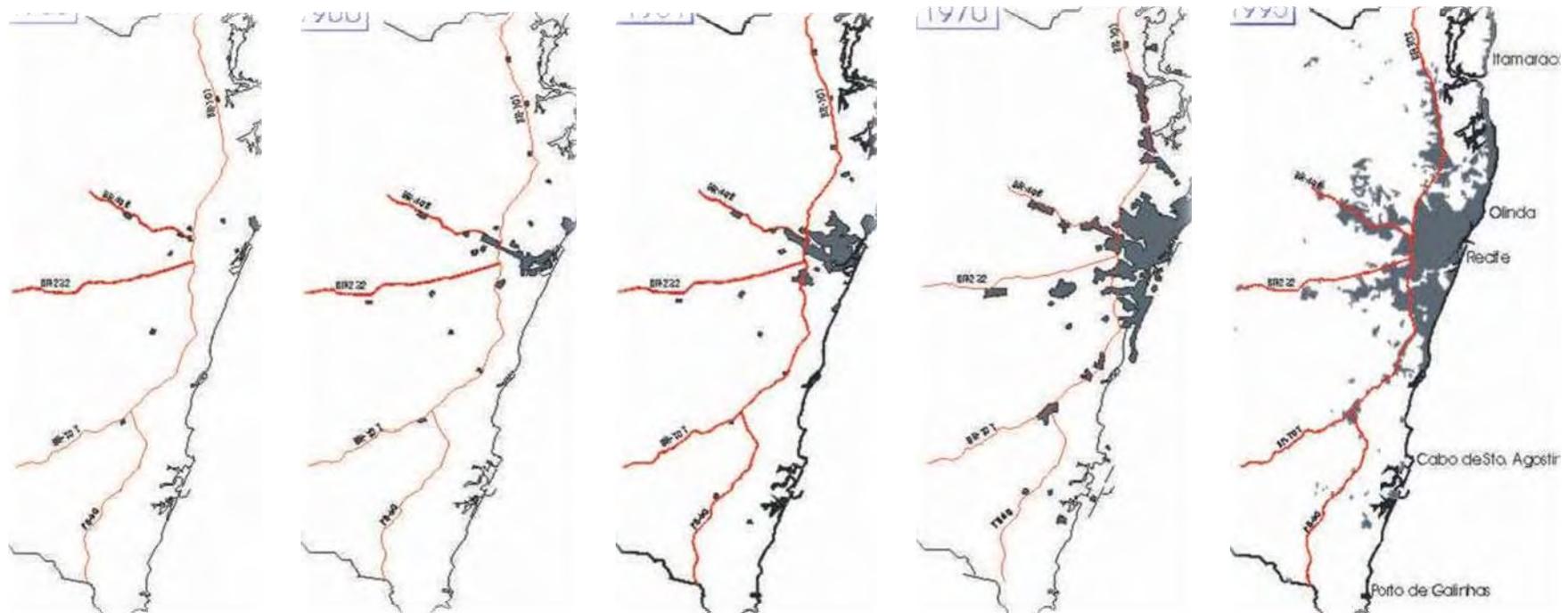
**Gráfico 3.1- Evolução das taxas geométricas de crescimento populacional (1940-2000)**



Fonte: Censos demográficos 1940 a 2000 – IBGE



**Figura 3.4 – Evolução Urbana da RM Recife. Fonte: (ALHEIROS 1988)**





**Tabela 3.2 - População Residente e Incremento Populacional da Região Metropolitana do Recife e dos Municípios Componentes. 1970-1980**

Região e Municípios	Área (Km2)	População Residente			
		População 1970	População 1980	Incremento 1970-80	Taxa Geométrica de Crescimento Anual 1970-80
<b>RM Recife</b>	<b>2.775</b>	<b>1.827.173</b>	<b>2.395.342</b>	<b>568.169</b>	<b>2,74</b>
Araçoiaba <sup>88</sup>	96	8.669	8.881	212	0,24
S. L. da Mata	263	52.820	56.431	3.611	0,66
Moreno	193	31.204	34.943	3.739	1,14
Recife	218	1.060.701	1.203.899	143.198	1,27
Itamaracá	67	7.117	8.256	1.139	1,50
Itapissuma	75	8.826	11.896	3.070	3,03
C. S. Agostinho	445	75.829	104.157	28.328	3,23
Olinda	41	196.342	282.203	85.861	3,69
Igarassu	303	37.584	61.349	23.765	5,02
J. Guararapes	259	200.975	330.414	129.439	5,10
Abreu e Lima <sup>87</sup>	138	26.065	47.058	20.993	6,09
Camaraçibe <sup>87</sup>	51	41.196	87.710	46.514	7,85
Paulista	99	43.994	118.689	74.695	10,43

Fonte: FIBGE. Censos Demográficos de 1970, 1980

<sup>88</sup> Municípios emancipados em 1982 e 1995. Distritos em 1970-80.



**Tabela 3.3 - População Residente e Incremento Populacional da Região Metropolitana do Recife e dos Municípios Componentes. 1980-2007**

Municípios	ÁREA (Km <sup>2</sup> )	População 1980	Incremento 80-91	População 1991	Taxa geométrica de crescimento anual 80-91	Incremento 1991-2000	População 2000	Taxa geométrica de crescimento anual 91-00	Incremento 2000-2007	População 2007	Taxa geométrica de crescimento anual 00-07
RM Recife	2.775	2.395.342	524.639	2.919.981	1,82	417.584	3.337.565	1,50	316.969	3.654.534	1,30
Abreu e Lima	138	47.058	29.977	77.035	4,58	12.004	89.039	1,62	3.203	92.242	0,51
Araçoiaba	96	8.881	1.759	10.640	1,66	4.468	15.108	3,97	1.403	16.511	1,28
C. S. Agostinho	445	104.157	22.879	127.036	1,82	25.941	152.977	2,09	9.499	162.476	0,86
Camaragibe	51	87.710	11.697	99.407	1,14	29.295	128.702	2,91	4.852	133.554	0,53
Igarassu	303	61.349	7.848	69.197	1,10	13.080	82.277	1,94	11.307	93.584	1,86
Ipojuca	527	39.456	5.968	45.424	1,29	13.857	59.281	3,00	-41.708	17.573	-15,95
Itamaracá	67	8.256	3.352	11.608	3,15	4.250	15.858	3,53	53.923	69.781	23,57
Itapissuma	75	11.896	4.512	16.408	2,97	3.708	20.116	2,29	2.994	23.110	2,00
J. Guararapes*	259	330.414	156.705	487.119	3,59	94.437	581.556	1,99	83.831	665.387	1,94
Moreno	193	34.943	4.189	39.132	1,03	10.073	49.205	2,58	3.575	52.780	1,01
Olinda*	41	282.203	59.191	341.394	1,75	26.508	367.902	0,83	23.531	391.433	0,89
Paulista*	99	118.689	92.802	211.491	5,39	50.746	262.237	2,42	45.047	307.284	2,29
Recife*	218	1.203.899	94.330	1.298.229	0,69	124.676	1.422.905	1,02	110.675	1.533.580	1,08
S. L. da Mata	263	56.431	29.430	85.861	3,89	4.541	90.402	0,57	4.837	95.239	0,75

Fonte: FIBGE. Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000. e Contagem 2007 - \* População Estimada em 2000



Nos anos 1980, a população da região já é igual em números absolutos à população da capital: 85% dos habitantes que migraram do Recife localizaram sua residência em Jaboatão, Olinda e Paulista. Esse movimento se deve principalmente à implantação de distritos industriais e de grandes conjuntos habitacionais. Nas últimas duas décadas, o número de habitantes metropolitanos ultrapassou o de residentes na capital, embora o crescimento do Recife tenha voltado a ser expressivo.

Expressivas mudanças também ocorrem na morfologia social brasileira, o que acentua as desigualdades. O Modelo centro-periférico assume características diversificadas: a resistência de populações pobres para se manterem em áreas centrais e a impossibilidade para muitas famílias de se habilitarem aos requisitos de renda para terem acesso à habitação subsidiada conservaram práticas de autoconstrução em ocupações irregulares em áreas centrais, como forma histórica de constituição do urbano e de consolidação de sub-mercados do solo e da habitação.

Nos anos 1980, o aprofundamento da crise fiscal marca o esgotamento do desenvolvimentismo estatal ao redefinir o formato do financiamento das políticas urbanas. A extinção do BNH, no final de 1986, e do SFH, marcaram o ápice do colapso das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, o que acarretou uma dependência maior dos financiamentos internacionais multilaterais (FMI, BID, BIRD). As altas taxas de inflação impulsionam uma forte demanda por empreendimentos imobiliários como forma de reserva de valor para os setores de média e alta renda da sociedade. Nessa conjuntura, os investimentos imobiliários concentraram-se nas atividades de construção residenciais, paralelamente nas áreas centrais e periféricas.

Nas décadas posteriores, a reconfiguração das políticas públicas de urbanização rebate-se diretamente no incremento populacional observado para a RM Recife, inferior ao da década de 1970, porém ainda significativo nos municípios periféricos. Entre 1980 e 1991, o crescimento populacional nos municípios vizinhos (Olinda, Camaragibe, Jaboatão) configura uma extensão da periferia recifense, já que a pouca disponibilidade de terras enxutas e urbanizáveis na capital, promove a conurbação com eles, o que intensifica os deslocamentos residenciais para essas áreas.



Na última década, o crescimento populacional registrou dois processos mais significativos: a) *um crescimento periférico* com taxa geométrica de crescimento anual superior a 2,0 %. Esse incremento populacional representou 15% do total da RM Recife, aproximadamente 62 mil pessoas. Ocorreu em: i) Moreno e nos pequenos municípios, Itapissuma, Araçoiaba, onde as feições agrárias estão se reconfigurando. Aí foram significativos o crescimento vegetativo e os movimentos migratórios; ii) Itamaracá e Camaragibe, balizados pelo processo de loteamentos periféricos para alta e baixa rendas e pela transformação de segunda residência em primeira.<sup>89</sup> b) *no núcleo central* (Camaragibe, Paulista, Jaboatão e Recife), onde houve a maior parte do incremento, cerca de 300 mil dos 418 mil habitantes. Ocorreu, sobretudo, nas áreas de colinas a noroeste, oeste e sul. Nas planícies da zona sul e do Capibaribe. Parte desse incremento se deve à verticalização, mas também à densificação dos assentamentos pobres e mesmo a novas ocupações ocorridas nas margens do rio Capibaribe.

### **3.1.3 As dinâmicas sócio-espaciais e as áreas intersticiais no território rural-urbano da RM Recife**

A dinâmica das transformações nas áreas intersticiais e de expansão urbana em municípios da RM Recife tem se caracterizado, mais intensivamente a partir dos anos 1980, por readaptações das situações *pretéritas* mediante a aglutinação de distintas formas de organização espacial que podem absorver, concomitantemente, usos e atividades rurais (agropecuários) e urbanos (principalmente habitação e comércio e serviços), a partir de uma expansão predominantemente horizontal e espraçada. Os ramos de urbanização que estruturam a mancha urbana metropolitana gradativamente se interligam como aponta o Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (FIDEM 1998).

A expansão nas áreas intersticiais tem se dado, também, em função do adensamento de parcelas já urbanizadas, em áreas de valores e padrões intermediários ou, mais

---

<sup>89</sup> A população que possuía imóveis na região, destinados ao lazer de fim de semana e veraneio, era contada pelo CENSO no seu domicílio principal, essa forma de urbanização compõe um dos tipos estudados nesta pesquisa. Os processos de transformação nestes espaços serão posteriormente detalhados.



eventualmente, por meio de uma intensa transformação nas áreas periféricas a partir de um mercado dinâmico informal, que atende às demandas de setores sociais de baixa e média renda, por vezes com novos loteamentos ilegais.

As mudanças nas estruturas socioeconômicas de âmbito mundial, a partir dos processos de reestruturação produtiva (tecnológica e do trabalho, também) e de financeirização da riqueza (acumulação descolada da esfera da produção), têm acarretado uma acentuação da tendência à complexificação da organização socioeconômica e política dos espaços. Se esses processos, por um lado, intensificam a exclusão de um amplo contingente da população do sistema produtivo hegemônico, tendem a agravar, no Brasil, seu acúmulo histórico de desigualdades sociais. Por outro lado, a emergência das atividades financeiras e a mudança de padrão das atividades industriais acarretam transformações nos processos de segregação, mobilidade e expansão urbana, principalmente, nas grandes metrópoles.

Desde os anos 1970, em um contexto de expectativas de intenso crescimento populacional e de fortalecimento das atividades ligadas à economia industrial, apoiadas por grandes investimentos estatais, que as discussões sobre o desenvolvimento metropolitano, no âmbito, principalmente, da FIDEM, já evidenciavam uma preocupação com as áreas de transição, a partir de propostas para que os assentamentos urbanos e as atividades econômicas que ali fossem implantados tivessem baixa densidade na ocupação, em função da proximidade de áreas com relevantes recursos ambientais e, também, por conta da impossibilidade de expansão das redes de infra-estrutura na velocidade de implantação dos empreendimentos privados distanciando-se de qualquer planejamento mais sistêmico.

A partir dos anos 1980, é perceptível o declínio da indústria na órbita das metrópoles brasileiras. Mais especificamente, a predominância do setor terciário (atividades financeiras, comerciais e de serviços), com a redução dos investimentos, principalmente públicos, nos distritos e áreas industriais que se situam na RM Recife. A partir desse processo, há um relativo esvaziamento econômico das áreas industriais e o redirecionamento da economia metropolitana para o setor terciário, moderno ou informal, o que traz significativas conseqüências para a dinâmica urbana/imobiliária.

O rebatimento da conjuntura apontada no solo rura-urbano acontece com a produção: i) de empreendimentos habitacionais voltados para uma demanda de média/alta e alta renda



diversificada, dentre eles, os condomínios de segunda residência nos interstícios da metrópole; e, também, ii) de assentamentos habitacionais irregulares, o que expande o uso urbano para áreas não-ocupadas da Região Metropolitana, normalmente às margens dos grandes eixos viários, com ocupações desordenadas das áreas de transição.

As ocupações estão espalhadas por toda a RM Recife, mas merecem atenção alguns loteamentos irregulares recentes que estão sendo implantados em áreas com insuficiência de infra-estrutura e com possibilidade de repercussões expressivas em termos ambientais: no núcleo central e na faixa litorânea do Cabo de Santo Agostinho; na periferia do Distrito de Nossa Senhora do Ó, em Ipojuca; na faixa litorânea do município de Paulista, e na Ilha de Itamaracá.

A advertência, registrada no Plano Diretor metrópole 2010, quanto aos diversos problemas típicos de áreas adversas à ocupação, além dos fatores do cenário econômico local, evidencia, mais uma vez, a necessidade de que essas questões sejam tratadas em termos metropolitanos. Tais situações poderão imediatamente refletir-se em significativos custos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Dentre estes problemas merecem destaque: a formação de grande quantidade de vazios urbanos; a substituição de ecossistemas (mangues, matas e estuários) por áreas urbanas; a ocupação de áreas alagadas e de encostas; a ocupação e o adensamento de áreas com infra-estrutura urbana insuficiente.

No contexto local, as enchentes dos anos 1975 e 1976 geraram respostas imediatas: construção, para reassentar os flagelados, de vilas nas colinas ao sul do Recife, limítrofes de Jaboatão dos Guararapes, logo acompanhada de loteamentos clandestinos; investimentos públicos do Departamento Nacional de Obras Sociais (DNOS) para retificar os rios e a construção de barragens no rio Capibaribe, a montante da capital, com a dupla finalidade de controlar as enchentes e incrementar o sistema de abastecimento d'água.

Os investimentos em obras viárias prosseguiram: estava em fase final a construção da estrada de contorno do Recife (BR-101) e na zona sul também se concluíam a terceira avenida paralela ao mar, conquistada sobre os alagados (Av. Domingos Ferreira); a 1ª Perimetral tinha sido inaugurada entre Olinda e Boa Viagem, com uma nova ponte de acesso ao bairro que concentrava os investimentos imobiliários e comerciais e onde se abria, em 1980, o primeiro *Shopping Center*. Ao sul de Boa Viagem, os loteamentos da



orla marítima de Jaboatão dos Guararapes começavam com acessos facilitados a se valorizar, mas sem sinais ainda de verticalização. No litoral norte, em Olinda, os bairros de Casa Caiada e Jardim Atlântico, ao sul o grande conjunto habitacional de Rio Doce, estavam sendo construídos. Mas, o litoral de Paulista guardava um aspecto bucólico, apenas servido por uma estrada não revestida. Na periferia da mancha urbana, os proprietários dos engenhos e usinas, que tinham vendido terras para a construção de conjuntos periféricos (Maranguape em Paulista), estavam animados com o PROALCOOL, que garantia bons retornos à atividade agrícola.

Atualmente, a mancha de urbanização é espreada e contínua, de forma tentacular. Com uma área de aproximadamente 321 km<sup>2</sup> (12% do território metropolitano), extrapola limites municipais, irradia-se nas áreas da periferia e franjas. Nas últimas décadas, duas tendências estão a se consolidar, enquanto processos mais amplos: i) A mancha urbana metropolitana está gradativamente, se interligando, avançando sobre áreas rurais e os espaços intersticiais. Tende a formar um espaço contínuo a partir de processos predatórios de urbanização (produção de loteamentos irregulares e clandestinos, construção de condomínios habitacionais e ocupações populares sem planejamento nem infra-estrutura). Começam a se configurar em áreas urbanas – o que acentua os conflitos com os grandes sistemas naturais (matas, mananciais até agora preservadas pelas restrições legais de proteção ambiental). Esses processos tem se desenvolvido a partir dos vetores tentaculares da urbanização recifense historicamente estruturados em torno dos eixos viários e, também, nas margens dos grandes sistemas técnicos (lixões, pedreiras, abastecimento de água) (FIDEM 1998); ii) As transformações de usos do solo agrícola em função da reestruturação econômica das atividades rurais - a industrialização da agricultura - e do redimensionamento das áreas de produção canavieira, uma vez que a especulação de terras para fins de urbanização é, geralmente, a forma mais rentável de uso, em momentos de crise, para as atividades agrícolas. Nesse processo, os empregados de atividades agrícolas passam, cada vez mais, a desenvolver atividades terciárias.

Na caracterização atual do espaço metropolitano, foram utilizadas as observações contidas no Plano Diretor MetrÓpole 2010. (FIDEM 1998) Os seis ramos da urbanização acima identificados estão expressos na



Figura 3.5:

**I Litoral Norte** – A urbanização desse ramo decorre dos interesses imobiliários, principalmente pelos usos habitacionais para estratos médios de renda, voltados para as amenidades ambientais da faixa de praia dos municípios de Olinda (Casa Caiada, Bairro Novo e Rio Doce), Paulista (Janga, Pau Amarelo e Maria Farinha), Igarassu e Itamaracá. Estes dois últimos municípios representam também oportunidades em termos de atividades de lazer e turismo.

**II BR-101 Norte** – A mancha urbana relativamente densa restringe-se ao entorno da BR-101. É composta por um distrito industrial, por unidades industriais isoladas e por grandes conjuntos habitacionais populares. Compreende as localidades de Paulista, Abreu e Lima, Igarassu e Cruz de Rebouças.

**III São Lourenço/Camaragibe** - Caracterizado por áreas de morro ou que margeiam os morros ocupados por habitações populares, esse ramo está estruturado a partir da Av. Caxangá no Recife. Em Aldeia, município de Camaragibe, área com potencial para o turismo rural, há chácaras (segunda residência) e condomínios de classe média alta. Essa é uma área de estudo dessa tese. Aqui se verifica um conflito moderado entre o Granjismo e a legislação de proteção ambiental.

**IV Jaboatão-Moreno** - Esse ramo, caracterizado por ocupações remanescentes de antigas atividades industriais e por habitações populares, tem um eixo marcante formado pela ferrovia, o metrô e as avenidas, nas localidades de Estância, Tejipió, Cavaleiro e Jaboatão-Sede. Ao longo desse eixo, encontra-se ainda a BR-232, que está sendo duplicada. tal duplicação deve intensificar os fluxos entre o agreste e o Recife, a exemplo de processos semelhantes induzidos pela implementação de estruturas viárias, e elevar o interesse imobiliário, visto que em seu entorno existem áreas de interesse paisagístico, turístico e de lazer.

**V BR-101 Sul** - Atividades produtivas de indústrias, comércio e serviços induziram a ocupação ao longo da BR-101, considerando-se sua localização geográfica estratégica, com potencial de concentração de indústria de porte. O uso habitacional voltado para segmentos predominantemente de baixa renda está concentrado, principalmente, no bairro de Prazeres no município de Jaboatão e nos distritos de Pontezinha e Ponte dos Carvalhos,



no município do Cabo. Há uma tendência à agregação gradativa desse eixo com o litoral. Essa impressão é reforçada com a implantação de infra-estruturas básicas e a atração de empreendimentos estruturadores para o Complexo Industrial-Portuário de SUAPE, fator de atração do fluxo migratório para o Cabo e Ipojuca.

*VI Litoral Sul* – Área que começou a se consolidar a partir dos anos 1940, tanto pela pressão imobiliária em função do interesse por amenidades da faixa de praia, como pelos investimentos públicos em infra-estrutura em Boa Viagem, no Recife. É uma área ocupada predominantemente por estratos de renda média e média-alta, onde se evidenciam, além dos altos edifícios residenciais, atividades ligadas ao terciário moderno, (centros empresariais, shoppings centers, etc.), nos bairros de Boa Viagem no Recife, e Piedade em Jaboatão dos Guararapes. O litoral do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca apresenta uma ocupação ainda de veraneio, com grande potencial turístico, que vem sendo explorado de modo especulativo. As praias destes últimos municípios, praias do Paiva e de Gaibu/Calhetas no Cabo e Porto de Galinhas, Maracaípe e Ponta de Serrambi em Ipojuca, vêm sendo exploradas pelo potencial referente ao turismo e ao lazer. O mercado turístico tem promovido intensa transformação em parcelas da faixa litorânea. Tanto no litoral sul no entorno de Porto de Galinhas, como na zona estuarina dos rios Timbó e Igarassu, Canal de Santa Cruz, é possível identificar localidades que apresentam sinais iniciais de saturação e degradação.

Em todos os eixos, vetores de urbanização, identificaram-se alguns conflitos: i) *a expansão ou densificação dos assentamentos populares informais* que representam, atualmente, expressiva parcela de toda a área urbanizada na RM Recife, cerca de 815 assentamentos totalizam aproximadamente 53 km<sup>2</sup>, 16% de toda a mancha de urbanização da região.<sup>90</sup> Da mesma forma, os loteamentos informais ou irregulares aparecem como expressão de um mercado mais recente de expansão periférica popular, mas nem sempre são conhecidos por

---

<sup>90</sup> Dados calculados por Geraldo Marinho a partir do mapa para a estruturação de um Banco de Dados Georreferenciado sobre pobreza na RM Recife, de maio do ano 2000, parte do material de desenvolvimento do programa Prometrópole - Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife. (CONDEPE-FIDEM 2005)



parte das administrações municipais, ou mesmo pela FIDEM;<sup>91</sup> ii) *os impactos ambientais* - resultantes da ocupação desordenada das áreas de proteção ambiental na vizinhança de zonas estuarinas e de matas mais próximas das áreas parceladas;<sup>92</sup> são resultantes, também, dos desmatamentos das faixas de proteção dos mananciais, aporte de nutrientes e resíduos agrotóxicos, assoreamento no ponto de captação e contaminação por efluentes domésticos e industriais. A destinação final dos resíduos sólidos em lixões a céu aberto configura um risco potencial de poluição da água, do solo e do ar. iii) *a especulação para fins de urbanização de grandes propriedades rurais*<sup>93</sup> principalmente de usinas em processo de falência. Os proprietários encontram na promoção de loteamentos uma forma mais rentável de investimento, o que deixa de potencializar uma esperada diversificação produtiva. A ausência de instrumentos de planejamento; a fragilidade do controle da urbanização nas áreas rural-urbana, a falta de ações governamentais mais articuladas e coordenadas (rural e urbana); a exacerbação dos interesses locais em detrimento dos interesses comuns metropolitanos contribuem para a permanência dessa forma predatória de utilização do espaço; iv) *a saturação das redes de mobilidade* figura como um dos pontos mais críticos em termos de funcionalidade do espaço metropolitano. As obras em andamento, de expansão do metrô de superfície, duplicação da BR-232, triplicação da rodovia PE-15 – tendem a minimizar esse problema. Contudo, o planejamento e os investimentos em transporte de massa, considerando-se as várias modalidades e os sistemas articulados, são fundamentais para a reversão do quadro de esgotamento dessas redes.

---

<sup>91</sup> O levantamento da FIDEM conta com um mapeamento preliminar de classificação da situação dos parcelamentos urbanos da região, mas não dispõe de dados de caracterização ou dimensionamento daqueles que se encontram totalmente clandestinos, registrados apenas com uma localização aproximada. Ver no item 3.2.2 esse mapeamento.

<sup>92</sup> No Apêndice 1 há uma rápida sistematização dos condicionantes legais de restrição ambiental, que posteriormente serão mais bem estudados na área de estudo proposta.

<sup>93</sup> Aqui a referência é feita aos espaços contidos entre os ramos de urbanização identificados, ainda livres e com características rurais. Não aos vazios urbanos intersticiais e fragmentados, resultantes de um processo de urbanização especulativa e predatória.

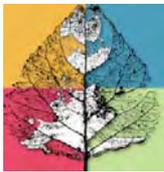
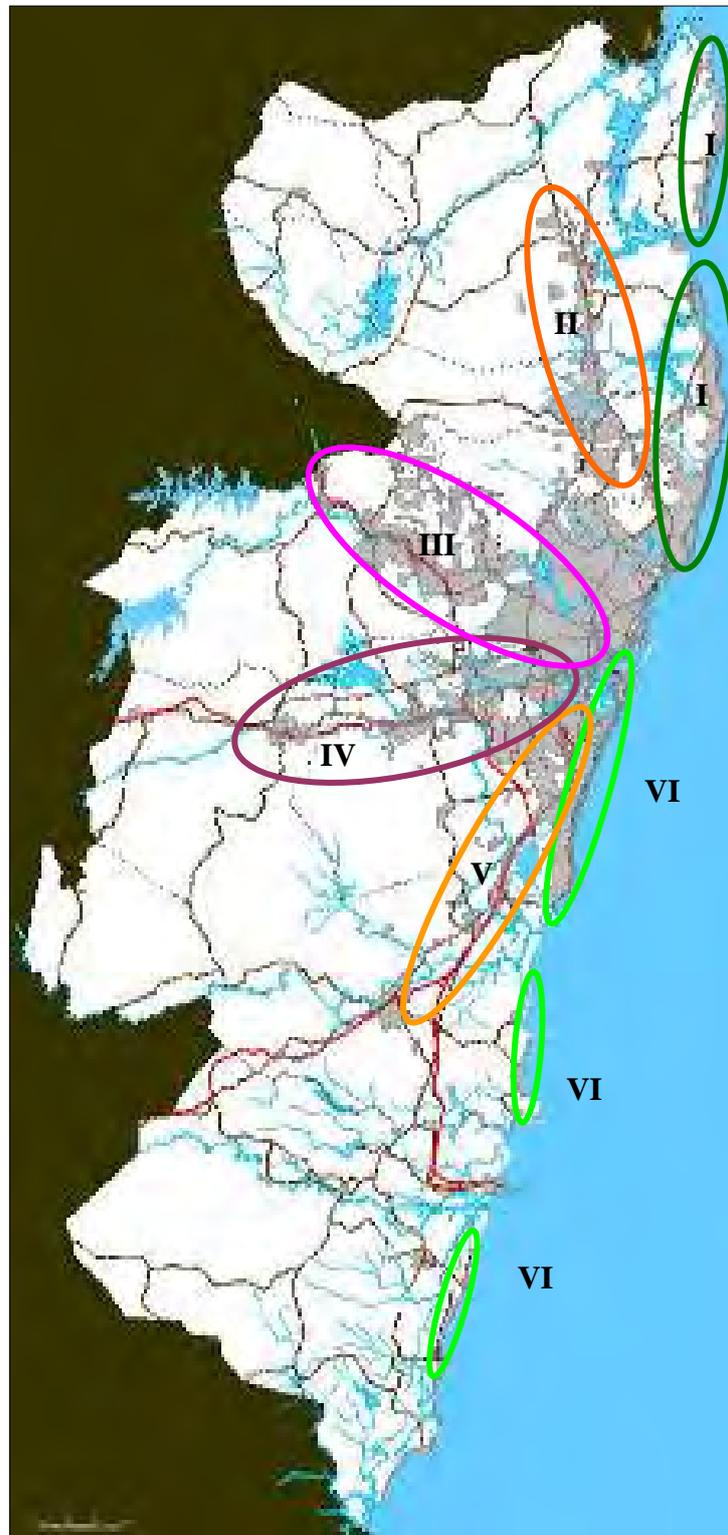


Figura 3.5 - Ramos da ocupação, segundo o Plano Metr pole 2010. Fonte: (FIDEM 1998)



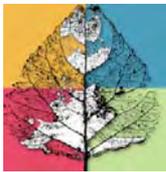


Em sintonia com os problemas apresentados, o Plano Diretor da Região Metropolitana Recife 2000 (FIDEM 1998) recomenda a contenção da mancha urbana atual, a fim de complementar as áreas urbanizadas subutilizadas e os vazios existentes e otimizar as diversas redes. O processo de urbanização não deveria expandir-se para as áreas de reserva e de proteção, nem para as áreas marginais de transição rural-urbanas. Nestas últimas, recomenda-se o aumento da rentabilidade do uso do solo agrícola a partir de programas de fomento que possibilitem a racionalização da cultura canavieira juntamente com a especialização e a diversificação da produção agrícola e de espécies animais (a piscicultura, a apicultura e a criação de pequenos animais).

### **3.2 Considerações técnicas para a caracterização das áreas de transição rural-urbana na RM Recife**

Na RM Recife, as Áreas de Transição Rural-urbana têm tradicionalmente uma forte vinculação com a sua estrutura natural e com as históricas relações entre o porto e os engenhos, seja pela necessidade de escoamento da produção canavieira que estruturou desde muito cedo um sistema arterial de estradas, seja pela simbólica representação da casa grande como lugar de moradia elites açucareiras, os quais se transformaram em subúrbios, na medida em que a urbanização se consolidou na várzea do Capibaribe e em torno dos eixos viários. Encontram-se várias referências locais a esses espaços: cercanias (REIS 2000), arrabalde (BALTAR 1951), subúrbio (M. LACERDA 1978), áreas *grangeiras* (COSTA 1960), áreas intersticiais (FIDEM 1998).

Como em outras realidades nacionais e internacionais, a definição e delimitação das Áreas de Transição Rural-urbana também aqui são muito difíceis, pois as imbricações dos usos do solo agrícolas e dos usos do solo urbano no contexto metropolitano são muito radicais. Em função da intensidade dessas relações, diferentes tipos de configuração espacial são desenhados. Dentre esses, puderam ser identificados identidades funções e dinâmicas



próprias, determinadas pelos mesmos fatores macro-locacionais, bem como especificidades condicionadas pelos fatores micro-locacionais que caracterizaram a urbanização recifense.

Dentre as características comuns aos espaços de transição rural-urbana metropolitanos podem-se destacar: i) espaços de transição de usos do solo urbano para rural e/ou rural para urbano, sem se considerarem os limites legais e administrativos; ii) acumulação de problemas decorrentes da forte desigualdade social aqui existente; iii) materialização de novas formas de morar e problemas decorrentes da provisão desigual de equipamentos, serviços e infra-estrutura (favelização, especulação imobiliária, segregação espacial, migrações pendulares, degradação ambiental, etc.); iv) lócus da desruralização da população agrícola; v) áreas onde os estoques de terras, esgotadas pela produção canavieira secular se tornaram mais rentáveis pela promoção imobiliária, ou áreas intersticiais entre os eixos rodoviários arteriais e o seu prolongamento pelos anéis perimetrais metropolitanos; vii) espaços de reserva naturais e dos mananciais metropolitanos.

Dentre as características mais específicas, puderam ser identificadas grandes semelhanças entre o caso recifense e o caso espanhol estudado por Asensio (2005: sn), tais como: i) zonas de preservação de ativos ambientais e produtivos; ii) zonas recreativas e de lazer; iii) receptoras de diversificados processos de promoção imobiliária; iv) lugar de moradia de diferentes grupos sociais; v) apresentam grandes estoques de terra no entorno urbano; vi) zonas urbanas isoladas e autônomas;<sup>94</sup> v) a implantação de grandes equipamentos industriais atraiu a urbanização no entorno dos eixos rodoviários.

Trabalhar com as áreas de transição rural-urbanas e reconhecer suas especificidades podem oferecer pistas para se estruturar de maneira mais equilibrada as relações entre o rural e o urbano. O desenvolvimento territorial equilibrado só será possível se formos capazes de definir regras, mecanismos e incentivos adequados a essas especificidades, como bem diz Sparovek, Leonelli e Barretto (2004: 6), a partir das recomendações do Estatuto da Cidade:

---

<sup>94</sup> Essa tipologia é bastante nova na Região Metropolitana do Recife. Somente em 2004 um condomínio exclusivo começou a ser empreendido na Região Metropolitana, enquanto em outras regiões do Brasil essa tipologia é característica dos anos 1990 e proliferou-se pelas periferias. A tipologia Alphaville foi a mais reproduzida pelo Brasil.



*“ordenar o espaço com regras, mecanismos e incentivos adequados – que não sejam aqueles que só funcionam no urbano, nem pela lógica que só rege o rural –, pode ser a chave para resgatar a dignidade e a função, para a sociedade, desse espaço de transição”.*

Visando o reconhecimento dos tipos *socioterritoriais* para as áreas de transição rural-urbana da RM Recife foi utilizada a ferramenta do Geoprocessamento que possibilitou a leitura do espaço a partir de representações associadas de dados estatísticos e vetoriais. A linguagem cartográfica, como coloca Koga (2003: 195), é um forte elemento de decodificação. A autora observa que os mapas *como instrumento de linguagem, vêm se mostrando cada vez mais eficientes enquanto forma de representação do espaço e sua relação com as condições de vida dos seus habitantes.*

O esforço nos próximos itens será de oferecer ferramentas que possibilitem a formulação de descritores para caracterizar as áreas de transição rural-urbana e as dinâmicas socioespaciais que nela acontecem. Para materializar tais observações tomou-se como estudo a RM do Recife e mais detalhadamente o município de Camaragibe, município metropolitano localizado a Oeste do Recife. Camaragibe reúne importantes características se considerarmos a questão rural-urbana, entre elas pode-se destacar: i) localiza-se em uma área intersticial entre os eixos de crescimento metropolitano; ii) reúne uma grande diversidade de processos espaciais decorrente de vários tempos históricos; iii) apresenta a tipologia *granjeira*, decorrente do processo de loteamentos rurais e da transformação de uso do solo rural em urbano sem necessariamente promover a transformação da terra rural em urbana; iv) parte significativa do território está regulada por legislação de proteção de mananciais; v) não há delimitação de zona rural.

### **3.2.1 As delimitações legais do rural e do urbano e os problemas de ordem técnica decorrentes**

A definição dos perímetros urbanos é uma *competência municipal* e deve ser *regulamentada e gravada* pela câmara municipal, ou seja, deve transformar-se em uma Lei Municipal, e nessa Lei deve estar especificada a descrição literal e referenciada do polígono que circunda a sede. No arcabouço legal brasileiro, várias legislações estão

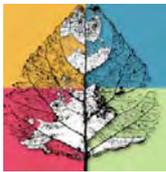


vinculadas à definição dos perímetros urbanos, além de vários instrumentos tributários e de gestão do território. Dentre esses instrumentos podem ser destacados: as normas legais de interesse urbanístico; o ordenamento territorial rural; o recolhimento de impostos territoriais (IPTU, ITR), etc.

Quanto à legislação urbanística disponível em âmbito municipal, somente os municípios do Recife, Olinda possuíam leis de zoneamento municipal nos anos 1970. Igarassú aprovou Lei de Uso e Ocupação do Solo para os distritos Sede e Cruz de Rebouças em 1979. Para os demais municípios metropolitanos, as leis urbanísticas municipais foram formuladas nos 1980, com exceção de Camaragibe e Araçoiaba que foram criados em 1982 e 1995 respectivamente. O Quadro 3.1 apresenta essa legislação.

Pôde-se observar, na RM Recife, que a delimitação dos perímetros urbanos municipais foi, ao longo do tempo, organizada em função das necessidades da expansão urbana, seja no centro metropolitano, seja nos núcleos urbanos isolados da mancha urbana contínua. Em relação ao núcleo metropolitano, o perímetro urbano sofreu constantes alterações em função da expansão da mancha urbana. Na capital, por exemplo, a Lei 7421 de 1961 previa uma Zona Urbana, uma Zona Suburbana e uma Zona Rural e a Lei 14.511 de 1983 já não apresenta zona Rural, apenas as zonas urbana e suburbana. Já na Lei 16.276 de 1996 o perímetro urbano cooresponde ao limite municipal. A Figura 3.6 mostra essa evolução.

Hoje, os municípios do Recife, Paulista e Camaragibe não possuem zona rural. Isso se deve em parte à Lei Federal nº 6.766/79 no Art. 3º, que dispõe sobre o parcelamento do solo, quando estabelece que *o parcelamento do solo só poderá ocorrer em área urbana, de expansão urbana ou urbanização específica*. Assim, a extensão do perímetro urbano é a forma mais utilizada para possibilitar conversão das terras rurais em urbanas a partir do parcelamento. É importante esclarecer que mesmo com a extensão do perímetro urbano, os imóveis rurais não se tornam imóveis urbanos. Mas vale salientar que as propriedades rurais continuam a ser reguladas por legislação federal, portanto, alguns instrumentos



urbanísticos previstos na legislação municipal, não podem ser aplicados aos imóveis rurais.<sup>95</sup>

**Quadro 3.1 - Legislações urbanísticas vigentes nos municípios da RM Recife formuladas antes de 2002**

Municípios	Plano Diretor	Lei do zoneamento territorial	Lei de uso ocupação do solo	Código de obras e/ou edificações	Código de posturas	Obs.
Araçoiaba	-	-	440/2001	-	-	Município criado em 1995
Abreu e Lima	-	Lei 0127/87 (ZT)	Lei 0127/87	- *	- *	Utiliza o de Recife
Cabo de Santo Agostinho	-	Lei 1522/89 Parcelamento	(Ante Projeto)	Lei 1520/89	Lei 152/89	Referenciada no anteprojeto 12/92
Camaragibe	-	032/97 Parcelamento	032/97	Em elaboração	-	
Igarassu	-	2208/96 (ZT)	1554/79*	12/88	12/88	* Distrito Sede e Cruz de Rebouças (Planta Diretora Lei 2466/03)
Ipojuca	-	-	-	846/84	-	
Itamaracá	-	611/86 (ZT) 861/97*	674/89	674/89		* Define bairros (4 RPS)
Itapissuma	-	276/92 (ZT)	232/90	-	-	
Jaboatão dos Guararapes	-	Mod. 229/83	229/83 256/96*	229/83	229/83	* Altera alguns usos
Moreno	-	166/89 ZT e Parcel. 171/97*	166/89	166/89	-	* Amplia o perímetro urbano até a BR-232
Olinda	119/97	3826/73 4.393/83 (ZT)	3.826/73 4.849/92 **	3.826/73	3.826/73	* Aprovado na Câmara mas não publicado ** Legislação urbana dos Sítios Históricos
Paulista	-	2.802/85 3147/92*	2.802/85	16.292/97	-	* Estendeu perímetro urbano ao limite municipal e cria bairros
Recife	15.547/91	16.286/97 Parcelamento	7.427/61 14.511/83 16.176/96 16.289/97*	16.292/97	16.292/97	* altera a Seção III Capítulo III (Usos Incômodos)
São Lourenço da Mata	-	1.749/89	1.749/89	-	-	

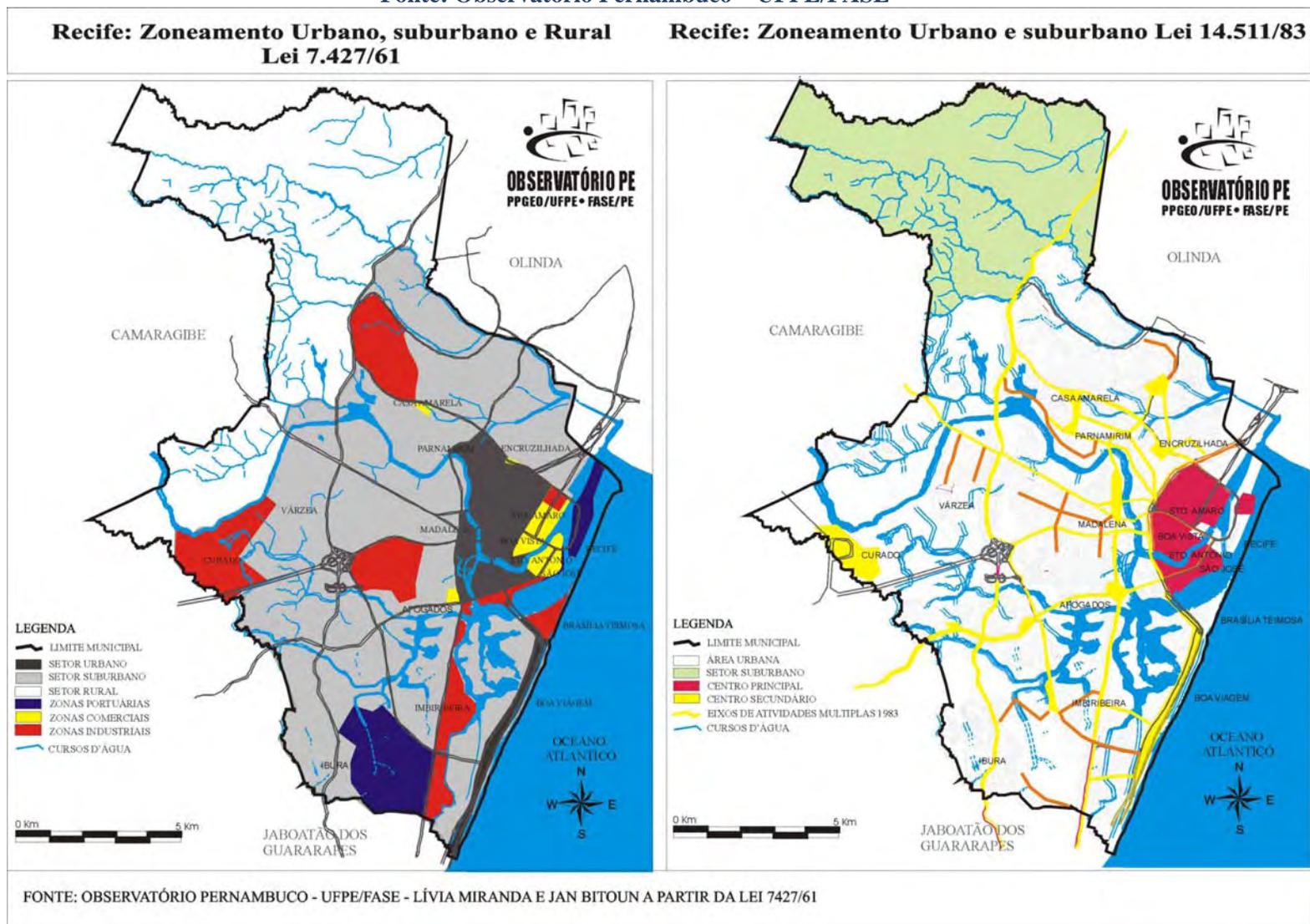
FONTE: Observatório PE. Como Anda a MetrÓpole e FIDEM (Levantamento de informações em JUNHO/2004).

<sup>95</sup> Atualmente encontra-se em tramitação projeto para vincular a tributação territorial rural, o Imposto Territorial Rural (ITR), a esfera municipal.



**Figura 3.6 - Recife: Leis do Uso e Ocupação do Solo - Lei 7421/61, Lei 14.511/83.**

Fonte: Observatório Pernambuco – UFPE/FASE





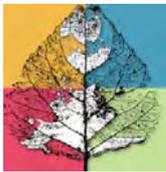
O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2002) adota critérios legais e administrativos para definir o que é rural e o que é urbano. O urbano independe do tipo e importância das atividades, ou do número de habitantes. Toda sede de município é considerada cidade, e todos os habitantes residentes em *idades e vilas* (sedes de distritos) e áreas urbanas isoladas são classificados como residentes urbanos.<sup>96</sup> Então, será urbana toda população que reside circunscrita a um polígono denominado *Perímetro Urbano*. O rural abrange a população e os domicílios recenseados em toda a área situada fora desse limite, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos.

A definição legal do urbano e do rural também tem implicações estatísticas importantes, pois, como mostrou Milton Santos, os arranjos estatísticos rurais e urbanos não dão conta de importantes características da urbanização recente, principalmente nas áreas de transição rural-urbana. Assim, nos espaços de interface entre o urbano e o rural, as ocupações habitacionais à margem dos perímetros urbanos, ou mesmo descontínuas, são consideradas estatisticamente rurais. Além disso, devem ser considerados os períodos inter-censitários (10 anos). Nesse período, a definição de rural e urbano é mantida inalterada, ainda que a legislação vigente tenha sido alterada.<sup>97</sup> Há de se considerar, também, que muitos municípios não atualizam sistematicamente o seu perímetro urbano, o que deixa como rurais áreas que já foram efetivamente urbanizadas do ponto de vista da expansão dos serviços públicos de água, esgoto, asfalto, coleta de lixo, etc. Essas imprecisões se expressam na escala intramunicipal e, conseqüentemente na escala nacional. Visando atenuar as distorções decorrentes da precária atualização dos perímetros urbanos por parte de muitos municípios, o IBGE introduziu nos Censos Demográficos de

---

<sup>96</sup> Na introdução dos Censos Demográficos de 1991 e 2000, o IBGE informa que, para subsidiar as atividades de coleta de dados foram atualizadas as bases cartográficas e criados arquivos que contêm informações de referência territorial, o que inclui o de descrições dos perímetros dos setores censitários. Estabelecida essa malha territorial, o domicílio é associado ao setor censitário e a suas agregações hierarquicamente superiores, como os distritos, municípios, bairros e outras estruturas territoriais de interesse: “*Setor é a unidade territorial de coleta e de controle cadastral, percorrida por um único recenseador, contínua e situada em área urbana ou rural de um mesmo distrito, em função do perímetro urbano (linha divisória dos espaços juridicamente distintos de um distrito, estabelecida por lei municipal.*”

<sup>97</sup> As áreas definidas como urbanas e rurais por ocasião do Censo Demográfico de 1991 assim foram mantidas para as pesquisas da PNAD realizadas de 1992 a 2000. Esse fato explica as quedas significativas da população rural entre alguns períodos censitários.



1991 e 2000,<sup>98</sup> outras unidades territoriais além das tradicionalmente utilizadas (*urbana, rural e rural ou urbana isoladas*). Classificação quanto à localização do setor (IBGE 2002): 1 - *Área urbanizada de vila ou cidade* - setor urbano situado em áreas legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana; 2 - *Área não-urbanizada* - área não-urbanizada de vila ou cidade, setor urbano situado em áreas localizadas dentro do perímetro urbano de cidades e vilas reservadas à expansão urbana ou em processo de urbanização; áreas legalmente definidas como urbanas, mas caracterizadas por ocupação predominante de caráter rural; 3 - *Área urbanizada isolada* - setor urbano situado em áreas definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou por um outro limite legal;

Para a identificação das tipologias de aglomerados rurais, o IBGE observa inicialmente dois critérios: i) o *tamanho do aglomerado* (número de domicílios igual ou superior a 51); e a ii) *densidade das edificações* (a distância entre os edifícios não deve ultrapassar 50 m, exceto no caso de equipamentos urbanos ou serviços. Para esses, a distância pode ser de até 150 m). A partir daí, define os demais tipos, a saber: 4 - *Rural - extensão urbana* - setor rural situado em assentamentos situados em área externa ao perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua extensão; 5 - *Rural – povoado* - setor rural situado em aglomerado rural isolado, sem caráter privado ou empresarial, ou seja, não vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina, etc.), cujos moradores exercem atividades econômicas no próprio aglomerado ou fora dele. Caracteriza-se pela existência de um número mínimo de serviços ou equipamentos para o atendimento aos moradores do próprio aglomerado ou de áreas rurais próximas; 6 - *Rural – núcleo* - setor rural situado em aglomerado rural isolado, vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina, etc.), privado

---

<sup>98</sup> Vale ainda informar que o Censo Demográfico utiliza dois questionários diferenciados: um referente ao Universo dos domicílios brasileiros, que contém dados referentes aos domicílios, pessoas e chefes de domicílio, e um segundo questionário, mais completo e amostral, aplicado em 10% do universo.



ou empresarial, que dispõe, ou não, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados; 7 - *Rural - outros aglomerados* - setor rural situado em outros tipos de aglomerados rurais, que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados, e que não estão vinculados a um único proprietário (empresa agrícola, indústria, usina, etc.); 8 - *Rural - exclusive aglomerados rurais* - área externa ao perímetro urbano, exclusive as áreas de aglomerado rural.

