

PLANEJAMENTO EM ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL-URBANA

VELHAS NOVIDADES EM NOVOS TERRITÓRIOS

LÍVIA IZABEL BEZERRA DE MIRANDA

RESUMO *Desvendar processos espaciais e possibilidades de planejamento em áreas de transição rural-urbana é o objetivo deste trabalho. Partiu-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 nº 10.257/01), se não há descritores técnicos e instrumentos urbanísticos capazes de garantir efetivas possibilidades de planejamento nas áreas de transição rural-urbana. 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 consequente planejamento.*

PALAVRAS - CHAVE *Planejamento urbano; política urbana; transição urbano-rural.*

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos últimos vinte anos, assistiu-se a importantes mudanças nas abordagens sobre o urbano: a uma crescente ampliação do papel dos municípios nos campos do planejamento e da gestão urbana; a implantação de mecanismos para a garantia da participação no planejamento; e o crescimento da questão ambiental. Ao mesmo tempo, mantiveram-se questões estruturais que comprometem e desafiam as formas convencionais de tratamento da urbanização, em particular nas áreas de transição rural-urbana. 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 periférica e desordenada que compromete cada vez mais os recursos naturais são exemplos dessas questões que tiveram continuidade.

Particularmente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001), além de trazer novos elementos para reverter os processos desiguais de desenvolvimento das cidades, definiu a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores de forma democrática e participativa. Reacendeu-se o debate e a prática do Planejamento no Brasil em 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 espa-

ciais, resultantes de modelos que legitimaram uma urbanização espraiada, precária e incompleta do solo.

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 rural¹ 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,² também é verdadeiro que não há muitas pontes construídas pelos *planejadores do espaço rural* em relação às questões urbanas nesses espaços.

Se, por um lado, o marco regulatório nacional urbano reafirma, ao dar ênfase às questões social e fundiária e à gestão democrática, os princípios redistributivistas da reforma urbana, 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, porque 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. 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 zonas mais periféricas, as áreas de expansão urbana e os sistemas de mananciais constituem a preocupação atual e predominante dos planejadores e gestores. É no rural-urbano que se concentram os mais significativos recursos naturais, importantes para o equilíbrio ambiental e para os sistemas de infraestrutura 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 quando levadas em conta as características dessas áreas.

DO URBANO AO RURAL-URBANO: A URBANIZAÇÃO METROPOLITANA

O desenvolvimento das aglomerações metropolitanas brasileiras foi historicamente marcado por um processo de acumulação de desigualdades socioespaciais e pela imple-

¹ Para Graziano da Silva (2002, p. 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.

² Silva J. G. (2002), Veiga J. E. (2005), Abramovay, R. (1996), dentre outros.

mentação 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 (Topalov, 1997, 40). Nesse contexto, as áreas de transição rural-urbana passaram a ser, mais que antes, o palco 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.

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. Veiga (2006), Silva (2002), Asher (2001), dentre outros autores, identificam três momentos de inflexão no processo de configuração 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.

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 Lefebvre (2002, 16), quando define o conceito de “*sociedade urbana*”³ –, ora formuladas a partir da resistência e da capacidade de renovação das atividades rurais, um renascimento rural. Essa hipótese foi defendida por Kayser (1990, 89) quando discute o *renascimento do rural* ou a *nova ruralidade*.⁴ Mesmo estruturadas antagonicamente, essas duas matrizes encontram uma significativa interface quando tratam da transição rural-urbana e reforçam concomitantemente a ideia de um *continuum rural-urbano*. Nessa fase, as relações de domínio e dependência são trocadas por outra de independência, relacionadas ao maior ou menor grau de integração aos processos globais. Territórios mais ou menos conectados a estes processos podem incluir tanto área urbana quanto espaços rurais. Assim, a velha oposição *cidade-campo* deixa de ter sentido do ponto de vista social e econômico. 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], em que não há uma ruptura. (Kayser, 1990, 19)

Silva (2002, 1) afirma a ideia 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 à pro-*

3 Para Lefebvre, “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)

4 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 camponesas.

dução 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 atividades agropecuárias*,⁵ 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 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 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.⁶

Em relação à globalização, Veiga (2006, 2) identifica dois aspectos que comandam as transformações tanto das áreas rurais quanto 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”.

Armstrong e McGeer (*in* Santos, 1993, 83) 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 (1978, 32) nominou tal processo de *ruralização da cidade*. Como esclarece Santos (1993, 65) no caso brasileiro, as *regiões agrícolas* (e não rurais) podem conter *cidades*, 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”.

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 ideia de *continuum* rural-urbano. Termo originalmente empregado por Charles Galpin,⁷ 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 sentido nos dias atuais, em que a necessidade de articular o planejamento urbano com o rural é uma diretriz do Estatuto da Cidade. 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 caráter negativo, porque avalia que os efeitos da urbanização sobre o rural têm sido predatórios. Nessa perspectiva, compara o conceito de *rur-*

5 Silva (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 se estruturando em cadeias produtivas.

6 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), Acselrad e Leroy (1999) e FASE (*Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático* 1999-2007).

7 Galpin, Charles J. *in* Freyre 1988; 82, 94, 103

banização 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). Galpin (*in* Jacobs, 2000; 455) ressalta que a ideia-chave não é a *dicotomia entre o urbano e o rural*, mas a conformação de *uma unidade de contrários*. É importante considerar, como destaca Jacobs (2000, 455), 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.

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, por desenvolverem também outras particulares (híbridas) para analisar e classificar os espaços de transição rural-urbana que aglutinam características das ordens urbanas e/ou rurais. 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, 27)

A afirmativa de Harvey explica a constatação de Barrère. 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, que 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 infraestrutura e esteriliza o solo produtivo.

CONCEITUANDO AS 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 Lefebvre, 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, descontinuidades e contraposições, e compõem 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 ru-

ral-urbana dificulta uma leitura clara dos limites entre o urbano e o rural. Por essa razão, nesta análise, mais uma vez se reafirma a necessidade de desenvolver metodologias mais adequadas à intervenção no território rural-urbano.

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, submetidas 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.” Para Pryor (1971, 61), a franja rural-urbana constitui-se enquanto “zona de transição de usos do solo e características sociodemográficas 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 (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*, que se caracteriza 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, que se caracteriza por permanências, quer sejam econômicas, quer sejam políticas, que oferecem resistências às transformações mais diretas da urbanização.

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 destacados: *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), Golledge (1960), Pahal (1962), Pryor (1971) e 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), variáveis sócio-ocupacionais e demográficas, temporalidades e condicionantes da produção do espaço. Parte-se do entendimento de que as áreas de transição rural-urbana se caracterizam como: 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, es-

peculação imobiliária, segregação espacial, turismo rural, migrações pendulares, crescimento da economia informal, etc.).

Os trabalhos de Pryor (1971), Bryant, Russwurm e 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 consequentes da falta de controle urbano, das subversões fiscais, entre outros, que definem a partir de modelos esquemáticos limites para as áreas de transição rural-urbana. Um detalhamento desses modelos encontra-se em Miranda (2008).

Investigações como as de Donne (1979), Durand-Lasserve, Samson, Russwurm e McLellan (*in Silva*