Os Cartograma 3.2 se refere à delimitação oficial do rural e do urbano na RM Recife, nos anos de 1980, 1991 e 2000. Quando se observam os Cartograma 3.3 e Cartograma 3.4 percebe-se como a situação dos setores censitários mostram os povoados e núcleos isolados na zona rural e a diversidade de áreas urbanas não-urbanizadas e isoladas. Também é importante perceber que nos núcleos urbanos isolados, como Araçoiaba e Ipojuca e Moreno, o perímetro urbano permaneceu inalterado no período entre os censos, enquanto no entorno dos distritos industriais o perímetro urbano se ampliou. Pode-se observar, ainda, em áreas vizinhas com as mesmas características tipológicas (a ocupação granjeira), que as opções municipais de zoneamento foram diferenciadas. Enquanto Olinda conservou uma zona rural, Recife, Camaragibe e Paulista entenderam essas áreas como urbanas.

Veiga (2003: 31) e Graziano da Silva (1997: 36) questionam os critérios legais para a delimitação do rural e do urbano. Os autores evidenciam que a atual legislação vem gerando percepções distorcidas sobre o dimensionamento do urbano e do rural no Brasil. Mais uma vez entra em pauta o problema das escalas para as delimitações do rural e do urbano. Na escala nacional, pequenos municípios que expressam uma dinâmica efetivamente agrícola estão contidos nas expressivas taxas da urbanização nacional (81,2% em 2000). Mesmo nas regiões metropolitanas é significativo o número de pequenas cidades, menores que 20 mil habitantes. Tais cidades, principalmente nas regiões litorâneas mais antigas, conservam as permanências da estrutura agrária. Em 2000, existiam 4642 municípios que tinham menos de 20 mil habitantes. Desse total, 151 estavam localizados em RM, RIDE e Colar Metropolitano. Veiga mostra que se considerássem rurais os municípios onde residem menos de 20 mil habitantes, o grau de urbanização no Brasil, cairia em 10%.



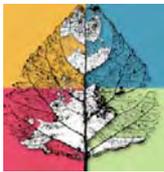
Vários países utilizam o critério do tamanho da população residente para distinguir se uma área é rural ou urbana. Nos EUA é considerado rural o residente em aglomerado com mais de 10 mil habitantes ou nos limites externos de uma cidade com mais de 50 mil habitantes com uma densidade populacional inferior a 100 habitantes por milha quadrada. Na Alemanha as áreas rurais são aquelas que têm uma densidade inferior a 100 habitantes por km<sup>2</sup> e pela ausência de cidades de mais de 100 mil habitantes na vizinhança (WANDERLEY, 1994).

Martins (1986) e Graziano da Silva (1997) propõem a revisão dos critérios de delimitação rural e urbano, a partir da utilização de algumas variáveis que complementarizam os recortes político-administrativos dos perímetros urbanos, a saber: i) Populacionais, densidade demográfica (número de habitantes – dependente do contexto de cada país); ii) Continuidades geográficas e ambientais (ocupação contínua do espaço).

Estas duas variáveis estão contempladas nos critérios utilizados pelo IBGE, e mais: iii) Atividade econômica dominante da população ativa (ocupacionais); iv) Renda média *per capita*; v) Concentração de equipamentos e serviços públicos; iv) Sociais (tamanho, diferenciação, estratificação e complexidade - conferem *status* urbano).

### ***A estrutura fundiária e parcelamento do solo rural***

**O Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais (SNCR) - INCRA.** É outra fonte importante quando se consideram as transformações do rural em urbano. Dentre outras variáveis, o cadastro registra tamanho, tipo de propriedade e natureza da produção agrícola, e classifica as propriedades rurais em: i) **Minifúndios** (todo imóvel com área explotável inferior ao módulo fixado para determinada região e tipos de exploração neles correntes); ii) **Sítios de recreio** (Minifúndios não-produtivos, destinados ao lazer); iii) **Empresas rurais** (trata-se de um empreendimento de pessoa física ou jurídica, com área compreendida entre 1 a 60 vezes o módulo fixado na área), e, iv) **Latifúndios** (grandes propriedades). Salvo a categoria Latifúndio, as demais podem estar localizadas dentro do perímetro urbano municipal. É importante lembrar que o Cadastro de Imóveis Rurais é declaratório, ou seja, suas informações são fornecidas pelo proprietário sem a exigência de comprovação.



A tabela 3.4 apresenta alguns elementos da estrutura fundiária na RM Recife. Ao observarmos os dados da tabela e os perímetros urbanos municipais (apresentados nos mapas anteriores), pôde-se constatar, apesar do baixo número de imóveis cadastrados, que:

- i) Os municípios ao sul da RM apresentam uma concentração maior de grandes propriedades, no entanto, a maior propriedade localiza-se na região norte, no município de Igarassu, e mede um pouco menos de 10 mil ha. Os municípios de Camaragibe, Recife e Paulista, mesmo sem possuírem zonas rurais oficiais, conservam um significativo número de propriedades rurais em zona urbana. O Município do Recife apresenta seis grandes propriedades, uma das quais registra uma área de 818,1 ha. As Tabelas detalhadas da situação jurídica dos imóveis rurais dos municípios metropolitanos se encontram no Anexo 1.

**Tabela 3.4 – Situação jurídica dos imóveis rurais – Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) – Apuração especial em outubro/2003**

Municípios	Total		Grande Propriedade		Pequena Propriedade		Minifúndio	
	Nº. Imóveis	Área (ha)	Nº. Imóveis	Área (ha)	Nº. Imóveis	Área (ha)	Nº. Imóveis	Área (ha)
Itapissuma	15	158,6	0	0,00	2	28,50	7	26,40
Araçoiaba	23	508	1	386,00	1	17,40	3	24,90
Olinda	485	845,3	0	0,00	2	27,90	4	10,20
Itamaracá	109	1.149,70	1	158,10	16	223,00	38	86,40
Camaragibe	228	2.194,60	2	513,70	49	602,50	92	277,10
Recife	99	2.717,30	6	1516,80	23	193,90	32	80,90
Abreu e Lima	426	2.720,30	1	145,70	6	93,40	26	83,30
Paulista	547	5.829,80	6	1515,90	29	392,50	80	251,00
Moreno	142	8.875,70	19	7344,90	29	418,10	50	166,70
Jaboatão dos Guararapes	336	13.525,50	24	8963,20	68	932,50	148	495,60
São Lourenço da Mata	182	14.439,20	30	12265,50	23	261,20	77	221,50
Cabo de Santo Agostinho	258	16.029,40	22	11482,30	113	1549,20	27	86,50
Ipojuca	131	22.160,20	18	18698,90	18	609,90	53	313,50
Igarassú	821	33.509,80	9	26269,70	62	1727,60	264	1394,00
<b>Total RM Recife</b>	<b>3802</b>	<b>124663,4</b>	<b>139</b>	<b>89260,70</b>	<b>441</b>	<b>7077,60</b>	<b>901</b>	<b>3518,00</b>

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR Situação Jurídica - Out 2003



## **A função socioambiental das áreas de transição rural-urbana**

A questão ambiental exige um tratamento sistêmico e regionalizado que extrapola os limites municipais. Como bem colocam Santoro e Pinheiro (2003: sn):

*“Não é possível fazer políticas de gestão de recursos naturais (água e alimentos, por exemplo), sem estabelecer uma regulação pública estatal e não estatal mais abrangente sobre as atividades, o uso do solo e as diferentes formas de assentamento, envolvendo limites que não se restringem ao urbano ou ao rural.”*

As áreas de transição rural-urbana desempenham uma importante função socioambiental. É geralmente nessas áreas que se concentram os principais mananciais metropolitanos. Nas áreas de transição rural-urbana da RM Recife, o ambiente natural confere relativa heterogeneidade ao espaço, que pode ser caracterizado em duas grandes faixas: i) uma litorânea, onde os usos urbanos se misturam aos turísticos, aos ecossistemas naturais (manguezais), ao uso industrial e alguns fragmentos de Mata Atlântica; ii) uma faixa periférica caracterizada pela agroindústria canavieira, granjas, chácaras, granjas e chácaras, remanescentes de Mata Atlântica. Três bacias fluviais de grande extensão, (Capibaribe, Ipojuca e Pirapama) cortam a região. Observa-se que as áreas de mananciais, matas e reservas ecológicas foram importantes limites para a urbanização. No entanto, em algumas áreas onde a urbanização tem avançado, registram-se importantes conflitos ambientais. O Cartograma 3.5 apresenta as *infra-estruturas naturais* na RM Recife, assim como os pólos industriais e as instalações agroindustriais. (CONDEPE-FIDEM 2005)

Vale ainda destacar, em relação às grandes infra-estruturas urbanas, a existência de 8 lixões que se localizam nas regiões periféricas dos municípios de Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma e São Lourenço da Mata; 2 vazadouros a céu aberto, localizados nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Paulista, e 2 aterros controlados, localizados nos municípios de Jaboatão dos Guararapes e Olinda. Os municípios de Recife e Moreno depositam os seus resíduos sólidos no aterro controlado da Muribeca localizado no município de Jaboatão dos Guararapes. A destinação final dos resíduos sólidos a céu aberto configuram um risco potencial de poluição da água,



do solo e do ar. Destacam-se as estações de tratamento de água e esgoto em Araçoiaba, Ipojuca, Cabo, Jaboatão Recife, Olinda.

### **3.2.2 O território rural-urbano e os descritores disponíveis**

Os recortes territoriais adotados neste trabalho foram organizados a partir da malha de setores censitários do IBGE 2000 (2002) e Georreferenciadas no Projeto PNUD/Prefeitura do Recife. Estarão representados em polígonos vetorizados na escala 1: 20.000. Essa base de setores censitários foi sobreposta à base de Cartas de Nucleação fornecidas pela Agencia CONDEPE/FIDEM. A essas bases foram associados dados descritivos armazenados em um Banco de Dados Relacional, que contém informações dos Censos Demográficos de 1980, 1991, 2000. Foram utilizados recortes territoriais em quatro escalas: i) a escala regional ou meso-regional; ii) a escala intrametropolitana; iii) a escala municipal; iv) a escala intramunicipal.

A definição de recortes espaciais em qualquer escala, com o fim de associá-los à base de dados estatísticos, está condicionada à necessidade de conservar a integridade desses dados. Daí a dificuldade de se estabelecerem medidores territoriais intrametropolitanos, que visem oferecer novos recortes espaciais, mais próximos dos territórios vividos e dos processos que acontecem nas áreas de transição rural-urbanas. Garantir a validade estatística de variáveis socioeconômicas nesses territórios conta com uma dificuldade ainda maior: a baixa densidade populacional e construtiva.<sup>99</sup>

#### ***A escala regional***

Para a análise na escala microrregional as unidades territoriais utilizadas foram às municipais. Nessa escala, foram utilizados dois trabalhos de referência: i) *Análise das*

---

<sup>99</sup> É bom lembrar que, para a utilização dos dados da amostra do Censo Demográfico do IBGE em 2000, é necessário agregar 400 domicílios ou cerca de 20 mil pessoas para garantir validade estatística da maioria dos indicadores. Esse número inviabiliza a desagregação intra-urbana para os municípios de Itamaracá, Itapissuma e Araçoiaba. Municípios metropolitanos onde residiam menos de 20 mil habitantes no ano 2000.



*Regiões Metropolitanas do Brasil* (MOURA e RIBEIRO 2004); ii) *Classificação (tipologia) das cidades brasileiras* (Brasil, Ministério das Cidades; PNUD; UFPE, CMG; FASE 2005). Nesses trabalhos, procurou-se observar as relações intermunicipais na escala microrregional e a região de influência do pólo metropolitano sobre a sua periferia, por um lado, e por outro, as permanências da estrutura canavieira da região vizinha (a zona da mata pernambucana) na estrutura socioterritorial da mesma periferia.<sup>100</sup>

Nas análises das Regiões Metropolitanas do Brasil foi interesse particular dessa tese, a classificação dos agrupamentos municipais metropolitanos obedeceram a agregações microrregionais pelo *nível de integração na dinâmica da aglomeração*. Esse índice foi obtido a partir da análise fatorial<sup>101</sup> de cinco indicadores (Taxa crescimento da população total 1991/2000, Densidade, Mobilidade para o trabalho ou estudo total e percentual, Ocupados não-agrícolas). Os municípios foram distribuídos conforme sua classificação quanto ao nível de integração na dinâmica da aglomeração em seis classes: 1) Polo; 2) Muito alta; 3) Alta; 4) Média; 5) Baixa; 6) Muito Baixa. Pôde-se inferir que quanto maior a proporção de municípios nos níveis mais elevados, mais integrada pode ser considerada a aglomeração.

Observando-se a proporção de municípios segundo os *níveis de integração à dinâmica da aglomeração* na RM Recife notou-se que os municípios mais integrados, de integração

---

<sup>100</sup> Os estudos *Classificação (tipologia) das cidades brasileiras* e *Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil* foram elaborados em razão do processo de elaboração da política nacional de desenvolvimento humano. Foi executado a partir do termo de Convênio BRA/O4/022, firmado pelo Ministério das Cidades e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), na qualidade de representante legal do conjunto de instituições integrantes do Observatório das Metrôpoles e do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-ambientais. Para Classificar as metrôpoles brasileiras o trabalho foi coordenado pelos Professores Luiz Cesar Queiroz Ribeiro, Rosa Moura e Maria Luiza Castelo Branco. Para classificar os municípios brasileiros, o trabalho foi coordenado pelos Professores Jan Bitoun, Tânia Bacelar e Ana Cristina Fernandes. Ambos os trabalhos visaram: i) construir uma abordagem que reconhecesse as diferenças entre metrôpoles, cidades, decorrentes de sua inserção em ambientes regionais distintos; ii) dar subsídios para articular a Política de Desenvolvimento Urbano e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, e;iii) Destacar a importância das cidades nas estratégias de desenvolvimento regional.

<sup>101</sup> Obteve-se a tipologia e o agrupamento dos municípios por dois métodos estatísticos multivariados: análise fatorial por componentes principais e análise de agrupamento. A análise fatorial mostra as relações internas de um conjunto de variáveis com o objetivo de identificar um menor número de fatores, independentes e linearmente relacionados às variáveis, que apresentaram aproximadamente o mesmo total de informações expresso pelas variáveis originais.



muito alta, apresentam também uma intensa conurbação da mancha urbana. Os municípios metropolitanos não exibem os níveis médios, baixos e muito baixos de integração ao pólo como mostra o Cartograma 3.6. Na escala intrametropolitana tentar-se-á observar mais detalhadamente essa relação a partir de outras unidades territoriais.

Para observação da influencia da mata canvieira sobre a periferia metropolitana considerou-se o trabalho *Classificação (tipologia) das cidades brasileiras*, visto que essa pesquisa partiu, tanto uma de uma *abordagem pelo território* (considerando sua diversidade, densidades econômicas e capacidade de criação de novas riquezas), quanto uma *abordagem pela rede de cidades* e de sua capacidade de estruturar o território em regiões polarizadas. Na classificação dos municípios brasileiros o estudo utilizou variáveis estatísticas, agrupou os municípios por tamanho populacional e incorporou os resultados de três pesquisas: i) *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (BRASIL, Ministério da Integração Nacional 2005) – define e caracteriza microrregiões brasileiras em quatro tipos segundo o estoque de riquezas acumuladas e as dinâmicas locais de crescimento: (MR1) Regiões de alta renda, qualquer que seja a dinâmica do PIB; (MR2) Regiões de renda baixa ou média e dinâmica do PIB elevada; (MR3) Regiões de renda média e pequena dinâmica do PIB, e, (MR4) Regiões de baixa renda e pouco dinamismo do PIB; ii) *Tendências e perspectivas da rede urbana do Brasil* (IPEA-NESUR e UNICAMP-IBGE 1999) – define uma hierarquia para os centros urbanos brasileiros, formada por seis níveis: i) metrópoles globais, ii) metrópoles nacionais, iii) metrópoles regionais, iv) centros regionais, v) centros subregionais de nível 1 e vi) centros subregionais de nível 2; iii) *A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência* (CEDEPLAR; UFMG 2000) - essa regionalização procurou captar a dinâmica regional recente no país a partir da noção de região de polarização, isto é, delimitando pólos econômicos e respectivas áreas de influência. A metodologia baseou-se na capacidade de atração do pólo e na densidade econômica da área que esse polariza. Como unidade territorial o estudo considera um modelo gravitacional a partir das microrregiões geográficas do IBGE.

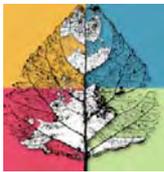
A *tipologia das cidades brasileiras* foi obtida a partir de análise fatorial multivariada considerando variáveis estatísticas distribuídas em três faixas populacionais dos



municípios e os resultados das classificações acima descritas. Foram encontrados 19 tipos, conforme Quadro 3.2 e Cartograma 3.7.

A síntese oferecida pela pesquisa, na medida em que incorporou o resultado de outros estudos sobre a influência de cidades e a questão regional, ofereceu importantes considerações sobre o complexo contexto microrregional e as dificuldades de integração inter-municipais na dinâmica regional. A análise ganha importância, quando considera-se os territórios da transição rural-urbana que concentram as dinâmicas decorrentes dos movimentos da integração urbano-metropolitana e as permanências do agrícola canavieiro. O Tipo 2 (espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do norte e nordeste) corresponde a RM Recife. No universo regional da mata canavieira pernambucana encontram-se os seguintes tipos: 4) espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste; 7) Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social; 8) Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social; 12) Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros; 16) Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente; 17) Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente; 18) Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica; 19) Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica.

As características apresentadas confirmam a forte dependência municipal do sistema canavieiro, principalmente no sul da região. Somente um município, Vitória de Santo Antão caracteriza-se como um espaço urbano aglomerado e centros regional. Os demais são centros urbanos em espaços rurais consolidados, com níveis diferenciados de dinâmica e de desigualdade que variam do moderado ao frágil. Ao norte da região da mata, concentra-se os municípios com maior dinâmica e ao sul, as pequenas cidades com pouca diversidade urbana em espaços rurais consolidados. Essa estrutura se reproduz nos municípios da periferia metropolitana como Igarassu, Araçoiaba, Itapissuma, Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca. Estes são municípios que apresentam, simultaneamente, níveis de integração mais moderados ao pólo metropolitano.



**Quadro 3.2 - Tipologia de cidades brasileiras. Fonte: (BRASIL, Ministério das Cidades 2005)**

Tipo	Tipologia de cidades
Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul
Tipo 2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do norte e nordeste
Tipo 3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul
Tipo 4	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste
Tipo 5	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social
Tipo 6	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social
Tipo 7	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social
Tipo 8	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social
Tipo 9	Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no centro-sul
Tipo 10	Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola
Tipo 11	Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana
Tipo 12	Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros
Tipo 13	Centros urbanos em espaços rurais pobres com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados
Tipo 14	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos
Tipo 15	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos
Tipo 16	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
Tipo 17	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.
Tipo 18	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica
Tipo 19	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica

### ***A escala intrametropolitana***

As unidades territoriais utilizadas para observar a escala intrametropolitana foram originalmente formuladas para as pesquisas: i) *Estrutura Espacial da Diferenciação Socioocupacional na Região Metropolitana do Recife: 1980 a 2000* (BITOUN and MIRANDA 2004), e ii) *Atlas de Desenvolvimento Humano Intrametropolitano da Região Metropolitana do Recife*. Nos dois casos, identificou-se a necessidade de reagrupar os dados estatísticos oferecidos pelos censos demográficos de maneira dissociada dos limites institucionais convencionais (limites municipais, distritais, unidades de planejamento, bairros, etc.) para observar processos socioespaciais a partir desses dados (TRINDADE



JR. 2004). A primeira pesquisa vem sendo desenvolvida no Observatório das Metrôpoles e contou com tabulações estatísticas especiais do IBGE associadas a essa estrutura. A segunda definiu Unidades Metropolitanas de Desenvolvimento Humano (UMDH), projeto ainda em elaboração vem sendo organizado pela Prefeitura do Recife (PNUD; IPEA; FJP; RECIFE, SPODUA; FIDEM; FASE. 2007), com a colaboração do PNUD, Fundação João Pinheiro, Observatório PE, Agência CONDEPE-FIDEM e Prefeituras Municipais Metropolitanas. Abaixo apresenta-se alguns detalhes metodológicos sobre as unidades territoriais desenhadas nos dois casos.

*i) Unidades de categorias sociocupacionais (ACAT 1991 e ACAT 2000)* - essa divisão territorial partiu da necessidade de organizar as informações estatísticas fornecidas pelo banco de dados dos Censos do IBGE em recortes espaciais o mais homogêneos possível, condicionados pelos limites estatísticos. Essas unidades territoriais estatísticas foram denominadas ACAT. Na definição das ACAT os setores censitários foram agrupados em 98 unidades. Os agrupamentos privilegiaram: i) a ocorrência de morfologias semelhantes no território; ii) unidades territoriais contendo 400 domicílios; iii) unidades territoriais descontínuas, no caso das favelas, visando conservar um perfil estatístico mais homogêneo; iv) em duas das ACAT, a agregação de setores censitários não respeitou os limites institucionais municipais. Esse procedimento se justifica pela baixa densidade populacional e construtiva nas periferias, bem como pela avaliação de que havia uma composição espacial com relativa unidade que poderia ser captada a partir do recorte escolhido. A partir desse recorte, procurou-se compatibilizar as Bases Setoriais do Censo de 1991. Os Cartograma 3.8 e Cartograma 3.9 apresentam as ACAT definidas para a RM Recife nos anos censitários de 2000 e de 1991.

*ii) Unidades Metropolitanas de Desenvolvimento Humano por tipos de configuração predominante de interesse urbanístico* (PNUD; IPEA; FJP; RECIFE, SPODUA; FIDEM; FASE. 2007) - na mesma lógica da metodologia descrita acima, o Projeto PNUP/Atlas de Desenvolvimento Humano (UMDH) da Região Metropolitana do Recife Unidades territoriais de análise para a RM Recife. Nesse caso, foram criados dois tipos de unidades: i) 163 Unidades de Desenvolvimento Humano – Municipais (UDH-M) que podem ser agrupadas compondo limites municipais, e ii) 88 UMDH que foram organizadas segundo características de interesse urbanístico. Essas 88 UMDH podem ser agrupadas em 13



Unidades Espaciais de Planejamento. As categorias são formadas por unidades cuja configuração territorial remete, de um lado, à formação histórica da aglomeração metropolitana e, de outro lado, a áreas cuja posição, características morfológicas, dinâmicas de uso atual e futuro representam problemas e potencialidades referenciados pelo Planejamento Urbano em Planos Diretores, tais como o Metrópole 2010 e o Metrópole Estratégica. Como pôde-se observar houve uma preocupação em diferenciar a configuração institucional municipal e os processos espaciais que não respeitam essas institucionalidades. Dessa forma, foi possível agregar 163 Unidades de Desenvolvimento Humano respeitando-se os limites institucionais municipais e as 88 UDH, sem respeitá-los. As 13 unidades metropolitanas estão representadas no Cartograma 3.10 e suas características estão resumidas no Quadro 3.3.

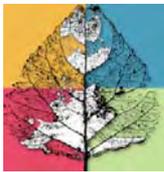
Sobre os recortes espaciais descritos acima, é preciso registrar alguns comentários: i) Existe, ainda, um outro recorte espacial disponível. São as Áreas de Expansão da Amostra (AED) disponibilizadas com a própria base de dados do IBGE. No entanto, para o caso da RM Recife, tais unidades obedecem a escala dos distritos e são muito agregadas nas áreas de transição rural-urbana; ii) Nesta Tese, o recorte das ACATs foram utilizados em todas as caracterizações estatísticas, a partir dos dados agregados do IBGE, enquanto as UMDH foram utilizadas para verificar a intensidade da *Mobilidade para o Estudo e Trabalho* na escala intrametropolitana. O interesse aqui é a referência pela caracterização morfológica dos 13 grandes conjuntos e sistematizar a partir deles, algumas variáveis estatísticas complementares; iii) Na Escala intramunicipal, também é possível estruturar outros arranjos socioterritoriais a partir dos Setores Censitários, desde que sejam respeitadas as referências quantitativas que garantem a validade estatística dos diagnósticos.



**Quadro 3.3 - Unidades de Desenvolvimento Humano na Escala Metropolitana - por tipos de configuração predominante de interesse urbanístico**

TIPO	CARACTERIZAÇÃO
1	<b>Centro Histórico Metropolitano Recife Olinda:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem: i) ao núcleo histórico colonial inicial formado nas colinas de Olinda e no istmo onde se implantou o Porto do Recife; ii) a expansão desse núcleo em ilhas, barras fluviais e aterros no ambiente do estuário de comum dos rios Capibaribe e Beberibe. Nessa área, enquadra-se o complexo Recife-Olinda, que visa atrair novos investimentos para o coração da aglomeração metropolitana.
2	<b>Centros de Cidades:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a núcleos de cidades que reúnem funções administrativas e comerciais que, inicialmente isolados da mancha urbana, se encontram atualmente fisicamente integrados a ela. Devido ao papel histórico que tiveram na formação da aglomeração, representam centralidades dentro dessa mancha urbana contínua. No eixo norte: Centros de Paulista, Abreu e Lima e Igarassu; no eixo sul: prazeres (Centro de Jaboatão dos Guararapes) e Centro do Cabo de Santo Agostinho; no eixo oeste: Centros de Camaragibe, São Lourenço da Mata e Jaboatão.
3	<b>Núcleos Urbanos Isolados:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a cidades que, atualmente isoladas da mancha urbana contínua, reúnem funções administrativas e comerciais e representam centralidades significativas para seus habitantes e para as áreas rurais vizinhas. Ao norte: Itapissuma e Araçoiaba; ao sul: Ipojuca e Camela; a oeste, Moreno e Bonança.
4	<b>Núcleos Urbanos ao longo de rodovias:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a núcleos urbanos inicialmente situados entre a mancha urbana contínua e os centros de cidades; com o avanço da primeira ao longo das rodovias, constituíram elementos de continuidade físico-territorial com os segundos; atualmente, representam dentro da mancha urbana centralidades de caráter secundário, essencialmente comercial. Ao norte: Cruz de Rebouças; ao sul: Ponte dos Carvalhos; a oeste: Cavaleiro / Sucupira.
5	<b>Conjuntos Habitacionais:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a áreas onde foram implantados pelo Banco Nacional da Habitação durante os anos 1960, 70 e 80, conjuntos habitacionais populares. Foram elementos importantes de expansão da mancha urbana e representam um importante patrimônio edificado de caráter residencial, hoje envelhecido.
6	<b>Áreas Consolidadas ao longo de Eixos Viários Principais:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a processos de urbanização iniciados desde o século XIX ao longo dos principais eixos e divergem do Centro Histórico Metropolitano Recife Olinda; caracterizam-se pela predominância dos parcelamentos e loteamentos regulares.
7	<b>Áreas de Expansão Urbana ao longo de Rodovias Principais:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a dinâmicas contemporâneas de urbanização e apresentam ainda baixas densidades construtivas, mais altas ao longo de rodovias principais e mais baixas quando se afasta destas; há um número significativo de loteamentos irregulares e possíveis ameaças a grandes áreas de interesse ambiental (PE 22, 27, BR 101 Sul e BR 408).

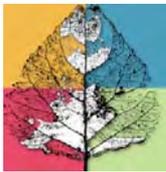
Continua



Continuação	
TIPO	CARACTERIZAÇÃO
8	<b>Assentamentos Populares no entorno de Centros Urbanos, Conjuntos Habitacionais e de Áreas Consolidadas ao longo de Eixos Viários Principais:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a áreas pobres oriundas de ocupações, muitas antigas e com baixa qualidade das infra-estruturas e das habitações. Houve, desde os anos 1980, uma mobilização social para a regulação fundiária e a urbanização desses assentamentos.
9	<b>Áreas Litorâneas Urbanizadas:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a áreas próximas de praias da Região Metropolitana, as quais atraíram grandes investimentos imobiliários, comerciais e de serviços desde os anos 1960 e formam ao sul e ao norte do Centro Histórico Metropolitano Recife / Olinda um contínuo urbano de alta densidade construtiva.
10	<b>Áreas Litorâneas de Veraneio e Lazer:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a áreas próximas a praias e a atrativos aquáticos do Canal de Santa Cruz, os quais atraíram investimentos imobiliários sob a forma de loteamentos de segundas residências, e de empreendimentos de lazer e turismo. As áreas edificadas são descontínuas, o que permitiu ao sul a implantação do Porto Industrial de Suape e de Resorts. Tanto ao sul como ao norte, ainda há grandes recursos paisagísticos naturais.
11	<b>Áreas em Morros:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a assentamentos populares, onde predominam as ocupações iniciadas desde os anos 1940 em áreas de colinas situadas a norte oeste e sul da planície do Recife. As altas densidades construtivas em declividades e adensamento sem controle provocaram a multiplicação das situações de riscos geológicos, o que exige um forte investimento da Defesa Civil e a requalificação de alguns desses assentamentos.
12	<b>Áreas de Chácaras:</b> Essa categoria agrupa UMDH que correspondem a áreas de tabuleiros e vales situados a oeste da mancha urbana, onde as propriedades rurais foram divididas, a partir dos anos 1960, em sítios, granjas e chácaras o que constitui uma urbanização difusa de muito baixa densidade que atrai pelos atributos naturais que essa área conserva.
13	<b>Áreas de Canaviais:</b> Essa categoria agrupa Unidades de Desenvolvimento Humano - Metropolitanas que correspondem a grandes e médias propriedades com uso agrícola, onde predomina a produção da cana-de-açúcar; o habitat é constituído por engenhos, usinas, vilas e povoados onde residem trabalhadores agrícolas. Situada a noroeste, oeste e sudoeste da Região Metropolitana, essa área conserva importantes mananciais para o abastecimento de água da aglomeração urbana.

Fonte: (PNUD; IPEA; FJP; RECIFE, SPODUA; FIDEM; FASE. 2007)

As unidades territoriais descritas anteriormente serão utilizadas para a formulação de descritores que irão caracterizar as áreas de transição rural-urbanas da RM Recife, a partir da adaptação de algumas metodologias. Essa articulação possibilitou uma leitura mais aproximada da realidade territórios rural-urbanos, uma vez que a maioria dos descritores estatísticos, não são sistematizados de forma a caracterizar esses territórios.



### ***Densidade, dinâmica populacional, mobilidade e acessibilidade – para a delimitação da forma espacial e continuidade do espaço urbano metropolitano***

Castello Branco (2006: 68) sistematiza alguns indicadores para a delimitação da mancha urbana nas metrópoles brasileiras. A dinâmica metropolitana é responsável pela forma espacial da metrópole, pela sua extensão territorial e pela continuidade do espaço urbano construído. Para a autora o processo de expansão metropolitana incorpora espaços vizinhos.

*“em seu processo de expansão, a metrópole vai incorporando núcleos urbanos localizados em seu entorno. Na medida em que estes espaços urbanos tornam-se cada vez mais complexos, originam diferentes formas e estruturas.” (M. L. CASTELLO BRANCO 2006, 68)*

É possível identificar o grau de coesão interna do espaço metropolitano e o tipo de estrutura em que se inserem a partir de alguns indicadores:

i) Os *deslocamentos de população no espaço intrametropolitanos* - O movimento pendular<sup>102</sup> permite evidenciar áreas de mercado de trabalho, áreas residenciais e áreas onde se desenvolvem ambas as atividades. Foram considerados os valores absolutos dos fluxos superiores a 100 (cem) pessoas, tomado como o mínimo representativo, tendo-se em vista as limitações impostas pelo fator de expansão da amostra do Censo 2000. Considerou-se o tamanho da população total dos fluxos que chegam ao município, e estabeleceram-se assim, os níveis hierárquicos no espaço intrametropolitano em seis grupos, como mostram as Tabelas 3.5 e 3.6.

Os movimentos pendulares nos municípios metropolitanos se dão quase que exclusivamente para o Recife, em busca de emprego, consumo e lazer, são diários e crescentes. Essas relações incluem o deslocamento de grupos pertencentes a diferentes níveis socioeconômicos: muitos se deslocam semanalmente para o Recife, onde vão

---

<sup>102</sup> No IBGE 2000 a mobilidade pendular é sistematizada a partir da variável deslocamento para trabalho e estudo (V4276) do Questionário da Amostra no Censo 2000.



trabalhar. É freqüente, também, o deslocamento diário da classe média local para empregos na capital ou em busca de comércio, serviços e lazer.

No que diz respeito aos trabalhadores canavieiros, eles não podem prescindir do acesso ao mercado de trabalho, quase sempre informal, na capital, sem necessariamente precisar fixar residência permanente na metrópole. Os complexos rodoviário e ferroviário possibilitam o deslocamento pendular, tanto da população desruralizada, quanto da população recifense, que procura a periferia nos fins de semana para livrar-se do *rush* e da violência na capital, o que intensifica as relações metropolitanas, apesar das descontinuidades espaciais em relação a mancha urbana recifense.

O universo de residentes da RM Recife que trabalham e estudam somam 2/3 da população. Pouco mais da metade (66%) trabalha e estuda no próprio município. Isso é justificável, pois o universo inclui também os muito jovens que só estudam e ainda não trabalham. Uma em cada cinco pessoas se deslocavam para estudar ou trabalhar em outros municípios em 2000. Esses deslocamentos eram predominantemente intrametropolitanos.

Tabela 3.6 mostra que os principais destinos de tais deslocamentos foram para a capital metropolitana 75% dos deslocamentos.

O Cartograma 3.11 na escala das ACAT permite observar outras dinâmicas, quando se associa a intensidade dos fluxos as características da ocupação do solo urbano (Conjuntos habitacionais e distritos industriais). Pode-se perceber que as principais origens dos deslocamentos, acima de 10.000 pessoas são: Paulista (orla e Fragoso), Olinda (Bairro Novo) e Abreu e Lima (Caetés), ao longo da Rodovia PE-15 ao norte, áreas populares com forte incremento populacional na década. Também são significativos os deslocamentos da população residente nos morros da zona sul (limites entre Recife e Jaboatão) e dos Bairros Populares a oeste (Camaragibe e São Lourenço). Áreas com características menos densas, como Aldeia em Camaragibe, a zona rural de Igarassu e Jaboatão, também apresentam números expressivos.

*ii) As densidades demográficas* – Ao contrário do trabalho apresentado por Castelo Branco (2006) que procurou identificar a continuidade do espaço urbano, buscou-se observar as rupturas e descontinuidades de densidade entre as áreas vizinhas. A Densidade demográfica foi calculada no nível das ACAT. Adotamos como patamar as densidades



menores que 200 hab/km<sup>2</sup> (inferior a média brasileira - 215 hab./km<sup>2</sup>) e as descontinuidades na ocupação.

O Cartograma 3.12 apresenta as densidades demográficas para a RM Recife. Observa-se que essas densidades, quando calculadas pelas ACAT têm grande similaridade com os diferentes territórios rurais e urbanos delimitados pelo IBGE. Destaca-se a densidade ainda muito baixa de grande parte da RM inferiores a 30 hab/km<sup>2</sup>. O que nos levou a ponderar que a densidade não é um indicador significativo para diferenciar as áreas de transição rural-urbana na RM Recife. Poder-se-ia chegar a um resultado mais preciso se fosse usada a escala dos setores censitários para o cálculo das densidades, mas se perderia a unidade do recorte territorial adotado para a comparabilidade.

O Cartograma 3.13 apresenta as taxas geométricas de crescimento entre 1991 e 2000. Pôde-se verificar que há uma estreita relação entre a mobilidade para o estudo ou trabalho e as taxas geométricas de crescimento. Destaca-se o forte incremento populacional que recebeu a região de Miribeca (11,46% a.a.) e o entorno da Lagoa Olho d'água (7,92% a.a.) em Jaboatão dos Guararapes e o Centro de Camaragibe (7,31%.aa.). O Crescimento nessas regiões está relacionado ao processo de periferização metropolitana incrementado por ocupações informais e conjuntos habitacionais. É importante observar o forte incremento que acontece nas regiões do litoral de Paulista ao Norte, Guabiraba e Dois Irmãos no Recife e litoral de Ipojuca ao Sul. Essas regiões tradicionalmente ocupadas por segunda residência registram um incremento médio superior 5.0% ao ano. O que significa uma importante transformação de segunda em primeira residência. A região de Aldeia apresenta uma taxa de crescimento mais instável, menor que 2% ao ano.

*iii) A população ocupada em atividades urbanas (Amostra do Censo Demográfico 2000) –* foi um dos indicadores utilizados para identificar o grau de urbanização nas áreas. Serviu de base para a análise da estrutura de atividades da população, adotando-se como critério mínimo 80%, considerando-se que a taxa de urbanização do país é de 81%. O que interessa aqui é exatamente o contrário: observar os interstícios entre a mancha urbana contínua, ou seja, os territórios onde há descontinuidades. Para considerar o perfil dos ocupados trabalhou-se com outra metodologia, a construção de categorias socioocupacionais sistematizadas na pesquisa: diferenciação socioocupacional na RM Recife.



Tabela 3.5 - Deslocamento para o Estudo ou Trabalho na RM Recife – IBGE 2000

<b>Deslocamento para o estudo ou trabalho</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
Não estuda nem trabalha	1.237.236		
Trabalha e estuda	2.712.245	100,00	
Trabalha no município que reside	1.794.267	66,15	
Estuda e trabalha em outro município	611.916	22,56	100,00
<b>Na RM Recife</b>	<b>279.640</b>	<b>10,31</b>	<b>45,70</b>
Em outros municípios de PE	19.563	0,72	3,20
Outros estados do NE	4.000	0,15	0,65
Região centro-oeste	1.012	0,04	0,17
Região norte	127	0,00	0,02
Região sudeste	1.157	0,04	0,19
Região Sul	209	0,01	0,03
Outros países	354	0,01	0,06
Fonte: Miranda L. - IBGE, 2000			

Tabela 3.6 - Destino dos Deslocamentos Intrametropolitanos na RM Recife

<b>Destino Estuda e Trabalha na RM Recife</b>	<b>Total</b>	<b>(%)</b>
Na RM – Araçoiaba	66	0,02
Na RM – Moreno	436	0,16
Na RM – Itamaracá	933	0,33
Na RM – Itapissuma	1034	0,37
Na RM - São Lourenço da Mata	1399	0,50
Na RM – Ipojuca	1429	0,51
Na RM - Abreu e Lima	3380	1,21
Na RM – Igarassu	3620	1,29
Na RM - Cabo de Sto Agostinho	4888	1,75
Na RM – Camaragibe	5258	1,88
Na RM – Paulista	9673	3,46
Na RM - Jaboatão dos Guararapes	15385	5,50
Na RM – Olinda	20784	7,43
<b>Na RM – Recife</b>	<b>211355</b>	<b>75,58</b>
<b>Total</b>	<b>279640</b>	<b>100,00</b>
Fonte: Miranda L. - IBGE, 2000		



*As áreas de transição rural-urbanas a partir da estrutura socioocupacional da RM Recife (Ribeiro e Lago, 2000)<sup>103</sup>*

Um importante componente na caracterização das áreas de transição rural urbana é a ocupação dos indivíduos, como pôde-se observar nos capítulos anteriores. O estudo da estrutura socioocupacional metropolitana foi uma importante ferramenta para se responder a essa necessidade. A metodologia visa definir segmentações, desigualdades, possibilidades e restrições à mobilidade social, bem como tendências à permanência e à mobilidade geográfica, por meio de classificação. A estrutura socioocupacional da região metropolitana é definida por classificação da população ocupada em 24 categorias socioocupacionais (CAT), a partir do agrupamento das ocupações, considerando-se, dentre outros critérios, posições na ocupação, patamares de renda e/ou de escolaridade, setores e ramos de atividades. A partir da análise fatorial binária, foi construída uma estrutura mais sintética, expressa em oito grandes grupos: Dirigentes, Intelectuais, Pequenos Empregadores (em estabelecimentos com menos de 10 empregados), Ocupações Médias, Trabalhadores do Terciário Não-especializado, Trabalhadores do Setor Secundário, Trabalhadores do Terciário não Especializado e Agricultores.

Para espacializar as categorias no território metropolitano, foram definidas Unidades Estatísticas denominadas ACAT, em referência às Categorias Socioocupacionais já apresentadas anteriormente. O Quadro 3.4 e os Cartograma 3.14 e Cartograma 3.15 mostram a distribuição dos 8 grandes grupos de categorias no espaço metropolitano. Uma descrição mais detalhada dessa metodologia encontra-se no Apêndice 2. As Tabelas 3.7 e Tabela 3.8, apresentam a distribuição das categorias socioocupacionais na RM Recife. É importante recomendar que, devido às mudanças nas variáveis de ocupação entre os censos de 1991 e 2000, não se pôde comparar horizontalmente cada grupo de ocupações, mas foi possível identificar importantes mudanças na composição dessas. Em relação à periferia

---

<sup>103</sup> O Observatório PE de Políticas Públicas sistematizou as informações da Estrutura Socioocupacional para a Região Metropolitana do Recife. BITOUN, J; MIRANDA, L. SOUZA, M.A. (2007)



rural-urbana, fica claro que ela se popularizou. Diminuiu também a proporção de operários.

**Tabela 3.7- Distribuição das categorias socioocupacionais. RM Recife. 1991-2000**  
**Frequência comparável - 98 ACAT e 14 - municípios**

CATs	TIPO	1991		2000	
		Abs.	(%)	Abs.	(%)
Dirigentes		11671	0,40	13207	1,21
Grandes Empregadores	CAT21	8944	0,93	6736	0,62
Dirigentes do Setor Público	CAT22	1183	0,12	3033	0,28
Dirigentes do Setor Privado	CAT23	1544	0,16	3438	0,32
Intelectuais		54603	5,66	75314	6,91
Profissionais Autônomos de Nível Superior	CAT41	5791	0,60	14449	1,33
Profissionais Empregados de Nível Superior	CAT42	11161	1,16	30353	2,78
Profissionais Estatutários de Nível Superior	CAT43	20105	2,08	10181	0,93
Professores de Nível Superior	CAT44	17547	1,82	20331	1,86
Pequenos Empregadores		24667	2,56	24066	2,21
Pequenos Empregadores	CAT31	24667	2,56	24066	2,21
Ocupações Médias		256802	26,61	288149	26,43
Ocupações de Escritório	CAT51	106265	11,01	103362	9,48
Ocupações de Supervisão	CAT52	38818	4,02	39315	3,61
Ocupações Técnicas	CAT53	43683	4,53	53777	4,93
Ocupações Médias da Saúde e Educação	CAT54	34270	3,55	52220	4,79
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	CAT55	25996	2,69	27958	2,56
Ocupações Artísticas e Similares	CAT32	7770	0,81	11517	1,06
Trabalhadores do Terciário Especializado		158644	16,44	234854	21,54
Trabalhadores do Comércio	CAT61	90266	9,35	107083	9,82
Prestadores de Serviços Especializados	CAT62	68378	7,09	127771	11,72
Trabalhadores do Secundário		202359	20,97	216873	19,89
Trabalhadores da Indústria Moderna	CAT71	49017	5,08	45618	4,18
Trabalhadores da Indústria Tradicional	CAT72	68327	7,08	44315	4,06
Operários dos Serviços Auxiliares	CAT73	29224	3,03	56158	5,15
Operários da Construção Civil	CAT74	55791	5,78	70782	6,49
Trabalhadores do Terciário Não Especializado		191821	19,88	218557	20,04
Prestadores de Serviços Não Especializados	CAT63	65114	6,75	54539	5,00
Trabalhadores Domésticos	CAT81	83583	8,66	92789	8,51
Ambulantes e Biscateiros	CAT82	43124	4,47	71229	6,53
Agricultores		33302	3,45	19324	1,77
Agricultores	CAT10	33302	3,45	19324	1,77
<b>OCUPADOS TOTAL</b>		<b>964916</b>	<b>100,00</b>	<b>1090344</b>	<b>100,00</b>

OBS. CAT MAL DEFINIDAS 1991 (CAT 99) = 31046 - 3,22%



Se se considerar como parâmetro as características dos modelos estudados no primeiro capítulo, pode-se dizer que a população agrícola residente na RM é muito pequena, pois mesmos nos espaços mais próximos da mancha urbana naqueles países a população de ocupados agrícolas é muito maior. Esse fato se deve também às profundas desigualdades a que estão sujeitos os residentes metropolitanos, a quem o acesso ao trabalho não é garantido.

No Gráfico abaixo, duas características se evidenciam: a estabilidade das ocupações agrícolas e a proporção de áreas. Também se observa um incremento dos grupos populares com ocupações mais precárias e o decréscimo dos grupos operários. Esses movimentos podem ser percebidos nos Cartograma 3.14, Cartograma 3.15 e Cartograma 3.16 reforçam o peso das heranças locais no processo de produção do espaço.

A presença do tipo ocupacional agrícola ocorre principalmente na vizinhança da Mata Meridional, onde a estrutura sucroalcooleira é mais fortemente conservada e mantém significativo contingente de agricultores. Essa predominância existe no município de Moreno e na porção oeste do Cabo de Santo Agostinho e São Lourenço. Também se observou na porção litorânea do Cabo, em Jaboatão, Igarassu, Araçoiaba, Itapissuma e Itamaracá, a predominância do tipo agrícola já mesclado de categorias populares. Esses cartogramas apontam, ainda, o aumento das camadas populares em áreas agrícolas o que configura um tipo *popular agrícola* marcado pelo aparecimento significativo de trabalhadores da construção civil e prestadores de serviços domésticos em Abreu e Lima, parte de Igarassú, Camaragibe e São Lourenço. Estas tendências foram identificadas por Graziano da Silva (2003) e caracterizam o novo rural brasileiro. Comparando os dois Cartogramas 3.14 e 3.15, observam-se importantes mudanças no espaço de transição rural-urbana. As áreas do Litoral norte e sul se popularizaram, a mancha do tipo popular-inferior é coincidente com as manchas de segunda residência na Região. Isso se deve a composição da população residente, uma vez que os proprietários dos domicílios são recenciados na sua primeira residência.



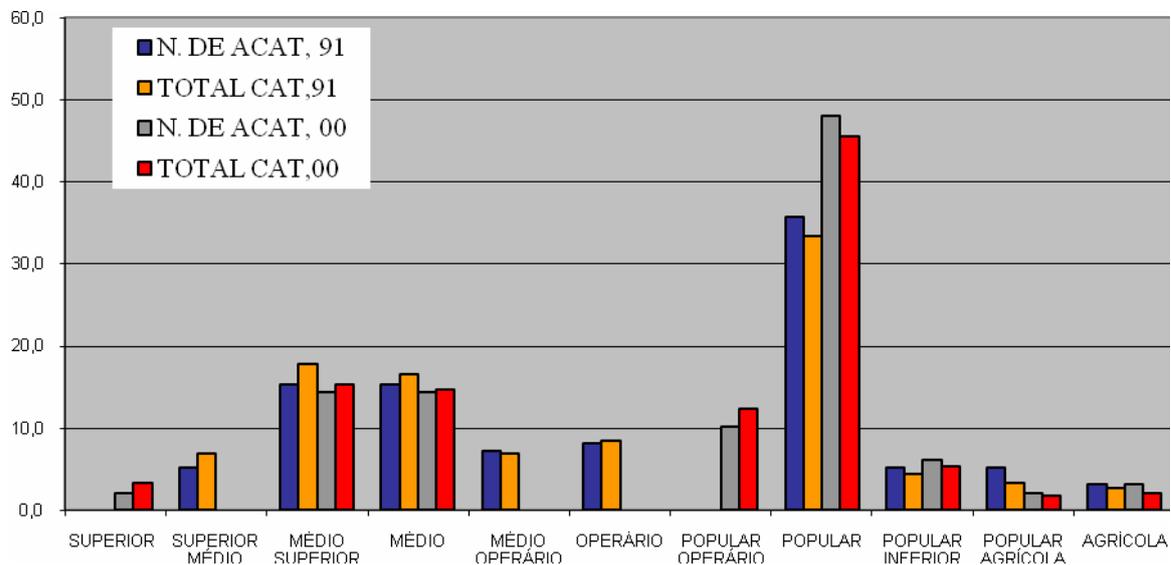
**Tabela 3.8 - Categorias socioocupacionais na RM Recife (IBGE 1991 – 2000)**

CATEGORIAS SÓCIOOCUPACIONAIS	CAT	RM Recife	
		Absoluto	Relativo
Dirigentes		13.207	1,22
Grandes Empregadores	CAT 21	6.736	0,62
Dirigentes do Setor Público	CAT 22	3.033	0,28
Dirigentes do Setor Privado	CAT 23	3.438	0,32
Intelectuais		75.314	6,9
Profissionais Autônomos de Nível Superior	CAT 41	14.449	1,33
Profissionais Empregados de Nível Superior	CAT 42	30.353	2,78
Profissionais Estatutários de Nível Superior	CAT 43	10.181	0,93
Professores de Nível Superior	CAT 44	20.331	1,86
Pequenos Empregadores		24.066	2,21
Pequenos Empregadores	CAT 31	24.066	2,21
Ocupações Médias		288.149	26,43
Ocupações de Escritório	CAT 51	103.362	9,48
Ocupações de Supervisão	CAT 52	39.315	3,61
Ocupações Técnicas	CAT 53	53.777	4,93
Ocupações Médias da Saúde e Educação	CAT 54	52.220	4,79
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	CAT 55	27.958	2,56
Ocupações Artísticas e Similares	CAT 32	11.517	1,06
Trabalhadores do Terciário Especializado		234.854	21,54
Trabalhadores do Comércio	CAT 61	107.083	9,82
Prestadores de Serviços Especializados	CAT 62	127.771	11,72
Trabalhadores do Secundário		216.873	19,88
Trabalhadores da Indústria Moderna	CAT 71	45.618	4,18
Trabalhadores da Indústria Tradicional	CAT 72	44.315	4,06
Operários dos Serviços Auxiliares	CAT 73	56.158	5,15
Operários da Construção Civil	CAT 74	70.782	6,49
Trabalhadores do Terciário Não-Especializado		218.557	20,04
Prestadores de Serviços Não-Especializados	CAT 63	54.539	5
Trabalhadores Domésticos	CAT 81	92.789	8,51
Ambulantes e Catadores	CAT 82	71.229	6,53
Agricultores		19.324	1,77
Agricultores	CAT 10	19.324	1,77
Total de Ocupados		1.090.344	100

Fonte: Observatório das Metrôpoles-Pernambuco, 2007



**Gráfico 3.2 - Distribuição do grupos de ocupações e áreas em 1991 e 2000**



### 3.2.3 Uma Classificação para as áreas de transição rural-urbana

No Primeiro Capítulo deste trabalho, Kayser nos alertava para a racionalidade das simplificações metodológicas, pois não permitem uma delimitação mais precisas do espaço rural-urbano. O autor lembra que é preciso, observar também as práticas espaciais no território. Ao considerar essa recomendação, procurou-se observar as áreas de transição rural-urbana da RM Recife a partir da reunião de descritores a fim de caracterizá-las na escala dos processos intrametropolitanos e, posteriormente observar a dinâmica e a organização espacial, o papel dos agentes, os instrumentos de planejamento e regulação disponíveis e os principais conflitos gerados por esses processos. Lembramos que o objetivo neste momento é entender os processos espaciais de forma integrada, superando os recortes institucionais municipais. O entendimento desses processos poderá subsidiar instrumentos e parâmetros de zoneamento urbanístico.

Para classificação das áreas de transição rural-urbana na RM Recife considerou-se as seguintes variáveis: i) Movimento pendular interno – consideraram-se fluxos superiores a 100 pessoas no nível das ACAT (Cartograma 3.11 – Deslocamentos pendulares na RM Recife, IBGE 2000Cartograma 3.11); ii) Densidade demográfica – considerou-se a



densidade média nas MR do Brasil (200 hab/km<sup>2</sup>) (Cartograma 3.12); iii) Taxas geométricas de crescimento (1991-2000) (Cartograma 3.13); iv) concentração da população ocupada em trabalho agrícola ou em atividades urbanas (na metodologia utilizada essa variável foi ponderada por filtros de renda e escolaridade) (Cartograma 3.14). Além dessas, considerou-se os processos espaciais predominantes e as tendências de transformação de curto, médio e longo prazo. Usando o recorte territorial das ACAT, áreas de transição rural-urbana da RM Recife puderam ser caracterizadas em três tipos (Cartograma 3.17). Para nominá-los utilizou-se a nomenclatura apresentada por Assencio (2005: sp):

1. *Urbano – periurbano* – são as áreas de transição que sofrem maior pressão pelas dinâmicas socioespaciais características do processo de urbanização. Eis as principais características dessa dinâmica: i) a intensidade da produção de loteamentos (tanto rurais quanto urbanos, regulares e clandestinos) e a dinâmica imobiliária; ii) as relações de densidade populacionais e construtivas e as taxas geométricas de crescimento, e iii) a mobilidade intrametropolitana para o trabalho ou estudo; a natureza das ocupações estão mais ligadas ao mundo urbano (trabalhadores domésticos, empregados da construção civil, prestadores de serviços, trabalhadores do comércio, dentre outras); iv) a intensidade dos conflitos socioambientais caracterizados pela invasão da urbanização das áreas de conservação e pela carência de infra-estruturas básicas (água, lixo, saneamento, etc.)

No estudo das tipologias socioocupacionais as áreas caracterizadas pelos tipos populares inferiores reúnem todas essas características. Englobariam áreas do Recife a noroeste (um interstício metropolitano), Aldeia em Camaragibe, Parte de Paulista, zona rural de Olinda. O Litoral Sul, em Ipojuca e o Norte em Itamaracá, também são caracterizados por esse tipo. No eixo do litoral, há uma forte tendência a transformação. No norte, pela intensa dinâmica da urbanização, como foi visto anteriormente. No sul, pela implantação do Complexo Portuário de Suape e pelos empreendimentos imobiliários na Praia do Paiva, promovido pela Família Brenand.. Da mesma família, na zona oeste, o empreendimento Alphaville (o primeiro condomínio exclusivo dessa marca no Recife), representará outra importante frente imobiliária no futuro. Essa questão será abordada posteriormente.



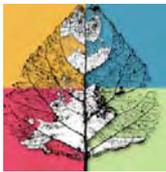
*b) Periurbano-rural* – são as áreas que apresentam: i) menos pressão do urbano e menos dinamismo; ii) estão principalmente relacionadas como o lugar de moradia da população agrícola desruralizada, que continuam vinculadas às atividades agrícolas. No perfil dos ocupados, encontra-se uma maior proporção de trabalhadores agrícolas, mas a relação com as ocupações urbanas também é forte. Essa característica explica-se pela sazonalidade da produção canavieira, que na época da entressafra não oferece ocupação; iii) a extrema desigualdade que caracteriza a RM Recife cria uma demanda que pulveriza essas áreas de loteamentos irregulares e assentamentos precários; iv) apresenta significativos ativos ambientais, mananciais e reservas ecológicas que até agora foram importantes limitadores do processo de urbanização.

Na pesquisa das categorias socioocupacionais, as áreas Agrícolas-populares e Populares agrícolas podem ser enquadradas nesse tipo. Na década de 1990 pôde-se observar que a intensidade das ocupações urbanas era um pouco menor. As zonas rurais de Abreu e Lima, Ipojuca, Itamaracá e Itapissuma seriam assim caracterizadas:

*c) Urbano-rural* – áreas onde não se distingue uma franja periurbana; i) há uma maior predominância das ocupações agrícolas; ii) infra-estrutura agro-industrial; iii) estrutura fundiária concentrada; iii) áreas produtivas; iv) significativos ativos ambientais, mananciais e reservas ecológicas; v) oferece oportunidades características do “novo rural brasileiro”, a partir do turismo/lazer náutico e ecológico. No Cartograma 3.16 pode-se observar a delimitação das três franjas identificadas.

No estudo das categorias socioocupacionais o tipo agrícola poderia aqui ser aqui enquadrado. A zona rural de Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho e Moreno estariam caracterizadas por esse tipo. É a proximidade com a mata úmida que faz dessa área um prolongamento da mesma. Há uma concentração das grandes propriedades e dos equipamentos agroindustriais.

Ressalta-se que características de um rural profundo, como foram encontrados nos modelos franceses, não ocorrem na Região Metropolitana do Recife. A sua Hinterlândia rural será a zona da mata canavieira. Essa relação é facilmente percebida na escala regional, como se pôde observar no Cartograma 3.7. Daí a necessidade de relacionar as diferentes escalas de análise para a percepção dos processos espaciais. Outra questão importante é que a



regulamentação do rural e do urbano no Brasil acontece na escala municipal, de forma fragmentada pelos limites institucionais e interesses diversos, inclusive político-partidários. Esse é mais um motivo que reforça a necessidade de revalorizar a escala do planejamento regional metropolitano e de revitalizar as instâncias da gestão participativa na escala metropolitana (para falar do caso em estudo), para que os interesses diferenciados em relação à produção do espaço possam manifestar-se e influenciar as opções políticas de investimento no desenvolvimento local.

A partir de agora serão observadas mais detalhadamente as práticas espaciais nesses espaços. Interessa discutir como esses processos acontecem e que tipos residenciais urbanos são produzidos. Nas áreas de transição rural-urbana foram identificados, a partir da dinâmica de transformação do solo urbano, alguns tipos básicos de parcelamento / propriedade fundiária que formam um conjunto diverso, a saber: grandes propriedades rurais, granjas e terrenos urbanos. Entretanto, nas últimas décadas esses tipos básicos têm se transformado e configurando uma tendência à diversificação na divisão econômica e social do espaço. Algumas áreas, mesmo loteadas, podem ficar ocupadas com cana por muito tempo e assim grandes porções de terras, dotadas de infra-estrutura à margem da urbanização, permanecem anos em *pousio social*. Isso acontece principalmente em áreas mais próximas ao perímetro urbano. Como se pôde observar no caso do Recife, Jaboatão, no centro metropolitano mais dinâmico, grandes propriedades rurais são áreas de reserva para grandes empreendimentos imobiliários.

Quanto as demandas, Roch e Guerra (1979) classificam em duas categorias: i) o *usuário ou cliente solvável* é aquele que pode arcar mais facilmente com a compra de um bem, de um imóvel, e tem maiores facilidades de usufruir da vida urbana; ii) o *usuário insolvável* é aquele que encontra dificuldades para a aquisição de um imóvel. Têm problemas para a satisfação de suas necessidades como morador urbano.

Alguns agentes produzem parcelamentos para uma demanda menos solvável, enquanto outros utilizam a *imagem* referenciada pelas amenidades físico-naturais no local. Atendem assim a demandas de seguimentos da população de classe média e alta, mediante a produção de novos valores de uso *novas formas de morar* que exploram valores *simbólicos* campestres. Essa é uma maneira de o incorporador *rentabilizar* o seu produto em relação



aos preços médios de mercado *sobre-lucros*. A partir de campanhas publicitárias, tenta-se vender um *novo modo de vida*, incentiva-se os compradores a *recriarem o contato com a natureza, perdido na grande cidade*, a abrirem mão da comodidade de morar *no centro, perto dos acontecimentos*, na *civilização*.

Lacerda (1995: 6) ressalta a importância das demandas por solo urbano como componente fundamental na produção do espaço urbano, enquanto processo coletivo que associa produção e consumo:

*“As práticas dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários ocorrem em função de uma demanda. Se não existe uma demanda por uma determinada localização, evidentemente, os promotores imobiliários não estariam lá. O que queremos dizer com isso é que o processo de produção da cidade é um processo coletivo.”*

De forma geral, as demandas variam em função, por um lado, das condições específicas de valorização dos capitais e, por outro, pela importância que a localização assume para os agentes envolvidos na produção do espaço. A localização espacialmente diferenciada das demandas diversas pelo solo explica-se pela não-uniformidade na renovação e expansão da malha urbana, e também em função dos obstáculos inerentes à propriedade privada.

A instituição da propriedade privada traz dificuldades para que se obtenha terra suficiente para desencadear uma produção em larga escala de moradias, que garanta a continuidade do processo de valorização do capital empregado. O investimento em terra (capital fundiário) acarreta perdas quanto à rentabilidade na produção de ambiente construído, por imobilizar, improdutivamente, uma parte do capital empregado nessa produção. Esses aspectos geram uma descontinuidade espaciotemporal na produção dos vários processos espaciais, o que configura uma tendência à constituição de uma hierarquia de mercados fundiários e, conseqüentemente, a uma hierarquia de uso do solo urbano.



Embora o sistema de produção de áreas residenciais mais desenvolvido seja o da Promoção Imobiliária,<sup>104</sup> geralmente gerido por um incorporador, é necessário ressaltar outras ‘expressões’ (sistemas e práticas espaciais) relacionadas à produção de espaços destinados à moradia. Para o caso de áreas de transição e para muitos dos municípios, pode-se destacar duas destas expressões: os *empreendimentos* do proprietário-incorporador e a produção não-mercantil dos granjeiros, enquanto usuários/consumidores do espaço.

No caso da atuação dos proprietários fundiários, é necessário fazer alguns esclarecimentos de ordem geral. Estes proprietários constituem uma categoria social herdada de fases anteriores do capitalismo, podendo assumir, no que Topalov (1974) denomina Sistema de Valorização da Propriedade do Solo, o papel de incorporador imobiliário (Proprietário = Capitalista ≠ Usuário), quando, a partir da posse de terrenos anteriormente utilizados para outras finalidades (principalmente agrícolas) e dispendo de algum capital, transformam estes terrenos em loteamentos e os comercializam.

Os proprietários-incorporadores tentam, na busca de apropriação de uma renda fundiária ou imobiliária, tirar o maior proveito possível das qualidades de seus terrenos, sejam elas objetivas, sejam simbólicas, ao se apropriarem de externalidades sociais, infra-estruturais e *naturais*.<sup>105</sup> Como nesse caso o principal condutor da operação imobiliária é o proprietário, não há uma lógica que o induza a investir novamente em atividades imobiliárias, apesar desses *investimentos* fundiário-imobiliários normalmente serem atraentes pelas possibilidades, quase ilimitadas, de transferência jurídica e, também, em função da flexibilidade potencial de uso dos terrenos, mesmo se forem consideradas as possíveis restrições previstas pelas leis municipais, estaduais e federais que se referem ao uso e ocupação do solo.

---

<sup>104</sup> O sistema da Promoção Imobiliária tem duas características básicas: por um lado, a separação entre a produção e o consumo, o que significa a transformação da habitação em mercadoria; e, por outro, o surgimento do incorporador imobiliário como personagem distinta do proprietário do terreno, o que leva também o solo urbano a se transformar em mercadoria.

<sup>105</sup> Externalidades naturais seriam aquelas que não dependem diretamente do processo de trabalho.



Os Proprietários Fundiários, herdeiros do prestígio social e político da cultura colonial Canavieira e detentores de grandes propriedades muito próximas à área mais adensada da cidade, detêm o controle sobre o uso do solo e o transformam, com a urbanização de zonas utilizadas para fins agrícolas. Assumem, também, múltiplas funções na produção do espaço rural-urbano. Destacam-se dois papéis básicos: o de proprietário fundiário tradicional e o de proprietário-incorporador. Esse último transforma-se em promotor imobiliário,<sup>106</sup> na medida em que arca com os custos do empreendimento (parcelamento) e comanda a sua comercialização. Em muitos casos, chega assumir pessoalmente a corretagem dos imóveis. Assim, os proprietários regem, nas áreas de transição rural-urbana, o processo de especulação da terra, a produção dos loteamentos e, conseqüentemente, a expansão e a ocupação socioespacial, ao ampliarem os limites da zona urbana.

Na produção das áreas de transição rural-urbana, a ação modeladora e estruturadora do Estado dá-se quando ele implanta a infra-estrutura (ao ampliar as redes de energia, água, esgoto, sistema viário) e os serviços (equipamentos públicos), a partir da determinação dos parâmetros da legislação urbanística (perímetros urbanos, leis de uso e ocupação do solo). O Estado tem promovido ainda, nesse contexto, loteamentos, o que favorece uma demanda não-solvável, com o intuito de diminuir o *deficit* habitacional, em troca de ganhos políticos. Na maioria dos casos, os loteamentos executados pela Prefeitura ou pelos agentes privados não seguem nenhum plano geral de desenvolvimento urbano ou projeto estruturador da cidade. A compra dos lotes acontece contingencialmente, em uma articulação direta entre a Prefeitura e os proprietários fundiários. A partir dessas ações básicas, o Estado modifica as condições que regulam o uso produtivo dos terrenos, o que permite aos agentes (proprietários e incorporadores) se apropriarem de sobrelucros por antecipação.

---

<sup>106</sup> Os proprietários procuram produzir parcelamentos com lotes (granjas) cada vez menores e com pouco investimento em infra-estrutura, tentam aproveitar a previamente implantada ou a requererem. a partir das necessidades de seus empreendimentos na área, o que lhes permite, em alguns casos, anteciparem-se à ação do Estado e lhes possibilita a apropriação de sobrelucros de localização. Outra alternativa é estabelecer um forte *lobby* junto ao Estado, para que esse financie a produção de conjuntos habitacionais. Resta, ainda, a opção, de venda de áreas para fins industriais.



Vale salientar que a ação do Estado tem favorecido, acima de tudo, o proprietário fundiário. As áreas escolhidas para esses empreendimentos não se encontram incorporadas ao tecido da cidade, o que acarreta a necessidade de implantação de infra-estrutura que passe por áreas destinadas à especulação. Os proprietários que esperavam nova conformação na divisão econômica e social do espaço vêem seus terrenos valorizados em função da atuação do Estado.

O objetivo inicial das construções para fins residenciais é satisfazer uma necessidade de uso e aspirações simbólicas (valor de uso), o que caracteriza uma produção não-mercantil. Todavia, não se pode desprezar a subjetividade capitalística<sup>107</sup> de tais agentes, na medida em que podem vislumbrar a *inserção* de seus imóveis no contexto do mercado imobiliário, inclusive quando realizam investimentos com vista a valorizá-los, tais como: reformas na residência, paisagismo e agenciamento do terreno, equipamentos de lazer (piscina, saunas, alpendres, quadras esportivas, etc.).

É importante ressaltar, portanto que, a despeito de refletir algumas tendências gerais como a dispersão espacial metropolitana, a produção do espaço nas áreas de transição rural-urbana denota também processos circunstanciais<sup>108</sup> de articulação e conflito entre seus agentes modeladores. Ao assumirem múltiplas funções no contexto da produção do espaço, esses agentes desenvolvem relações dinâmicas entre si, que se concretizam por meio de uma recente redefinição da divisão econômica e social do espaço e dos processos espaciais a ela relacionados, como a especulação imobiliária e a promoção de loteamentos e condomínios residenciais.

---

<sup>107</sup> Guatarri afirma: “O que caracteriza os modos de produção capitalísticos é que eles não funcionam unicamente no registro dos valores de troca, valores que são da ordem do capital, das semióticas monetárias ou dos modos de financiamento. Eles funcionam por meio de um modo de controle da subjetivação, que eu chamaria de cultura de equivalência ou de sistema de equivalência na esfera da cultura. Desse ponto de vista o capital funciona de modo complementar à cultura enquanto conceito de equivalência: o capital ocupa-se da sujeição econômica, e a cultura, da sujeição subjetiva. E quando falo em sujeição subjetiva não me refiro apenas à publicidade para produção e o consumo de bens. É a própria essência do lucro capitalista que não se reduz ao campo da mais-valia econômica: ela está também na tomada de poder da subjetividade.” (GUATARRI e ROLNIK 1993, 15)

<sup>108</sup> Processos marcados por determinadas conjunturas políticas e econômicas.



Em alguns momentos, a área de transição retrata uma fase intermediária do processo de urbanização, à medida que consolida áreas já urbanizadas, e convive com áreas em que a urbanização ainda é incipiente; em outros, conserva antigas formas de uso e ocupação do solo, ainda rurais, onde atividades agrícolas e criatórias são desenvolvidas. Isso ficou evidenciado na análise comparativa das categorias socioocupacionais entre 1991 e 2000.

Na maior parte da área de transição rural-urbana, as condições físico-ambientais, assim como as vantagens locais e o acesso a serviços e infra-estrutura, são praticamente semelhantes. A diferenciação nos padrões de ocupação e nos preços do solo urbano é marcada principalmente por critérios subjetivos e não se orientam, restritivamente, pela racionalidade do mercado.<sup>109</sup> Em função dessas semelhanças morfológicas e funcionais, não há, claramente, uma dicotomia entre uma *periferia popular* e uma *periferia de elite*, como observa Corrêa (1986: 76), em algumas capitais brasileiras. Espacialmente, as duas tipologias se avizinham, porém as relações espaciais entre elas estão cada vez mais exclusivas. Silva (1995: 10) acrescenta que:

*“As diferenças de ocupação da periferia vão estar influenciadas pelas amenidades físicas ou construídas destas áreas. As periferias de amenidades destinam-se à população de status, criam-se um padrão de moradia para determinada classe social. As periferias sem amenidades vão ser ocupadas por uma população de baixa renda, geralmente com loteamentos, construções financiadas pelo Estado, pois aí não valerá a pena investir em capital imobiliário como nas periferias bem localizadas.”*

É dessa forma que a expansão urbana ocorre, dispersa e descontínua no tecido urbano cristalizado, ao avançar para as áreas de transição rural-urbana.

As demandas diferenciadas por usos do solo urbano, decorrentes dos interesses dos distintos grupos de extratos de renda, regem a transformação dos usos agrícolas do solo para usos habitacionais. Há então uma tendência à diversificação em termos de tipo de

---

<sup>109</sup> Como lembra Lacerda (1993: 109) “(...) uma abordagem unicamente econômica não é suficiente para compreendermos a formação e estruturação do espaço urbano. Aos fatores de ordem econômica, de extrema relevância, devem ser associados outros, não raro de feições mais simbólicas que materiais.”



propriedades urbanas, o que favorece a formação de submercados de áreas residenciais, provoca a incorporação de novas áreas ao perímetro urbano municipal, e, conseqüentemente, a formação de novos focos de valorização.

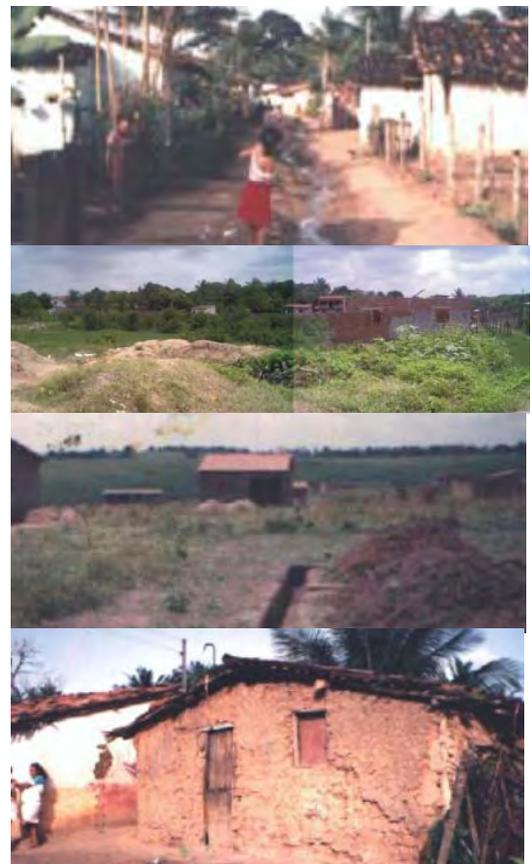
Serão rapidamente caracterizados alguns desses tipos na produção do espaço habitacional das áreas de transição rural-urbana da RM Recife. Serão especificadas, quando for o caso, algumas informações técnicas disponíveis em outros estudos para auxiliar na caracterização desses tipos.<sup>110</sup>

***Tipo I - Loteamentos regulares, irregulares e clandestinos*** -. Segundo pesquisa elaborada pela Agência Condepe/Fidem, existiam no ano de 2002, na RM Recife (CONDEPE-FIDEM 2003):

a) *711 áreas de invasão, favelas, assentamentos precários* - que correspondem às áreas ocupadas paulatinamente ou mediante invasão organizada de terrenos urbanos e apresentam, em geral, alta densidade de famílias de baixa renda e, na maioria, situação fundiária irregular. Parte desses assentamentos ocupa áreas de risco de alagamentos ou de encostas;

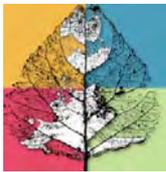
b) *200 loteamentos irregulares* – que correspondem àqueles que não cumpriram uma ou mais das formalidades necessárias exigidas pela Lei Federal n.º 6766/79, por isso não podem ser Registrados em Cartório;

c) *128 loteamentos clandestinos* - que correspondem àqueles que, após a Lei Federal n.º 6766/79, foram comercializados sem apresentarem qualquer etapa de aprovação e registro.



**Figuras 3.7 – Loteamentos e favelas na RM Recife. Miranda, Março 2005**

<sup>110</sup> Os estudos elaborados pela Agência Condepe/Fidem foram disponibilizados ao Observatório de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais a partir do convênio 01/2007.



A Figuras 3.7 mostra alguns loteamentos e favelas na RM Recife, e a Tabela 3.9 especifica essas categorias por município.

Obs. Esses números correspondem a cerca de 30% do total de loteamentos. Excetuam-se os loteamentos existentes no Recife, anteriores à Lei n. 6766/79.

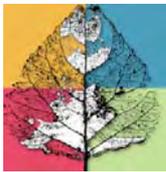
**Tabela 3.9 - Áreas dos loteamentos por classificação<sup>111</sup> Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)**

Municípios	Lot. Existentes		Lot. Regulares		Lot. Irregulares		Lot. Clandestinos	
	Quant	Área (ha)	Quant	Área (ha)	Quant	Área (ha)	Quant.	Área (ha)
Itamaracá	76	477,25	50	740,01	9	102,90	-	
Itapissuma	04	176,30	02	27,52	-	-	-	-
Igarassu	96	2.598,09	27	630,05	14	165,55	01	11,61
Araçoiaba	03	175,02	-	-	02	77,94	01	22,20
Abreu e Lima	16	1.457,16	02	4,13	07	761,93	01	13,90
Paulista	89	1.308,68	32	572,31	27	1.036,12	13	28,45
Olinda	72	1.670,54	09	220,50	19	206,58	19	24,32
Recife	Não estudados		09	216,37	46	207,04	16	12,53
Jaboatão dos Guararapes	82	3.322,50	22	678,60	26	601,28	44	342,00
Cabo de S <sup>to</sup> . Agostinho	30	2.380,17	10	2.492,18	03	10,33	04	73,73
Ipojuca	11	323,30	02	65,46	11	71,24	02	-
São Lourenço da Mata	57	1.552,22	06	308,55	14	431,72	12	72,75
Camaragibe	79	3.509,41	32	706,46	21	280,15	13	146,87
Moreno	25	1.191,42	03	70,62	01	9,67	02	0,41
TOTAIS	640	18.742,06	206	6.732,76	200	3.962,45	128	746,91

O estudo caracteriza também distintos espaços e formas de atuação do mercado imobiliário informal, dentre os quais merecem destaque os que se manifestam nas áreas de transição rural-urbana (CONDEPE-FIDEM 2003, 24):

i) *Venda de lotes em glebas parceladas não regularizadas* - É uma situação típica de *grilagem* urbana, uma vez que os parcelamentos não são regularizados junto aos órgãos municipais e estaduais competentes. A situação parece mais recorrente na área de expansão do Recife e nos demais municípios metropolitanos, o que se explica pela escassez de áreas

<sup>111</sup> Os loteamentos de locação pontual, classificados como clandestinos, não foram considerados no cálculo das áreas.



vazias no núcleo metropolitano e pelo baixo poder de fiscalização e controle de ocupações, sobretudo na periferia. É possível que tais situações aconteçam para clientelas de baixa e média rendas. Exemplo loteamentos em Camaragibe;

ii) *Venda de lotes desmembrados em parcelamentos regularizados* - Essa é uma situação de re-parcelamento, em que um lote regular é fatiado e gera lotes adicionais, que são passados adiante, quando apenas o lote original é regular;

iii) *Venda de lotes ou habitações em áreas de uso público* - É uma situação que se pode encontrar nas áreas *non aedificandi*, tais como margens de cursos d'água, parques e em zonas de proteção ambiental rigorosa;

iv) *Revendas* - Uma pesquisa sobre revendas no mercado informal pode revelar várias nuances existentes em uma transação dessa natureza. É possível estabelecer uma conexão entre os elementos do mercado formal e os do informal, como, por exemplo, certas variáveis que definem os padrões de venda do mercado formal. Aspectos como margem de lucros – diferença entre custo de produção e valor de mercado - preço de compra e de revenda, valores locacionais, existência de corretores, formas de divulgação e tipo de documentação utilizada são fatores determinantes para compor um painel onde se vislumbram os limites e as possibilidades do mercado informal.

No Cartograma 3.18 pode-se observar a forte dinâmica da expansão dos loteamentos clandestinos para as áreas de transição rural-urbana. Esses loteamentos concentram-se no eixo da rodovia BR-408, e mais uma vez na Rodovia PE-15. Também começam a aparecer pontualmente, isolados, em áreas mais afastadas. Nos casos de Aldeia e Paulista, aparece uma maior proximidade com as áreas de proteção ambiental. Junto ao litoral norte, já bastante degradado que apresenta uma forte dinâmica pendular, os loteamentos aparecem nas áreas intersticiais, cercadas pelos eixos rodoviários.

**Tipo II - A segunda residência** - A segunda residência é outra ocorrência bastante comum nas áreas de transição rural-urbana. É um processo muito dinâmico no tempo e no espaço. Becker (1995: 10) considera que, no Brasil, o aparecimento da produção da residência secundária se dá na década de 1950:

*“sob a égide do ‘nacional-desenvolvimentismo’ que foi responsável pela implantação da indústria automobilística, pela ascensão do*



*rodoviarismo como matriz principal dos transportes e pela emergência de novos estratos sociais médios e urbanos que, aos poucos, começariam a incorporar entre os seus valores sócio-culturais a ideologia do turismo e do lazer”.*

Costa (1960) também coloca o aparecimento das residências secundárias nesse período. A implantação das rodovias facilitou o acesso a áreas mais distantes dos centros urbanos e, ao mesmo tempo, valorizou as terras cortadas pelas rodovias. Assim, a ocorrência das segundas residências se deu tanto em zonas urbanas ou rurais, litorâneas ou periféricas em uma combinação lucrativa do tripé (*tempo-custo-distância*) valorizado pelos atributos da paisagem: a presença de mar, rios ou lagos dentre outros recursos.

O Quadro 3.4 apresenta as variáveis para tipologia das residências secundárias, nos diferentes censos demográficos.

**Quadro 3.4- Domicílios de segunda residência nos Censos**

Ano Censo	Variáveis – domicílios Recenseados, particulares permanentes		
1970	Domicílios fechados	Residências secundárias	“Considerou-se o domicílio que servia de moradia (casa de praia, ou campo, normalmente usada para descanso de fim-de-semana ou férias) e cujos moradores não estavam presentes na data do censo.”
1980		Domicílios de uso ocasional	“Considerou-se como de <i>Uso Ocasional</i> o domicílio que servia ocasionalmente de moradia (casa ou apartamento), normalmente usado para descanso de fim-de-semana ou férias e cujos moradores <i>não</i> estavam presentes na data do Censo.”
1991		Domicílios particulares de uso ocasional	“Considerou-se como de USO OCASIONAL o domicílio particular que servia ocasionalmente de moradia (casa ou apartamento), isto é, os usados para descanso de fim de semana, férias ou outro fim.”
2000	Não-Ocupados	Domicílios particulares de uso ocasional	“Considerou-se como de USO OCASIONAL o domicílio particular que servia ocasionalmente de moradia (casa ou apartamento), isto é, os usados para descanso de fim de semana, férias ou outro fim.”
		Fechados	
		Vagos	

A residência secundária responde e configura uma demanda específica, pois pressupõe a disponibilidade de uma renda excedente para a manutenção do imóvel. Isso lhes confere *status* social. Dessa fora, são geralmente produzidas para os grupos sociais médios e altos. Esse empreendimento é, também, uma opção de investimento, de reserva para o futuro. Na RM Recife, a aquisição da segunda residência na praia ou nas áreas mais periféricas foi uma opção de investimento muito rentável entre os anos 1970-1980.

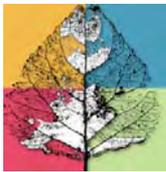


O processo de produção do espaço de segunda residência pressupõe um ciclo (PEARCE 1991, 1996). No primeiro momento, as áreas de segunda residência são demandadas pelos cidadãos e implantadas em áreas que tiram partido dos elementos naturais e locais. Sua expansão se dá com o aumento da demanda na medida do crescimento do pólo a que essa área se vincula. A expansão nessa fase se deve ao adensamento da área existente ou à abertura de novas frentes de empreendimentos. Na medida em que a urbanização avança, incorpora essas áreas que passam a se transformar em primeira residência. Nessa fase, principalmente no caso da RM Recife, é comum o aparecimento de outros tipos de loteamentos mais populares, que garantem a reprodução social dos residentes, agora permanentes. Verifica-se, assim, um significativo incremento populacional nessas áreas. Esse ciclo se reproduz, na medida das demandas, em outras áreas que reúnem as características necessárias à valorização. O Município de Itamaracá é um exemplo das três fases desse ciclo. Como apontaram os documentos de Planejamento Metropolitano, o processo foi responsável pela intensa degradação ambiental na região.

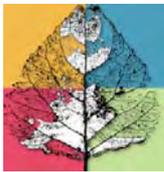
**Tipo III - O granjismo** - Ainda em relação à segunda residência, um outro modelo segue a mesma lógica de produção, mas nesse caso, os empreendimentos são produzidos a partir dos loteamentos rurais. No caso em estudo, o *granjismo*. Esse caso será mais detalhadamente estudado no município de Camaragibe. O Censo Demográfico oferece, nas sinopses preliminares (1980, 1991 e 2000), estatística sobre a segunda residência nos municípios, como mostram as Tabelas 3.10, 3.11 e 3.12.

Pôde-se notar que, diferente da realidade de outras capitais nordestinas, como Fortaleza e Natal, a concentração de segunda residência não é só significativa nos municípios *praieiros*, mesmo que estes concentrem os maiores números. Nos casos do Recife, Olinda, Paulista são significativos os empreendimentos oferecidos no mercado para a segunda residência do tipo granjeiro ou em condomínios exclusivos, distante do litoral.

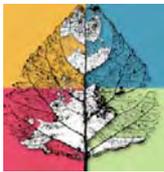
**Tipo IV. - Os condomínios residenciais exclusivos** - O condomínio residencial exclusivo é um modelo de loteamento que apresenta tipologias, configurações e relações diferenciadas com o espaço público. Na região estudada essa tipologia foi comercializada a partir dos anos 1970. Sua comercialização estava inserida na lógica dos valores de troca e eram comercializados para segunda residência. Durante os anos 1989 e 1990 identificou-se a



passagem da segunda para a primeira residência. O loteamento passa a incorporar equipamentos que visam suprir as necessidades cotidianas da reprodução social. O empreendimento se constitui como uma cápsula, um complexo urbanístico onde estão disponíveis infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos de alto nível. Localizam-se geralmente nas bordas de regiões metropolitanas, ou das cidades mais dinâmicas. Uma forma de morar que oferece um *estilo de vida diferenciado*, livre da violência e próximo ao verde. Surgiu nos anos 1970, no entorno de complexos industriais paulistas, com o intuito de oferecer opções para edifícios empresariais e residenciais (primeira residência) aos novos executivos migrantes. Esse modelo teve sua maior expressão com os empreendimentos AlphaVille. Na década de 1990, esse tipo de empreendimento se multiplicou pelo Sudeste do Brasil e hoje existe em 18 municípios espalhados por 11 estados. Atualmente, está em construção o primeiro empreendimento desse tipo na zona oeste do Recife, o Alphaville Francisco Brenand, às margens da Rodovia BR-101, no município de Jaboatão dos Guararapes. A recente duplicação da Rodovia BR-232 deverá desenvolver novos espaços urbanos nos municípios cortados pela rodovia (Jaboatão, Moreno). O setor de imóveis prevê a construção de condomínios às margens da estrada. A expectativa do mercado imobiliário é a de que os descampados que hoje margeiam essa rodovia abriguem sofisticados condomínios de classe média e alta. A Figura 3.8 apresenta o projeto do Alphaville Francisco Brenand, localizado na BR-232 no Recife.



Figuras 3.8 – AlphaVille Francisco Brenand. Fonte: [www.alphaville.com.br](http://www.alphaville.com.br)



**Tabela 3.10 - Domicílios de segunda residência em PE, Censos de 1991 e 2000**

Localização	1991				2000				Variação inter-censitária (%)	
	Nº municípios (A)	Total res. secundárias (B)	B/A	%	Nº municípios (A')	Total res. secundárias (B')	B'/A'	%		
Estado PE	168	58870	350,4	100	185	85291	461,0	100	44,9	
Munic. litorâneos	12	23869	1989,1	40,5	14	38070	2719,3	44,6	59,5	
Demais municípios.	156	35001	224,4	59,5	171	47221	276,1	55,4	34,9	

**Tabela 3.11- Domicílios de segunda residência e percentual de residências secundárias na RM Recife - Censos de 1991 e 2000**

PE RM Recife	1991	%	2000	%
Araçoiaba*	0	0,0	51	0,2
Itapissuma	53	0,2	119	0,4
Moreno	217	1,0	277	0,9
Abreu e Lima	353	1,6	339	1,1
S. Lourenço da Mata	375	1,7	658	2,1
Igarassu	486	2,2	669	2,1
<b>Camaragibe</b>	<b>688</b>	<b>3,1</b>	<b>902</b>	<b>2,9</b>
<b>Olinda</b>	<b>994</b>	<b>4,5</b>	<b>1195</b>	<b>3,8</b>
Jaboatão Guararapes	2766	12,6	2663	8,5
Ipojuca	1824	8,3	2692	8,6
Cabo Santo Agostinho	1475	6,7	3237	10,3
<b>Paulista</b>	<b>4067</b>	<b>18,5</b>	<b>4243</b>	<b>13,5</b>
Recife	3983	18,1	6891	22,0
Itamaracá	4687	21,3	7385	23,6
<b>Total</b>	<b>21968</b>	<b>100,0</b>	<b>31321</b>	<b>100,0</b>



**Tabela 3.12– Domicílios recenseados, por espécie, segundo os municípios - Pernambuco – IBGE , 2000 e Contagem 2007**

Municípios	Domicílios recenseados, por espécie - 2000						Domicílios recenseados, por espécie - 2007						Taxa geométrica de crescimento 07-00
	Total	Particulares					Total	Particulares					
		Total	Não-ocupados					Total	Não-ocupados				
			Total	Fechado	Uso ocasional	Vago			Total	Fechado	Uso ocasional	Vago	
Jaboatão dos Guararapes	176 627	151 360	25 267	2 477	2 663	20 127							
Olinda	107 900	94 498	13 402	1 510	1 195	10 697							
Paulista	82 426	68 291	14 135	1 079	4 243	8 813							
Recife	425 698	377 068	48 630	4 057	6 891	37 682							
Abreu e Lima	25 372	22 672	2 700	275	339	2 086	28 085	28 079	2 483	411	226	1 846	-5,62
Araçoiaba	3 843	3 405	438	19	51	368	4 581	4 581	349	59	86	204	7,75
Cabo de Santo Agostinho	45 272	37 214	8 058	109	3 237	4 712	53 974	53 927	9 531	185	4 753	4 593	5,64
Camaragibe	36 727	32 340	4 387	245	902	3 240	41 982	41 963	3 970	272	1 102	2 596	2,90
Igarassu	23 639	20 226	3 413	69	669	2 675	28 228	28 221	2 633	345	494	1 794	-4,2
Ilha de Itamaracá	12 353	3 710	8 643	13	7 385	1 245	14 388	14 375	10 139	24	8 689	1 426	2,35
Ipojuca	17 987	13 502	4 485	87	2 692	1 706	22 786	22 651	4 932	139	3 444	1 349	3,58
Itapissuma	5 523	4 783	740	3	119	618	6 371	6 370	388	14	58	316	-9,75
Moreno	13 851	12 190	1 661	166	277	1 218	16 198	16 187	1 809	160	515	1 134	9,26
S.Lourenço da Mata	26 061	22 302	3 759	459	658	2 642	29 812	29 806	3 914	462	563	2 889	-2,20



### 3.3 A produção do espaço e o planejamento: Camaragibe , uma Zona Urbana-Periurbana.

Conforme indicação da metodologia adotada a região de Aldeia em Camaragibe está contida em uma zona urbana-periurbana. Lá residem 33.152 pessoas, em 8.260 domicílios. Desse total 1.102 domicílios são de uso ocasional (IBGE, Contagem, 1997). Como os demais municípios metropolitanos, Camaragibe é marcado por intensos contrastes nos usos e ocupação do solo e nas condições de vida de seus habitantes. O quadro apresentado no Anexo 3 contém um perfil resumido do município.

A ocupação do solo é caracterizada por duas tipologias: a primeira é uma área mista, com população de maior rendimento, que reside em condomínios fechados, granjas, chácaras, dentre outras tipologias habitacionais de alto padrão construtivo. Nessa Aldeia, concentram-se, também, os domicílios de segunda residência; a segunda é uma periferia popular, que decorre do modelo de expansão metropolitana centro periférico já abordado neste estudo.

Na análise do processo de produção do espaço municipal do Camaragibe alguns fatores micro-locações foram marcantes. Entre eles pode-se destacar: a) uma ocupação inicial que se caracterizou pela existência de aldeamentos indígenas, ao longo do rio Camaragibe e posteriormente, pela implantação do Engenho Camaragibe de Diogo Fernandes (Figura 3.9); b) a crise do setor alcooleiro nos anos 1940; c) a implantação da malha rodoviária nos anos 1950 que impulsionou uma série de loteamentos rurais, no entorno dessas rodovias, pois o empreendimento era mais lucrativo do que a agroprodução em crise. d) a implantação de equipamentos industriais, a fábrica de tecidos no entorno da qual surgiram os primeiros núcleos populares; e) a abertura da *estrada de*



**Figura 3.9 – Sede do Engenho Camaragibe, hoje residência. Miranda, 2004**



*Macacos* nos anos 1940 (hoje rodovia PE-27) pelo exército brasileiro para implantação do Centro de Instrução Marechal Newton Cavalcanti (CIMNE), facilitando o acesso ao centro de instrução que lá se implantava.

Observou-se a produção dos loteamentos em Camaragibe por duas óticas: i) uma mais antiga, a lógica dos loteamentos rurais; ii) outra mais recente, a urbanização desse processo e a lógica dos loteamentos populares. A partir dessas duas óticas, as formas de regulação e planejamento serão abordadas nesse contexto.

### **3.3.1 Dos loteamentos rurais à primeira residência**

Os loteamentos rurais promoveram uma ocupação diferenciada no território, mista de usos hortifrutigranjeiros e de lazer. Processo que Costa (1960) chamou de Granjismo. Podem-se destacar dois momentos distintos no processo de produção do granjismo: o primeiro momento, entre 1940 e 1960, caracterizou-se pelo aparecimento de extensos loteamentos decorrentes do fracionamento de antigos engenhos, fazendas e sítios, os quais resultaram em propriedades menores, com cerca de 10 ha. Esses lotes foram apropriados, em sua maioria, por recifenses interessados em conciliar as atividades agrícolas com o descanso e lazer nos fins de semana. A partir de 1960, o segundo momento, marcado pela implantação da rodovia, denota o avanço da urbanização na franja rural-urbana de por meio do granjismo e da promoção de loteamentos para fins residenciais, quando assume relevante importância na dinâmica das transformações do solo na franja rural-urbana, ao longo das últimas quatro décadas.

Na década de 1940, são implementados os primeiros loteamentos granjeiros na Região Metropolitana do Recife e na Mesorregião da Mata. A promoção desses loteamentos intensificou-se com o pós-guerra e a Implantação das Rodovias na hinterlândia metropolitana, um forte indutor da produção do espaço granjeiro, pois facilitou o acesso à área, diminuiu o tempo de deslocamento até o centro do Recife e valorizou as terras à sua margem. O investimento estatal na estrutura viária, aliado às amenidades climáticas, foi atrativo aos interesses imobiliários.

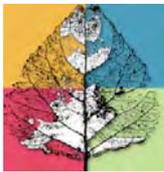


O intenso parcelamento do solo nas periferias urbanas, nas décadas de 1950 e 1960, foi comum nas principais metrópoles brasileiras, e coincidiu com investimentos estatais em grandes obras de drenagem e abertura de rodovias. Em Pernambuco, uma dessas formas de parcelamento foi a produção granjeira que, como registrou COSTA (1960), coincide com um período de intenso crescimento populacional nas cidades da Mesorregião da Mata. Tal crescimento foi provocado pela forte desruralização e ocupação de tabuleiros e chãs com a cana-de-açúcar.

Ab'saber e Bernardes (1958: 230) referem-se à “*febre dos loteamentos monótonos e fantoches, levados a efeito pela ganância de uns, pela ignorância de outros, ou pelo espírito de limitação de muitos.*” Em São Paulo, os loteamentos na década de 1950 atingiram uma população tal que, se todos fossem ocupados, a população atingiria naquele momento, 10 milhões de habitantes.

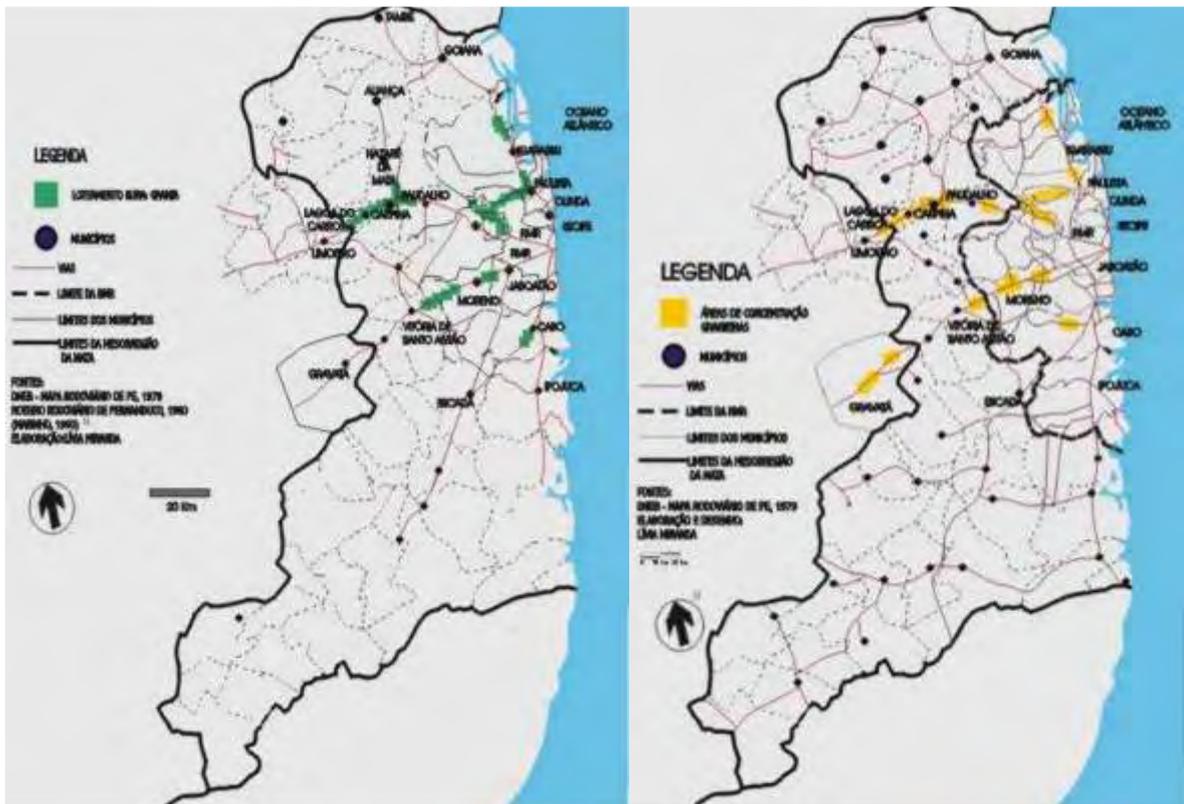
O investimento na produção dos loteamentos era elevado. Projetos de parcelamento eram confeccionados, abriam-se estradas e implantavam-se rapidamente serviços urbanos. Na década de 1960, somente a energia elétrica era oferecida ao granjeiro no período de aquisição do lote. Com o intuito de aumentar o universo da demanda de consumidores granjeiros, os empreendedores procuravam facilitar a venda dos lotes em longo prazo, por meio de prestações, o que possibilitava o acesso da classe média aos empreendimentos. Investia-se, ainda, em propaganda, que procurava ressaltar as qualidades bucólicas locais. É importante ressaltar que a questão das amenidades não foi, inicialmente, o principal *mote* da propaganda. O que era explorado em termos de vantagens era a curiosidade dos recifenses para o ingresso na aventura agrícola, como fonte de renda alternativa. As Figuras 3.10 e 3.11 apresentam as áreas granjeiras em 1960 e nos últimos anos.

Foi principalmente o migrante recifense, com maior poder aquisitivo, que garantiu e ainda vem garantindo uma demanda solvável para os empreendimentos mais sofisticados, o que configura áreas, na franja, de intensa especulação e elevado padrão habitacional. Esses migrantes geralmente optam pela moradia nas granjas e condomínios, pois os mesmos se situam muito próximos à cidade, conciliando a casa, o repouso, o lazer e o *status* social. A localização espacialmente diferenciada das demandas diversas pelo solo granjeiro se



explica, também, pela não-uniformidade na renovação e expansão da malha urbana e em função dos obstáculos inerentes à propriedade privada.

**Figura 3.11 - Loteamentos rurais em 1960 e Figura 3.11- Granjismo nos anos 1990**  
**Fonte: MARINHO, 1960 – Organização: Livia Miranda**



Esses aspectos geram uma descontinuidade espaciotemporal na produção dos vários processos espaciais, o que configura uma tendência à constituição de uma hierarquia de mercados fundiários<sup>112</sup> e, conseqüentemente, uma hierarquia no uso do solo urbano. O granjismo e a promoção de loteamentos recentes acabam por contribuir para essa hierarquização ao consolidarem usos residenciais variados na franja rural-urbana. Os

<sup>112</sup> O mercado fundiário induzido pela produção de moradias, segundo Ribeiro (1997:120), define-se como: o processo de interação entre três grupos de agentes: os proprietários fundiários, que detêm o monopólio sobre o uso do solo; o Estado que, ao realizar investimentos em equipamentos coletivos e em infra-estrutura e estabelecer regulamentos urbanísticos, define os usos possíveis do solo; e os incorporadores que, co-gestores de um capital de circulação e como proprietários do solo, atuam na transformação do solo em mercadoria.



principais agentes destas transformações são os proprietários granjeiros (enquanto promotores e usuários) e o Estado, que regem o processo de especulação da terra, rompem os limites urbanos e transformam a franja rural-urbana, por meio dos loteamentos.

Lacerda (1993: 35) ressalta a importância das demandas por solo urbano como um componente fundamental na produção do espaço urbano, enquanto processo coletivo que associa produção e consumo:

*“As práticas dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários ocorrem em função de uma demanda. Se não existe uma demanda por uma determinada localização, evidentemente, os promotores imobiliários não estariam lá. O que queremos dizer com isso é que o processo de produção da cidade é um processo coletivo.”*

A produção está relacionada com uma forte promoção imobiliária que, mediante investimentos, associa a granja a um novo *estilo de vida*. Uma área de amenidades é incorporada, selecionam-se os consumidores, usuários de mesma classe social, para se apropriarem dos novos símbolos de ruralidade, *fabricados* na perspectiva do restabelecimento do contato com a natureza, perdido com a urbanização. De forma geral, as demandas são variadas em função, por um lado, das condições específicas de valorização dos capitais e por outro da importância que a localização assume para os agentes envolvidos na produção do espaço.

### **3.3.2 A urbanização do granjismo**

A produção de loteamentos exige, atualmente, um menor investimento para sua implementação, pois os promotores usufruem as vantagens da urbanização. As estradas já estão abertas e terraplenadas e é mais fácil articular a infra-estrutura básica existente. Vale ressaltar o caráter seletivo da incorporação dos benefícios do sistema público, energia elétrica, abastecimento d'água, telefonia, etc., pois a implantação destes serviços privilegiou a maior parte das áreas utilizadas na promoção do granjismo e dos loteamentos residenciais, mesmo posteriormente. A partir da década de 1980, os granjeiros puderam contar com a extensão das redes de infra-estrutura, principalmente de comunicação e telefonia.



Os interesses dos granjeiros em relação ao uso do solo também se transformaram. Antes desse período, o uso do imóvel era, predominantemente, para fins agrícolas, mesmo quando se conciliava esse uso com a segunda residência e o lazer. Quanto os modos de vida se globalizam, mais os estilos de vida se diversificam. O estilo é um princípio de vida que dá coerência ao habitar, escapa de uma determinação global e situa-se diante de um único contexto que marca o seu território doméstico por uma apropriação pessoal.

Na Figura 3.12 elementos como a paz, segurança, contato com a natureza adquirem valor e elevam o preço da terra.

O processo do granjismo provocou a expulsão dos antigos moradores da área, pois os altos preços da terra foram seletivos e impossibilitaram a aquisição de loteamentos pelos residentes no local que, em geral, se tornaram mão-de-obra assalariada das granjas. Os casos em que sitiantes conseguiram comprar uma gleba do loteamento foram exceções.

Essa substituição de população de sitiantes (acostumados ao trato da terra) por cidadãos (sem nenhuma experiência agrícola) - aliada a problemas conjunturais da agricultura brasileira, contribuíram para o declínio do interesse pela produção agrícola nas granjas, enquanto fonte de renda alternativa.

A estruturação de loteamentos populares no entorno dessas granjas também foi registrado. Comunidades como Vera Cruz, entre outras parece ter concentrado os antigos foreiros das granjas.

**CONDÔMIOS**  
*Vivenda do Vale*  
**NATUREZA  
SEGURANÇA  
CONFORTO**

**O TRIO QUE VAI MUDAR  
SUA QUALIDADE DE VIDA.**

ÁREA DE LAZER  
COM 6.500m<sup>2</sup>  
DE JARDINS

**ALDEIA**

**PRONTO  
PARA MORAR**

TERRENO DE 27.000m<sup>2</sup>.  
MATA ATLÂNTICA PRESERVADA.  
3 OPÇÕES DE PLANTA.

EM ATÉ 36 MESES

- 24 residências
- Guarita de segurança
- Terreno de cada unidade 14m X 30m
- Piscinas adulta e infantil
- Apoio de cozinha e bar
- Redes elétrica e de telefone subterrâneas
- Sistema de interfones
- Terraço frontal
- Sala para 2 ambientes
- Ponto para computador
- Dependência completa
- Jardim

Km 17  
ÁGUAS FINAS  
CONDÔMÍNIO VIVENDA DO VALE  
MATA DE PRESERVAÇÃO RIGOROSA  
DE ALDEIA

Figura 3.12 – Promoção condomínios em Aldeia, Camaragibe. Fonte: Jornal do Comercio, 15/02/2007



Os baixos preços alcançados com o processo produtivo da ortifruticultura na granja e a falta de qualificação e dedicação dos proprietários-granjeiros, sem experiência nem conhecimento técnico em relação à produção agrícola, contribuíram para o desinteresse pela produção agrícola-comercial. Os granjeiros, além disso, não tinham disponibilidade de tempo para se dedicar exclusivamente à granja, já que exerciam atividades profissionais na capital. A produtividade agrícola na granja foi insignificante e era apelidada de *mala de carro*.

COSTA (1960: 17) ressaltava que o granjismo poderia ser visto como “*uma alternativa aos problemas seculares da monocultura canavieira*”, o que possibilitava a diversificação da base produtiva local e garantia o abastecimento hortifrutigranjeiro das cidades próximas e do Recife. Porém, para que houvesse uma integração das granjas à vida agrícola da cidade, deveriam ser criados programas de incentivos à pequena produção, por meio de: cooperativas dotadas de transportes e postos de venda; programas de crédito bancário para os granjeiros; apoio técnico especializado.

Face à rápida valorização do solo nas áreas granjeiras e aos interesses pela *vida no campo* enquanto expressão de tranquilidade, ascensão social e melhor qualidade de vida, o uso habitacional de primeira e segunda residência consolidou-se em detrimento do uso produtivo. Os investimentos na produção não-mercantil que conservam o uso residencial e de lazer aumentaram com a construção de casas de alto padrão construtivo e com as melhorias empreendidas em termos de equipamentos, como piscinas, quadras de esportes, etc. Uma forma de resposta que define parte do significado de valores de uso no ambiente construído. Cria-se uma paisagem urbana e um estilo de vida como *antídoto* às asperezas do dia-a-dia, pois a sociedade capitalista precisa, em última instância, responder mais às necessidades de acumulação do capital do que às verdadeiras exigências humanas para o trabalho, vendendo, como resalta Harvey (1980: 28), por “*um necessário materialismo*”, a “*imagem romântica da natureza*”, mistificada de “*um necessário humanismo*”.

Por outro lado, não é raro observar que parte considerável das granjas produtivas se encontra em péssimo estado de conservação ou abandonada. Falidas, tornaram-se um peso no orçamento de seus proprietários que, não podendo arcar com a manutenção, optam por colocá-las à venda ou conservá-las à espera de valorização, uma vez que o solo nessas



áreas tem incorporado ao seu preço variáveis simbólicas cada vez mais exaltadas, relacionadas à vida tranqüila, à segurança, aos benefícios da proximidade com a natureza, etc.

As questões acima levantadas levam a concluir que o granjismo, mesmo em sua primeira fase, não foi uma produção rural. Apesar de promover permanências de usos agrícolas, sua estrutura é decorrente, conjuntamente, dos processos de reprodução metropolitana e de urbanização local. O avanço da urbanização e a conseqüente expansão da cidade para as áreas na periferia têm contribuído para as transformações de usos e de preços dos lotes granjeiros.

O uso habitacional nas granjas predomina sobre o uso agrícola, e o número de granjeiros que fixa residência é crescente. Pôde-se constatar que, em quarenta anos, não houve uma adaptação dos loteamentos granjeiros da primeira fase ao quadro rural, como esperava Costa em seu estudo sobre o granjismo. Ao contrário, acentuam-se as características urbanas já esboçadas na primeira fase, que se desdobraram para outros tipos de ocupação como a primeira residência de caráter urbano, as mini-granjas e condomínios residenciais. Tais tipos de ocupação se espacializam na franja rural-urbana, como já visto, segundo uma determinada hierarquia condicionada por fatores macrolocacionais e microlocacionais. Na Figura 3.13 observa-se as características desses empreendimentos.

O quadro 3.5 apresenta a situação jurídica dos imóveis rurais em Camaragibe. Eles representavam em 2003, uma área de 2.194,60 ha e 228 imóveis que correspondem a 43% da área total do município, predominantemente minifúndios e pequenas propriedades. Embora muitas dessas propriedades não sejam efetivamente produtivas e se destinem a usos urbanos de residência e lazer, continuam sendo imóveis rurais.

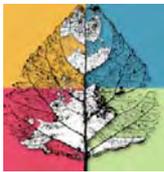
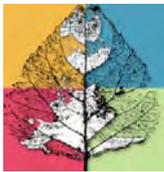


Figura 3.13 - A Produção habitacional em áreas de transição rural-urbana



**Quadro 3.5 – Situação jurídica dos imóveis rurais em Camaragibe**

Classes de área total (ha) Categoria de imóvel e classes de N° de MF de área total	Proprietário		Proprietário e Posseiro		Posseiro	
	Imóveis	Área Registrada	Imóveis	Área Registrada + Posse	Imóveis	Área de Posse
<b>Total</b>	<b>152</b>	<b>1.913,70</b>	<b>3</b>	<b>44,4</b>	<b>73</b>	<b>236,5</b>
1 a menos de 2	23	29,8	25	32,2		
2 a menos de 5	57	179,8	30	86,6		
5 a menos de 10	32	229,1	1	9,7	8	52,8
10 a menos de 25	29	440,9	2	34,7	5	62,1
25 a menos de 50	4	161,9				
50 a menos de 100	5	358,5				
200 a menos de 500	2	513,7				
Menos de 1	5	2,8				
Minifundio	92	277,1	63	136,8		
Média propriedade produtiva	6	384,6				
Média propriedade	3	135,8				
Grande propriedade produtiva	1	220,5				
Grande propriedade	1	293,2				
Pequena propriedade	49	602,5	3	44,4	10	99,7
Até 0,5	58	119,4	54	97,1		
Mais de 0,5 a 1 mf	35	164,7	11	53,7		
Mais de 1 a 4 mf	48	595,5	3	44,4	8	85,7
Mais de 4 a 10 mf	7	346,5				
Mais de 10 a 15 mf	2	173,9				
Mais de 20 a 50 mf	2	513,7				
Imóveis inconsistentes excluídos	5					
<b>Total imóveis:</b>	<b>228</b>					
<b>Total área:</b>	<b>2.194,60</b>					
<b>Assentamentos INCRA/FUNTEPE</b>	Projetos		Família Assentadas		Área (ha)	
	1		120		293,3	

Não se pode deixar de registrar que paralelamente ao processo granjeiro, uma periferia popular também foi sendo produzida. Essa resultou do processo de transbordamento da metrópole recifense, impulsionado pela implantação de núcleos industriais, dos conjuntos habitacionais e a sua expansão no entorno do eixo rodoviário das PE-05 e PE-27. Resultam desse processo as localidades: Pau Ferro, Aldeia de Baixo, Jardim Tabatinga, Carmelo,



Timbi, Bairro Novo, nos anos 1950 e 1960; Santa Mônica, Jardim Primavera, Vila da Fábrica, nos anos 1970 e mais recentemente São Luiz, Bela Vista, Santa Tereza, entre outros.

O processo de periferização, já foi bastante abordado nos estudos brasileiros sobre a metrópole. Um retrato recente da dinâmica da urbanização para uma demanda menos solvável pôde ser observado a partir da Pesquisa Condepe/Fidem (2003), *Mercado imobiliário informal: a inclusão social do morador de loteamentos clandestinos e irregulares*. A pesquisa observa a expansão da urbanização na RM Recife a partir das lógicas da produção de loteamentos urbanos aprovados após a lei 6766/79. Estuda os agentes envolvidos, suas práticas espaciais, as vantagens locacionais e a provisão de infraestrutura na estruturação do preço do solo. Aqui nos interessa observar, para o caso de Camaragibe o processo de expansão dos loteamentos, sua localização e a interface com o processo do granjismo.

O Estudo identificou os loteamentos existentes no município, conforme Quadro 3.6 e Cartograma 3.18:

**Quadro 3.6 - Loteamentos em Camaragibe PE**

Total	Nº	Área	%
<b>Município:</b>		5.100,00ha	100%
<b>Lot. Existentes:</b>	79	3.509,41ha	68,81%
<b>Lot. Regulares:</b>	32	706,46ha	13,85%
<b>Lot. Irregulares:</b>	21	280,15 ha	5,49%
<b>Lot. Clandestinos:</b>	13	4.496,02 ha	88,15%

Fonte: CONDEPE/FIDEM.: CONDEPE/FIDEM 2003.(mimeo)

As informações sobre a localização e a data de referencia do licenciamento dos loteamentos foram organizadas e georreferenciadas. Esse procedimento nos permitiu observar a sua evolução urbana e a transformação de alguns loteamentos rurais em urbanos. Para os aprovados antes da Lei 6766/79 há uma sobreposição entre loteamentos rurais e urbanos, uma vez que o INCRA registrava em 2003 uma área de 2.194,60 destinada a imóveis rurais no Município.



### **3.3.3 O planejamento e o tratamento das áreas de transição rural-urbana em Camaragibe.**

Reconhecendo a necessidade de construir novas formas de gestão territorial integrada na perspectiva do desenvolvimento sustentável as prefeituras da Região de Aldeia construíram uma agenda 21 compartilhada em 2001. A região de Aldeia na Agenda 21 abrange os municípios do Camaragibe, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, e parte de Abreu e Lima, Recife e Paulista, na RM Recife, além de Paudalho (município vizinho a RM, na Zona da Mata Canavieira). A agenda 21 resultou em um protocolo de intenções entre esses municípios que contém diretrizes comuns de médio e longo prazo *“para as políticas locais, tomando como ponto de partida a análise das vulnerabilidades e potencialidades da base econômica, social, cultural e ambiental na região.”* (PREFEITURA MUNICIPAL DO CAMARAGIBE. Et al 2001, 3)

A delimitação territorial da Região de Aldeia reconhece as características territoriais similares e procura superar os limites municipais político institucionais a partir da união-inter-governamental para a tomada de decisões na conservação do patrimônio ambiental e construído. A região concentra importantes ativos ambientais: mananciais que compreendem 60% da reserva de água para abastecimento na RM Recife; reservas de mata atlântica; barragem, estação de tratamento da água; aterros sanitários. Alguns importantes conflitos sócio-ambientais também foram registrados e comprometem as condições de desenvolvimento sócio-ambiental, dentre esses destacam-se: deficiente ou inexistente esgotamento sanitário, exploração indiscriminada dos recursos hídricos subterrâneos, coleta e destinação inadequada dos resíduos sólidos, excessivo desmatamento das reservas ecológicas, forte crescimento urbano com áreas de expansão desordenada, precária fiscalização urbana e ambiental, entre outras (Cartograma 3.19).

O Plano de ação foi resultado de um processo participativo e está estruturado a partir de seis eixos: i) sustentabilidade econômica; ii) sustentabilidade social; iii) sustentabilidade ecológica; iv) sustentabilidade espacial; v) sustentabilidade cultural; vi) gestão sustentável da região. No entanto, a implementação dessa agenda ainda esbarra nas dificuldades das delimitações político-administrativas municipais, nas descontinuidades administrativas e



na inexistência de experiências intermunicipais para resolver problemas comuns. Essa dificuldade poderá ser superada com a estruturação de um consórcio intermunicipal, atualmente regulamentado pela Lei Federal dos Consórcios Públicos (Lei 11107/2005).

### *O plano diretor de Camaragibe e a região de Aldeia*

Apenas como um exercício para verificar como as áreas de transição rural-urbana têm sido contempladas nos novos Planos Diretores, serão feitas breves considerações a respeito do Projeto de Lei Complementar que institui o Plano Diretor do Município de Camaragibe e estabelece as diretrizes para a sua implementação. Essa lei está em consonância com as diretrizes previstas no Plano de ação da Agenda 21 da Região de Aldeia. O Cartograma 3.20 apresenta o Zoneamento Territorial do Plano Diretor Participativo do Município.

A preocupação com a conservação, proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, da paisagem urbana, e com o controle do uso e ocupação do solo, de modo a evitar a ocupação e a expansão urbana nas áreas de proteção ambiental, aparece no art. 6º, incisos V e VII, do Capítulo I - dos princípios, objetivos e diretrizes gerais, porque a maior parte do território do município de Camaragibe está em área de proteção ambiental.

No Capítulo II, da divisão territorial – Macrozoneamento e Zoneamento foram definidas duas Macrozonas, art. 12: Macrozona de Proteção Ambiental (MPA) que corresponde às áreas que apresentam características ambientais de importância para a proteção ambiental. Representam elas um rico patrimônio que deve ser valorizado e conservado para as gerações presentes e futuras; Macrozona de Qualificação Urbana (MQU), que corresponde às áreas já parceladas e com condições básicas de infra-estrutura e serviços urbanos diferenciados. A Macrozona de Proteção Ambiental (MPA) abrange quase toda a área de transição rural-urbana.

Como diretrizes para a estruturação e ocupação da Macrozona de Proteção Ambiental (MPA) (art. 13) foram propostos: I - a garantia da produção e qualidade da água e a proteção dos recursos naturais; II - os incentivos fiscais aos proprietários para a que garantam a proteção ambiental; III - a dinamização das atividades produtivas rurais, compatíveis com a conservação ambiental; IV - a contenção da expansão urbana em áreas



de atividades rurais e de proteção ambiental; V - o direcionamento do desenvolvimento da malha urbana que incorpore espaços potenciais para as atividades urbanas e proteja os patrimônios cultural e natural; VI - a prevenção da impermeabilização do solo por ocupação inadequada que possa comprometer áreas importantes com a infiltração das águas pluviais; VII - a melhoria da infra-estrutura de modo a garantir condições de habitabilidade e de conservação do patrimônio ambiental. Pelas diretrizes, é possível perceber e reconhecer a diversidade do território que compõe a Macrozona de Proteção Ambiental, enquanto uma área de transição rural-urbana, quando são colocadas tanto a necessidade de garantia de proteção dos recursos naturais e a contenção da expansão urbana em áreas de atividades rurais e de proteção ambiental, quanto a proposição de dinamização das atividades produtivas rurais, compatíveis com a conservação ambiental.

Apenas uma parcela menor da dinamização das atividades produtivas rurais, compatíveis com a conservação ambiental, foi classificada como área de transição rural-urbana. De todo modo, é possível destacar duas diretrizes para a estruturação e ocupação dessa macrozona (art. 14): a prevenção e a redução dos riscos de alagamentos em áreas de várzeas de inundação, bem como os de deslizamentos de encostas em áreas de morros; e a garantia de reserva de espaços adequados para a ocupação urbana futura.

A Macrozona de Proteção Ambiental (MPA), por apresentar diferentes condições de preservação do meio ambiente, foi assim subdividida em quatro zonas, de acordo com o grau de proteção necessário (art.16):

I - Zona de Proteção de Manancial (ZPM) que se caracteriza pelos espaços de interesse estratégico metropolitano e municipal para a preservação dos recursos hídricos, constituídos pelas áreas de nascentes e recargas de aquíferos e preservação de flora e fauna (art. 17). O território municipal, inserido nas bacias do rio Beberibe e do rio Paratibe, está regulado pela Lei Estadual de Proteção de Mananciais de nº 9.860 de 12/08/86, ou Lei que venha a substituí-la.

II - Zona de Conservação Ambiental (ZCA) que se caracteriza como o espaço urbano de interesse ambiental e paisagístico necessário à preservação das condições de amenização ambiental e valorização do potencial turístico (art. 19);



III - Zona de Proteção com Urbanização Restrita (ZPUR) que compreende espaços urbanos de uso predominantemente residencial, inseridos em áreas de proteção ambiental, e que possuem formas de ocupação consolidadas em desacordo com seu entorno, subdividindo-se em Zona de Proteção com Urbanização Restrita 1 (ZPUR-1) - que compreende os espaços urbanos e que, devido à geomorfologia desfavorável à urbanização, comporta um baixo potencial construtivo e abrange a RPA-4, especificamente os assentamentos de Tabatinga (art. 22); e Zona de Proteção com Urbanização Restrita 2 (ZPUR-2) – que compreende forma de ocupação e densidade demográfica incompatíveis com as condições físico-ambientais do seu entorno, e abrange os assentamentos denominados Oitenta e Vera Cruz (art. 23);

IV - Zona de Proteção Permanente (ZPP) – que se caracteriza por ter espaços de importante interesse ecológico e possuir remanescente da Mata Atlântica e cursos de água protegidos pela Constituição Federal, pelo Decreto Federal nº 750/93 e pelo Código Florestal (Lei nº 4.771/65, alterada pela Lei nº 7.803/89).

Para a ZPM, situada predominantemente a leste da PE-27, foram previstas como diretrizes (art. 18): I - o incentivo à ocupação residencial de baixa densidade construtiva, com a ampliação e manutenção da cobertura vegetal; II - o estímulo às atividades agropecuárias compatíveis com a conservação ambiental; III - o estímulo às atividades relacionadas ao turismo ecológico e rural, com a implantação de equipamentos de apoio a essas atividades; IV - a garantia da manutenção da cobertura vegetal existente com o incentivo a conservação e recuperação das matas e demais formas de vegetação significativa, com à devida fiscalização pelos órgãos competentes; V - a proteção e revitalização dos rios, das nascentes e da cobertura vegetal marginal; VII - o incentivo ao reflorestamento com espécies nativas, especialmente, nas áreas de nascentes; VIII - a promoção de ações de educação ambiental.

Para a ZCA, que compreende grande extensão a oeste da PE-27, foram previstas as seguintes diretrizes (art. 20): I - o incentivo à ocupação residencial de baixa densidade com a ampliação e manutenção da cobertura vegetal; II - o estímulo aos usos econômicos compatíveis com o ecossistema local, a exemplo de atividades de ecoturismo e atividades agropecuárias de pequeno porte; III - a garantia da manutenção da cobertura vegetal



existente com o incentivo à conservação e recuperação das matas e demais formas de vegetação significativa; IV - a valorização e proteção da paisagem existente, de modo a harmonizar os elementos naturais e construídos; V - a promoção da educação ambiental.

As Zonas ZPUR-1 e ZPUR-2 têm como diretrizes principais (Art 24): I - a restrição do adensamento construtivo e da expansão; II - a qualificação dos assentamentos existentes, a fim de serem minimizados os impactos decorrentes da ocupação indevida; III - a garantia da recuperação da cobertura vegetal e controle da erosão; IV - o desenvolvimento de projetos especiais para a urbanização e relocação da população das áreas de risco; V - a promoção de ações de educação ambiental.

Em relação à ZPP (art. 25, parágrafo único), a regulamentação para a preservação, conservação e/ou manutenção das condições físico-ambientais dessa zona será objeto de Lei específica que envolva o COMMAC e órgãos ambientais. Corresponde às áreas de matas e de vegetação significativa do Privê Vermont, mata do Flamengo e do Borrvalho, e tem como diretrizes (art. 26): I – o desenvolvimento de estudos para o enquadramento dessas matas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei Federal nº 9.985, de 18/07/2000, e de ações para o aproveitamento sustentável da mesma; II - a recuperação de áreas degradadas, livres ou ocupadas irregularmente; III - a garantia do replantio de espécies nativas com a disponibilização de mudas; IV - a educação ambiental a respeito dos aspectos favoráveis à recuperação, proteção e convivência com o ambiente natural, de modo a envolver as comunidades residentes nas vizinhanças dessas matas, e demais entidades e órgãos competentes.

Parte da área de transição rural-urbana está localizada na Macrozona de Qualificação Urbana, mais especificamente na Zona de Urbanização Consolidada (ZUC 2). A Zona de Urbanização Consolidada 2 (ZUC-2) compreende os bairros do Vale das Pedreiras, Jardim Primavera, Vila da Inabi, Nazaré e São Pedro, e contém espaços urbanos constituídos predominantemente por conjuntos habitacionais implantados de forma ordenada e que apresentam potencial para adensamento construtivo, considerando-se as seguintes diretrizes (art. 31): I - o incentivo às atividades de comércio e serviços; II - o estímulo e incentivo à recuperação dos imóveis existentes; III - o desenvolvimento de projetos para a implantação de infra-estrutura e serviços de recuperação dos espaços públicos existentes;



IV - a melhoria das condições de acessibilidade e mobilidade; V - a estruturação de projetos para a consolidação das ocupações existentes em áreas de morro, com a garantia de proteção e recuperação da vegetação existente; VI - o incentivo à expansão da ocupação por meio de conjuntos habitacionais verticais, de modo a compatibilizá-la com a infraestrutura instalada e a geomorfologia do solo.

Foi previsto nesse Projeto de Lei o Projeto de Recuperação e Conservação da Biodiversidade das Matas, de modo a abranger remanescentes de Mata Atlântica em Camaragibe (art. 65): I - Matas do Flamengo e Matas da Propriedade de JOCUM e Privê Vermont, Matas de Borracho, resquícios de mata do Sítio do Mesquita; II - Cobertura vegetal e remanescente de Mata Atlântica na zona de preservação de mananciais – ZPM e zona de conservação ambiental (ZCA), ambas na área de transição rural-urbana. Foram previstas como ações desse projeto (art. 66): I - criar corredores ecológicos para conectar as áreas do remanescente de Mata Atlântica em qualquer estágio de regeneração das matas, bem como para interligar as unidades de paisagem do município com as dos municípios vizinhos; II - realizar estudos e diagnósticos com o objetivo de categorizar as Unidades de Conservação existentes no município para atender à Lei Federal 9.985/2000 (SNUC); III - recuperar as áreas degradadas no interior das unidades municipais com potencial ambiental; IV - garantir a utilização do ICMS socioambiental como instrumento de ampliação da participação do município na conservação ambiental do Estado e como incremento da receita municipal; V - recuperar as áreas degradadas de massas de vegetação do município; VI - elaborar e implantar um plano de vegetação e arborização urbana, bem como de reflorestamento da mata ciliar dos rios Capibaribe e Camaragibe; VIII - promover a participação da sociedade, do Conselho do Meio Ambiente, COMMAC, demais conselhos e unidades escolares nos projetos/programas ambientais.

Outro projeto previsto nesse Projeto de Lei foi o Projeto de Estruturação e Ordenamento Urbano (Art. 78), que tem dentre suas diretrizes: fortalecer o controle do uso e ocupação do solo no Município, especificamente na Macrozona de Proteção Ambiental (MPA); e incentivar parcerias com os órgãos fiscalizadores do Estado, em especial a CPRH e o CIPOMA, no combate à degradação ambiental, principalmente na ZPM e na ZPP;



Foi previsto também o Plano de Urbanização e Regularização Fundiária das ZEIS e NEIS, que tem como objetivo promover a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários (art.83), como também o Plano de Urbanização e Regularização de Loteamentos Clandestinos ou Irregulares (art. 84), importantes para a regularização e para a garantia do direito à moradia, também na área de transição rural-urbana.

Como parte da área de transição rural-urbana está localizada na ZUC-2, foram previstos alguns instrumentos de indução ao desenvolvimento, como o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios de imóveis urbanos não-edificados, subutilizados ou não-utilizados e a aplicação de alíquotas progressivas na cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); apesar dessa zona não contar com condições adequadas de infra-estrutura e esses instrumentos terem o propósito de induzir a ocupação de áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos, mais aptas para urbanizar ou povoar, o que evitará a retenção especulativa dos imóveis e a pressão da expansão horizontal na direção de áreas não-servidas de infra-estrutura ou frágeis, sob o ponto de vista ambiental. Para essa zona existe a possibilidade de realização de uma operação urbana consorciada cujo objetivo é alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (art. 105). As operações consorciadas para as áreas de transição rural-urbana irão requerer esforços para a articulação dos diversos investimentos públicos e privados. Talvez seja mais viável para essas áreas de Camaragibe operações de menor porte, que envolvam empreendedores comerciais e de serviços, agentes imobiliários, moradores, granjeiros e o poder público. Poderiam ser utilizadas também para a viabilização de condomínios residenciais.

Outro importante instrumento, o Direito de Preempção, poderá ser utilizado em todo o município quando o poder público necessitar de áreas para, dentre outras coisas, a constituição de reserva fundiária; o ordenamento e direcionamento da expansão urbana. Para as áreas de transição rural-urbana, se se leva em conta o processo de transformação do rural em urbano, ou as áreas retidas de modo especulativo, esse instrumento pode auxiliar no processo de planejamento, visando, principalmente, ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana.



Quanto aos instrumentos de gestão democrática, foi previsto o Estudo de Impacto de Vizinhança, que será aplicado a todo o município, com objetivo de conhecer os efeitos positivos ou negativos de empreendimento ou atividade, os quais possam comprometer o funcionamento da cidade ou a qualidade de vida da população local próxima ao empreendimento (art. 118). Contudo, esse instrumento só terá efetividade a partir de Lei Municipal específica, que definirá os critérios de enquadramento de empreendimentos e atividades, privados ou públicos, situados em área urbana, e dependerá de sua elaboração a obtenção das licenças e/ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. Quando se considera a histórica inadimplência e ineficácia do poder público em relação ao controle urbano, o EIV é um instrumento poderá ser útil às áreas de transição rural-urbana, caso a população se aproprie dele.

A gestão democrática das políticas urbano-ambientais do Município de Camaragibe utiliza os seguintes instrumentos (art. 124): Conselho da Cidade e Habitação de Camaragibe; Conselho de Meio Ambiente de Camaragibe (COMMAC); Conselho de Trânsito e Transporte; Conferências da Cidade, Conferências de Meio Ambiente, Conferências de Trânsito e Transportes; Fórum da Cidade; Audiências e consultas públicas; Iniciativa popular de projeto de Lei. Como consta no § 2º *“a participação da população será assegurada por meio do Conselho da Cidade e Habitação de Camaragibe, integrado aos conselhos setoriais de Meio Ambiente, Trânsito e Transporte, além de debates, audiências, consultas públicas e conferências.”* Dentre as diretrizes para a gestão democrática do Plano Diretor (art. 126), uma se destaca para a área de transição rural-urbana: a cooperação com os governos federal, estadual e com os municípios da Região Metropolitana e da região de Aldeia, no processo de planejamento e gestão das questões de interesse comum.

Não há garantias que os agentes que usam e ocupam as áreas de transição rural-urbana terão seus interesses representados nessas diversas instâncias. Contudo, a ênfase integração setorial é importante para que seja ampliado o universo de questões a serem debatidas, possibilitando a superação de visões localistas. De modo geral, o Projeto de Lei do Plano Diretor de Camaragibe não traz inovações, prevê quase todos os instrumentos de Política Urbana contidos no Estatuto da Cidade, mesmo que alguns tenham regulamentação prevista para lei específica. Sua efetividade - na direção do cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade dependerá do processo de gestão, que poderá ser democrático a



partir das instâncias de participação previstas. Outras questões específicas, para além do zoneamento e de alguns parâmetros, relativas à área de transição rural-urbana, só poderão vir à tona a partir de projetos e do próprio processo de gestão democrática.



### REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



#### LEGENDA

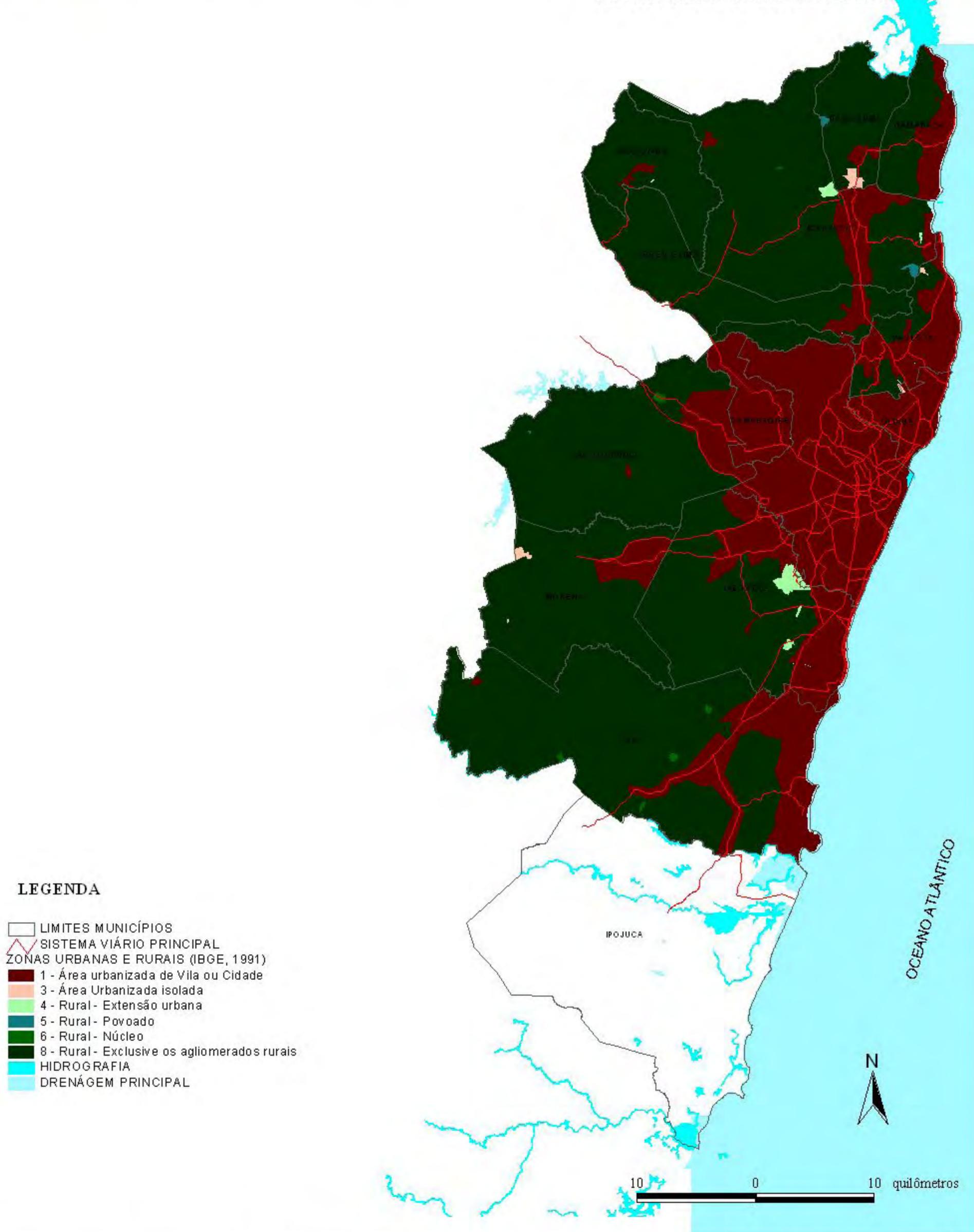
- LIMITES MUNICÍPIOS
- METRÔ
- RODOVIAS
- SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL
- HIDROGRAFIA
- DRENAGEM PRINCIPAL
- INSTITUCIONALIZAÇÃO RM RECIFE**
- RM INSTITUCIONALIZADA EM 1973
- MUNICÍPIO EMANCIPADO EM 1982
- MUNICÍPIO EMANCIPADO EM 1993
- MUNICÍPIO EMANCIPADO EM 1995







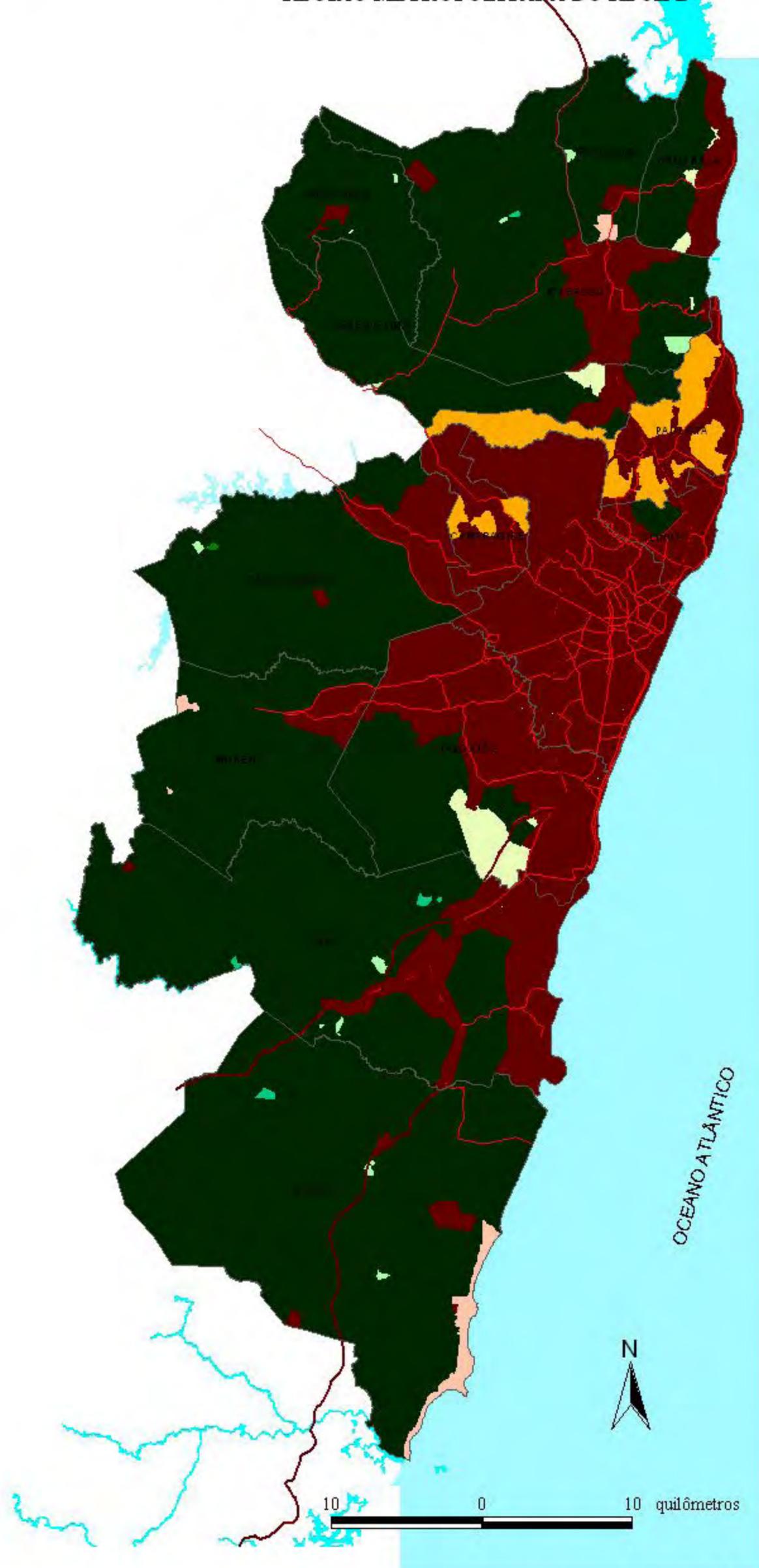
### REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE





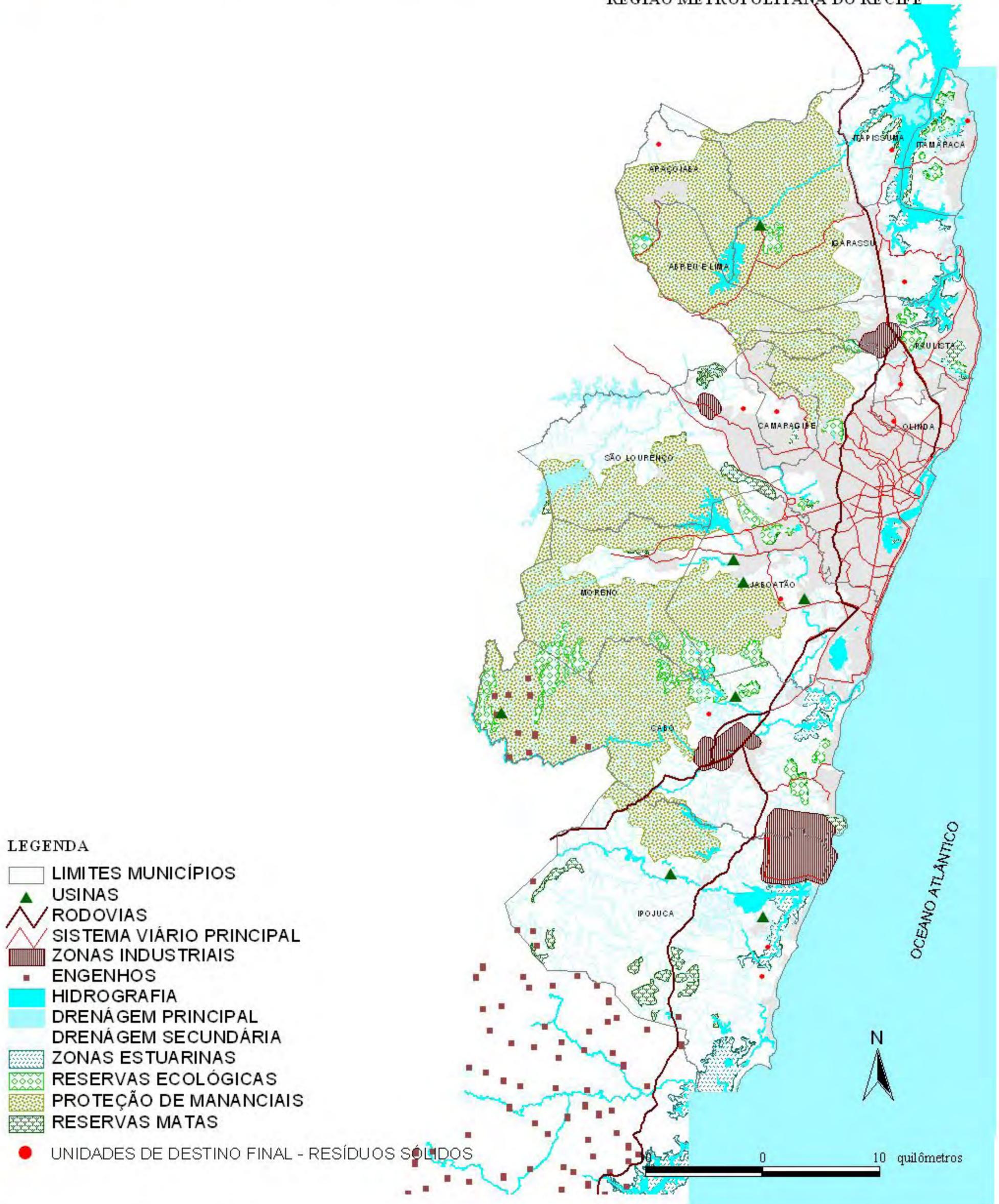
REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

- LEGENDA**
- LIMITES MUNICÍPIOS
  - ▬ RODOVIAS
  - ▬ SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL
  - ZONAS URBANAS E RURAIS (IBGE 2000)
  - 1 - Área urbanizada de Vila ou Cidade
  - 2 - Área Não Urbanizada de Vila ou Cidade
  - 3 - Área Urbanizada isolada
  - 4 - Rural - Extensão urbana
  - 5 - Rural - Povoado
  - 6 - Rural - Núcleo
  - 7 - Rural - Outros Aglomerados
  - 8 - Rural - Exclusivo os aglomerados rurais
  - HIDROGRAFIA
  - DRENAGEM PRINCIPAL



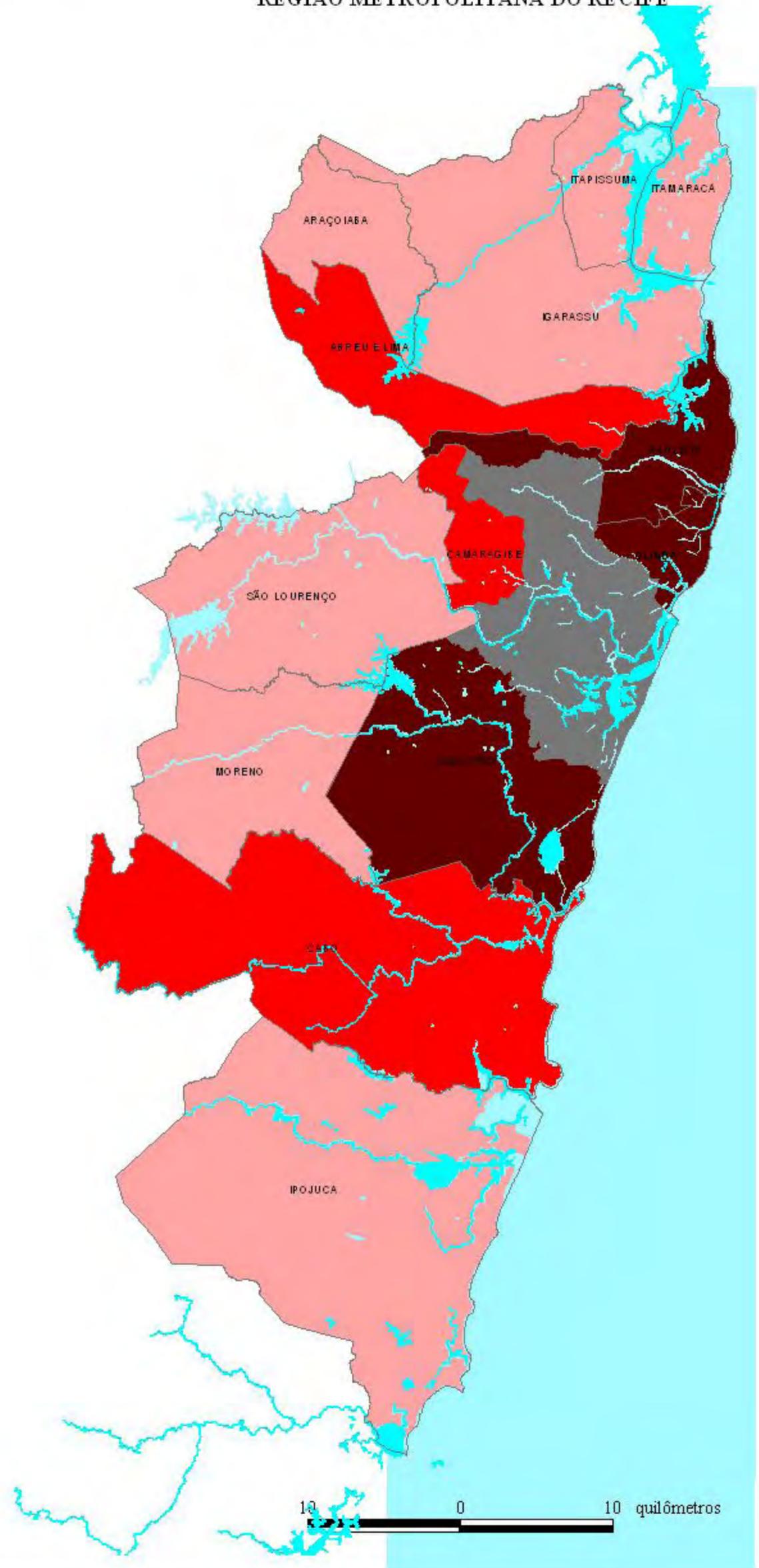


### REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE





### REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



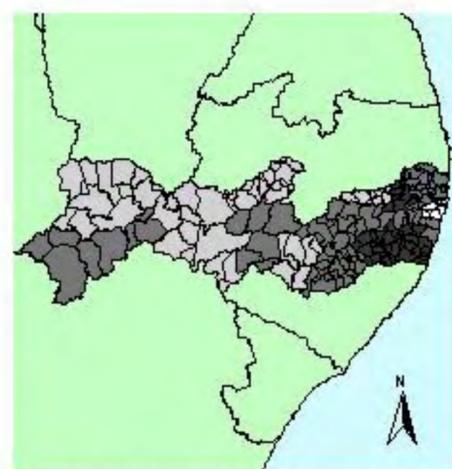
#### LEGENDA

-  LIMITES MUNICÍPIOS
-  HIDROGRAFIA
-  DRENAGEM PRINCIPAL
- INSTITUCIONALIZAÇÃO RM RECIFE**
-  ALTA
-  MEDIA
-  MUITO ALTA
-  POLO





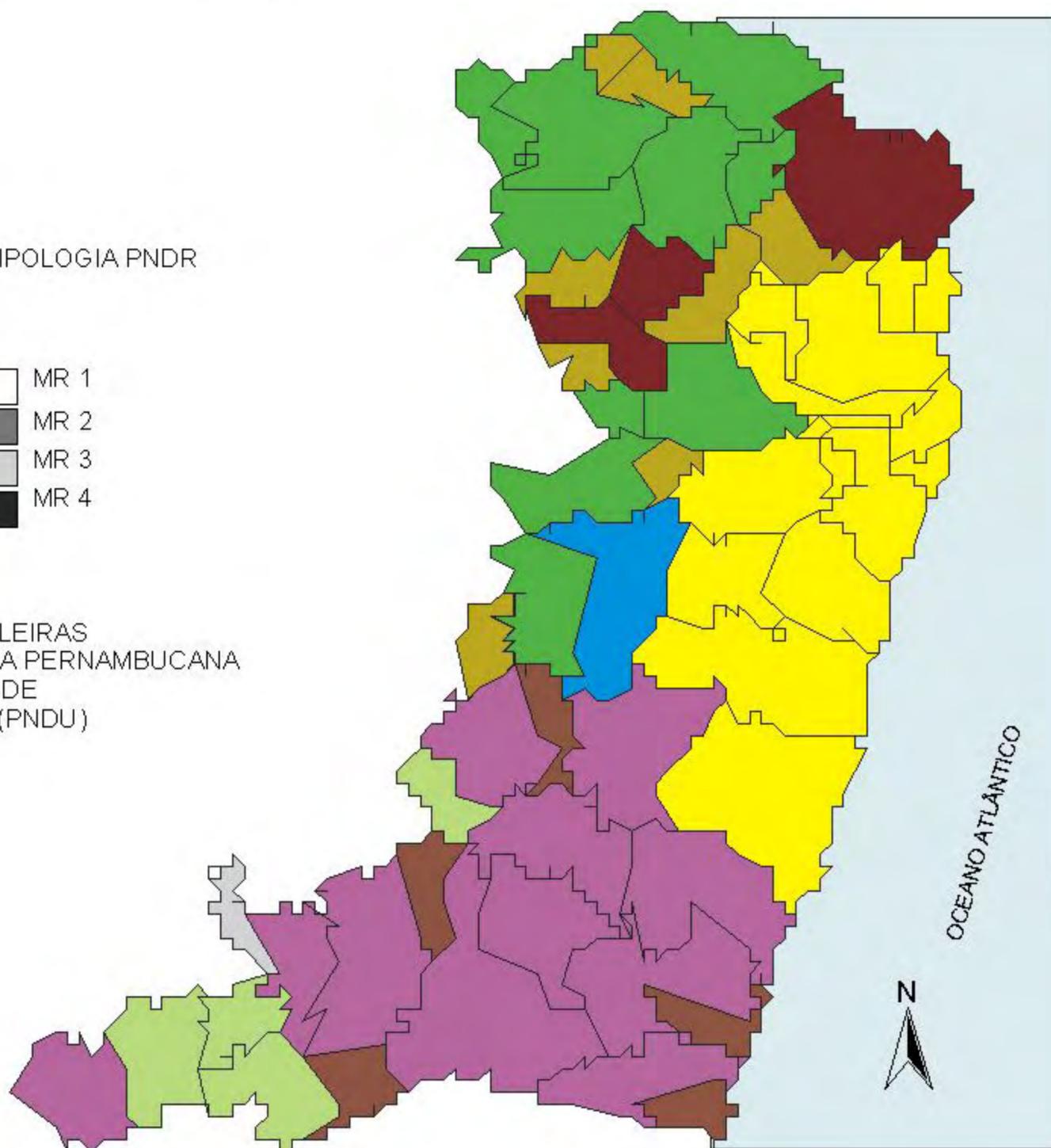
TIPOLOGIA DAS CIDADES BRASILEIRAS MUNICIPIOS DA REGIÃO DA MATA PERNAMBUCANA  
POR TIPO DE CIDADES - PROPOSTA PNDU



TIPOLOGIA PNDU

- MR 1
- MR 2
- MR 3
- MR 4

TIPOLOGIA DAS CIDADES BRASILEIRAS  
MUNICIPIOS DA REGIÃO DA MATA PERNAMBUCANA  
POR TIPO DO PLANO NACIONAL DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDU)



ZONA DA MATA E RM RECIFE PE

## Tipos de cidades

- Tipo 2 - Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do norte e nordeste
- Tipo 4 - Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste
- Tipo 7 - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social
- Tipo 8- Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social
- Tipo 11- Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana
- Tipo 16 - Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
- Tipo 18 - Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica
- Tipo 19 - Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica



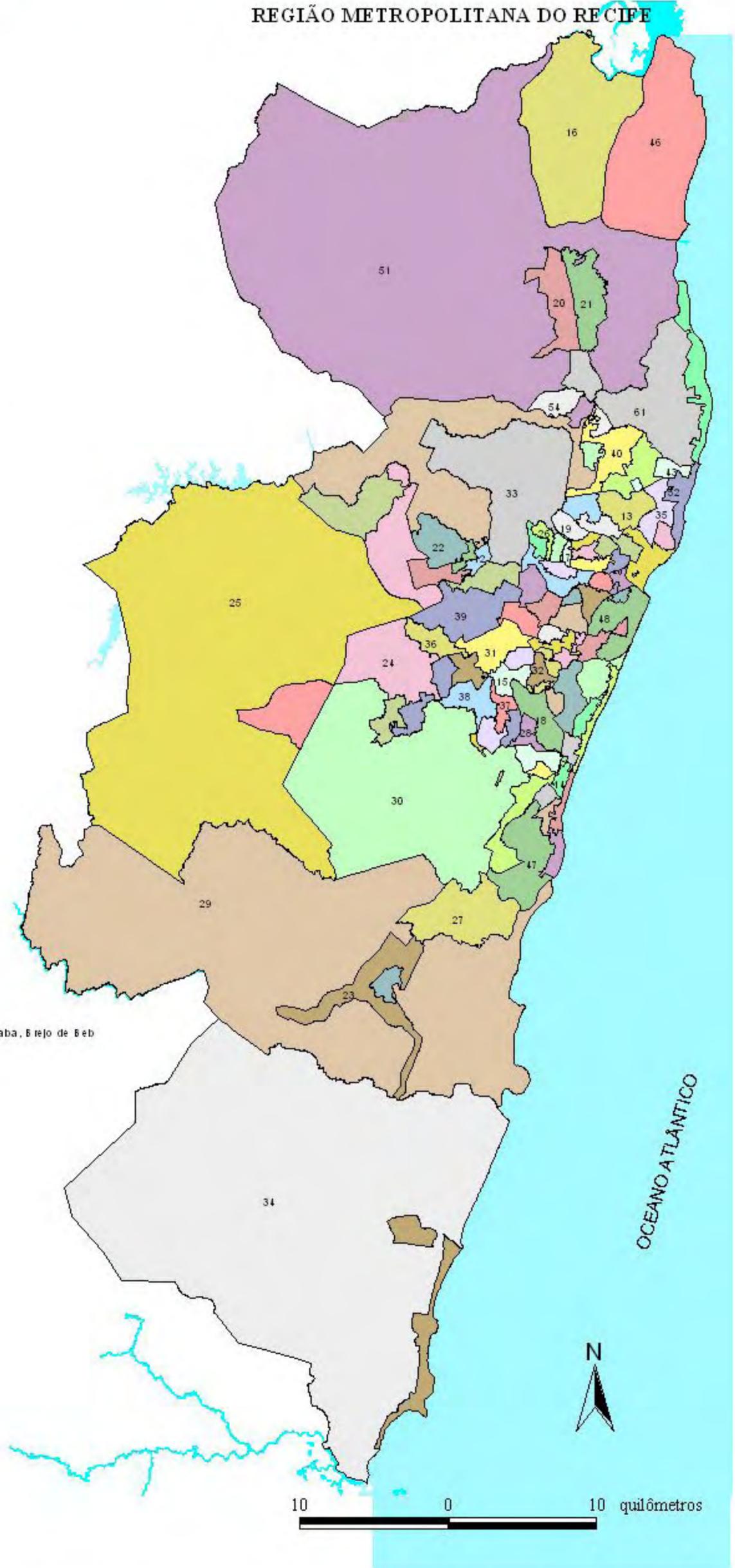
**LEGENDA**

**REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE**

**ACAT EM 2000 (IBGE 2000)**

- 1 - Abreu e Lima - Centro
- 10 - Camaragibe - Tumbale Celso
- 11 - Paulista - Paratibe, PEO 18
- 12 - Igarassu - Centro, Cruz de Rebouças
- 13 - Igarassu - Cruz de Rebouças
- 14 - Igarassu - Três Ladeiras, Arassolaba, Abreu e Lima - área Rural
- 15 - Itamaracá
- 16 - Jaboatão dos Guararapes - Floresta
- 17 - Jaboatão dos Guararapes - Jaboatão Centro, Vila Rica
- 18 - Jaboatão dos Guararapes - Santo Aleixo
- 19 - Jaboatão dos Guararapes - Marcos Freire, Miribea
- 2 - Abreu e Lima - Caetés
- 20 - Jaboatão dos Guararapes - Cavaleiro
- 21 - Jaboatão dos Guararapes - Curado
- 22 - Jaboatão dos Guararapes - Sotóplia
- 23 - Jaboatão dos Guararapes - UR 6 e UR 11
- 24 - Jaboatão dos Guararapes - Jardim Jordão
- 25 - Jaboatão dos Guararapes - Monte Guararapes
- 26 - Jaboatão dos Guararapes - Miribea Vila, Comportas, Zona Rural
- 27 - Jaboatão dos Guararapes - Prazeres, Estrada da Batalha, Av. Dr. Jélio Maranhão
- 28 - Jaboatão dos Guararapes - Piedade, Orla
- 29 - Jaboatão dos Guararapes - Prazeres, Castelo Seco
- 3 - Cabo de Santo Agostinho - Centro, Colab
- 30 - Jaboatão dos Guararapes - Piedade, Artaxa
- 31 - Jaboatão dos Guararapes - Lagoa Olho D'água
- 32 - Jaboatão dos Guararapes - Candeias, Orla
- 33 - Jaboatão dos Guararapes - Piedade, Massangara
- 34 - Moreno - Centro
- 35 - Orla - Bairro Novo, Casa Calada, Jardim Atafio
- 36 - Orla - Petrópolis
- 37 - Orla - Gradalipe, Tj. RO, Britirica e Farol
- 38 - Orla - Varadouro, Sítio Novo, Vila Poplar
- 39 - Orla - Agrazinha, Caixa d'água
- 4 - Cabo - Claricea, Maritíle PE 60
- 40 - Orla - 2ª Perimetral, Zona Rural
- 41 - Orla - Águas Compridas, Passarinho
- 42 - Orla - Jardim Frágoso
- 43 - Orla - Rio Doce
- 44 - Paulista - Centro
- 45 - Paulista - Jardim Paulista, Arthur Leodgrea
- 46 - Paulista - Frágoso, Maracajape I
- 47 - Paulista - Jainga, Coice Ição, Maria Fátima
- 48 - Paulista - Engenho Maracajape
- 49 - Recife - ZEIS Santo Amaro, João de Barros
- 5 - Cabo de Santo Agostinho - Jussaraí, área Rural, Litoral
- 50 - Recife - Boa Vista, Soledade, Ilha do Leite, Passarinho
- 51 - Recife - ZEIS Coque, Coelhos
- 52 - Recife - Campo Grande
- 53 - Recife - Rosarinho, Exercitilada, Hipódromo, Posto de Parada
- 54 - Recife - ZEIS Ilha do Joazeiro
- 55 - Recife - Cajueiro, Porto da Madalena
- 56 - Recife - Alto do pasqual, Alto de Santa Teresinha
- 57 - Recife - Beberibe, Lúcia do Tiro
- 58 - Recife - Beberibe, Dois Unidos
- 59 - Recife - Derby, Graças, Jaqueta
- 6 - Cabo - Ponta dos Cavalhos, Pontezinha
- 60 - Recife - Tamarizeta, Pararamirim, Santana, Casa Forte
- 61 - Recife - Casa Amarela, Alto do Mauda, Alto Santa Isabel e Estrada do Arraial
- 62 - Recife - Morro da Coice Ição, Alto José Bonifácio
- 63 - Recife - Água Fria, Arruda, Mangabeira, Alto José, do Piquito e Bomba do Hemetério
- 64 - Recife - Vasco da Gama
- 65 - Recife - Nova Descoberta
- 66 - Recife - Macaxeira, Corrego do Galpapo
- 67 - Recife - Grabilraba, Bola na Rede, Estrada de Macacos, Dois Irmãos, Brejo da Grabilraba, Brejo de Beb
- 68 - Recife - Torre
- 69 - Recife - Madalena, Ilha do Retiro, Prado
- 7 - Camaragibe - Vila da Fabrica
- 70 - Recife - Cordeiro
- 71 - Recife - Ipitanga
- 72 - Recife - Torres, Engenho do Meio
- 73 - Recife - Varzea, O Madeiraleira
- 74 - Recife - Caxangá, UR 7, ZEIS Rosa Selragem
- 75 - Recife - Zelis Afogados, Vila São Miguel
- 76 - Recife - ZEIS Mangueira e Mostardinha
- 77 - Recife - São Martin
- 78 - Recife - Areias
- 79 - Recife - Jequiá
- 8 - Camaragibe - Jardim Primavera
- 80 - Recife - Jardim São Paulo
- 81 - Recife - Barro
- 82 - Recife - Curado, Saquinho, Totó
- 83 - Recife - ZEIS Pina, Brasília Teimosa
- 84 - Recife - Boa Viagem, Orla
- 85 - Recife - Boa Viagem, Sotóplia
- 86 - Recife - Boa Viagem, Setúbal
- 87 - Recife - Imbiribeira
- 88 - Recife - IPSEP
- 89 - Recife - Ibitira, Vila do Sesi
- 9 - Camaragibe - Alberto Mala
- 90 - Recife - ZEIS Ibitira, Jordão, Alto da Jaqueta
- 91 - Recife - UR 3, UR 2, Três Carneiros, Vila dos Milagres, Pantanal
- 92 - UR 1, UR 4, UR 10, Lagoa Encantada
- 93 - Recife - São Lourenço, Centro, Tinha
- 94 - São Lourenço da Mata - Conjunto Capibaribe, São João, São Paulo
- 95 - São Lourenço da Mata - Nossa Senhora da Luz, Moreno - Bonança, Área Rural
- 96 - Ipojuca - Centro, Camela e Área Rural
- 97 - Ipojuca - Nossa Senhora da, Portão de Galinhas, Maracajape
- 98 - Itapissuma

HIDROGRAFIA  
 DRENAGEM PRINCIPAL

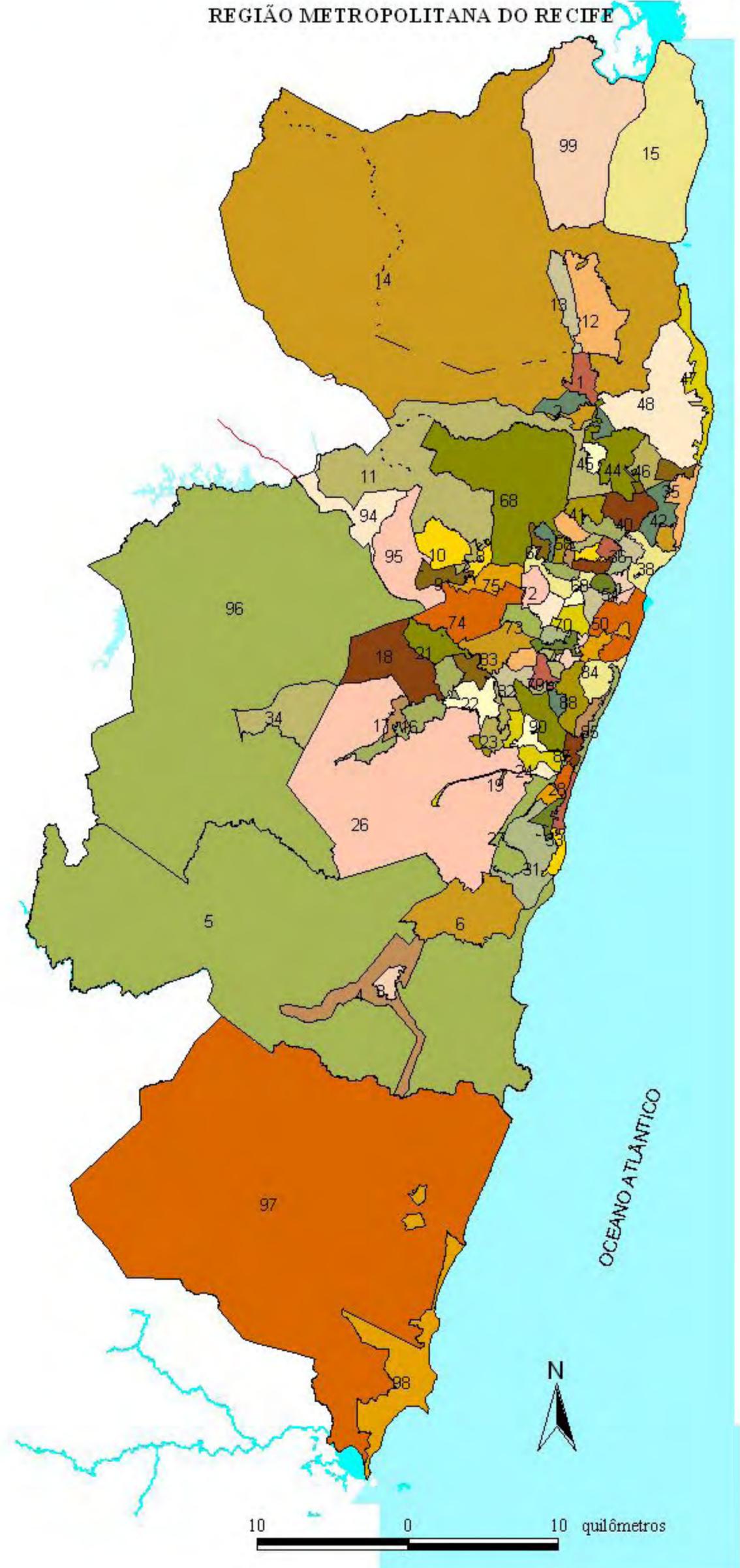




**LEGENDA**

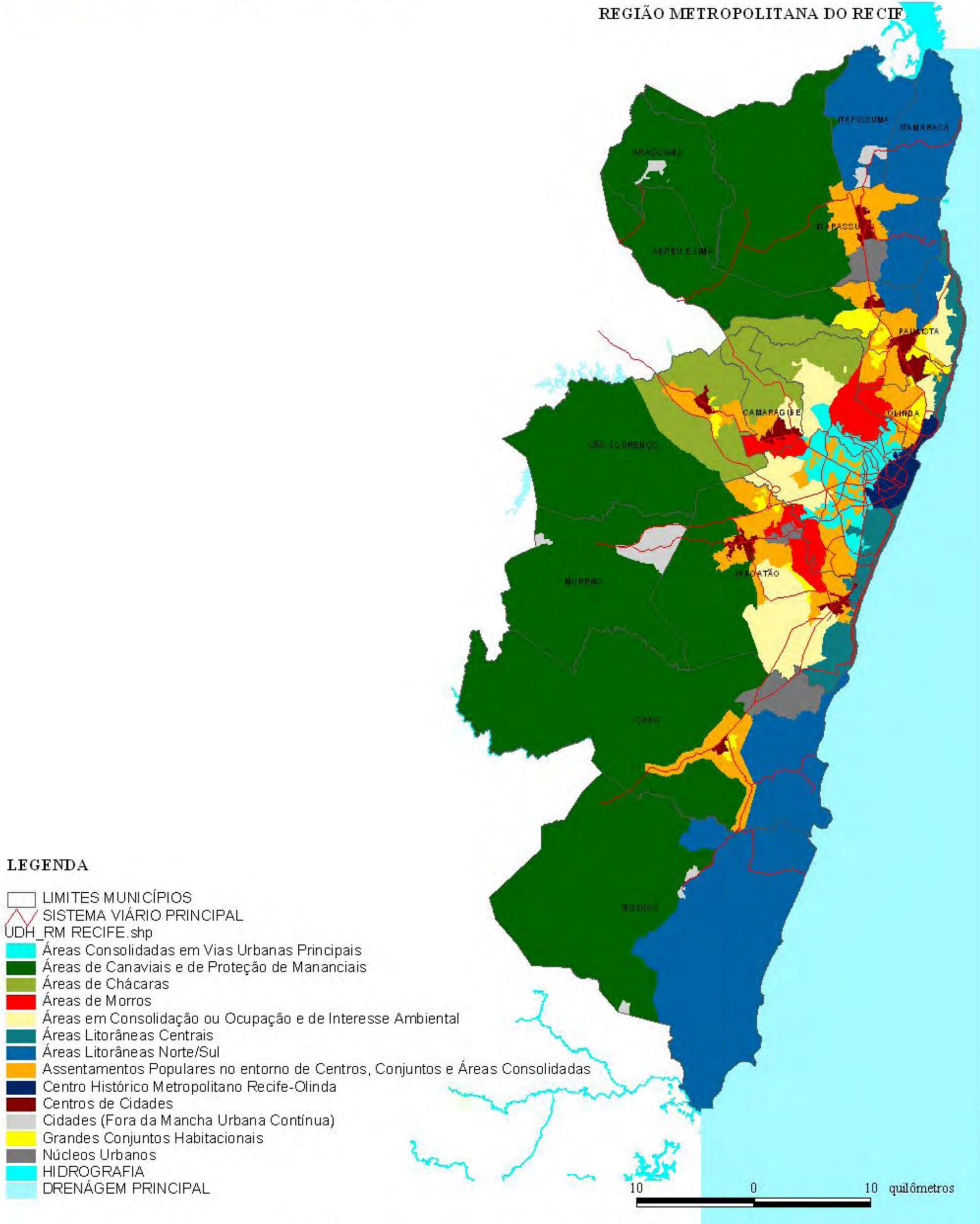
**REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE**

- 1991\_2000acat\_301007.sip  
 ACAT EM 1991 (IBGE 1991)
- 1 - Abreu e Lima - Centro
  - 10 - Camaragibe - Tumbale Celso
  - 11 - Paulista - Paulista, PE 018
  - 12 - Igarassu - Centro, Cruz de Reboças
  - 13 - Igarassu - Cruz de Reboças
  - 14 - Igarassu - Três Ladeiras, Arassolaba, Abreu e Lima - Área Rural
  - 15 - Itamaracá
  - 16 - Jaboatão dos Guararapes - Floresta
  - 17 - Jaboatão dos Guararapes - Jaboatão Centro, Vila Rica
  - 18 - Jaboatão dos Guararapes - Santo Aleixo
  - 19 - Jaboatão dos Guararapes - Marcos Freire, Miribeca
  - 2 - Abreu e Lima - Caetés
  - 20 - Jaboatão dos Guararapes - Cavaleiro
  - 21 - Jaboatão dos Guararapes - Curado
  - 22 - Jaboatão dos Guararapes - Sirocira
  - 23 - Jaboatão dos Guararapes - UR 6 e UR 11
  - 24 - Jaboatão dos Guararapes - Jardim Jordão
  - 25 - Jaboatão dos Guararapes - Monte Guararapes
  - 26 - Jaboatão dos Guararapes - Miribeca Vila, Comportas, Zona Rural
  - 27 - Jaboatão dos Guararapes - Prazeres, Estrada da Batalha, Av. Dr. João Ma
  - 28 - Jaboatão dos Guararapes - Piedade, Orla
  - 29 - Jaboatão dos Guararapes - Prazeres, Cajeteiro Seco
  - 3 - Cabo de Santo Agostinho - Centro, Colab
  - 30 - Jaboatão dos Guararapes - Piedade, Artaxa
  - 31 - Jaboatão dos Guararapes - Lagoa Olho D'água
  - 32 - Jaboatão dos Guararapes - Candeias, Orla
  - 33 - Jaboatão dos Guararapes - Piedade, Massangarã
  - 34 - Moreno - Centro
  - 35 - Orlada - Bairro Novo, Casa Calada, Jardim Atlântico
  - 36 - Orlada - Petrópolis
  - 37 - Orlada - Guadalupe, T5, R0, Britos e Fariol
  - 38 - Orlada - Varadouro, Sítio Novo, Vila Popular
  - 39 - Orlada - Agualuzia, Caixa d'água
  - 4 - Cabo - Claricea, Marití - PE 60
  - 40 - Orlada - 2 Perimetral, Zona Rural
  - 41 - Orlada - Agtas Compridas, Passarinho
  - 42 - Orlada - Jardim Frágoso
  - 43 - Orlada - Rio Doce
  - 44 - Paulista - Centro
  - 45 - Paulista - Jardim Paulista, Arthur Ludgren
  - 46 - Paulista - Frágoso, Maragatapé I
  - 47 - Paulista - Jainga, Coqueão, Maria Fátima
  - 48 - Paulista - Engenho Maragatapé
  - 49 - Recife - ZEIS Santo Amaro, João de Barros
  - 5 - Cabo de Santo Agostinho - Jissaraí, Área Rural, Litoral
  - 50 - Recife - Boa Vista, Soledade, Ilha do Leite, Passarinho
  - 51 - Recife - ZEIS Coque, Coelhos
  - 52 - Recife - Campo Grande
  - 53 - Recife - Rosarinho, Escrezilhada, Hipódromo, Posto de Parada
  - 54 - Recife - ZEIS Ilha do Joazeiro
  - 55 - Recife - Cajeteiro, Porto da Madalena
  - 56 - Recife - Alto do pasqual, Alto de Santa Teresinha
  - 57 - Recife - Beberibe, Lúcia do Tiro
  - 58 - Recife - Beberibe, Dols Uílios
  - 59 - Recife - Derby, Graças, Jaqueta
  - 6 - Cabo - Ponte dos Cavalinhos, Portezinha
  - 60 - Recife - Tamarizela, Panamirim, Santana, Casa Forte
  - 62 - Recife - Casa Amarela, Alto do Manda, Alto Santa Isabela, Estrada do Arr
  - 63 - Recife - Morro da Coqueão, Alto José Bonifácio
  - 64 - Recife - Água Fria, Arruda, Mangabeira, Alto José do Pláto e Bomba do Hé
  - 65 - Recife - Vasco da Gama
  - 66 - Recife - Nova Descoberta
  - 67 - Recife - Macaxeira, Corrego do Galpapo
  - 68 - Recife - Guabiraba, Bola na Rede, Estrada de Macacos, Dols Imãos, Brejo
  - 69 - Recife - Torre
  - 7 - Camaragibe - Vila da Fábica
  - 70 - Recife - Madalena, Ilha do Retiro, Prado
  - 71 - Recife - Cordeliro
  - 72 - Recife - Iptinga
  - 73 - Recife - Torres, Engenho do Melo
  - 74 - Recife - Várzea, Cidade Universitária
  - 75 - Recife - Caxangá, UR 7, ZEIS Rosa Selragem
  - 76 - Recife - Zelis Afogados, Vila São Miguel
  - 77 - Recife - ZEIS Margareta e Mustardinha
  - 78 - Recife - São Martin
  - 79 - Recife - Areias
  - 8 - Camaragibe - Jardim Primavera
  - 80 - Recife - Jequiá
  - 81 - Recife - Jardim São Paulo
  - 82 - Recife - Barro
  - 83 - Recife - Curado, Saquinho, Toto
  - 84 - Recife - ZEIS Pina, Brasília Teimosa
  - 85 - Recife - Boa Viagem, Orla
  - 86 - Recife - Boa Viagem, Shopping
  - 87 - Recife - Boa Viagem, Setúbal
  - 88 - Recife - Imbiribeira
  - 89 - Recife - IPSEP
  - 9 - Camaragibe - Alberto Mala
  - 90 - Recife - Ibirá, Vila do Sesi
  - 91 - Recife - ZEIS Ibirá, Jordão, Alto da Jaqueta
  - 92 - Recife - UR 3, UR 2, Três Carreiros, Vila dos Milagres, Pastoral
  - 93 - UR 1, UR 4, UR 10, Lagoa Encantada
  - 94 - Recife - São Lourenço, Centro, TEMA
  - 95 - São Lourenço da Mata - Conjunto Capibaribe, São João, São Paulo
  - 96 - São Lourenço da Mata - Nossa Senhora da Luz, Moreno - Botafoca, Área Rura
  - 97 - Ipojuca - Centro, Camélia e Área Rural
  - 98 - Ipojuca - Nossa Senhora do 3, Portão de Galinhas, Maracajé
  - 99 - Itapissuma
- SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL  
 HIDROGRAFIA  
 DRENAGEM PRINCIPAL





REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



## C 3.10 Categorias de UMDH por tipos de configuração predominante de interesse urbanístico

Fonte: Mapa Base - FIDEM, 1998 e Prefeitura do Recife - Projeto PNUD BRA 01/32 -2007

Bases de Dados: IB GE, 1980/1991/2000

Organização: Livia Miranda, 10/2007

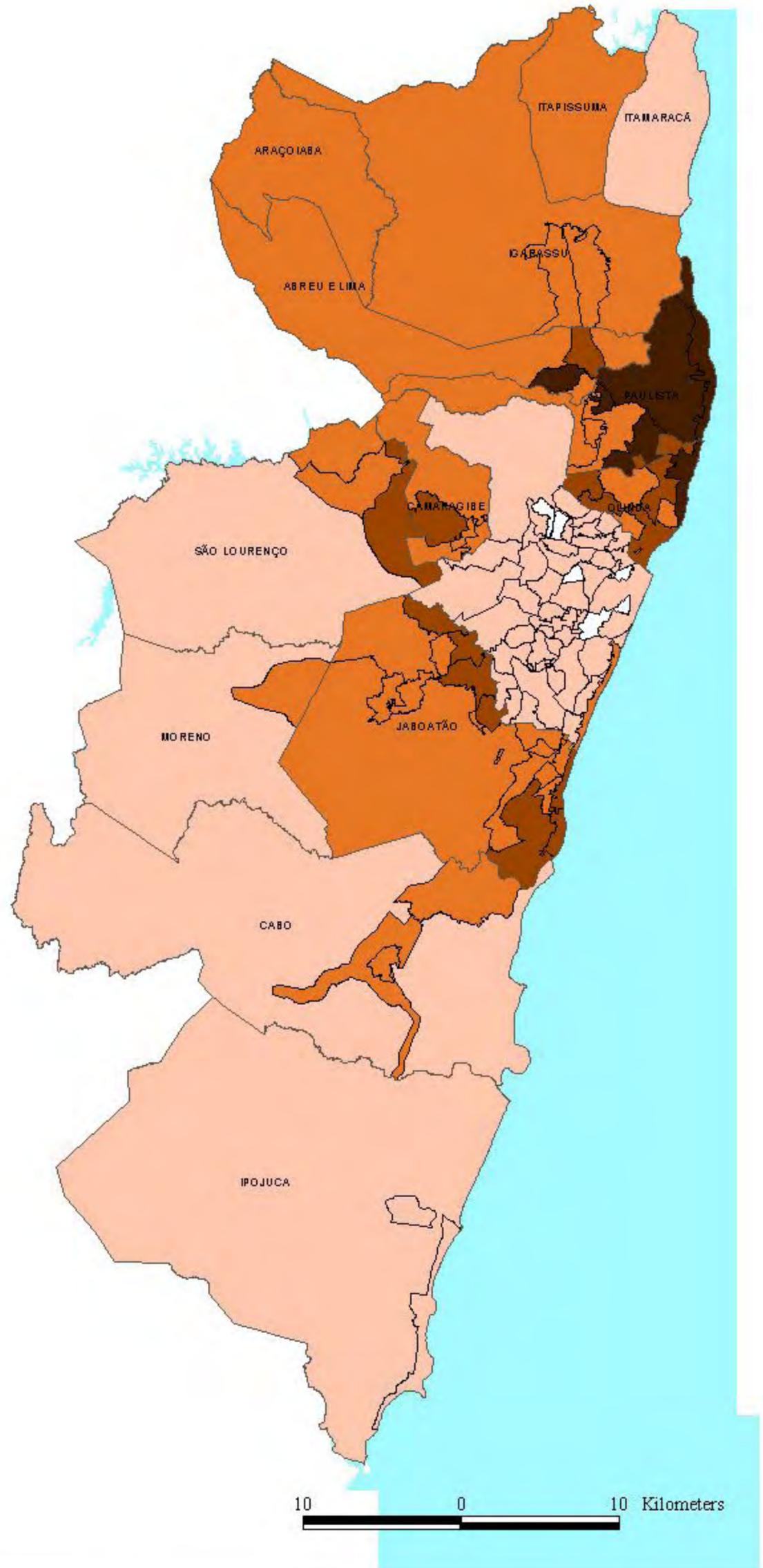
Apoio: Observatório PE de Políticas

Públicas e Práticas Socioambientais





## REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

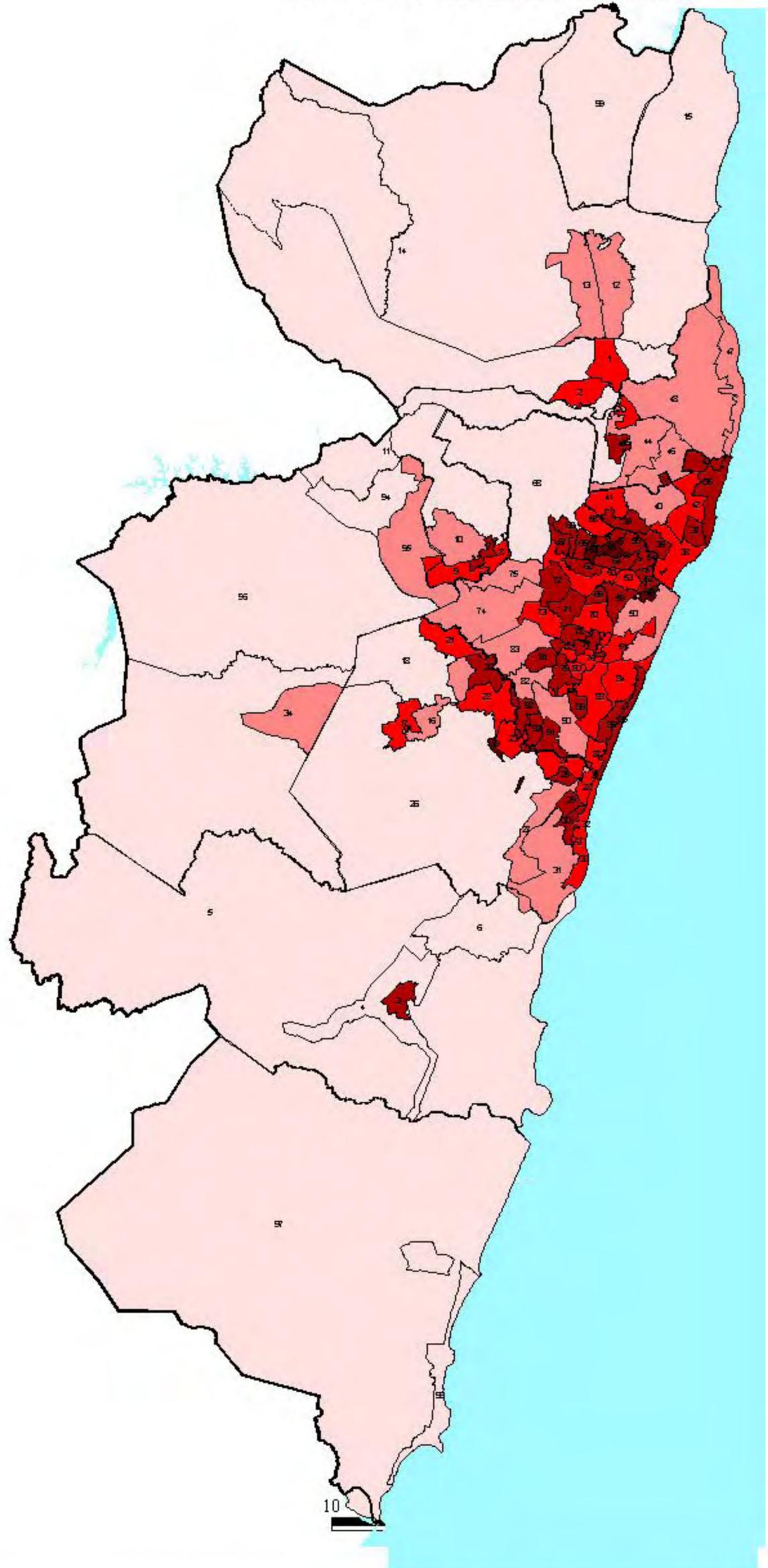


### LEGENDA

- LIMITES MUNICÍPIOS
- Trabalha ou Estuda em Outro Município da RM
- Menos de 100 pessoas
- Entre 100 e mil pessoas
- Entre mil e 5 mil pessoas
- Entre 5 mil e 10 mil pessoas
- Mais de 10 mil pessoas
- Drenagem\_principal.shp



REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



LEGENDA

- LIMITE RM RECIFE
- LIMITE MUNICÍPIOS
- DENSIDADE POPULACIONAL
- 0 - 20 hab/km<sup>2</sup>
- 20 - 50 hab/km<sup>2</sup>
- 50 - 100 hab/km<sup>2</sup>
- 100 - 200 hab/km<sup>2</sup>
- mais de 200 hab/km<sup>2</sup>
- DRENAGEM PRINCIPAL



REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

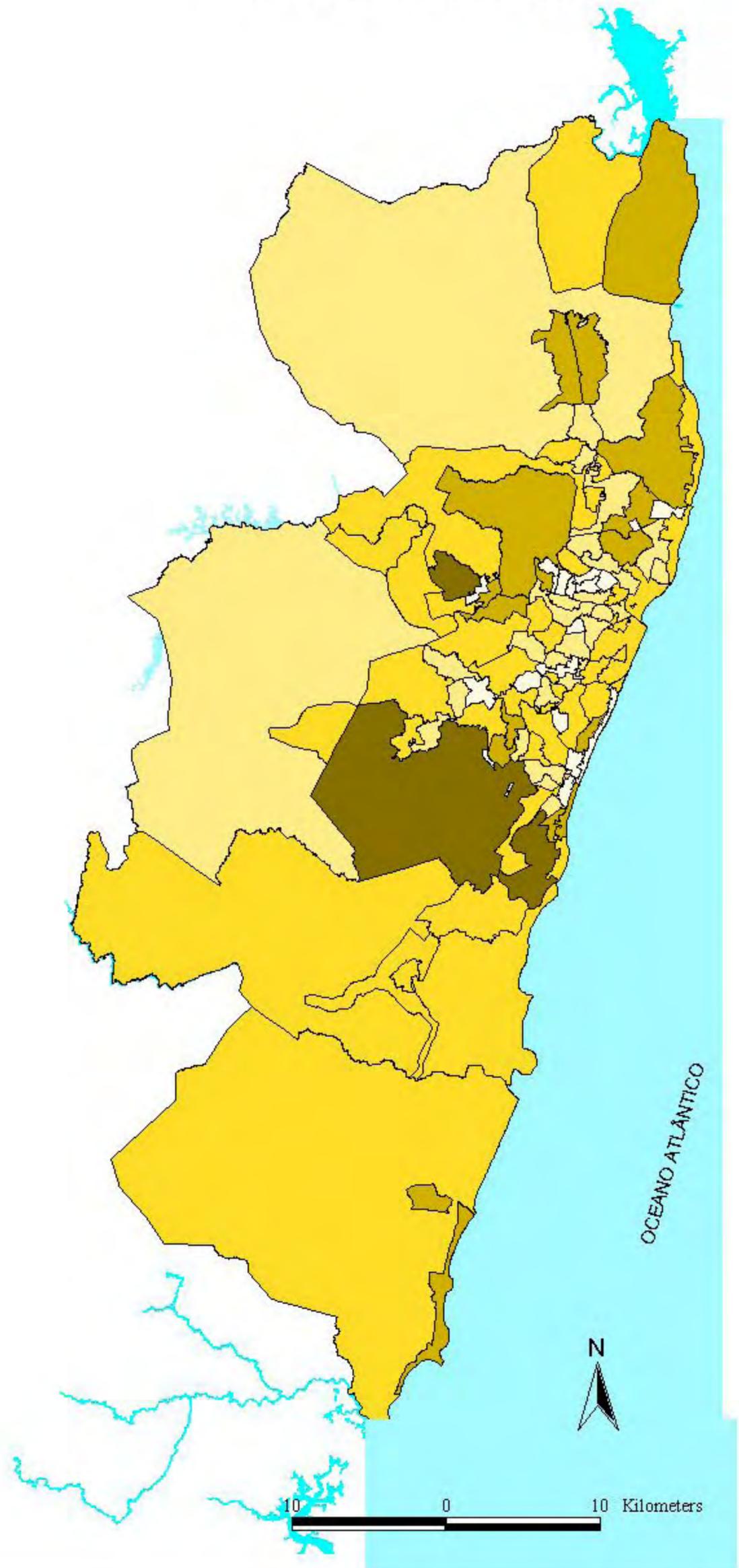
LEGENDA

2000\_rmr\_acat.shp

-  -3.0 - 0.00 ao ano
-  0.00 - 1.00 ao ano
-  1.00 - 3.00 ao ano
-  3.00 - 6.00 ao ano
-  6 - 11.29 ao ano

 HIDROGRAFIA

 DRENAGEM PRINCIPAL



# C 3.13 Taxa geométrica de crescimento na RM Recife (ACAT 19)

Fonte: Mapa Base - FIDEM, 1998 e Prefeitura do Recife - Projeto PNUD BRA 01/32 -2007

Bases de Dados: IB GE, 1980/1991/2000

Organização: Livia Miranda, 10/2007

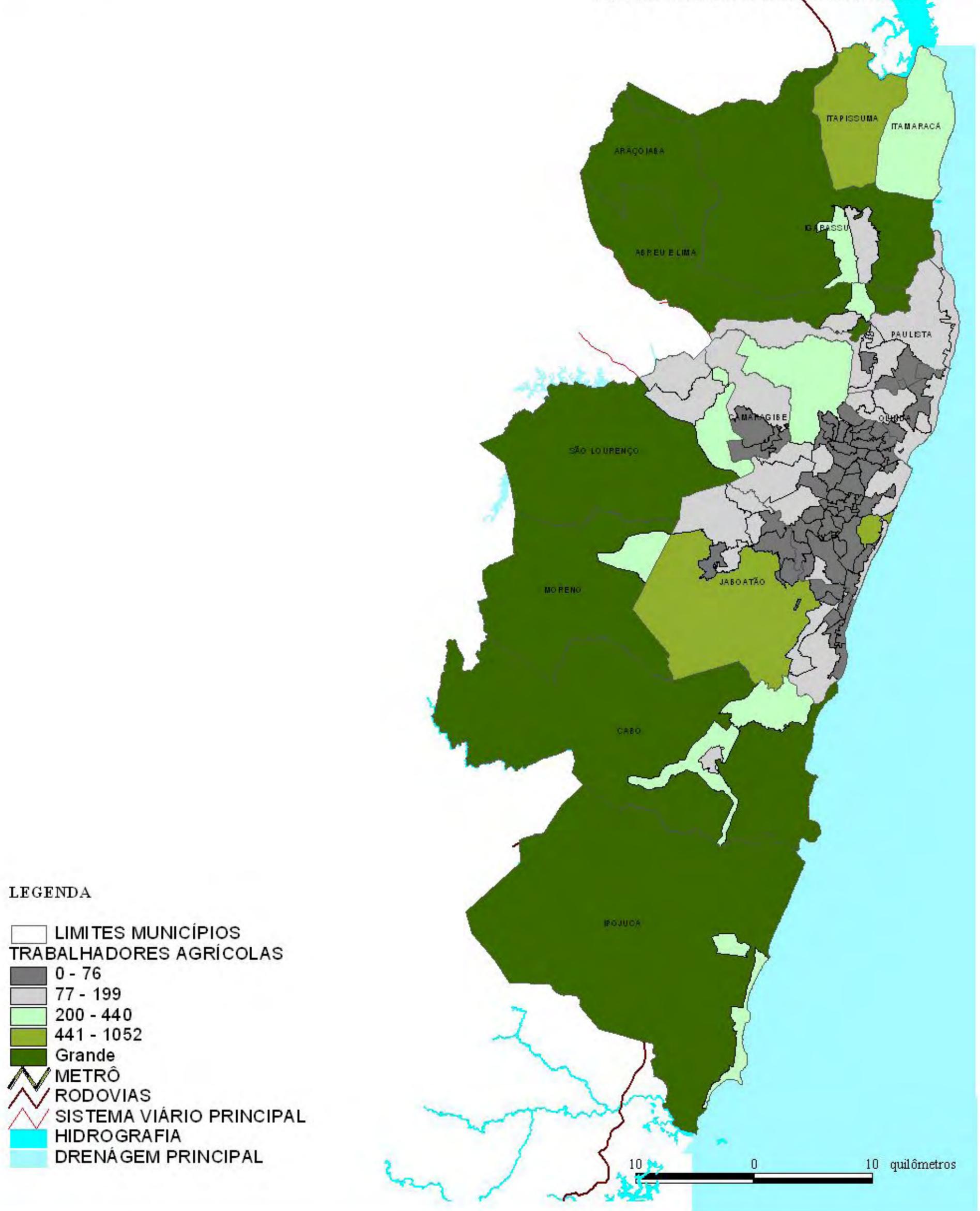
Apoio: Observatório PE de Políticas

Públicas e Práticas Socioambientais





REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



# C 1.14 Trabalhadores agrícolas na RM Recife (IBGE, 2000)

Fonte: Mapa Base - FIDEM, 1998 e Prefeitura do Recife - Projeto PNUD BRA 01/32 -2007  
Bases de Dados: IBGE, 1980/1991/2000

Apoio: Observatório PE de Políticas  
Públicas e Práticas Socioambientais

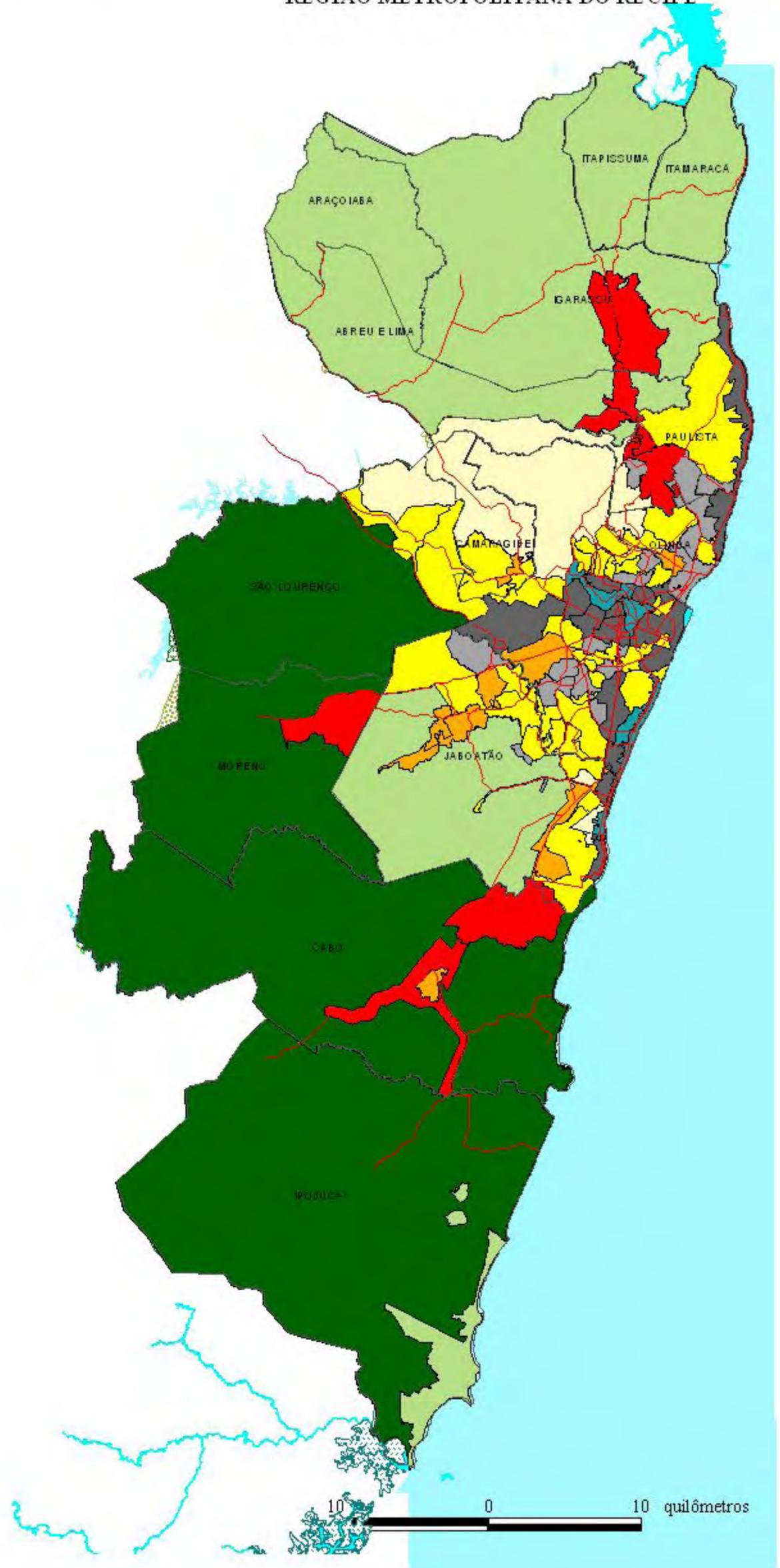




REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

LEGENDA

-  LIMITES MUNICÍPIOS
-  SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL
- CAT EM 1991 (IBGE 1991)
-  1 - Superior Médio
-  2 - Médio Superior
-  3 - Médio
-  4 - Médio Operário
-  5 - Operário
-  6 - Popular
-  7 - Popular Inferior
-  8 - Popular Agrícola
-  9 - Agrícola
-  ZONAS ESTUARINAS
-  RESERVAS ECOLÓGICAS
-  PROTEÇÃO DE MANANCIAIS
-  RESERVAS MATAS
-  HIDROGRAFIA
-  DRENAGEM PRINCIPAL
-  DRENAGEM SECUNDÁRIA



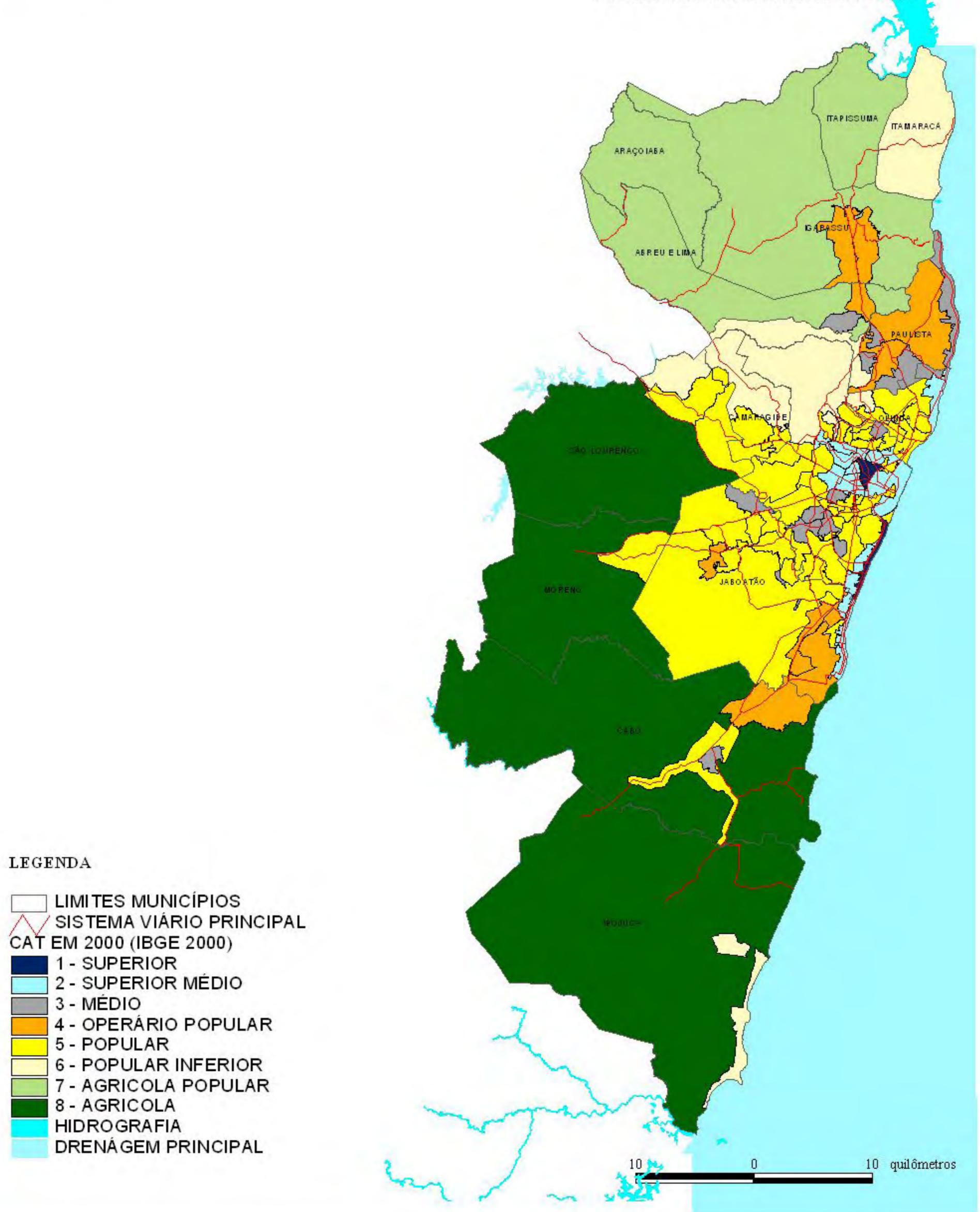
# C 3.15 Peril Socioocupacional na RM Recife (IBGE 1991)

Fonte: Mapa Base - FIDEM, 1998 e Prefeitura do Recife - Projeto PNUD BRA 01/32 -2007  
Bases de Dados: IBGE, 1980/1991/2000  
Apoio: Observatório PE de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais





REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



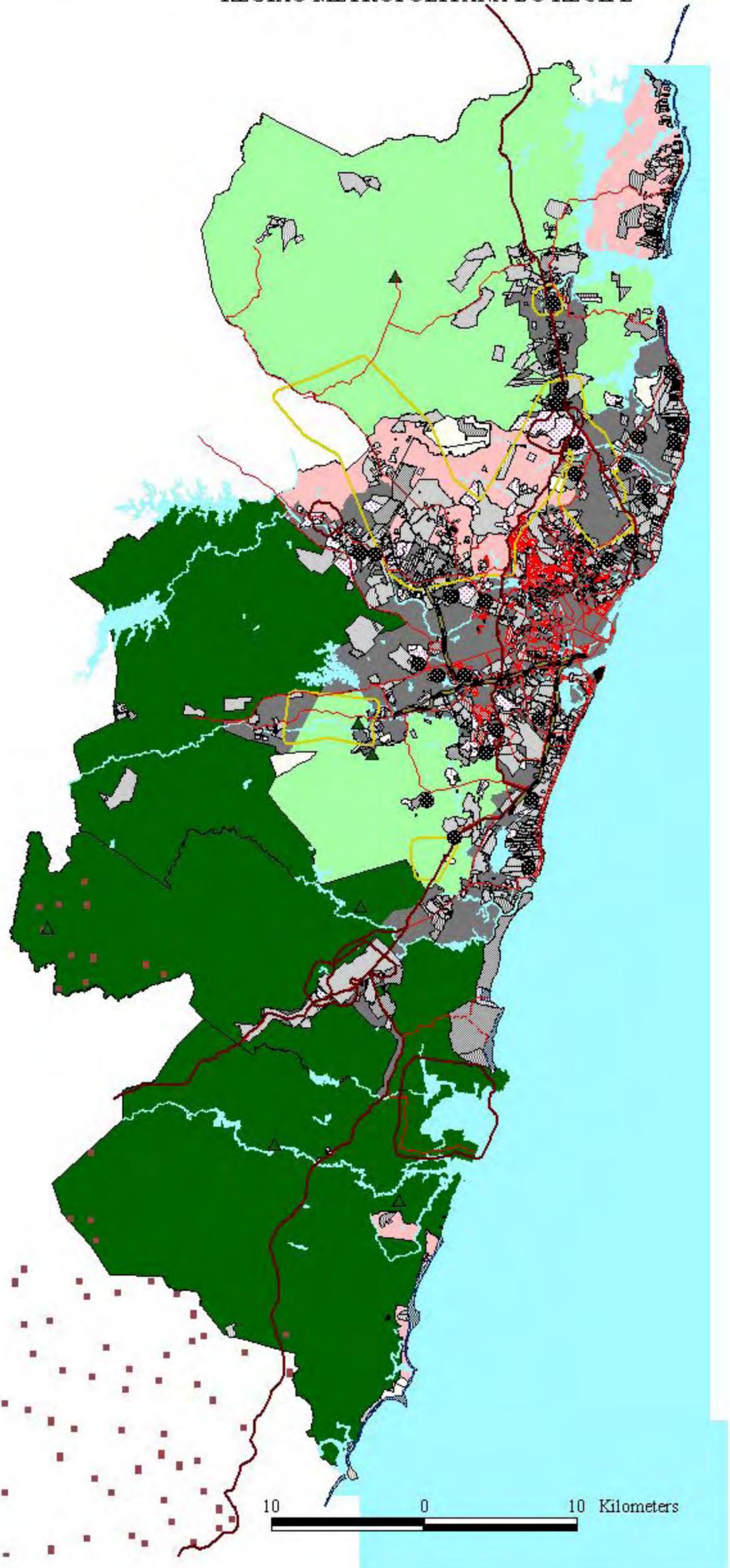
# C 3.16 Perfil Socioocupacional na RM Recife (IBGE2000)

Fonte: Mapa Base - FIDEM, 1998 e Prefeitura do Recife - Projeto PNUD BRA 01/32 -2007  
Bases de Dados: IBGE, 1980/1991/2000  
Apoio: Observatório PE de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais





REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



LEGENDA

- CONJUNTOS HABITACIONAIS
- ZONAS INDUSTRIAIS
- METRÔ
- RODOVIAS
- SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL
- SEGUNDA RESIDÊNCIA - LITORAL
- ÁREA GRANJISMO -1960
- LOTEAMENTOS: regulares
- LOTEAMENTOS: existentes antes de 1979
- LOTEAMENTOS: irregulares
- LOTEAMENTOS: clandestinos
- LOTEAMENTOS: sem classificação
- LIMITE: Areas Pobres 1988
- USINAS
- ENGENHOS
- DRENAGEM PRINCIPAL
- TIPOS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANA
- 1 - URBANO-RURAL
- 2 - PERIURBANO-RURAL
- 3 - URBANO-PERIURBANO
- 4 - URBANO

10 0 10 Kilometers

# C 3.17

## Tipologias de áreas de transição rural-urbana na RM Recife

Fonte: Mapa Base - FIDEM, 1998 e Prefeitura do Recife - Projeto PNUD BRA 01/32 -2007

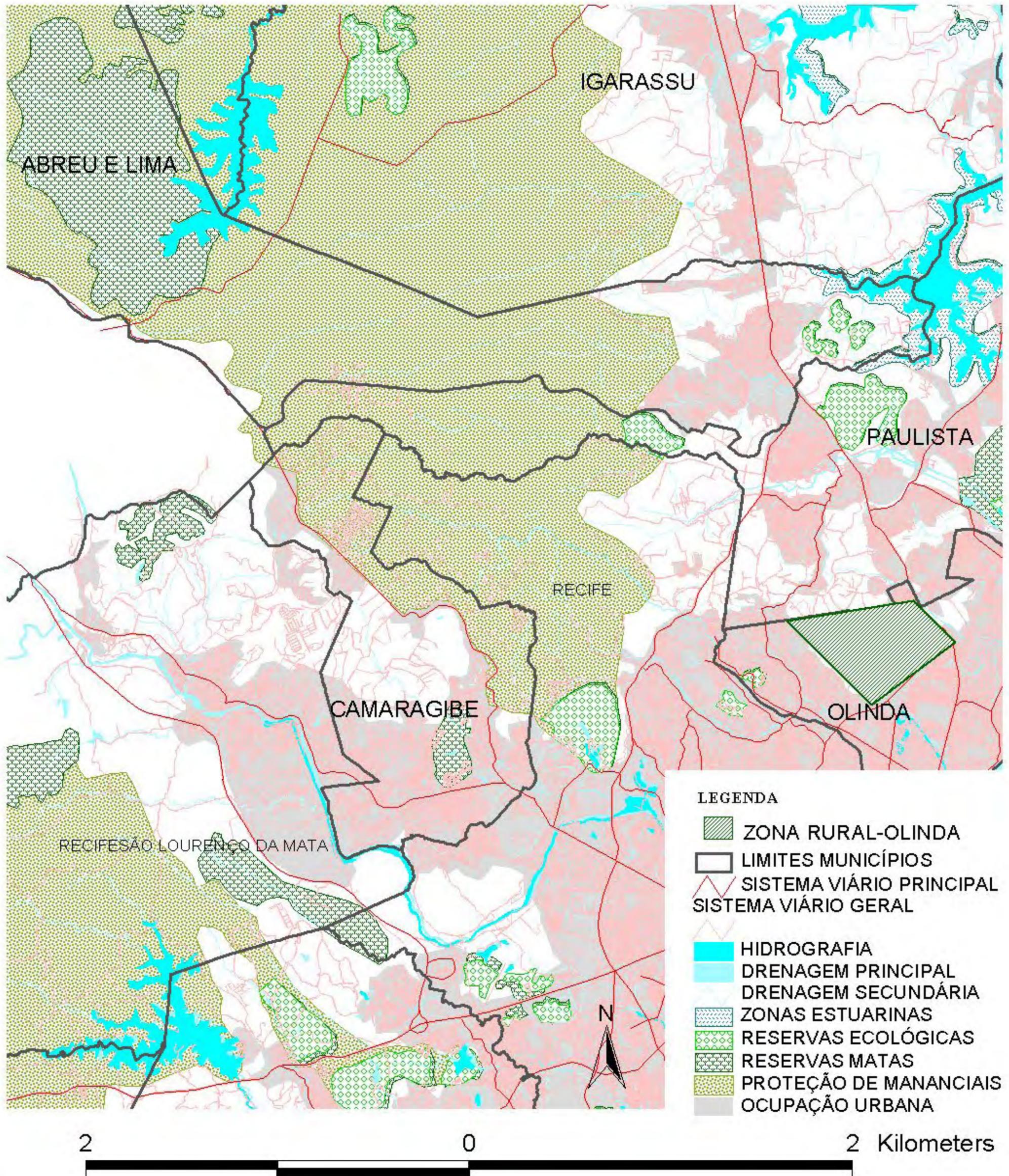
Bases de Dados: IB GE, 1980/1991/2000

Organização: Livia Miranda, 10/2007

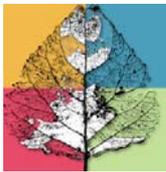
Apoio: Observatório PE de Políticas

Públicas e Práticas Socioambientais







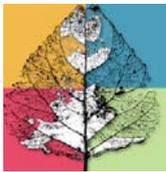


## Considerações finais

*(...) Nos últimos três ou quatro decênios, houve uma imensa ressurreição do pensamento utópico. A produção intelectual que procura antever a natureza da próxima etapa histórica tem sido tão abundante que já virou lugar comum dizer que se vive na 'aurora de uma nova era'. Ela é rotulada de 'pós-moderna', 'pós-burguesa', 'pós-econômica', 'pós-escassez', 'pós-civilizada', 'pós-industrial', 'de conhecimento', 'de serviço pessoal', ou 'tecnocrônica', dependendo do autor que escolha. Em meio a tantas linhas especulativas, o que parece se destacar é uma forte visão convergente de que as sociedades industriais estão entrando em uma nova fase de sua evolução. E que essa transição será tão significativa quanto aquela que tirou as sociedades européias da ordem social-agrária e levou-as a ordem social industrial. Ao mesmo tempo as diversas versões sobre o "desenvolvimento sustentável" parecem estar muito longe de delinear, de fato, o surgimento de uma nova utopia de entrada na terceira utopia de entrada no terceiro milênio. Este é o enigma que continua à espera de um Édipo que o desvende. (J. E. VEIGA 2005, 208)*

Planejar integradamente os territórios urbanos e rurais em âmbito municipal ou regional, significa considerar os processos espaciais para além da cidade compacta. É preciso superar uma visão consolidada em que as áreas de transição rural-urbana são planejadas a partir de uma lógica de reserva da expansão urbana. Os processos de planejamento e gestão urbanos, em destaque os novos Planos Diretores, poderão ser mais efetivos se estenderem, criativamente, às áreas de transição rural-urbana os instrumentos urbanísticos recém-conquistados com o Estatuto da Cidade. Eles poderão ampliar a capacidade de regulação dos usos do solo e controlar a especulação fundiária e imobiliária, tanto nos perímetros urbanos quanto no entorno rural, freqüentemente esvaziado das suas atividades agrícolas, se conseguirem implementar efetivas instâncias de planejamento e gestão democrática desses processos.

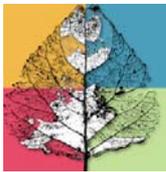
Pôde-se observar que as áreas de transição rural-urbana não foram tradicionalmente objeto do planejamento urbano e se tornaram mais que antes objeto de disputa e conflitos de interesses diversos. No entanto, a emergência de algumas questões nas últimas décadas ressaltam a necessidade de planejá-las: i) novo marco regulatório redistributivista (questão social, fundiária, gestão democrática); ii) desenvolvimento sustentável, planejamento estratégico, redimensionamento do papel do Estado; iii) urbanização espraiada e



transbordamento dos conflitos urbanos na produção da moradia. O uso e a ocupação do solo nessas áreas se deram, predominantemente, de forma fragmentada, pouco sensível aos relevantes recursos ambientais ainda não completamente degradados pelo processo de urbanização ou pelas atividades agrícolas, e sem atentar, também, para a disponibilidade de infra-estrutura, o que acarretou em processos espaciais insustentáveis e predatórios. Em Regiões Metropolitanas a questão ganha especificidade, uma vez que nesses espaços, os processos de urbanização são mais radicais e estendem-se para além de limites institucionais de forma dispersa e fragmentada. Não é possível pensar em desenvolvimento socioespacial para as áreas metropolitanas sem revisar parâmetros, instrumentos e descritores visando uma caracterização mais precisa das dinâmicas que acontecem nos espaços periféricos.

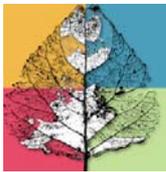
As dificuldades na caracterização do território rural-urbano devem-se principalmente à sua dispersão, diversidade de processos, continuidades e descontinuidades, e à sua baixa densidade. Dessa forma, não é possível delimitá-lo de maneira integral. Os recortes territoriais estatísticos oficiais, as legislações vinculadas a esses recortes (como por exemplo, a Lei do Perímetro Urbano), as competências governamentais sobre o território são alguns dos elementos que devem ser revistos para que se possam restabelecer as relações de cooperação local entre o centro metropolitano e os núcleos urbanos periféricos, pensadas em conjunto. Nesse sentido, a extensão rural e a difusão de soluções tecnológicas adequadas são funções que deveriam se dar, em paralelo com as iniciativas no agrário metropolitano, como tentou indicar Costa (1960).

A heterogeneidade dos usos e formas de ocupação das áreas de transição rural-urbana reflete: i) a distribuição e as relações entre os processos espaciais (produção do espaço, apropriação, segregação, etc.); ii) as políticas públicas e as atividades rurais e urbanas, condicionadas pelas estruturas socioeconômicas (que implicam a redefinição de padrões de desenvolvimento e de processos espaciais mais abrangentes); iii) os campos de forças dos agentes modeladores (articulações e conflitos entre os grupos de interesses); e, iv) os diversos fatores macro e microlocais atuais e herdados, atrelados ao seu desenvolvimento histórico e a determinados aspectos como a estrutura fundiária, as condições naturais da área, o grau de organização socioeconômica local, os usos do solo



preexistentes, as articulações setoriais, os interesses e práticas dos diversos agentes locais, ou com atuação local, envolvidos com a apropriação e a produção do espaço, dentre outros. Para efeito de planejamento, não foram até hoje reconhecidas como áreas/territórios de processos de planejamento e gestão mais abrangentes, integrados e participativos. Nem as lutas que tiveram como referenciais as reformas de base, as reformas agrária e urbana, tiveram estreitadas suas estratégias. A luta pela reforma agrária mais diretamente ligada às mudanças estruturais apontou para a desconcentração de terra necessária à desconcentração dos meios de produção e perspectivas econômicas mais solidárias. A reforma urbana, também apontou para a questão fundiária, mas acabou dando ênfase à reprodução social dos segmentos marginalizados e excluídos das cidades. Esses projetos não construíram pontes para diálogos. Se houve equívocos em relação a essas estratégias, ou pelo menos falta de esforços para aproximações desejáveis – como faces de uma mesma moeda isso fica evidente quando em alguns territórios as questões se misturam mais claramente, como é o caso das áreas de transição rural-urbana. A obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores para parte dos municípios brasileiros abre oportunidades para que essas relações sejam recolocadas em uma perspectiva de aproximação, para o planejamento territorial, dos universos do rural e urbano.

A instabilidade e a descontinuidade administrativa também acarretam a acentuação de um padrão reativo frente aos interesses e às pressões das forças políticas, com constantes mudanças das ações e de prioridades. As dificuldades para democratizar as decisões do executivo municipal, principalmente em relação à utilização dos recursos públicos, em função da cultura autoritária e do próprio formato contábil do orçamento, dificultam mais ainda o controle social. Outra dificuldade está relacionada com a estrutura fragmentada e especializada do Estado para a operação das políticas públicas. A materialização das decisões que vêm das instâncias de gestão democrática acontecem a partir de níveis diferentes de governo (federal, estadual, metropolitano e municipal), em divisões administrativas (órgãos setoriais, empresas públicas, etc.), o que acarreta, na maior parte das situações, produtos desarticulados, fragmentados e, normalmente, pouco abrangentes. Além disso, níveis de governo e instituições competem entre si pelos recursos disponíveis e pelos setores, grupos e territórios a serem beneficiados.

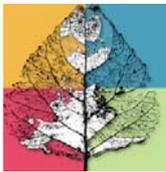


A ausência ou insuficiência de técnicos qualificados, conhecedores da realidade das áreas de transição rural-urbana, e a própria falta de informações sistematizadas sobre essas áreas também dificultarão a implementação das decisões oriundas dos canais de participação. Há que se ressaltar, ainda, a necessidade de processos de sensibilização do quadro técnico quanto ao processo democrático, que levam em conta a cultura política não-participativa e a força de inércia do tecnocratismo enraizado nos quadros técnicos das administrações municipais.

O planejamento urbano-metropolitano e a gestão reativa e fragmentada dos problemas urbanos refletiram-se em ações predominantemente restritas, que atingiram as cidades/metrópoles de modo parcial, não tomaram as áreas de transição rural-urbana como objeto privilegiado. Evidenciar a relação rural/urbano como problemática relevante para a reflexão sobre a questão urbana e seu planejamento ainda não se tornou uma prática dos planejadores urbanos brasileiros. Ao longo da história do planejamento no Brasil, as questões (interesses e conflitos) emergiram nas áreas centrais e na periferia ocupada por conjuntos habitacionais e assentamentos precários. Em decorrência, as metodologias, medidores e instrumentos de planejamento foram desenvolvidos e implementados de forma fragmentada nos territórios centrais da metrópole.

Apesar do novo marco regulatório que vem sendo construído, a partir do Estatuto da Cidade, ainda existem fortes constrangimentos legais que dificultam o planejamento e a gestão das áreas de transição rural-urbana. Uma possibilidade de integração entre rural, urbano e rural-urbano ancora-se na discussão articulada sobre a função social da propriedade, ao se considerarem suas diversas possibilidades e configurações, no entanto a ampliação do papel dos municípios nos campos do planejamento e da gestão urbana não vem, por enquanto, dar ensejo a oportunidades para a rediscussão do planejamento metropolitano em novas bases, diferentes dos processos tecnocráticos de planejamento dos anos 1970/80.

Em relação aos novos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade para as áreas de transição rural-urbana, é provável que haja dificuldades na aplicação de parte dos instrumentos, principalmente os de indução ao desenvolvimento (inibição da retenção especulativa), se se considerar que a maior parte das áreas não tem uma adequada

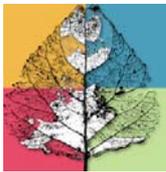


cobertura de infra-estrutura e serviços urbanos. Caso existam áreas com infra-estrutura, seria possível utilizar esses instrumentos de forma articulada e criativa, a fim de induzir o uso e ocupação de modo equilibrado em função da disponibilidade de infra-estrutura e das condições ambientais. Mas, talvez a questão mais importante prevista no Estatuto da Cidade seja a Gestão Democrática. Os instrumentos de política urbana só terão efetividade se representarem um projeto de cidade definido democraticamente. A efetividade dos instrumentos depende da gestão do território e a questão do equilíbrio do desenvolvimento nessas áreas não é interesse e não está pautada pelos atores mais sensíveis a essa questão.

Duas questões estão colocadas como desafio para o planejamento e a gestão urbanas no Brasil, ao se considerar o contexto de mudanças conceituais e institucionais decorrentes do novo marco regulatório para a política urbana, tributário do ideário da Reforma Urbana: i) como a dimensão metropolitana poderá ser trabalhada em um contexto de municipalização da política urbana; e, ii) qual será o tratamento possível para as áreas de transição rural-urbana em Regiões Metropolitanas, levando-se em conta que a maior parte delas é integrada pelos territórios de vários municípios?

Com a emergência da questão ambiental a partir dos anos 1980, quando se levou em conta que é na áreas periurbana que se concentram os mais significativos recursos naturais importantes para o equilíbrio ambiental e para os sistemas de infra-estrutura urbana das cidades, foram implementados instrumentos e normas de proteção para as áreas de interesse ambiental, principalmente para os sistemas de mananciais. É preciso revisitar os marcos legais para evitar as sobreposições de leis ambientais e urbanas e competências de gestão pública do território.

Para o planejamento e gestão das áreas de transição rural-urbana enquanto processo político, são essenciais a estruturação e a efetividade do sistema de gestão democrática. A gestão democrática, fundamento do Estatuto da Cidade, pressupõe a organização da sociedade civil para interferir no processo político de definição das prioridades e caminhos para o desenvolvimento da cidade. Historicamente, nas áreas de transição rural-urbana, a intensidade de disputas e conflitos em torno dos processos de ocupação do solo, das atividades que ali são desenvolvidas, é menor do que as áreas centrais.

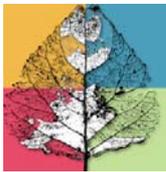


A dificuldade para a emergência dos processos e dos conflitos socioespaciais e para a constituição de espaços específicos para a discussão sobre o desenvolvimento das áreas de transição rural-urbana está relacionada com as possibilidades de organização da sociedade civil. Nas áreas de transição rural-urbana, os interesses estão menos organizados, e as condições não são favoráveis em termos de identidade para a formação de grupos e corporações que defendam publicamente seus interesses relativos ao uso e à apropriação dos espaços nessas áreas. Em termos da discussão mais ampla, a possibilidade de debate sobre essas áreas, de forma integrada com os outros territórios nas cidades, é pequena.

Há, portanto, um longo caminho a trilhar. Além de um contexto histórico de baixos níveis de institucionalidade, de transparência e de práticas particularistas (tradições de alta personalização), com graus variados de (des)consideração dos planos e dos instrumentos normativos, bem como de instabilidade no funcionamento das instâncias de gestão democrática, é importante ressaltar que as ações dos agentes governamentais foram, historicamente, influenciadas por agentes mais organizados e com maior poder político e / ou econômico, principalmente os proprietários fundiários, os agentes imobiliários e os prestadores de serviços urbanos.

Os canais e as instâncias de gestão democrática das cidades, como os conselhos e as conferências, são espaços para a negociação e a construção de projetos coletivos, como também para a explicitação de interesses e conflitos. Se os setores pró-reforma urbana tiveram muitas conquistas no sentido da construção de políticas públicas comprometidas com o enfrentamento do quadro de desigualdades socioespaciais, não há dúvida de que as disputas em torno dos projetos de cidade continuam e farão parte desse modelo de gestão democrática preconizado pelo Estatuto da Cidade. O conservadorismo de agentes e grupos que historicamente exerceram o poder político e econômico nos municípios é um fator que deverá tornar-se um obstáculo a um planejamento participativo e progressista, comprometido com objetivos de justiça social e equidade.

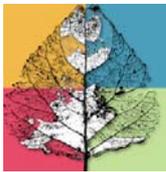
Os instrumentos de planejamento e gestão democrática precisam ser apropriados pela população para evitar a gestão reativa permeável a agentes mais organizados e mais poderosos. As disputas precisam ser entendidas à luz de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesse é um ingrediente inerente. As questões públicas e os



interesses privados (econômicos, locais e corporativos) interagem em um padrão pouco coordenado, o que reflete as relações e práticas contraditórias que interagem no modo capitalista de produção espacial.

O contexto imprime a necessidade de uma abordagem regionalizada do território, que seja multidisciplinar e que consiga superar as dicotomias entre o puramente urbano e o teluricamente rural. No entanto o que se observa é que as referências, teorias, conceitos, instrumentos e mecanismos, etc., que condicionam as visões sobre os modelos de desenvolvimento e de planejamento dos territórios urbanos e rurais, em suas diversas vertentes, pouco dialogaram – que reflete a histórica dicotomia entre o rural e o urbano (o campo e a cidade). Assim, essas áreas continuam a ser pensadas como áreas destinadas à expansão urbana, áreas rurais ou áreas de proteção ambiental – pois se deixa de reconhecer a complexidade das interações entre os processos urbanos e rurais em ambientes e territórios com características específicas. À exceção dos institutos de regulação de proteção ambiental definidos em âmbito federal e estadual, as possibilidades de desarticulação entre os municípios em relação a normas, regras e instrumentos normativos, são muito grandes.

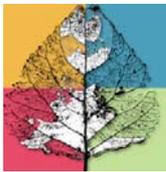
O Estatuto da Cidade, ao indicar que os Planos Diretores devem tratar do conjunto do território municipal, deverá permitir estabelecer procedimentos de planejamento e intervenção que abrangiam tanto o rural como o urbano. Essa abordagem só é possível se os processos espaciais forem observados para além das malhas legais e oficiais. Nesse sentido, a escala regional ganha foco. Ainda sobre a observação dos processos urbanos nas áreas de transição rural-urbana é importante realizar: i) pesquisas sobre o funcionamento, os mecanismos e processos que regem o mercado de terras e imobiliário, especialmente para o segmento mais pobre da população; ii) criar formas concretas para enfrentamento do problema, principalmente, com instrumentos normativos e regras próprias, que direcionem e estructurem a urbanização no que se refere ao uso e ocupação do solo, e, ao controle dos preços adotados pelo mercado. As possibilidades de associações municipais estão abertas e devem ser utilizadas para além dos territórios estratégicos de oportunidades exigidas pelo desenvolvimento globalizado. Devem ser usadas também em função das possibilidades produtivas, em novos recortes espaciais, construídos em função das possibilidades de integração dos processos locais/regionais.



No caso do Recife, as áreas de transição rural-urbana vêm assinalando mudanças na direção de uma apropriação e produção diversificada de espaços e estruturas urbanas e rural-urbanas. A expansão nas áreas intersticiais têm-se dado, também, em função do adensamento de parcelas já urbanizadas, em áreas de valores e padrões intermediários ou, mais eventualmente, por meio de uma intensa transformação nas áreas periféricas a partir de um mercado dinâmico informal, que atende às demandas de setores sociais de baixa e média renda, por vezes com novos loteamentos ilegais. Os processos de mudanças de atividades desenvolvidas nos imóveis rurais e urbanos, desde a simples mudança de uso até a crescente conversão das terras rurais em urbanas, dificultam o enquadramento dos imóveis e a criação de zonas com atividades uniformes.

Desenhar fronteiras num conjunto (a aglomeração metropolitana) é sempre um risco. Na década de 70 os planejadores metropolitanos definiram as nucleações (Centro, Norte, Oeste e Sul) em função dos eixos viários que guiavam a urbanização. Em torno dessas "nucleações" identificaram espaços "intersticiais", sem manchas urbanas. Em 2001, a eleição de mananciais, recursos naturais e espaço rural como elementos de identidade (portadores de futuro) levou os planejadores a refletir melhor sobre os processos que ocorrem nos espaços "intersticiais". Neste trabalho, ao classificar os espaços periféricos recifenses foi possível reconhecer três tipos diferentes de áreas de transição rural-urbana: a) urbana-periurbana; b) periurbana-rural; c) urbana-rural. Observar as especificidades de cada uma dessas franjas pode ajudar a gerir de maneira mais integrada os conflitos no território rural-urbano. Esses tipos diferenciados estão vinculados a um processo de avanço da urbanização e resistência das estruturas socioespaciais agroindustriais. Nesse contexto, foi necessário considerar, igualmente, que as famílias de origem rural têm desenvolvido cada vez mais atividades econômicas e de trabalho e renda diversificadas, o que caracterizou uma *pluriatividade* das ocupações e atividades desenvolvidas pelas famílias.

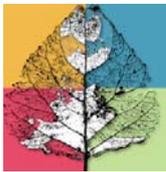
A principal ambigüidade identificada entre os planos e projetos analisados aparece na definição de espaços rurais: i) se a definição considera um espaço rural agrícola (definido pela predominância do setor sócio-ocupacional agricultor/pescador), não entende ou deixa de considerar a zona noroeste do Recife e Camaragibe como espaços de transição rural-urbana; ii) se a definição remete a espaços não urbanizados (um rural não agrícola - com características ambientais diferenciadas da mancha urbana, tais como mananciais, matas,



habitat em granjas e chácaras) a caracterização não pode deixar de considerar a grande área do Noroeste Recifense composta pelas matas das bacias do Capibaribe e do Beberibe em continuidade com Camaragibe e São Lourenço.

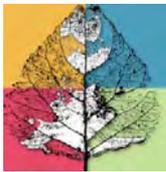
Ao se eleger um polo não urbano de identidade procurou-se destacar qualidades ambientais que poderão ser portadores de potencialidades. Para Bitoun (2007: sn), numa visão metropolitana, considerar a unidade transmunicipal do arco de matas, espaços não urbanizados e mananciais situados na porção oeste do território municipal Recifense e que se constitui no que ficou dos chamados espaços "intersticiais", é a chave para planejar um ordenamento territorial mais equilibrado. *Parte da resistência em reconhecer essa outra face da identidade recifense se deve à excessiva (desde que reducionista) focalização no que chamamos de "cidade" (o velho centro portuário e seus arredores). Geneticamente, a configuração territorial do Recife inclui também antigos subúrbios diretamente e lentamente herdados de um substrato rural/agrícola (engenhos, sítios e povoados que passaram a arrabaldes e a bairros no entorno dos quais se mantiveram espaços não edificados).* Reconhecendo essa gênese e essa dinâmica, entende -se a aproximação com Camaragibe, São Lourenço, Jaboatão Velho e Moreno associando núcleos urbanos canavieiros e, posteriormente, industriais a espaços rurais.

Entre os processos socioespaciais identificados nas áreas de transição rural-urbanas destacou-se o Granjismo. Esse processo representou, nos anos 1960, uma concreta possibilidade de articulação entre os processos urbanos e rurais da região. As granjas, como Costa (1960: 75) referenciou, representavam a diversificação da tão consolidada estrutura fundiária, os latifúndios. Além disso, na prática, consolidaram uma tendência de diversificação produtiva que se apresentava: a hortifruticultura, que garantiria o abastecimento do núcleo metropolitano, como bem propagava os modelos da escola de Chicago: um cinturão verde produtor de alimentos no entorno urbanizado. Hoje, outros movimentos reacendem essa perspectiva a partir de iniciativas vinculadas ao tema da segurança alimentar, nomeadas agricultura urbana, agricultura familiar, agroecologia, agrofloresta, etc. Santoro e Pinheiro (2003) exploram tal perspectiva. Para o Granjismo pernambucano, no entanto, a tendência é outra: consolida-se um produto imobiliário. O granjismo foi apropriado pelos promotores imobiliários e hoje se configura como um importante mercado na RM Recife. A segunda residência tem se transformado em



primeira, o preço da terra é alto, e a produção agrícola não é a prioridade dos proprietários locais. Condomínios residenciais fechados tem sido o produto imobiliário mais freqüente.

Ao longo desse trabalho, ficou claro que o enfrentamento dos desafios por parte do planejamento metropolitano, seja no âmbito interurbano, seja intra-urbano, não será superado se não forem consideradas, dentre outras, questões mais estruturais: i) a produção de sistemas de informação mais adequados aos novos recortes espaciais rural-urbanos e ajustados às tendências, fenômenos e processos atuais de transformação tecnológica da reestruturação produtiva, do *novo rural* dentre outros; ii) a formulação, a revisão e o aperfeiçoamento dos instrumentos de regulação urbana, a adequação das normas administrativas, urbanísticas e procedimentos legais e administrativos às condições da produção social do espaço rural-urbano; iii) o aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública existentes visando à integração e à eficácia dos instrumentos de planejamento e gestão urbano-metropolitana; iv) a inclusão da questão rural-urbana na pauta dos atores sociais e demais agentes do desenvolvimento urbano, e o fortalecimento das questões da agenda metropolitana e das esferas públicas que tratam do tema visando promover um maior controle social das ações públicas, bem como eficiência administrativa; v) o fortalecimento de iniciativas fomentadoras da geração de renda e da segurança alimentar das famílias em situação de vulnerabilidade social residentes nessas áreas.



## **Apêndice 1 - Estrutura espacial da diferenciação socioocupacional na Região Metropolitana do Recife 1991 – 2000, algumas considerações metodológicas complementares<sup>113</sup>**

O estudo da Diferenciação Socioespacial na Região Metropolitana do Recife (RM Recife) integra o programa *Observatório das Metrôpoles Instituto do milênio*, coordenado pelo Professor Luiz César de Queiroz Ribeiro (IPPUR – UFRJ). Visa investigar, nas metrópoles do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Belém, as configurações espaciais da estrutura socioocupacional no período 1991-2000, bem como identificar os padrões vigentes da segregação residencial.

A investigação foi conduzida para garantir condições de comparação, com base nos resultados censitários de 1991 e 2000. Num trabalho conjunto entre a coordenação e o IBGE, dados referentes à ocupação dos residentes foram agrupados em 25 categorias socioocupacionais definidas, também, a partir de filtros referentes a renda, a relações trabalhistas (assalariados e conta própria) e, em alguns casos, ao *status* educacional. Essa classificação permite que a análise da composição geral da força de trabalho nas diversas aglomerações metropolitanas supere a perspectiva dual de pobres e ricos e leve em conta modalidades de inserção em escalas de prestígio e de precariedade de relações de trabalho, que são também definidoras das possibilidades de acesso a determinadas políticas públicas. Cruzamentos com questões de cor, de gênero e de faixa etária podem ser elaborados para afinar o retrato da força de trabalho ocupada.

Nesse estágio, coube aos pesquisadores regionais apropriar-se da metodologia geral da pesquisa e dos procedimentos que permitiram construir as ferramentas cartográficas para análise dos padrões de diferenciação socioocupacional que caracterizam o espaço metropolitano. Coube também proceder à análise dos primeiros resultados, ao identificar as

---

<sup>113</sup> Texto baseado em: (BITOUN e MIRANDA, Estrutura espacial da diferenciação socioocupacional na Região Metropolitana do Recife: 1980 a 2000 2004)



transformações ocorridas no período intercensitário 1991 – 2000, assim como elaborar hipóteses explicativas relacionadas tanto com os fatores comuns vinculados às políticas urbanas nacionais, como com as características próprias que assumiram em diversos contextos regionais. É importante ressaltar que, no momento atual da pesquisa, só foi possível trabalhar o período 1991 -2000.

Com base na análise morfológica do espaço urbano, foram definidas algumas áreas, ao se juntarem setores censitários em número suficiente para garantir a validade estatística. As áreas foram agrupadas, por meio de análise fatorial, em tipos caracterizados por composição relativamente homogênea de categorias socioocupacionais, e obteve-se um mapa da distribuição desses tipos no território. Esse mapa é uma ferramenta para a análise da diferenciação socioespacial, quando se resgatam as características estruturais da formação do território metropolitano e as características conjunturais dos últimos vinte anos. Destaca-se, então, o papel das políticas urbanas mantenedoras ou modificadoras das estruturas evidenciadas cartograficamente.

Uma das hipóteses principais da pesquisa é que, se entre as diversas aglomerações metropolitanas se observam padrões comuns resultantes da própria formação social brasileira e da conjuntura nacional das políticas urbanas, grandes diferenças podem ser identificadas, desde que se aprofunde a análise, levando em conta, no tempo longo da história, as formações socioespaciais regionais do território brasileiro que constituíram essas metrópoles e que definem no tempo curto dos últimos vinte anos modalidades diferenciadas de inserção nas tendências nacionais de reestruturação territorial no cenário da globalização. Se a desigualdade é marca proeminente e constante histórica da sociedade brasileira, ela se expressa com intensidades e modos diversos nas metrópoles em tela.

### ***Questões relacionadas à compreensão das categorias socioocupacionais.***

A construção das 25 categorias socioocupacionais que agrupam condições de ocupação e constam do Censo Populacional do IBGE foi tarefa realizada anteriormente à inclusão dos pesquisadores do Recife na pesquisa coordenada por Luiz César de Queiroz RIBEIRO. A metodologia seguida está descrita pelos autores do trabalho conjunto, os quais envolveram outros pesquisadores da Academia e do IBGE, bem como a cooperação internacional que



conduziram com Edmond Preteceille, que havia realizado trabalho semelhante junto ao INSEE, na França (RIBEIRO e LAGO 2000).

As 25 categorias ocupacionais receberam um número de código (COD) e foram vistas no quadro sintético do Capítulo 3 dessa tese. A classificação informa a inserção da população ocupada em grandes ramos de produção, distribuída segundo a clássica divisão de Colin CLARK entre os setores primários, secundários e terciários. Considerado o caso da Região Metropolitana do Recife, vale comentar algumas opções metodológicas tomadas no âmbito da construção dessas categorias frente aos condicionantes locais:

No que se refere ao *setor primário*, observa-se que: no caso das ocupações *Agrícolas*, foram excluídos os ocupados com renda igual ou acima de 20 salários mínimos - os *empregadores*, que se encontram nas categorias de *grandes empresários*, e os *empregados com carteira assinada*, que se encontram nas categorias *Dirigentes do Setor Privado*. Outros assalariados, com renda menor que 20 salários mínimos, mas com escolaridade superior, foram contados na categoria *Empregados de Nível Superior*, conquanto os assalariados ocupados como dirigentes da agricultura, com salários inferiores a 20 mínimos e com escolaridade não superior, foram contados na categoria *Trabalhadores Não-Manuais* em atividades de supervisão. Essa exclusão deve-se à opção metodológica de separar detentores do grande capital do universo dos que não o detêm, ou somente são pequenos ou médios proprietários, bem como de separar dentre os assalariados aqueles que ocupam posições de altas responsabilidade e remunerações de outros com funções subordinadas. Na Região Metropolitana do Recife que conta com grandes áreas rurais, produtoras de cana-de-açúcar em engenhos de médio porte e em terras de usinas, essa classificação justifica-se pelo fato de que, salvo alguns indivíduos, os grandes proprietários e os dirigentes assalariados vinculados à agricultura mantêm suas residências principais em áreas urbanas. Mas, constata-se que o filtro da renda aplicado na delimitação da categoria ocupacional *Ocupações Agrícolas*, levará necessariamente a uma subestimação, nas áreas onde estará dominante, dos indivíduos eventualmente residentes e dotados de grandes poderes efetivos (grandes proprietários e dirigentes assalariados com e sem educação superior), que se encontram misturados com outros grandes empresários, dirigentes do setor privado, empregados de nível superior e trabalhadores não-manuais em atividades de supervisão nas suas respectivas categorias ocupacionais.



O mesmo pode ser dito no tocante às demais atividades do setor primário (extrativismo vegetal e mineral) no âmbito das quais se aplicaram, também, os mesmos filtros de renda e de educação. Houve, ainda, a assimilação da atividade extrativista ao setor secundário, quando se distinguiu além dos grandes empresários e dirigentes assalariados (pequenos proprietários empregadores com renda inferior a 20 salários mínimos contados na categoria Pequenos Empregadores Urbanos, conquanto os trabalhadores extrativistas constem da categoria Trabalhadores Manuais da Indústria Tradicional. Se se considerar que o setor primário está diretamente ligado a uma base natural de recursos e que os trabalhadores da atividade extrativista tendem a se localizar em função dessa base, constata-se que a opção metodológica de assimilar essa atividade à indústria terá o efeito de diluir esse fato.

Entende-se que o *status* especial atribuído às ocupações agrícolas, ao juntar trabalhadores rurais e pequenos e médios proprietários e empregadores, visou resgatar uma diferenciação geográfica entre o urbano e o rural e que não se estimou necessário estender esse tratamento especial às demais ocupações em atividades pertencentes ao setor primário. No entanto, no caso das Regiões Metropolitanas com grandes áreas fora da mancha urbana, essa opção tornará mais difícil a identificação precisa da estrutura ocupacional específica dessas áreas.

Os setores *secundário* e *terciário*, identificados a atividades urbanas, receberam um tratamento mais uniforme: no tocante à Indústria, procurou-se separar os *Detentores do Grande Capital* dos *Pequenos Empregadores*, e entre os assalariados com ocupações de dirigentes lançou-se mão dos filtros salarial e de escolaridade descritos acima para compor, junto com empregados de outros ramos, as categorias *Dirigentes do Setor Privado* *Empregados de Nível Superior* e *Trabalhadores não Manuais em Atividades de Supervisão* (COD 52). Os *trabalhadores da Indústria*, sejam eles possuidores da carteira de trabalho ou não, foram distribuídos em três categorias, quando se discriminaram ramos e ocupações: *Trabalhadores Manuais da Indústria Tradicional*, *Trabalhadores Manuais da Indústria Moderna* e *Trabalhadores Manuais da Construção Civil*. Nestas duas últimas categorias foram incluídos também os trabalhadores de conta própria. Há claramente nessa classificação um esforço para identificar uma estrutura de classes, entre detentores do capital, quadros assalariados dirigentes e proletariado da Indústria. Neste último caso, as relações trabalhistas não puderam ser discriminadas e optou-se por unificar todos os



*trabalhadores manuais*, distinguidos segundo os ramos e ocupações. A distinção entre as três categorias (Tradicional, Moderna e Construção Civil) visa comparar as diversas regiões metropolitanas e no tempo às dinâmicas próprias ao setor industrial, reestruturadas em função dos investimentos públicos e privados, de maneira a modificar a geografia industrial do país, desconcentrar ou concentrar determinados ramos industriais. No caso da construção civil, há também uma relação direta com a própria produção material da cidade, o que, no âmbito desta pesquisa, relaciona a expansão urbana com a localização de trabalhadores, merece uma atenção especial.

Os ocupados do setor terciário são os mais numerosos, como o são também os ramos de produção, o que torna mais delicada uma categorização que leve em conta os cortes sucessivos e vise separar os detentores e os não-detentores de capital, os trabalhadores manuais e não-manuais, a formalidade e a informalidade das relações de trabalho, a fim de as ocupações para dar conta da diversidade de atividades característica do setor. Novamente se lançou mão de filtros de renda, escolaridade e posição em relações de trabalho para compor as numerosas categorias que tratam das ocupações nos ramos de produção do setor terciário. Os detentores do capital encontram-se classificados nas categorias Grandes Empresários, quando são indivíduos empregadores com renda igual ou superior a 20 salários mínimos; *Pequenos Empregadores Urbanos*, quando ganham menos de 20 salários mínimos, *Comerciantes por Conta Própria*, quando exercem a ocupação de *Serviços por conta própria*, ou ainda outras ocupações (feirante, ambulante, etc.), se ganharem 5 ou mais salários mínimos. No caso dessas últimas ocupações, os indivíduos com renda inferiores a 5 salários mínimos constam da categoria *Ambulantes* que, como se verá, é proporcionalmente mais numerosa na Região Metropolitana do Recife que nas demais regiões estudadas, conquanto a categoria *Comerciantes por Conta Própria* seja ligeiramente inferior, o que revela que essa diferença se deve à renda mais baixa da ocupação na aglomeração recifense. Os engenheiros, arquitetos, médicos, dentistas e advogados, se auferirem renda igual ou superior a 20 salários mínimos e sendo empregadores ou trabalhadores por conta própria, formam a categoria dos *Profissionais Liberais*, embora os indivíduos que exercem as mesmas ocupações, mas com renda menor e na posição de conta própria, constem da categoria *Profissionais Autônomos de Nível Superior* e, quando empregados ou funcionários públicos, da categoria *Empregados de*



*Nível Superior*. Poderá ser observada a debilidade peculiar na aglomeração recifense da categoria *Profissionais Liberais*, o que remete como no caso da dupla Comerciantes por Conta Própria/Ambulantes, à remuneração inferior ofertada pelo mercado de trabalho local.

Algumas ocupações foram classificadas com uso do filtro de escolaridade: assim, os trabalhadores da educação com escolaridade superior, empregados ou funcionários, compõem a categoria *Empregados de Nível Superior*; os indivíduos nas mesmas ocupações, mas com escolaridade não-superior, estão agregados na categoria *Trabalhadores Não-Manuais* nas Áreas de Saúde e Educação, conquanto sem o filtro de escolaridade, os que exercem por conta própria integrem a categoria *Profissionais Autônomos de Nível Superior*.

Os assalariados ocupados em atividades integrantes dos ramos de produção do terciário compõem as categorias *Dirigentes do Setor Público* e *Dirigentes do Setor Privado*, quando auferem renda igual ou superior a 20 salários mínimos; com renda inferior e escolaridade superior, os dirigentes de comércios e serviços integram, juntos com outros profissionais empregados e funcionários a categoria *Empregados de Nível Superior*, que no Recife é especialmente numerosa, o que remete, mais uma vez, à característica da remuneração relativamente baixa do trabalho de quadros dirigentes assalariados. As mesmas ocupações, quando exercidas por indivíduos com escolaridade não-superior, integram a categoria *Trabalhadores Não-Manuais* em Atividades de Supervisão, que é também composta por ocupações (Diplomata, político, Dirigente da Administração Pública, Juiz e Promotor Curador) excluídas da categoria *Dirigentes do Setor Público*, se forem exercidas por indivíduos com renda menor que 20 salários mínimos.

Outros assalariados com carteira assinada formam o essencial ou a totalidade de categorias definidas com base em atividades: *Trabalhadores Não-Manuais* em Atividades Técnicas e Artísticas e *Trabalhadores Não-Manuais* nas Áreas de Segurança Pública, Justiça e Correios. Em muitas categorias, porém, a posição na relação de trabalho não serve de filtro ou mescla empregados com carteira assinada, por conta própria e outros tipos de vínculo, o que torna impossível uma medição precisa do grau de informalidade ou da precariedade das relações de trabalho. É o caso das categorias *Profissionais Não-Manuais* em



Atividades de Rotina/Escritório, *Trabalhadores do Comércio, Prestadores de Serviço Especializado, Prestadores de Serviço Não-Especializados, Empregados Domésticos e Biscateiros.*

Cabe ainda destacar os casos peculiares das ocupações incluídas na categoria *Trabalhadores Manuais de Serviços Auxiliares*, os quais agrupam ocupados que exercem atividades manuais em ramos do setor de serviços, pois auxiliam a indústria e asseguram às empresas e à população energia, transportes e comunicação. Convencionou-se incluir o conjunto dessa categoria no setor industrial, embora as mesmas ocupações manuais exercidas em ramos comerciais, de serviços residenciais, pessoais e de alimentação integrem a categoria *Prestadores de Serviço Especializado*. Finalmente, a categoria dos Artesãos, inicialmente próxima dos *Comerciantes por Conta Própria*, foi também assimilada à Indústria, quando se considerou a natureza manual do trabalho exercido.

### ***Questões vinculadas ao uso de recortes espaciais***

O trabalho de construção dessas 25 categorias lançou mão de vários critérios de agrupamento das ocupações e se fundamentou em diversas correntes teóricas e possibilidades decorrentes da própria prática do recenseamento. Capitalistas e não-capitalistas, trabalhadores manuais e intelectuais (*blue e white collars*), funções dirigentes e subalternas, inserção em ramos de produção que visaram apreender a estrutura econômica da metrópole, uso dos filtros de renda, de escolaridade e de posição na relação de trabalho foram os eixos principais. Suas combinações tornam difíceis as análises setoriais do emprego, bem como as considerações mais precisas sobre a informalidade das relações de trabalho. Mas não era o objetivo desse esforço que buscou organizar os dados censitários em informações para servir de base à identificação da espacialidade da diferenciação social.

Houve dificuldades para se constituir uma base cartográfica comum que visasse comparar a estrutura espacial da diferenciação socioocupacional vigente em 2000 e 1991. O recuo no tempo pôde ser feito quando se conserva a divisão em 98 áreas obtida na base do censo de 2000 para tratar da diferenciação socioocupacional em 1991, devido aos contingentes populacionais menores recenseados naquele ano, sobretudo em espaços geográficos que



apresentaram grande crescimento na década de 1991. Não deixa de ser um paradoxo o fato de que é exatamente nos espaços mais transformados na década de 1991, que há constrangimento devido às regras da confiabilidade estatística, com a adoção de escalas mais grosseiras para a divisão de áreas, necessariamente menos homogêneas morfológica e, infere-se, socialmente. Representações e análises do vivido tornam-se menos acuradas nos espaços mais estratégicos para se perceberem as dinâmicas de transformação da sua apropriação por grupos sociais, objetivo maior da análise comparativa no tempo. A análise fatorial das 98 áreas por composições de categorias socioocupacionais foi realizada com base nos Censos Populacionais de 1991 e 2000, separadamente.

As áreas foram designadas por um código. Nas divisões em áreas do território metropolitano, seguiram-se critérios de ordem morfológica, destacando-se algumas características físicas do espaço:

i) Em primeiro lugar, foram separados os espaços conurbados, considerados mais consolidados, dos demais: espaços rurais e espaços constituídos por núcleos urbanos consolidados, mas isolados da mancha urbana principal por áreas rurais. Essa distinção considerou as mudanças ocorridas durante a década de 1980. Em 1991, os núcleos urbanos de Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Ponte dos Carvalhos/Pontezinha, Camaragibe, Moreno, São Lourenço da Mata e Igarassu foram considerados isolados (observa-se que, nos dois últimos casos, devido ao traçado dos setores censitários e à quantidade de pessoas ocupadas, mal conseguem destacar-se do seu entorno rural). Em 2000, somente Cabo de Santo Agostinho, Ponte dos Carvalhos / Pontezinha, Moreno e Igarassu mantiveram essa característica de núcleo urbano relativamente isolado da mancha urbana conurbada.

ii) em segundo lugar, no espaço conurbado (municípios de Recife, Olinda, Paulista e Jaboatão dos Guararapes, Abreu e Lima, Camaragibe e São Lourenço da Mata) foram destacados alguns espaços, ao se considerar aspectos físicos que remetam a diferenciações sociais: a) os espaços de orla de praia (supõe-se que sejam objetos de intensa valorização e lugares estratégicos para a promoção imobiliária); b) os espaços de morros (colinas, geralmente ocupadas pelas famílias dotadas de menos recursos) e, c) os espaços correspondentes a grandes conjuntos habitacionais, de modo a verificar os efeitos sobre a



estrutura espacial da diferenciação socioocupacional da política pública de habitação desenvolvida pelo BNH; d) houve, ainda, um esforço para delimitar as áreas correspondentes na mancha urbana a espaços autoconstruídos por famílias de baixa renda e objetos, no Recife, de legislação específica estabelecida nos anos 1980, referente às Zonas Especiais de Interesse Social. Esses espaços, em grande parte ocupam terrenos alagados ou mal drenados. Dispersos na mancha urbana e em muitos casos pequenos em tamanho populacional, nem todos puderam corresponder ao patamar mínimo estatístico requerido pela escala da pesquisa.

Em *morfologia rural*, correspondem: a) as áreas do entorno rural do núcleo urbano isolado de Ponte dos Carvalhos/Pontezinha, no Cabo de Santo Agostinho; b) do entorno rural do núcleo urbano de Igarassu em direção norte e leste; c) do município de Itamaracá, onde uma parte importante da população residente é constituída por presidiários da Penitenciária Agrícola e, portanto, não está ocupada segundo os critérios do Censo; d) do município de Itapissuma e, e) do entorno rural do núcleo urbano de São Lourenço da Mata.

Em *morfologia de núcleos urbanos isolados* identificou-se: a) áreas do núcleo urbano de Moreno, e b) vilas que correspondem a uma morfologia diferenciada do núcleo urbano do Cabo de Santo Agostinho.

Na mancha urbana conurbada, em *morfologia conjuntos habitacionais* identificou-se: a) o Conjunto Parque Capibaribe, situado na margem direita do rio Capibaribe, em frente ao centro de São Lourenço da Mata, situado na margem esquerda.

Em *morfologia de morros*, pôde-se identificar: a) áreas que correspondem a colinas diretamente vizinhas do Sítio Histórico de Olinda e ocupadas por famílias de pouco recursos, e b) áreas que correspondem a assentamentos de baixa renda situados no entorno da mata de Dois Irmãos e a espaços mais planos e socialmente diversificados de Apipucos e Monteiro.

Foi de grande serventia o conhecimento prévio das diversas morfologias urbanas e rurais que configuram o território, aceitou-se a hipótese de que a essas morfologias corresponderia uma geografia social e uma relativa homogeneidade das ocupações exercidas pelos residentes. Desse modo, tentou-se evitar que os mapas a serem construídos se tornassem *gráficos* muito distantes do *espaço real e vivido*. Mas, essa meta não foi



plenamente alcançada, face à existência de constrangimentos metodológicos que cabe aqui explicitar:

i) *Constrangimento devido ao patamar mínimo de população ocupada para garantir a confiabilidade estatística* - já que a base é o questionário da amostra do Censo Populacional. Convencionou-se que nenhuma área poderia ter muito menos que 5000 ocupados, que representam em geral cerca de um terço da população residente. Em aglomerações metropolitanas, nas quais o número absoluto da população é menor (Belém, Recife e Porto-Alegre), esse patamar mínimo pode impedir o alcance de escalas finas, indispensáveis na identificação de diferenciações socioespaciais que se realizam nessas escalas, por meio de pequenas concentrações em números absolutos de determinados grupos sociais, que não poderão então ser representadas.

ii) *Constrangimento devido a divisão em áreas contíguas de usos distintos como conjuntos habitacionais* - Em certos casos, como os conjuntos habitacionais em áreas de expansão urbana levou a agregar parte desses espaços a outros com morfologia diferente, resultando daí uma média, mascarando realidades muito diversas. Na Região Metropolitana do Recife, esse constrangimento, associado ao primeiro, torna-se especialmente prejudicial face à configuração dos territórios municipais, projetados em geral de leste para oeste e tendo seus espaços rurais na porção oeste. Essa é menos povoada, e a combinação do respeito ao patamar mínimo pode levar a agregar esses espaços a outros que representam morfologias urbanas.

A continuidade de paisagens rurais que se verifica na porção oeste dos territórios municipais de Abreu e Lima, Paulista, na porção noroeste do Recife e norte de Camaragibe, foram agrupadas em função dos limites estatísticos, formando uma só área. Resulta disso uma representação cartográfica que preserva a tipologia dos grandes espaços rurais. A oeste, sudoeste e sul da Região Metropolitana, denota-se essa mesma continuidade de espaços rurais em São Lourenço da Mata, Moreno, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho.



### ***A identificação dos tipos socioocupacionais***

Em cada uma das áreas previamente delimitadas, foi informada a participação de cada uma das categorias ocupacionais, o que permitiu realizar uma análise fatorial por correspondência, o que levou à identificação de tipos de combinação de categorias e ao agrupamento das áreas que apresentavam o mesmo tipo de combinação. Mas, no decorrer dos procedimentos descritos acima, há o risco de esquecimento do modo de construção das categorias, já que passaram a ser unidades básicas para a análise fatorial. Voltar a essa construção, entender seus limites e identificar as pessoas ocupadas que participam da composição das categorias é um exercício no mínimo saudável para se precaver contra o perigo da reificação de um instrumental estatístico que, pela sua complexidade, tende a se tornar autônomo se não houver por parte dos usuários a volta periódica às suas origens.

O mesmo perigo de reificação representa um desafio metodológico quando se procura recortar o território metropolitano em áreas no âmbito das quais as informações estatísticas construídas em categorias ocupacionais serão submetidas a análise fatorial. Os limites traçados no mapa são artefatos criados pelo pesquisador para um fim determinado e não delimitações vividas e socialmente construídas. Pierre GEORGE torna claro esse perigo quando constata:

*"Atualmente, aqueles que se confessam não só apaixonados pela geografia, como também fascinados pela instrumentação informática, elaboram estruturas lógicas para neles introduzirem as paisagens e as sociedades como sistemas abstratos. Sem dúvida que é uma ciência atual... mas todas as ciências devem acautelar-se dos erros da cientificidade que as encerram num universo fechado e irreal, onde não há nada a descobrir, já que se bastam a si próprias e escapam à dinâmica dos fatos." Observa ainda: "A proliferação de um aparelho burocrático nos Estados modernos tem como efeito acumular uma enorme massa de dados que podem ser introduzidos num processo de pesquisa geográfica, não sendo eles, nem por destino nem por natureza, dados geográficos. Portanto, neste caso, trata-se de mobilizá-los enquanto documentos que contribuem para a construção de uma imagem ou de um processo geográfico, de que são sintomas, ou melhor, indicadores." (P. GEORGE 1993, 43)*



No caso dessa pesquisa, a enorme massa é constituída pelos dados de ocupação dos residentes em domicílios, nos quais foi aplicado o questionário completo do Censo Populacional (um em cada dez domicílios), distribuídos em setores censitários delimitados pelo IBGE em função das suas necessidades operacionais. O experiente geógrafo indica na mesma obra procedimentos necessários para se evitar um desvio perigoso:

*"Se não se proceder com avanços e recuos, por mudança de escala e associação da observação direta com o registro estatístico, há o risco de um desvio perigoso, que consiste em substituir o espaço real e vivido por imagens de sistemas, isto é, figuras abstratas, derivadas do cálculo e de hipóteses prévias. O mapa é substituído pelo gráfico: simples questão de método e de filosofia da geografia no laboratório, que convida a exercícios interessantes, mas perigosos quando o documento geográfico deve ou pode ser utilizado em aplicações pragmáticas". (P. GEORGE 1993, 43)*

Precaver-se quanto a esse desvio foi a meta da divisão do território metropolitano operada pelos pesquisadores recifenses, ao buscarem desenhar recortes que delimitassem áreas com a finalidade de apresentar o maior grau possível de homogeneidade ocupacional.



## Apêndice 2 - Granja: o topônimo, origem etimológica e sinônimos

A palavra *Granja* deriva do termo francês *grange*, que significa construção onde se recolhem os frutos de uma propriedade, celeiro, paiol. Nos dicionários da língua portuguesa, o termo aparece geralmente para designar pequena propriedade rural onde se desenvolvem culturas lucrativas e, nessa acepção, teria como sinônimos: chácara, herdade,<sup>114</sup> quinta, sítio, fazenda. Ferreira (1986) associa a palavra também a outros significados: albergaria; casal, e ao seu sentido original, celeiro, paiol.

Nos dicionários técnicos de agricultura,<sup>115</sup> o termo *granja* também aparece associado às pequenas propriedades rurais produtivas. Magalhães (1970) classifica as granjas pelo uso *avícola* e ressalta que esses imóveis rurais não podem ser desmembrados em módulos inferiores ao módulo rural. Rossela (1931) usa o termo para denominar o conjunto de habitações rurais de uma fazenda. O cadastro de imóveis rurais do INCRA não possui o termo *granja* como categoria de imóvel, pois considera os latifúndios por dimensão e por extensão: as Empresas rurais, os minifúndios e os sítios de recreio.

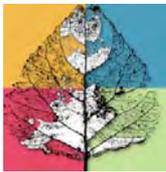
Na Zona da Mata Canavieira, o termo está normalmente associado às pequenas propriedades rurais que se destinam ao uso *avícola* ou à *hotifruticultura*. Para Costa (1960), a *granja* é um lote rural, um minifúndio produtivo, com dimensão que varia entre 1,0 ha e 20,0 ha, fruto de um loteamento rural. Santos (1991), ao estudar a *avicultura* na RM Recife, considera como *granja* os estabelecimentos que contam com um número de aves a partir de 5.000 cabeças, uma classe de imóvel que corresponde a pequenas parcelas de terra (minifúndio), medindo 2,0 ha a 20,00 ha.

Pela flexibilidade do uso do solo na região e devido à crescente mudança de uso agrícola/habitacional de primeira à segunda residência, o termo *granja* também é

---

<sup>114</sup> Grande propriedade rural

<sup>115</sup> Vilá, A.e Rossela, M. (1931); SOROA y PINELA (1968); HOFSTETTER (1982); MAGALHÃES, J. C. (1970)



normalmente empregado para designar pequenas propriedades destinadas à habitação e ao lazer. Dessa forma, se se considera o Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA, uma granja pode ser uma *empresa rural*, um *minifúndio* ou um *sítio de recreio*. Muitas vezes localizadas dentro do perímetro urbano, as granjas deixam de ser um lote rural, porém conservam a toponímia. Denominam-se como *granjas* o que comumente se designariam como chácaras, por seu uso e proximidade do centro urbano.

Um dos pontos mais sensíveis e que melhor refletem as suas características urbanas, é a habitação em alto padrão construtivo, nos mais variados estilos arquitetônicos, onde não faltam as garagens, o que geralmente sugere a influência das casas de campo norte-americanas, tendo substituído as casas assolaradas dos engenhos, em desacordo marcante com os pontos comuns em outras áreas rurais do estado.



## **Anexo 1 – Situação jurídica dos imóveis rurais dos municípios da Região Metropolitana do Recife**



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2600054 - ABREU E LIMA - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL						
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>723,3</b>	<b>3</b>	<b>400,2</b>	<b>386</b>	<b>1.596,8</b>
MENOS DE 1	2	1,4			25	12,9
1 A MENOS DE 2	3	3,8			72	87,3
2 A MENOS DE 5	19	67,1			200	663,2
5 A MENOS DE 10	3	20,9	1	8,6	77	565,9
10 A MENOS DE 25	4	57,1	1	11,3	9	114,4
25 A MENOS DE 50	1	26,4			1	32,5
50 A MENOS DE 100	3	185,2			2	120,6
100 A MENOS DE 200	1	145,7				
200 A MENOS DE 500	1	215,7	1	380,3		
MINIFUNDIO	26	83,3			319	887,4
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	2	132,3			1	69,2
MÉDIA PROPRIEDADE***	1	52,9			2	83,9
GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA	1	145,7	1	380,3		
PEQUENA PROPRIEDADE	6	93,4	2	19,9	64	556,3
NÃO CLASSIFICADA ART.7 LEI	1	215,7				
ATÉ 0,5	16	38,7			234	503,0
MAIS DE 0,5 A 1 MF	10	44,6			90	419,4
MAIS DE 1 A 4 MF	6	93,4	2	19,9	59	521,3
MAIS DE 4 A 10 MF	2	105,8			3	153,1
MAIS DE 10 A 15 MF	1	79,4				
MAIS DE 20 A 50 MF	2	361,4				
MAIS DE 50 A 100 MF			1	380,3		
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	13					
TOTAL IMÓVEIS:	426					
TOTAL ÁREA:		2.720,3				



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2601052 - ARAÇOIABA - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>428,3</b>	<b>1</b>	<b>13,0</b>	<b>17</b>	<b>66,7</b>
2 A MENOS DE 5	1	3,0			5	12,3
10 A MENOS DE 25	3	39,3	1	13,0	1	11,5
200 A MENOS DE 500	1	386,0				
1 A MENOS DE 2					5	6,2
5 A MENOS DE 10					6	36,7
MINIFUNDIO	3	24,9	1	13,0	17	66,7
GRANDE PROPRIEDADE***	1	386,0				
PEQUENA PROPRIEDADE	1	17,4				
ATÉ 0,5	1	3,0			15	45,9
MAIS DE 0,5 A 1 MF	2	21,9	1	13,0	2	20,8
MAIS DE 1 A 4 MF	1	17,4				
MAIS DE 20 A 50 MF	1	386,0				
<b>TOTAL IMÓVEIS:</b>	<b>23</b>					
<b>TOTAL ÁREA:</b>		<b>508,0</b>				



## ITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2602902 - CABO DE SANTO AGOSTINHO - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>182</b>	<b>14.334,9</b>	<b>2</b>	<b>39,7</b>	<b>74</b>	<b>1.654,8</b>
MENOS DE 1	1	0,9			3	1,0
1 A MENOS DE 2	7	10,3			6	6,5
2 A MENOS DE 5	14	45,5			8	22,8
5 A MENOS DE 10	46	381,0			22	170,9
10 A MENOS DE 25	51	642,4	1	13,3	27	300,7
25 A MENOS DE 50	31	907,4	1	26,4	5	153,3
50 A MENOS DE 100	7	557,1				
100 A MENOS DE 200	6	727,2			1	162,2
200 A MENOS DE 500	11	4.607,9			2	837,4
500 A MENOS DE 1000	7	5.331,5				
1000 A MENOS DE 2000	1	1.123,7				
MINIFUNDIO	27	86,5			22	60,4
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	7	556,6				
MÉDIA PROPRIEDADE***	13	660,3			2	74,7
GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA	15	7.313,2			3	999,6
GRANDE PROPRIEDADE***	7	4.169,1				
PEQUENA PROPRIEDADE	113	1.549,2	2	39,7	47	520,1
ATÉ 0,5	16	31,7			15	21,9
MAIS DE 0,5 A 1 MF	12	61,8			8	45,5
MAIS DE 1 A 4 MF	112	1.542,2	2	39,7	46	513,1
MAIS DE 4 A 10 MF	12	482,2			2	74,7
MAIS DE 10 A 15 MF	8	734,7				
MAIS DE 15 A 20 MF	2	253,0				
MAIS DE 20 A 50 MF	2	428,2			1	162,2
MAIS DE 50 A 100 MF	12	5.521,0			2	837,4
MAIS DE 100 MF	6	5.280,1				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	18					
TOTAL IMÓVEIS:	258					
TOTAL ÁREA:		16.029,4				



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2603454 - CAMARAGIBE - PE

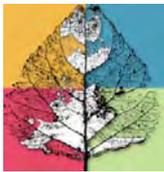
CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>152</b>	<b>1.913,7</b>	<b>3</b>	<b>44,4</b>	<b>73</b>	<b>236,5</b>
1 A MENOS DE 2	23	29,8			25	32,2
2 A MENOS DE 5	57	179,8			30	86,6
5 A MENOS DE 10	32	229,1	1	9,7	8	52,8
10 A MENOS DE 25	29	440,9	2	34,7	5	62,1
25 A MENOS DE 50	4	161,9				
50 A MENOS DE 100	5	358,5				
200 A MENOS DE 500 MENOS DE 1	2	513,7			5	2,8
MINIFUNDIO	92	277,1			63	136,8
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	6	384,6				
MÉDIA PROPRIEDADE***	3	135,8				
GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA	1	220,5				
GRANDE PROPRIEDADE***	1	293,2				
PEQUENA PROPRIEDADE	49	602,5	3	44,4	10	99,7
ATÉ 0,5	58	119,4			54	97,1
MAIS DE 0,5 A 1 MF	35	164,7			11	53,7
MAIS DE 1 A 4 MF	48	595,5	3	44,4	8	85,7
MAIS DE 4 A 10 MF	7	346,5				
MAIS DE 10 A 15 MF	2	173,9				
MAIS DE 20 A 50 MF	2	513,7				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	5					
TOTAL IMÓVEIS:	228					
TOTAL ÁREA:		2.194,6				



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2606804 - IGARASSU - PE

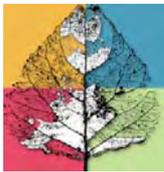
CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>353</b>	<b>31.121,2</b>	<b>14</b>	<b>256,3</b>	<b>454</b>	<b>2.132,3</b>
MENOS DE 1	3	1,9			23	11,8
1 A MENOS DE 2	28	34,2			67	80,5
2 A MENOS DE 5	105	327,0	4	11,9	235	734,4
5 A MENOS DE 10	84	558,0	4	28,0	88	607,4
10 A MENOS DE 25	76	1.065,6	3	38,2	33	429,1
25 A MENOS DE 50	25	874,3	2	75,0	7	213,6
50 A MENOS DE 100	16	1.084,9			1	55,5
100 A MENOS DE 200	7	905,8	1	103,2		
200 A MENOS DE 500	1	219,8				
500 A MENOS DE 1000	1	956,0				
1000 A MENOS DE 2000	2	3.508,7				
2000 A MENOS DE 5000	4	12.365,5				
5000 A MENOS DE 10000	1	9.219,5				
MINIFUNDIO	264	1.394,0	10	61,5	435	1.676,5
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	3	428,4	1	103,2		
MÉDIA PROPRIEDADE***	15	1.301,7				
GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA	7	25.093,7				
GRANDE PROPRIEDADE***	2	1.175,8				
PEQUENA PROPRIEDADE	62	1.727,6	3	91,6	19	455,8
ATÉ 0,5	189	671,7	7	30,4	374	1.105,3
MAIS DE 0,5 A 1 MF	78	764,3	3	31,1	62	585,2
MAIS DE 1 A 4 MF	59	1.685,6	3	91,6	18	441,8
MAIS DE 4 A 10 MF	16	1.395,1	1	103,2		
MAIS DE 10 A 15 MF	2	335,0				
MAIS DE 15 A 20 MF	1	219,8				
MAIS DE 50 A 100 MF	1	956,0				
MAIS DE 100 MF	7	25.093,7				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	66					
TOTAL IMÓVEIS:	821					
TOTAL ÁREA:	33.509,8					



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2607208 - IPOJUCA - PE

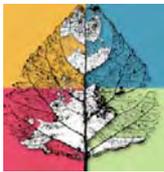
CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>21.213,6</b>	<b>2</b>	<b>24,9</b>	<b>28</b>	<b>921,7</b>
MENOS DE 1	3	0,6				
1 A MENOS DE 2	1	1,9			8	8,1
2 A MENOS DE 5	22	75,9			5	18,1
5 A MENOS DE 10	22	176,1			7	48,4
10 A MENOS DE 25	10	158,9	2	24,9	5	67,2
25 A MENOS DE 50	11	406,8			1	38,7
50 A MENOS DE 100	6	427,5				
100 A MENOS DE 200	4	453,7				
200 A MENOS DE 500	10	2.689,0			1	241,2
500 A MENOS DE 1000	7	5.004,6			1	500,0
1000 A MENOS DE 2000	3	4.227,9				
2000 A MENOS DE 5000	2	7.590,7				
MINIFUNDIO	53	313,5	2	24,9	22	95,1
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	5	734,4				
MÉDIA PROPRIEDADE***	7	856,9				
GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA	9	14.048,4			1	241,2
GRANDE PROPRIEDADE***	9	4.650,5			1	500,0
PEQUENA PROPRIEDADE	18	609,9			4	85,4
ATÉ 0,5	32	117,9			17	48,3
MAIS DE 0,5 A 1 MF	21	195,6	2	24,9	6	60,8
MAIS DE 1 A 4 MF	18	609,9			3	71,4
MAIS DE 4 A 10 MF	8	778,0				
MAIS DE 10 A 15 MF	4	813,3				
MAIS DE 15 A 20 MF	1	218,4			1	241,2
MAIS DE 20 A 50 MF	9	4.106,9			1	500,0
MAIS DE 50 A 100 MF	5	4.871,6				
MAIS DE 100 MF	3	9.502,0				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	3					
TOTAL IMÓVEIS:	131					
TOTAL ÁREA:		22.160,2				



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2607604 - ITAMARACÁ - PE

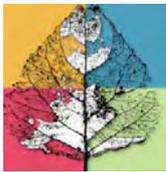
CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	<b>830,6</b>	<b>5</b>	<b>28,0</b>	<b>42</b>	<b>291,1</b>
MENOS DE 1	4	2,8			2	0,7
1 A MENOS DE 2	10	11,4	4	4,0	11	13,0
2 A MENOS DE 5	23	66,3			9	26,7
5 A MENOS DE 10	5	38,7			14	91,7
10 A MENOS DE 25	12	190,2	1	24,0	5	90,0
25 A MENOS DE 50	5	198,1				
50 A MENOS DE 100	2	165,0			1	69,0
100 A MENOS DE 200	1	158,1				
200 A MENOS DE 500						
MINIFUNDIO	38	86,4	4	4,0	31	90,1
MÉDIA PROPRIEDADE***	7	363,1			1	69,0
GRANDE PROPRIEDADE***	1	158,1				
PEQUENA PROPRIEDADE	16	223,0	1	24,0	10	132,0
ATÉ 0,5	32	60,4	4	4,0	19	28,9
MAIS DE 0,5 A 1 MF	6	26,0			13	68,2
MAIS DE 1 A 4 MF	16	223,0	1	24,0	9	125,0
MAIS DE 4 A 10 MF	6	267,1			1	69,0
MAIS DE 10 A 15 MF	1	96,0				
MAIS DE 20 A 50 MF	1	158,1				
MAIS DE 50 A 100 MF						
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	10					
<b>TOTAL IMÓVEIS:</b>	<b>109</b>					



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2607752 - ITAPISSUMA - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>54,9</b>	<b>1</b>	<b>70,0</b>	<b>5</b>	<b>33,7</b>
1 A MENOS DE 2	1	1,6				
2 A MENOS DE 5	5	18,8			3	8,2
5 A MENOS DE 10	1	6,0			1	7,5
10 A MENOS DE 25	2	28,5			1	18,0
50 A MENOS DE 100			1	70,0		
500 A MENOS DE 1000						
MINIFUNDIO	7	26,4			4	15,7
MÉDIA PROPRIEDADE***			1	70,0		
GRANDE PROPRIEDADE***						
PEQUENA PROPRIEDADE	2	28,5			1	18,0
ATÉ 0,5	7	26,4			3	8,2
MAIS DE 0,5 A 1 MF					1	7,5
MAIS DE 1 A 4 MF	2	28,5			1	18,0
MAIS DE 4 A 10 MF			1	70,0		
MAIS DE 50 A 100 MF						
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	2					
TOTAL IMÓVEIS:	15					
TOTAL ÁREA:	158,6					



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2607901 - JABOATÃO DOS GUARARAPES - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha)	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
CATEGORIA DE IMÓVEL			POSSEIRO			
E						
CLASSES DE Nº DE MF DE	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
ÁREA TOTAL						
<b>TOTAL</b>	<b>263</b>	<b>11.637,6</b>	<b>3</b>	<b>35,2</b>	<b>70</b>	<b>1.852,7</b>
MENOS DE 1	10	5,9			7	3,8
1 A MENOS DE 2	26	36,2	1	1,2	10	13,0
2 A MENOS DE 5	83	281,8			19	57,6
5 A MENOS DE 10	52	363,4	1	6,0	15	106,7
10 A MENOS DE 25	42	661,7			8	116,7
25 A MENOS DE 50	15	510,6	1	28,0	4	131,7
50 A MENOS DE 100	9	611,1			3	257,7
100 A MENOS DE 200	12	1.882,3			2	278,6
200 A MENOS DE 500	11	3.297,6			1	288,1
500 A MENOS DE 1000	2	1.771,3			1	598,8
2000 A MENOS DE 5000	1	2.215,7				
MINIFUNDIO	148	495,6	2	7,2	44	121,2
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	10	649,8			3	198,0
MÉDIA PROPRIEDADE***	13	596,5			3	164,8
GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA	18	5.382,6			4	1.165,5
GRANDE PROPRIEDADE***	6	3.580,6				
PEQUENA PROPRIEDADE	68	932,5	1	28,0	16	203,2
ATÉ 0,5	86	186,8	1	1,2	32	57,5
MAIS DE 0,5 A 1 MF	63	315,8	1	6,0	12	63,7
MAIS DE 1 A 4 MF	67	925,5	1	28,0	16	203,2
MAIS DE 4 A 10 MF	19	872,0			3	105,1
MAIS DE 10 A 15 MF	4	374,3			3	257,7
MAIS DE 15 A 20 MF	2	263,8			1	128,6
MAIS DE 20 A 50 MF	16	3.466,7			2	438,1
MAIS DE 50 A 100 MF	3	1.245,7			1	598,8
MAIS DE 100 MF	3	3.987,0				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	23					
TOTAL IMÓVEIS:	336					
TOTAL ÁREA:	13.525,5					



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2609402 - MORENO - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>112</b>	<b>8.581,3</b>	<b>2</b>	<b>72,0</b>	<b>28</b>	<b>222,4</b>
MENOS DE 1	3	1,5			1	0,5
1 A MENOS DE 2	4	4,3			3	4,4
2 A MENOS DE 5	30	85,8			13	37,5
5 A MENOS DE 10	19	127,2			7	44,1
10 A MENOS DE 25	20	289,2			3	40,0
25 A MENOS DE 50	13	444,8	2	72,0		
50 A MENOS DE 100	4	283,6			1	95,9
100 A MENOS DE 200	4	566,2				
200 A MENOS DE 500	10	3.382,3				
500 A MENOS DE 1000	5	3.396,4				
MINIFUNDIO	50	166,7			21	65,0
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	7	393,1			1	95,9
MÉDIA PROPRIEDADE***	7	258,5	2	72,0		
GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA	8	2.491,1				
GRANDE PROPRIEDADE***	11	4.853,8				
PEQUENA PROPRIEDADE	29	418,1			6	61,5
ATÉ 0,5	31	66,9			15	34,2
MAIS DE 0,5 A 1 MF	20	106,8			8	44,8
MAIS DE 1 A 4 MF	28	411,1			4	47,5
MAIS DE 4 A 10 MF	12	477,6	2	72,0		
MAIS DE 10 A 15 MF	2	174,0			1	95,9
MAIS DE 15 A 20 MF	3	383,4				
MAIS DE 20 A 50 MF	7	1.911,8				
MAIS DE 50 A 100 MF	8	4.111,0				
MAIS DE 100 MF	1	938,7				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	12					
TOTAL IMÓVEIS:	142					
TOTAL ÁREA:		8.875,7				



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2609600 - OLINDA - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>80,8</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>478</b>	<b>764,5</b>
MENOS DE 1	1	0,8			195	74,5
1 A MENOS DE 2	1	1,2			132	160,1
2 A MENOS DE 5	1	3,0			126	328,3
5 A MENOS DE 10	2	12,4			18	110,9
10 A MENOS DE 25	1	20,7			7	90,7
25 A MENOS DE 50	1	42,7				
MINIFUNDIO	4	10,2			466	635,2
MÉDIA PROPRIEDADE***	1	42,7				
PEQUENA PROPRIEDADE	2	27,9			12	129,3
ATÉ 0,5	3	5,0			440	509,9
MAIS DE 0,5 A 1 MF	1	5,2			29	146,3
MAIS DE 1 A 4 MF	2	27,9			9	108,3
MAIS DE 4 A 10 MF	1	42,7				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	12					
TOTAL IMÓVEIS:	485					
TOTAL ÁREA:	845,3					



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2610707 - PAULISTA - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>119</b>	<b>5.087,1</b>	<b>1</b>	<b>72,7</b>	<b>427</b>	<b>670,0</b>
MENOS DE 1	4	1,7			189	73,5
1 A MENOS DE 2	15	20,1			115	145,0
2 A MENOS DE 5	47	148,4			101	280,8
5 A MENOS DE 10	23	152,7			18	111,8
10 A MENOS DE 25	19	293,2			4	58,9
25 A MENOS DE 50	2	61,0				
50 A MENOS DE 100	2	133,5	1	72,7		
100 A MENOS DE 200	3	425,7				
200 A MENOS DE 500	2	535,9				
500 A MENOS DE 1000	1	554,3				
2000 A MENOS DE 5000	1	2.760,6				
MINIFUNDIO	80	251,0			418	571,3
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	1	66,5				
MÉDIA PROPRIEDADE***	2	100,6	1	72,7		
GRANDE PROPRIEDADE***	6	1.515,9				
PEQUENA PROPRIEDADE	29	392,5			9	98,7
NÃO CLASSIFICADA ART.7 LEI	1	2.760,6				
ATÉ 0,5	53	113,0			390	436,2
MAIS DE 0,5 A 1 MF	29	152,0			30	149,1
MAIS DE 1 A 4 MF	27	378,5			7	84,7
MAIS DE 4 A 10 MF	3	167,1				
MAIS DE 10 A 15 MF			1	72,7		
MAIS DE 15 A 20 MF	1	116,2				
MAIS DE 20 A 50 MF	4	845,4				
MAIS DE 50 A 100 MF	1	554,3				
MAIS DE 100 MF	1	2.760,6				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	27					
TOTAL IMÓVEIS:	547					
TOTAL ÁREA:	5.829,8					



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2611606 - RECIFE - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	<b>2.268,2</b>	<b>1</b>	<b>10,1</b>	<b>26</b>	<b>439,0</b>
MENOS DE 1	2	1,2				
1 A MENOS DE 2	9	12,6			2	2,0
2 A MENOS DE 5	21	67,1			10	31,4
5 A MENOS DE 10	16	100,5			9	66,4
10 A MENOS DE 25	8	117,3	1	10,1	3	40,2
25 A MENOS DE 50	6	217,1			1	25,0
50 A MENOS DE 100	6	394,4				
100 A MENOS DE 200	2	249,7				
200 A MENOS DE 500	1	290,2			1	274,0
500 A MENOS DE 1000	1	818,1				
MINIFUNDIO	32	80,9			12	33,4
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	3	144,6				
MÉDIA PROPRIEDADE***	8	332,0			1	25,0
GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA	4	588,7				
GRANDE PROPRIEDADE***	2	928,1			1	274,0
PEQUENA PROPRIEDADE	23	193,9	1	10,1	12	106,6
ATÉ 0,5	17	26,8			5	8,7
MAIS DE 0,5 A 1 MF	19	74,1			7	24,7
MAIS DE 1 A 4 MF	19	173,9	1	10,1	12	106,6
MAIS DE 4 A 10 MF	7	241,0			1	25,0
MAIS DE 10 A 15 MF	4	235,6				
MAIS DE 15 A 20 MF	2	158,8				
MAIS DE 20 A 50 MF	2	249,7				
MAIS DE 50 A 100 MF	1	290,2			1	274,0
MAIS DE 100 MF	1	818,1				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	6					
TOTAL IMÓVEIS:	99					
TOTAL ÁREA:		2.717,3				



## SITUAÇÃO JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

### 2613701 - SÃO LOURENÇO DA MATA - PE

CLASSES DE ÁREA TOTAL (ha) CATEGORIA DE IMÓVEL E CLASSES DE Nº DE MF DE ÁREA TOTAL	PROPRIETÁRIO		PROPRIETÁRIO E POSSEIRO		POSSEIRO	
	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA	IMÓVEIS	ÁREA REGISTRADA + POSSE	IMÓVEIS	ÁREA DE POSSE
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>13.414,4</b>	<b>6</b>	<b>131,3</b>	<b>42</b>	<b>893,5</b>
MENOS DE 1	2	1,2			1	0,4
1 A MENOS DE 2	9	13,6			3	3,8
2 A MENOS DE 5	58	162,6	1	4,0	16	50,7
5 A MENOS DE 10	20	141,5	3	23,7	8	53,1
10 A MENOS DE 25	11	163,8	1	11,2	5	65,1
25 A MENOS DE 50	6	214,0			2	93,2
50 A MENOS DE 100	6	452,2	1	92,4	6	377,2
100 A MENOS DE 200	7	1.074,3				
200 A MENOS DE 500	6	2.046,5			1	250,0
500 A MENOS DE 1000	6	4.075,0				
1000 A MENOS DE 2000	2	2.426,0				
2000 A MENOS DE 5000	1	2.643,7				
MINIFUNDIO	77	221,5	1	4,0	25	83,9
MÉDIA PROPRIEDADE PRODUTIVA	6	379,3	1	92,4	8	470,4
MÉDIA PROPRIEDADE***	5	196,9				
GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA	15	8.940,0			1	250,0
GRANDE PROPRIEDADE***	7	3.325,5				
PEQUENA PROPRIEDADE	23	261,2	4	34,9	8	89,2
NÃO CLASSIFICADA ART.7 LEI	1	90,0				
ATÉ 0,5	60	139,2			17	42,8
MAIS DE 0,5 A 1 MF	17	82,3	1	4,0	8	41,1
MAIS DE 1 A 4 MF	23	261,2	4	34,9	8	89,2
MAIS DE 4 A 10 MF	7	278,9			6	323,4
MAIS DE 10 A 15 MF	5	387,3	1	92,4	2	147,0
MAIS DE 15 A 20 MF	2	228,0				
MAIS DE 20 A 50 MF	8	1.733,2			1	250,0
MAIS DE 50 A 100 MF	7	3.589,0				
MAIS DE 100 MF	5	6.715,3				
IMÓVEIS INCONSIST EXCLUÍDOS	4					
TOTAL IMÓVEIS:	182					
TOTAL ÁREA:		14.439,2				



## Anexo 2 – Perfil do município de Camaragibe

<b>Dados da Prefeitura</b>	Prefeitura Municipal CAMARAGIBE	
	Rua Castelo de Piauí, 295 – Centro	CEP: 54.759-450
	Fone: 458.1822 / 1722 / 2005 Fax: 458.1069	CGC: 008260663/0001-57
<b>Dados de Cartório de Imóveis</b>	Cartório de Registro Geral de Imóveis, Títulos e Documentos Pessoas Jurídicas e Tabelionato de Protestos e Títulos	
	Rua das Margaridas, 59 – Centro – Camaragibe-PE. Fone: 3458.1138 CEP: 54.708-000	
<b>Conselhos Municipais</b>	CONDERM; Assist.Social; Criança e Adolescente; Cons.Tutelar	
<b>Aspectos Históricos</b>	Desmembramento de São Lourenço da Mata	
	Data de Criação: 14/05/1982	Decreto Lei nº 8951
	Data Cívica (Aniversário da Cidade) : 13/05	
<b>Limites</b>	Norte: Paulista	Sul: São Lourenço da Mata
	Leste: Recife	Oeste: Paudalho
<b>Distritos/Povoados</b>	Camaragibe	
<b>Aspectos Físicos</b>	Mesorregião: METROPOLITANA – Microrregião: Recife	
	Região de Desenvolvimento: METROPOLITANA	
	Percentual da área do Município sobre PE: 0.05%	
	Vias: PE-005(P)	
<b>Aspectos populacionais (IBGE, 2000)</b>	Pop. Residente Total	128.627
	Pop. Urbana	128.627
	Pop. Rural	0
	Densidade Demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	2.522
	Taxa de Urbanização	100%
	Esperança de vida ao nascer	70,66%
	Mortalidade até um ano de idade	34,81%
<b>Escolaridade (2000)</b>	Taxa de alfabetização	84,26%
	Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas	19,23%
<b>Renda (2000)</b>	Intensidade da pobreza	44,97%
	Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos da população	47,11%
	Percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres da população	2,57%
<b>Habitação</b>	Percentual de pessoas que vivem em domicílios sem banheiro e água encanada	26,66%
	Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados	75,33%
	Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais	1,4%
<b>IDH (2000)</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,74
	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda	0,633
	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Longevidade	0,761
	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Educação	0,847

Fontes: (CONDEPE-FIDEM 2003) e (PNUD; IPEA; FJP 2004)



## Anexo 3 – Tipologia dos loteamentos em Camaragibe, segundo condição de aprovação

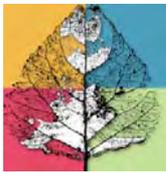
Loteamentos existentes. Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)

Nº	NOME	FIDEM	PREF		CARTÓRIO	
		CRE	ap	data	reg.	data
1	Terrenos dos Lotes - 26 e 27	812601			X	22/09/52
2	Pau Ferro - parte	812701			X	22/09/52
3	Borrvalho Plano A	719701	X	23/12/55	X	02/04/56
4	Borrvalho Plano E	810702	X	08/06/61	X	02/04/56
5	Fazenda Luzanópolis	727201	X	19/01/56	X	30/04/56
6	Araça Parte	728201			X	22/01/57
7	Borrvalho Plano C	719601	X	28/04/78	X	22/07/57
8	Borrvalho Plano B	719702	X	12/06/55	X	02/09/57
9	Borrvalho (Pt. R.P. do antigo Lot. Borrvalho Plano D)	810703	X	20/02/74	X	02/09/57
10	Borrvalho Plano D	810601	X	11/08/58	X	27/11/58
11	Aldeia de Camaragibe	812402	X	17/01/57	X	01/08/60
12	Bairro Novo do Carmelo 1, 2, 3	811202			X	01/08/60
13	Cidade Jardim N. Sra. da Aparecida	813701	X	13/11/56	X	31/05/61
14	Jardim Tabatinga	812401	X	12/04/60	X	20/11/61
15	Jardim Camaragibe e Tabatinga	811402	X	03/08/63	X	20/11/61
16	Jardim Camaragibe em Sta Mônica - modificação	718101	X	14/08/57	X	20/11/63
17	Jardim Teresópolis	811101	X	04/01/54	X	20/12/63
18	Nossa Senhora do Carmo II	719201			X	29/04/64
19	Vila Nova da Várzea do Camaragibe 2 Planta	811102	X		X	20/07/64
20	Jardim São José	718201	X	15/08/74	X	06/12/64
21	Primavera	813301	X	26/08/71	X	08/06/66
22	Santana Expansão	718306	X	05/07/73	X	26/05/67
23	Parque São Francisco do Timbi	810201	X	05/05/71	X	07/08/67
24	São Francisco de Paula	719203	X	04/06/68	X	26/02/69
25	Estação Nova	719303	X	12/07/70	X	26/02/69
26	Estação Nova - Zona Suburbana	719202			X	26/02/69
27	Jardim Esperança	810207	X	09/11/76	X	05/03/69
28	Jardim Esperança Expansão	810208	X	04/06/73	X	30/05/69
29	Jardim Esperança Expansão	810210	X	04/06/73	X	30/05/69



**Loteamentos existentes. Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)**

Nº	NOME	FIDEM	PREF		CARTÓRIO	
		CRE	ap	data	reg.	data
30	Murinelli (lote 3 Plano E)	810701	X	14/01/70	X	26/05/70
31	Santa Maria	718202	X	15/11/69	X	18/02/71
32	Livramento	719301	X	22/05/69	X	26/02/71
33	Jardim Santa Cristina	726003			X	03/11/71
34	Chácara Petrópolis	811602			X	16/12/71
35	Parque Santa Mônica	719102	X	14/01/72	X	10/07/72
36	Área em Frente ao Mercado de Camaragibe	812301	X	26/09/68	X	26/06/74
37	São Pedro	812404	X	25/01/73	X	18/09/74
38	Brazão	811701	X	22/09/74	X	30/09/74
39	Bairro Novo do Carmelo 7	811204	X	21/12/62	X	22/10/74
40	Bairro Novo do Carmelo 5 Acréscimo	811203	X	29/07/63	X	22/10/74
41	Bairro Novo do Carmelo 6	812201	X	10/02/65	X	22/10/74
42	Bairro Novo do Carmelo 4	811201	X	29/10/69	X	22/10/74
43	Bairro Novo do Carmelo 7ª Planta	812202	X	29/01/73	X	22/10/74
44	Bairro Novo do Carmelo 5ª Planta	811206			X	22/10/74
45	Jardim Vera Cruz	718207			X	27/11/74
46	Jardim Santa Cruz	718204	X	08/11/73	X	20/01/75
47	Jardim Santa Cruz	718208		08/11/73		20/01/75
48	Jardim Boa Vista	719204	X	18/06/62	X	07/05/75
49	Canto Alegre	719101	X	13/02/74	X	07/05/75
50	Boa Vista e parte da Vila Operário Alto do Monte Alegre	811303	X	15/09/78	X	07/05/75
51	Jardim São Jorge	812602	X	22/08/60	X	20/08/76
52	São Jorge	811503	X	06/02/74	X	20/08/76
53	Jardim Primavera	727101	X	13/11/74	X	02/09/76
54	Chácara Morumbi	811604	X	13/11/76	X	02/09/76
55	Quintas Aldeia Nobre	726001	X	02/07/75	X	01/10/76
56	Chácara Estoril	727003	X	28/11/75	X	08/11/76
57	Nossa Senhora do Carmo I	810205	X	17/07/70	X	18/10/77
58	Village Aldeia I	727006			X	19/10/77
59	Harmonia	812305	X	25/02/77	X	22/12/77
60	Canã	810801	X	14/11/74	X	03/03/78
61	São Jorge Exp.	811601	X	22/08/78	X	03/03/78



**Loteamentos existentes. Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)**

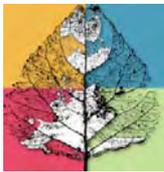
Nº	NOME	FIDEM	PREF		CARTÓRIO	
		CRE	ap	data	reg.	data
62	Jardim Mandacaru	811501	X	06/12/73	X	07/07/78
63	São Paulo	812403	X	25/01/73	X	31/10/78
64	Jardim dos Emboadas	811304	X	15/09/78	X	05/12/78
65	Quintas de Aldeia - expansão	727005	X	30/10/78	X	15/01/79
66	Jardim Santo Antonio - continuação	813302	X	27/06/70	X	17/05/79
67	Chácara Nossa Senhora do Perpetuoso Socorro	811603	X	13/10/75	X	13/06/79
68	Chácara Miragem	728302			X	18/07/79
69	Chácara Araça (lote 22)	728203	X	28/01/77	X	12/09/79
70	Jardim Santo Antônio	812304	X	12/12/77	X	12/09/79
71	Esplanada do Açude I	810203	X	09/02/78	X	24/10/79
72	São Fransisco - expansão I	719205	X	14/02/78	X	24/10/79
73	Conjunto Habitacional Jardim Eldorado	811301	X	12/05/79	X	30/10/79
74	Campo Alegre	718307			X	19/12/79
75	Belmont	811302	X	15/09/78	X	04/03/80
76	Jardim Holanda	811205	X	20/08/79	X	04/03/80
77	Timbi	810301	X	17/03/74	X	13/07/80
78	São Bento	811401	X	15/09/78	X	5/12/785
79	Aldeia de Cima e de Baixo	812308	X	17/01/57		
80	Granja 43	719206	X	17/12/62		
81	Pena Branca	727001	X	30/12/65		
82	Brasil	718206	X	02/02/66		
83	São Francisco do Timbi - Zona Suburbana	810206	X	14/04/67		
84	São Francisco	810302	X	14/04/67		
85	Vila Nova da Várzea do Camaragibe 1 Planta	811103	X	11/09/68		
86	Modificação Granjas G e G2 da Granja Estrela	718205	X	20/11/68		
87	Eng. Camaragibe (lote 24)	812303	X	01/09/71		
88	Jardim São Paulo - 3º *	719103	X	04/05/72	X	
89	Tabatinga de Baixo - parte	811502	X	12/08/72		
90	São José - desmembramento	718308	X	15/08/72		
91	Jardim Ebenezer	718404	X	11/07/74		
92	Luzanópolis	726201	X	06/08/75		
93	Santa Terezinha	718203	X	21/10/75		
94	Chácara Jardim Brasília	717502	X	22/12/75		



**Loteamentos existentes. Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)**

Nº	NOME	FIDEM	PREF		CARTÓRIO	
		CRE	ap	data	reg.	data
96	Pau Ferro Parcial 2/ Chácra Jardim Brasília	719901	X	22/12/75		
97	Novo Timbi	810202	X	28/06/76		
98	Granja nº 5, 16 e 20	812801	X	22/10/76		
99	Pau Ferro - parte	810901	X	05/01/77		
100	Araça II Exp.	728202	X	08/03/78		
101	Araça II	729201	X	08/03/78		
102	Campo Alegre Exp.	719304	X	28/04/78		
103	Granja 34 Mod. Pau Ferro (remembramento)	810802	X	05/09/78		
104	Áreas do Engenho Camaragibe	812302	X	15/06/79		
105	Jardim Timbi	810211	X	20/12/79		
106	Besouro	726002		anterior a Lei 6766	X	
107	Clara Lopes II *	718702				
108	Jardim São Paulo - 3º *	719103				
109	Parque S.Francisco do Timbi- 2ª Planta	810204				
110	Vila Timbi *	810209				
111	Clara Lopes II *	718702			X	
112	Parte da Propriedade Pau Ferro *	812702	X		X	
113	Parque São Francisco do Timbi-2ª Planta *	810204			X	
114	Vila Timbi *	810209			X	
115	Parque São Francisco Timbí (expansão)*	810101	X		X	
116	Jaraguá	812501	X		X	

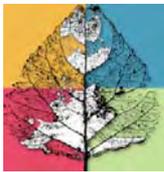
\* Loteamentos aprovados e registrados conforme informação da Prefeitura.



**Loteamentos Regulares - Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)**

Nº	NOME	FIDEM		PREF.		CARTÓRIO	
		CRE	data	ap	data	reg.	data
1	Privê Vermont	811305	13/11/78	X	22/11/78	X	16/01/79
2	Village Aldeia II	728002	11/08/80	X	08/08/80	X	11/09/80
3	Açude Timbi	810303	04/06/80	X	27/06/80	X	02/10/80
4	Rincão Silvestre	813501	15/09/80	X	18/09/80	X	31/10/80
5	Céu Azul	810402	19/11/80	X	09/12/80	X	02/02/81
6	Parque Cedros	719703	20/10/80	X	05/11/80	X	05/03/81
7	Nossa Senhora Nazareth I	813303	01/12/80	X	09/02/80	X	18/03/81
8	Nossa Senhora Nazareth III	813305	04/05/81	X	20/05/81	X	06/08/81
9	Nossa Senhora Nazareth II	813304	01/12/80	X	09/12/80	X	15/10/81
10	Aldeia Bela	726101	17/10/80	X	31/10/80	X	13/12/81
11	Estância Rica Flora(OBS.01)	727101	16/06/81	X	06/07/81	X	01/03/82
12	Cristo Rei Matas de Pau Ferro	718802	12/07/85	X	01/04/82	X	18/06/82
13	João Paulo II	719401	06/01/82	X	05/02/82	X	26/08/82
14	Luiza Medeiros	811605	28/12/82	X	04/01/83	X	15/06/83
15	Camará	810501	26/10/82	X	18/01/83	X	16/08/83
16	Celeiro de Alegrias Futuras	719306	03/05/84	X	27/06/84	X	08/02/85
17	Esplanada do Açude II	810304	13/12/82	X	08/01/82	X	13/06/86
18	Conjunto Habitacional Bela Vista	719302	01/09/95	X	24/04/95	X	01/03/96
19	Santa Tereza	719402	11/06/96	X	24/07/96	X	25/10/96
20	Bairro Novo do Redentor (1ª e 2ª Planta e Granjas)	728001	08/07/81	X	31-07-81	X	18/09/84
21	Condominio Torquato de Castro	Locado 01	20/12/00	X	29/06/96	X	
22	Condominio Chácara Flor do Juá	Locado 02					
23	Condominio Torquato de Castro II	Locado 03					
24	Condominio Chopin	Locado 04					
25	Clube Alvorda	Locado 05					
26	Condominio Privê Luzanópolis	Locado 06					
27	Condominio Bela Vista	Locado 07					
28	Condominio Santa Mônica	Locado 08					
29	Condominio Jardim D' Aldeia	Locado 09					
30	Condominio Camaragibe I,II e III	Locado 10					
31	Condom.Horiz. Azul/Cond.Bela Floresta	Locado 11					
32	Vivenda das Acácias	Locado 12					

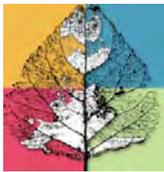
\* Registrado segundo informação da Prefeitura



**Loteamentos Irregulares. Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)**

Nº	NOME	FIDEM		PREF.		CARTÓRIO	
		CRE	data	ap	data	reg.	data
1	Desm. Do Engenho Camaragibe	813201		X	08/01/80		
2	Desm. Do Engenho Camaragibe	813202		X	08/01/80		
3	Timbi Gleba G	810401		X	23/01/80		
4	Portal de Aldeia	726102		X	24/01/80	X	28/02/80
5	Propriedade Macaco Pedreiras	813502		X	18/02/81		
6	Quintal Chacim *	Locado 01		X	24/03/82	X	
7	Aldeia de Baixo *	812306		X	16/06/82	X	
8	São João e São Paulo Plano 4	718403	04/10/84	X	28/01/83		
9	Irineu Barbosa Teixeira	719305	02/08/84	X	02/08/83		
10	São Luis	Locado 03		X	04/12/92		
11	São Luiz	811606	26/03/92	X	04.12.92		
12	Quintais de Aldeia	727002	01/12/81	X	15.06.77		
13	São João e São Paulo Plano 3 e 5	718402	26/08/83	X	28.01.83		
14	Nossa Senhora de Belém	812203	26/11/91	X	28.01.83		
15	Quintas de Camaragibe	719104	06/09/83				
16	Clube Sete Casuarinas	727004	X	X			
17	Bela Vista	811702	07/10/88				
18	Condomínio Country do Vale Verde	Locado 02					
19	Condomínio Metropolitana I	Locado 04		X			
20	Condomínio Metropolitana II	Locado 05					
21	Desm. Da Granja Santa Cristina *	Locado 06				X	

\* Loteamento registrado conforme informação da Prefeitura.



**Loteamentos Clandestinos. Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)**

Nº	NOME	OBS
01	Desm. Do terreno da Granja Quinta	Locado - 01
02	Repouso Tranquilo	Locado - 02
03	Beira Rio	Locado - 03
04	Rural Campestre	Locado - 04
05	Chácara Pedreiras I	Locado - 05
06	Planta da Antiga Granja Porto Alegre	Locado - 06
07	Da Antiga Prop. Araçá	Locado - 07
08	Celeiro 1 - P.M.T	Locado - 08
09	Celeiro 2 - P.M.T	Locado - 09
10	Vila Operária	Locado- 10
11	CSU	Locado - 11
12	Tabatinga I	Locado - 12
13	Projeto Minha Terra Tabatinga I R4	Locado - 13

**Loteamentos sem Classificação. Fonte: (CONDEPE-FIDEM 2003)**

Nº	NOME	FIDEM		PREF		CARTÓRIO	
		CRE	data	ap	data	reg.	data
01	Paulo Afonso - Quadra Q	718304					
02	Paulo Afonso - Anexo I	718501					
03	Folha Verde	718601					
04	Clara Lopes I	718703					
05	Chácara Clara Lopes - Quadra V	718801					
06	Timbizinho *	719303					
07	Chácara Santa Catarina	727102					
09	Parte da Propriedade Tabatinga	812405					
11	Vale Pedreiras (COHAB)	813401					
12	(s /denominação)	718401					
13	(s/denominação)	719207					
14	Condomínio Torquato de Castro	Locado-01					



## Bibliografia

- AB'SABER, Aziz Nacib, e Nilo BERNADES. *Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e arredores de São Paulo*. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia, 1958.
- ABRAMO, Pedro (Org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado: experiências internacionais de gestão do solo urbano*. Rio de Janeiro: O Autor, 2001.
- ABRAMO, Pedro. *A cidade caledoscópica*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- . *Mercado e ordem urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Faperg, 2001.
- ABRAMOVAY, R. (et All). *Novos dados sobre a estrutura social do desenvolvimento agrícola de São Paulo*. São Paulo: Unicamp, 1996.
- ACSELRAD, Henri. *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: PD&A, 2001.
- ACSELRAD, Henri, Célia C. A. MELLO, e Gustavo N. BEZERRA. *Cidade ambiente e política: problematizando a agenda 21 local*. Rio de Janeiro: Garramond, 2006.
- ACSELRAD, Henri, e Jean-Pierre (Org.) LEROY. *Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Fase, 1999.
- ALHEIROS, Margareth. M. *Riscos de escorregamentos na Região Metropolitana do Recife*. Tese de Doutorado, Salvador: Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, 1988.
- ALONSO, William. *Location and land use: toward a general theory of land rent*. Cambridge: Harvard University, 1964.
- ALVES, Rubem. *Filosofia da ciência: introdução ao jogo e suas regras*. São Paulo: Loiola, 2000.
- ALYC, RED. *La hermoteca científica en linea en ciencias sociales*. 2006. [www.redalyc.com](http://www.redalyc.com) (acesso em 13 de março de 2006).
- ANDRADE, Manuel C. *A propriedade da terra e as transformações recentes na agricultura pernambucana*. São Paulo: Brasiliense, 1986.



- *A terra e o homem do Nordeste*. Recife: UFPE-MDU, 1982.
- *Áreas do sistema canavieiro*. Recife: Sudene, 1988.
- *Modernização e pobreza: a expansão da agroindústria canavieira e seu impacto ecológico e social*. São Paulo: UNESP, 1994.
- *Recife: problemática de uma metrópole subdesenvolvida*. Recife: Editora da UFPE, 1979.
- ARANTES, O., E. MARICATO, e C. VAINER. *A Cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ASCHER, François. *Métapolis, ou l'avenir des villes*. Paris: Éditions Odile jacob, 1995.
- ASENSIO, Pedro J. Ponce. *Cambios sociales en espacios periurbanos del país valenciano (Trabalho de fim de curso)*. 2005. <http://mural.uv.es/pepona/principal.html> (acesso em 20 de 01 de 2007).
- “Cambios Sociales en Espacios Periurbanos del País Valenciano.” *mural.uv.es*. 10 de Outubro de 2006. <http://mural.uv.es/pepona/principal.html> (acesso em 20 de Janeiro de 2007).
- ASHER, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. França: Éditions de L'aube, 2001.
- *Metápolis ou L'avenir des villes*. Paris: Éditions Odile jacob, 1995.
- AZEVEDO, S.(Org.). *A crise da morndia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- AZEVEDO, Sérgio de. “Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas.” *Debates Urbanos 4* (Zahar), 1982.
- AZEVEDO, Sergio de, e Vírginia R. M. GUIA. “Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In:.” In: *Metrópolis: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.*, por LUIZ C.Q.(Org) RIBEIRO. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.



- BACELAR, Tânia. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BAHIANA, Luiz C. “Agentes modeladores e uso do solo urbano.” *Associação dos Geógrafos Brasileiros ((S.N.))* V. XIX (1978): 53-62.
- BALIBAR, É. *La philosophie de Marx*. Paris: La Découverte, 2001.
- BALTAR, A. B. *Diretrizes de um plano regional para o Recife*. Recife, 1951.
- BARAT, Josef. *Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais*. São Paulo: IPEA, 1979.
- BARBERIS, C. “Turismo e nuova ruralità.” In: *Turismo e mondo rurale.*, por TCI — Touring Club Italiano., 33-46. Milano: Atti del convegno, 2001.
- BARBERIS, José C. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias da agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BARRÈRE, P. “Urbanization del campo nos países industrializados.” In: *Espacios rurales y urbanos en áreas industrializadas*, 59-78. Barcelona: Olkos-tau, 1988.
- BECKER, Berta. *Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira*. Relatório Técnico, Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1995.
- BERNADES, Lysia M. C. “Planícies litorâneas e zona canavieira no Estado do Rio de Janeiro.” *Guia da Excursão n. 5, por ocasião do XVIII Congresso Internacional de Geografia*. Rio de Janeiro: IBGE, 1957.
- BINIMELIS Sebastian, J. “Caracterització, tipificació i pautes de localització the les àries rurubanes a Iílla de Mallorca.” Tese de Doutorado, BARCELONA, 1996.
- BINIMELIS, Sebastián J. “Sociedad post-industrial y dialéctica campo-ciudad. aportación al debate e estado de la cuestión.” *Lurr@Ide*. 2000. (acesso em 10 de Julho de 2007).
- BITOUN, Jan. *A Contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal*. Salvador: UFBA, 2007.
- . “Geopolítica do ambiente urbano.” *III Simpósio Nacional de Geografia Urbana*. Rio de Janeiro: AGB / UFRJ, 1993.



BITOUN, Jan. “Impactos socioambientais e desigualdade social: vivências diferenciadas frente a mediocridade das condições de infra-estrutura das cidades Brasileira: O exemplo do Recife.” In: *Impactos socioambientais urbanos*, por Francisco (Org.) MENDONÇA, 255-271. Curitiba: UFPR, 2004.

BITOUN, Jan. “Movimentos sociais e a cidade: questões relevantes de geografia urbana.” *Revista de Geografia (NAEG/UFPE/DCG)* 8 (1992).

BITOUN, Jan. “Programa de Administração Participativa em Camaragibe.” In: *Redução da pobreza e dinâmicas locais*, por Peter SPINK e Ilka CAMAROTTE, 127-160. São Paulo: FGV, 2001.

BITOUN, Jan, e Livia MIRANDA. “Estrutura espacial da diferenciação socioocupacional na Região Metropolitana do Recife:1980 a 2000.” In: *Metrópoles: entre a coesão, a fragmentação e o conflito*, por L.C.Q. RIBEIRO, CD-ROM. São Paulo/Rio de Janeiro: Perceu Abramo/FASE, 2004.

BITOUN, Jan, Livia MIRANDA, e M.A. SOUZA. *Análise da estruturação intra-urbana da Região Metropolitana do Recife*. Relatório de Pesquisa disponível em: [www.observatoriodasmetrololes.ippur.ufrrj.br](http://www.observatoriodasmetrololes.ippur.ufrrj.br), Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2007.

—. *Como anda a metrópole: Região Metropolitana do Recife*. Brasília: Governo do Brasil/Ministério das Cidades, 2008.

BITUN, Jan. “O intraurbano: a geografia e o turismo.” In: *A cidade e o urbano: temas para debate*, por José Borzacchiello da SILVA. Fortaleza: UFC, 1997.

BORJA, Jordi. “As cidades e o planejamento estratégico, uma reflexão européia e latino-americana.” In: *Cidades estratégicas e organizações locais*, por Tânia D., (org.) FISCHER. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BOURNE, Larry. *Internal structure of the city: readings on space and environment*. Nova York: Oxford University Press, 1971.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. *Política nacional de desenvolvimento regional*. Relatório Técnico, Brasília: Ministerio da Integração Nacional, 2005.



BRASIL, Ministério das Cidades. “Banco de experiências em planos diretores participativos.” *Ministério das Cidades*. Outubro de 2005. [www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo](http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo) (acesso em 15 de Dezembro de 2007).

—. “Política nacional de desenvolvimento urbano.” Novembro de 2005. [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br) (acesso em 15 de Dezembro de 2007).

Brasil, Ministério das Cidades; PNUD; UFPE, CMG; FASE. *Classificação (tipologia) das cidades brasileiras*. Projeto PNUD BRA 045 (relatório técnico - mimeo.), Recife: Ministério das Cidades/PNUD/FASE, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. “Ministério das Cidades.” *Governo do Brasil*. 2003. [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br) (acesso em 12 de Dezembro de 2007).

—. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.

BRASILEIRO, A. M. *Região metropolitana: serviços de interesse comum*. Brasília: IPEA, 1976.

BRUN, J. “La mobilité résidentielle et les sciences sociales.” *Les Annales de la Recherche Urbaine*. Paris, 1993. 59-60.

BRYON, M. E. Q. “Desenvolvimento urbano x meio Ambiente: a relação do espaço urbano com os recursos naturais permanentes. O caso das áreas estuarinas da RMR.” Dissertação de Mestrado, Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional, UFPE, Recife, 1994.

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. *Planejamento e território: ensaio sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ DP&A editora, 2002.

CADWALLADER, Martin. *Migration and residential mobility: macro and micro approaches*. London: The University of Wisconsin Press, 1992.

CAMARAGIBE, PREFEITURA MUNICIPAL DO. *Plano Diretor do Camaragibe*. (Mimeo), Camaragibe: Prefeitura Municipal do Camaragibe, 2007.



CAMPOS FILHO, Cândido M. *Cidades brasileiras: seu controle ou seu caos: o que os cidadãos brasileiros devem fazer para humanização das cidades*. São Paulo: Nobel, 1989.

CANCLINI, Nestor G. *Culturas híbridas*. São Paulo: Edusp, 1998.

CAPEL, Orácio. “La definición de lo urbano.” *Estudios Geográficos* 138-139 (Febrero-mayo 1975): 265-301.

CARDOSO, Adalto L., e L. C.Q. RIBEIRO. “Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências.” *Espaço e Debates* (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos) 37 (1994): 77-89.

CARDOSO, Adalto L., e Luiz C.Q. RIBEIRO. In: *Cidade, Povo e Nação*, por Robert PECHMAN e LUIZ C.Q. RIBEIRO, 53-81. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

CARDOSO, Ana Cláudia D.(org.). *O Rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas*. Belém do Pará: EDUFPA/FASE, 2006.

CARLO, Ana Fany. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Princípios, 1994.

CARNEIRO, Maria José, e Renato S. (orgs.) MALUF. *Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

CARTER, H. *The study of urban Geography*. Eduard Arnoud eds, 1974.

CARVALHO, José G. *A integração sul americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implantação da IIRSA*. Belém do Pará: FASE/COMOVA, 2007.

CASTELLO BRANCO, M. L. *Espaços urbanos uma proposta para o Brasil*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: UFRJ, 2003, 2003.

CASTELLO BRANCO, Maria L. “Dinâmica metropolitana, movimento pendular e forma urbana: o espaço urbano do Rio de Janeiro.” *XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP*. Caxambu: ABEP, 2006. 1-12.

CASTEUS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Páz e Terra, 2000.

CASTRO, Josué. *A cidade do Recife*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante, 1954.



CEDEPLAR; UFMG. *A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência*. Relatório de Pesquisa, Belo Horizonte: UFMG, 2000.

CHARRIER, Jean-Bernard. *Citadins et ruraux*. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Percepo Abramo, 2000.

CLARK, Terry N., Richard LLOYD, Kennety K. WONG, e Pushpan JAIN. “Amenities Drive Urban Growth.” *Journal of Urban Affairs*, 2002: 493-515.

CLAWSON, M. “Urban sprawl and speculation in urban land.” *a Geography of urban places*, 1970.

CLICHEVSKY, N. “El mercado de tierras en el area de expansión de Buenos Aires: su funcionamiento e incidencia sobre setores populares.” *Revista Panamericana de Planificación*, Março 1975: 98-131.

CMMAD. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

COELHO, Franklin. D. “Plano Diretor como instrumento de luta da reforma urbana.” In: *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*, por G. GRAZIA, 33-64. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

COELHO, Ma do S. A. *A segunda habitação: reflexões sobre a expansão da metrópole do Rio de Janeiro*. (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Rio de Janeiro: UFRJ, 1986.

COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE. *Diagnóstico preliminar sócio-ambiental do Litoral Sul de Pernambuco*. CPRH/GERCO, Recife: 1997, 1997.

CONDEPE-FIDEM. *Mercado imobiliário informal: a inclusão social do morador de loteamentos clandestinos e irregulares*. (Relatório de Pesquisa), Recife: Agencia CONDEPE-FIDEM, 2003.

—. *Metrópole estratégica: Região Metropolitana do Recife*. Recife: Agencia Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco CONDEPE/FIDEM, 2005.



COORNELL, Elias. *A arquitetura da relação: cidade-campo*. Brasília: Edições Alva Ltda, 1998.

CORRÊA, Roberto L. "A periferia urbana." *GEOSU-Revista do departamento de Geociências* (UFSC) nº 2 - ano I (1986).

CORRÊA, Roberto L. "Agentes modeladores e uso do solo urbano na cidade capitalista." Colóquio Franco - Brasileiro de Geografia Urbana, União Geográfica Internacional, Rio de Janeiro, 1979.

—. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1995.

COSTA, Iara M.M. "O "Granjismo" e os loteamentos em Carpina." *Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais*, Janeiro/Dezembro de 1960.

CRUZ, Rita de Cássia S. *Geografia do turismo: de lugares a pseudo-lugares*. São Paulo: Rocca, 2007.

CUNHA, M.A. *O novo Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

DAVIDOVICH, Fany. "A volta da metrópole no Brasil: referências para a gestão territorial." In: *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*, por Luis C. Q. (Org.) RIBEIRO, 197-229. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

DAVIDOVICH, Fany R. "Focalizando conceituações no urbano." *Revista Brasileira de Geografia*, jan-mar 1983: 137-148.

DAVIDOVICH, Fany R. "Transformações no quadro urbano brasileiro: período 1970-1980." *Revista Brasileira de Geografia* (AGB) 4 (OUT/DEZ 1987).

DAVILA, Júlio D. "Rural-urban linkages: problems and opportunities." *Espaço & Geografia* (UNB) 5 (Julho-Dezembro 2002): 35-64.

DEFFONTAINES, Pierre. "Como se constitui no Brasil a rede de cidades." *Boletim Geográfico*, Maio de 1944: 141-148.

DONNE, Marcella Delle. *Teoria sobre a cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

EISENBERG, Peter I. *Modernização sem mudanças : a indústria açucareira em Pernambuco*. Rio de Janeiro: Paz e Terra , 1977.



FASE. “Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático.” *Cadernos Temáticos*. Rio de Janeiro: FASE, 1999-2007.

FERNANDES, Edésio. “O Mito da zona rural.” *Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)*. 30 de Agosto de 2003. <http://www.irib.org.br/salas/boletimel758a.asp> (acesso em 20 de Junho de 2005).

—. “Meio ambiente: faltam leis ou falta leitura.” *O Tempo*, 19 de 02 de 1997: 8-9.

FERNANDES, Edésio, e Marcio M. VALENÇA. *Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

FERRÃO, João. “Relações entre o mundo rural e o mundo urbano: evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro.” *Revista Latino Americana de Estudos Urbanos e Regionais* (Pontifícia Universidade Católica) 26 (Setembro 2000).

FIDEM. *Cidade do amanhã: Região Metropolitanan do Recife*. Recife: Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, 1987.

—. *Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM)*. Recife: FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE, 1983.

—. *Plano de Organização Territorial (POT)*. Recife: FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE, 1982.

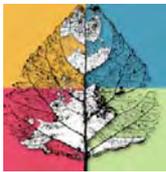
—. *Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU)*. Recife: FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE, 1982.

FIDEM. *Plano Diretor: MetrÓpole 2010*. Plano Diretor (Mimeo.), Recife: Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, 1998.

FOLIN, M. *La ciudad del capital y otros escritos*. México: G. Gilli, 1977.

FORM, W. “The place of social structure in the determination of land use: some implications for a theory of urban ecology.” In: *Internal structure of the city: readings on space and environment*, por L. S. BOURNE. Nova York: Oxford University Press, 1971.

FREIRE, Désirée G., Floriano J. G. OLIVEIRA, e Kátia A. da SILVA. *Governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: Faperj, 2006.



FREYRE, Gilberto. *Rurbanização que é?* Recife: Massangana, 1988.

FROEHLICH, José Marcos, e Rosa Cristina MONTEIRO. “Transformações semânticas recentes do termo ‘rural’: uma leitura a partir da perspectiva urbana.” *Universidade Federal Santa Maria*. [www.ufsm.br/desenvolvimentorural](http://www.ufsm.br/desenvolvimentorural) (acesso em 27 de fevereiro de 2007).

GAMA, A. M. de F. *Agenda 21: Bacia do Pirapama, plano de desenvolvimento sustentável*. (Relatório Técnico), Recife: CPRH/DFID, 1999.

GEORGE, Pierre. “As bases geográficas da sociologia rural.” In: *Vida rural e mudança social: leituras básicas de sociologia rural*, por Tamás SZMRECSANYI e Orioswaldo (org.) QUEDA. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

GEORGE, Pierre. *O homem na terra: a Geografia em acção*. Lisboa: Edições 70, 1993.

GOLLEDGE, R. C. “Sidney’s metropolitan fringes: a study in urban rural relations.” *Australian Geographer*, 1960: 243-255.

GOMES, E. T. A. *Espaço, planejamento e gestão de serviços comuns metropolitanos: uma perspectiva geográfica sobre a Região Metropolitana do Recife*. (Dissertação de Mestrado em Geografia), Recife: UFPE, 1989.

GONÇALVES, Maria Flora (Org.). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.

GOTTDIENER, Mark. “A teoria da crise e a reestruturação sócio-espacial: o caso dos Estados Unidos.” In: *Reestruturação urbana: tendências e desafios*, por Lícia VALLADARES e Edmond (org.) PRETECEILLE. São Paulo: Nobel, 1990.

GRABOIS, José. *Que urbano é esse?* João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004.

GRAZIA, Grazia de. *Plano ditretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

GRAZIA, Grazia de, Leda F. QUEIRÓZ, e et-all. *Os desafios da sustentabilidade urbana*. Vol. 5. Rio de Janeiro: Fase, 2001.



GRIFFIN, Paul e CHATHAN, Ronald. "Urban impact on agriculture in Santa Clara Country." *Annals of association of American Geographer*. Califórnia, 1958. 195-207.

GUALDANI, Carla, BRAGA Roberto, e OLIVEIRA Castro. "Transformações do uso do solo em área de transição rural-urbana no município de Rio Claro-SP." *III Simpósio Nacional de Geografia Agrária – II Simpósio Internacional de Geografia Agrária Jornada Ariovaldo Umbelino de Oliveira*. Presidente Prudente: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2005.

GUATARRI, Felix, e Suely ROLNIK. *Micropolítica: cartografias do desejo*. Petrópolis: Vozes, 1993.

GUIGOU, Jean-Louis. "A terra e o espaço: enigmas para os economistas." In: *O espaço interdisciplinar*, por Milton SANTOS e M. Adélia (Coord.) SOUZA. São Paulo: Nobel, 1986.

GUIMARÃES NETO, L. *Mercado de trabalho na Região Metropolitana do Recife*. (Relatório técnico para o Plano Diretor Metrôpole Estratégica), Recife: Banco Mundial/IPEA/FIDEM, 2002.

GUIMARÃES, Alberto P. *Quatro séculos de latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1988.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989.

—. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

—. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: ANNABLUME, 2001.

—. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

—. *The urban experience*. Oxford: Oxford, 1989 b.

HAUSER, Philip M., e Leo F. SCHNIRE. *Estudos de urbanização*. São Paulo : Pioneira, 1976.

HOFFMANN, Rodolfo. *Distribuição da renda e pobreza na Região Metropolitana de Recife*. Relatório Técnico, Recife/Campinas: Banco Mundial/IPEA/FIDEM, 2001.



IBGE. *Censo Demográfico 1980*. Digital. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1998.

IBGE. *Censo Demográfico 1991*. Digital. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1993.

IBGE. *Censo Demográfico 1991: documentação dos microdados da amostra*. (mimeo), Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1993.

IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Digital. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002.

IBGE. *Censo Demográfico 2000: documentação dos microdados da amostra*. (Mimeo) Disponível no site: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002.

—. “Grupos de áreas metropolitanas: áreas de pesquisas para determinação de áreas metropolitanas.” *Revista Brasileira de Geografia*, Outubro/Dezembro de 1969.

INSTITUTO POLIS, et all. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicação, 2001.

IPEA; IBGE; Unicamp. *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil*. São Paulo: IPEA; IBGE; Unicamp, 1999.

IPEA-NESUR, e UNICAMP-IBGE. *Tendências e perspectivas da rede urbana do Brasil*. Relatório de Pesquisa, São Paulo: IPEA-NESUR; UNICAMP-IBGE, 1999.

JACOBI, Pedro. *Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2000.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fonte, 2000.

—. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fonte, 2000.

JARAMILLO, Samuel. *Hacia una teoria de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1977.

JUILLARD, E. “Europa industrial e Brasil: dois tipos de organização do espaço periurbano.” *Boletim Baiano de Geografia (AGB)* 4 (Março 1961): 3-10.



KAYSER, B. *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin, 1990.

KOGA, Dirce. *Medida de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortês, 2003.

LACERDA, Mário. *Metropolização e subdesenvolvimento: o caso do Recife*. Recife: Sudene, 1978.

LACERDA, Norma M. *A produção social dos interesses fundiários e imobiliários*. Tese de Doutorado, Paris: Univers SorbonneNouvelle, 1993.

LACERDA, Norma M. *Estado, capital financeiro, espaço habitacional: o caso da Região Metropolitana do Recife*. (Dissertação de Mestrado), Recife: UFPE, 1990.

LACERDA, Norma M. “O papel das variáveis não econômicas na formação dos espaços urbanos: o caso da área recifense de Casa Forte.” In: *Seminário Interdisciplinar - ANPUR*, por Circe (org.) MONTEIRO, 109-125. Recife: MDU/ANPUR, 1995.

LACERDA, Norma M., e Silvio M. ZANCHETTI. *Planejamento Metropolitano no Brasil: uma Proposta de Conservação Urbana e Territorial*. Santiago do Chile, Dezembro de 2000.

LACERDA, Norma M., e Silvio M. ZANCHETTI. “Planejamento territorial na Região Metropolitana do Recife.” *Cadernos de Estudos Sociais* (Massangana) 15 (Julho/Dezembro 1999): 375-409.

LACERDA, Norma. M., e Suely M. R. (orgs.) Leal. *Relação Público-Privado: Do Global ao Local*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1995.

LAGO, L. C. do. *Desigualdades e segregação da metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Revan/Observatório, 2000.

LEBRET, Padre L. J. *Estudo sobre o desenvolvimento e implantação de indústrias interessado a Pernambuco e ao Nordeste*. Recife: CONDEPE, 1955.

LEFEBVRE, Henry. *A Revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

—. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Antropos, 1978.



—. *O diteito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, Ma. Cristina S.(Org.). *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo : Nobel, 1998.

LEWIS, G. J, e D. J. MAUND. “The urbanisation of the countryside: a framework for analysis.” *Geography e Annaler*, 1976: 17-27.

LIPIETZ, Alain. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1988.

LIVELY, C. “Tre sociological significance of the rural-urban fringe.” *rural sociology* 18 (1953).

MACIEL, Ângelo Dias, e Vicent ALBANI. “A expansão atual da faixa pioneira urbana a nordeste do Rio de Janeiro.” *II Congresso Brasileiro de Geógrafos*. Rio de Janeiro: IBGE, 1965. (Resumo de teses e comunicações).

MARICATO, E. “Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente.” In: *O desafio da sustentabilidade*, por G. (et all) VIANA, 251-233. São Paulo: Perceu Abramo, 2001.

MARICATO, Ermínia. “Brasil 2000: qual planejamento urbano?” *Cadernos IPPUR* (IPPUR/UFRJ) 1 e 2 (1997): 113-130.

—. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARINHO, Geraldo. “Movimentos urbanos de luta pela moradia.” In: *Olhar Critico sobre a participação e cidadania: trajetórias de organização e luta pela redemocratização da governança no Brasil*, por Jorge O. ROMANO, Renato ATHIAS e Marta ANTUNES, 161-186. São Paulo: Expressão Popular/Actionaid, 2007.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. Hucitec: 1996, São Paulo.

—. *Subúrbio: vida cotidiana e história no subúrbio de São Paulo: São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha*. São Paulo: Hucitec, 1993.

MARTIS, José de Souza. *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo: Hucitec, 1986.

MATHIEU, Nicole. “La notion de rural et les rapports ville/campagne en France: les années quatre-vingt-dix.” *Économie Rurale*, 1998: 11-20.



MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente*. Recife: Litteris Editora Ltda, 1989.

MC KAIN, Walter, e Robert BURNIGHT. “Tre sociological significance of the Rural-urban fringe: from the rural point of view.” *Rural Sociology* 18 (1953).

MELO, Marcus A. A. S. “A formação socioespacial metropolitana: década Perdida? globalização, crise do estado e metrópoles no Brasil.” In: *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*, por M. F (org) Gonçalves, 249-270. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

MENDONÇA, Francisco (Org.). *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: UFPR, 2004.

MIRANDA, Livia. *Urbanização e dispersão: as granjas e a organização espacial em Carpina PE*. (Dissertação de Mestrado), Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1997.

MIRANDA, Livia, Maria A.A. SOUZA, e Jan Bitoun. *Cadernos do Observatório PE: políticas públicas e gestão local na Região Metropolitana do Recife*. Recife: FASE/Observatório das Metrôpoles PE, 2007.

MORAES, Demóstenes. *A produção social do espaço informal no Recife*. Relatório de Pesquisa, Recife: Observatório das Metrôpoles, 2007.

MORAES, Demóstenes. “Planos diretores participativos: a gestão municipal e as práticas contingentes.” In: *Caderno do observatório: políticas públicas e gestão local ( Textos de apoio ao Curso Políticas Públicas e Gestão Local)*, por Livia MIRANDA, Jan BITOUN e M.A. SOUZA, sp. Recife: Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais, 2007.

MOREIRA, Fernando D. “A Aventura do urbanismo moderno no Recife, 1900 a 1965.” In: *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*, por Ma. Cristina S. LEME, 141-166. São Paulo: FUPAM/Studio Nobel, 1999.

MORRIN, Edigar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.



MOURA, R., e L.C.Q. (Et. All) RIBEIRO. *Análise das Reigões Metropolitanas do Brasil*. (Relatório Técnico), Rio de Janeiro: IPPUR/FASE?IPARDES, 2004.

MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. São Paulo: Martins Fontes/UNB, 1982.

NELLO, Oriol. “Los confines de la ciudad sin confines: estructura urbana y limites administrativos the la ciudad difusa.” In: *La ciudad dispersa*, por Javier F. MONCLÚS, 35-57. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània, 1998.

PAHAL, R. “Urbs in rure: the metropolitan frange in hertfordshire.” *London School of Economics and Political Science*, 1962: Geogr. pap. 2.

PEARCE, Douglas. *Tourism today: a geographical analysis*. New York: Longman, 1991.

PECHMAN, Robert, e Luiz C.Q. RIBEIRO. *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

PNUD; IPEA; FJP. *Atlas de desenvolvimento humano do Brasil, 2000*. CDRom. Belo Horizonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação João Pinheiro Fundação João Pinheiro, 2004.

PNUD; IPEA; FJP; RECIFE, SPODUA. *Atlas de desenvolvimento humano do Recife, 2000*. CdRom. Recife: Prefeitura do Recife, 2005.

PNUD; IPEA; FJP; RECIFE, SPODUA; FIDEM; FASE. *Atlas de desenvolvimento humano da Região Metropolitana do Recife, 2000*. (Relatório de estudos Preliminares), Recife: PNUD; RECIFE, SPODUA; FIDEM; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES., 2007.

PONTUAL, Virgínia. *Uma cidade, dois prefeitos: narrativas do Recife nas décadas de 1930 a 1950*. Recife: UFPE, 2001.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

—. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PREFEITURA MUNICIPAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO. *Plano estratégico de desenvolvimento sustentável - Cabo 2010*. (mimeo.), Cabo de Santo Agostinho: PREFEITURA MUNICIPAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO, 1997.



PREFEITURA MUNICIPAL DO CAMARAGIBE. Et al. *Agenda 21 da Região de Aldeia: despertando a cidadania para o desenvolvimento regional sustentável*. Plano de Ação, Cabaragibe: Prefeitura Municipal do Camaragibe/ MMA/FNMA, 2001.

PRYOR, R. J. "Defining the rural-urban fringe." *Social Forces*, 1969: 202-215.

PRYOR, Robin J. "Defining the rural-urban frige." In: *Internacional structure of tre city: readings on espace and enviroment*, por L.S. BOURNE. New York: Oxford University Press, 1971.

QUITÉRIA, Ana. "Quanto custa morar no campo? Comprar um terreno ou uma casa na Zona Rural é tarefa de muita pesquisa, paciência a afinidade com o lugar." *Diário de Pernambuco*, 05 de Dezembro de 1997: 8.

RANDOLPH, Rainer. "Do planejamento colaborativo ao planejamento "subversivo": reflexões sobre as limitações e potencialidades dos planos diretores no Brasil." *Universidade de Barcelona*. 01 de Agosto de 2007. [www.ub.es/geocit/sn/sn-24517.htm](http://www.ub.es/geocit/sn/sn-24517.htm) (acesso em 10 de Dezembro de 2007).

RECIFE, URB. *Vila Rurbana do Recife*. (Plano urbanístico), Recife: Empresa de Urbanização do Recife, 1984.

REIS E FILHO, Nestor G. *Imagens do Brasil Colonial*. Rio de Janeiro, 1998.

REIS, Nestor Gulart. *Evolução urbana do Brasil 1500-1720*. São Paulo: Pini, 2000.

REMY, J., e L. VOYE. *La ville: vers une nouvelle définition?* Paris: Harmattan, 1992.

RIBEIRO, Ana C. T. "Universos em afastamento: planejamento, escalas da economia e sociedade." *Cadernos IPPUR (IPPUR/UFRJ)*, Jan./Dez. 1997: 235-250.

RIBEIRO, Luiz C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

Ribeiro, Luiz C. Q. *Metrópoles: entre a coesão, a fragmentação e o conflito*. Perceu Abramo/Fase, São Paulo/Rio de Janeiro: Perceu Abramo, 2004.

RIBEIRO, Luiz C.Q., e Luciana C. LAGO. "O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte." *Workshop de avaliação do*



- Projeto FINEP/PRONEX 'Metrópoles, Desigualdades Socioespaciais e governança urbana.* Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2000. sp.
- RIBEIRO, Luiz C.Q., e Orlando SANTOS JR. *As Metrópoles e a questão social Brasileira.* Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2007.
- ROCH, Fernando, e Felipe GUERRA. *Especulación del suelo?* Madrid: Nuestra Cultura, 1979.
- ROLNIK, Rachel. *A cidade e a Lei.* São Paulo: Nobel, 1997.
- RYBCZYNSKI, Witold. *Vida nas cidades: expectativas urbanas no novo mundo.* Rio de Janeiro: Record, 1995.
- SAGADAS, Maria Therezinha S. *Bairros suburbanos e subúrbios.* Rio de Janeiro: IBGE/CNG, 1965.
- SANTORO, Paula, e Edie (Orgs) PINHEIRO. *O município e as áreas rurais.* São Paulo: Instituto Pólis, 2003.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço.* São Paulo: Hucitec, 1996.
- . *A urbanização brasileira.* São Paulo: UCITEC, 1993.
- . *Por uma outra globalização.* Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SAUVAGE, A. "Styles d'habiter et types d'habitants." *Espace et sociétés* (Éditions L'Harmattan) 73 (1994).
- SCHWARTS, Stuart. *Segredos internos.* São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- SCOTT, A. "Land and land rent: an Interative review of the french literature." In: *Progress in Geography*, por C. et all (Org.) BOORD, 137-159. London: Edward Arnold, 1976.
- SEABRA, Odete. *As muralhas que cercam o mar: uma modalidade de uso do solo urbano.* (Dissertação de Mestrado), São Paulo: Universidade de São Paulo, 1979.
- SILVA, Ana Cristina Lima Barreiros. *A produção do espaço em Porto Velho - Rondônia: o papel de um agente múltiplo: um estudo de caso.* (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais), Rio de Janeiro: UFPJ, 1992.



- SILVA, Eloisa Carvalho de Araújo. *Produção da paisagem rural-urbana de Niterói: O caso da área em torno da estrada velha de Maricá*. (dissertação de Mestrado), Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.
- SILVA, José Graziano da. *O novo rural brasileiro*. Campinas: Unicamp, 2002.
- . “Sobre a delimitação do rural e do urbano no Brasil: testando as aberturas geográficas das novas Pnads.” *Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Brasília: UNB, 1997. 114-146.
- SILVA, Pedro Eurico Barros e. *A questão do solo urbano no Recife: alternativas para uma política*. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1985.
- SÍMMEL, Georg. “A metrópole e a vida mental.” In: *O fenômeno urbano*, por Otávio Guilherme VELHO, 11-25. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1976.
- SINCLAIR, R. “Von Thürner and urban sprawl.” *Annals of the Association of American Geographers*, 1967: 57-78.
- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- SOJA, E. *Geografias pós-modernas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- SOROA, Y., e PINELA J. *Dicionário de agricultura*. Barcelona: Labor, 1968.
- SOUZA, M. Ângela, J. BITOUN, e L. MIRANDA. *Sistema de Informações Georreferenciadas das Áreas de Interesse Social (SIGAP) no Recife PE*. Relatório de Pesquisa, Recife: Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais, 2007.
- SOUZA, Marcelo L. de. *O desafio metropolitano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- SPAROVEK, Gerd, Gisela C. V. LEONELLI, e Alberto G. O. P. BARRETTO. “A linha imaginária.” (*Cadernos Pólis, 8 - Anais do Seminário “O município e o solo rural”*; São Paulo, 15 de julho de 2003). São Paulo: Instituto Polis, 2004. 6-19.
- SPINK, Peter, e Ilka AMAROTTI. *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. São Paulo: FGV, 2001.



STILGOE, John R. *Boerderland: origins of the american suburb, 1820-1939*. Yale: Yale University, 1988.

TOPALOV, Christian. “Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX.” In: *Cidade, Povo e Nação*, por Robert PECHMAN e LUIZ C.Q. RIBEIRO, 23-53. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

TOPALOV, Christian. “Do planejamento a ecologia: nascimento de um novo paradigma da ação sobre a cidade e o habitat?” *Cadernos do IPPUR* (UFRJ/IPPUR) XI (Jan./Dez. 1997): 19-42.

—. *Les promoteur immobiliers: contribution à la production capitaliste du logement en France*. Mouton: La Haye, 1974.

TOPALOV, Cristian. *La urbanización capitalista*. Mexico: Edicol, 1980.

TRINDADE JR., Saint Clair C. *Malhas Socioespaciais e o desafio da gestão metropolitana no Brasil: reflexões a partir da Região Metropolitana de Belém do Pará*. Belém do Pará: UFPA/NAIA, 2004.

TULIK, Olga. “O espaço rural aberto a segunda residência.” In: *Da cidade ao campo: a diversidade do saber fazer turístico.*, por Luiz Cruz LIMA. Fortaleza: UECE, 1998.

VANDERLEI, M. Nazareth Baudel. *Capital e propriedade fundiária: suas articulações na economia de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2003.

—. “Nascimento de uma nova ruralidade.” *Estud. av.*, São Paulo, v. 20, n. 57,. 2006. <http://www.scielo.br> (acesso em 22 de Janeiro de 2007).

VEIGA, José Eli. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VILLAÇA, Flávio. “A ilusão do Plano Diretor.” *FAU-USP*. 07 de Agosto de 2005. [www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html](http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html) (acesso em 10 de Novembro de 2005).

—. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Instituto Nóbél/Fapesp, 2001.



WASSMER, Robert W. “Urban sprawl in a U.S. metropolitan área: ways to measure and a comparison of the sacramento área to similar metropolitan areas in California and the U.S.” *Lincol Institute of Land Policy*. 2000. <http://www.csus.edu/indiv/w/wassmerr> (acesso em 15 de Junho de 2005).

WEHRWEIN, Georges S. “The rural-urban frange.” *Economic Geography*, Julho 1942: 18-28.

WILLIAMS, Raymond. *Campo e cidade: na história e na literatura*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

WIRTH, Louis. “O urbanismo como modo de vida.” In: *O fenômeno urbano*, por Otávio Guilherme (org.) VELHO. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

YOUNÉS, Chris. *Ville countre-nature: philosophie et architecture*. Paris: Éditions la Découverte, 1999.

ZANCHETTI, Silvio M., e Virginia PONTUAL. “O novo padrão de ocupação e construção do espaço do Recife: 1970–1980.” *Anais do IV Encontro Nacional da AMPUR*. Salvador: ANPUR, 1991.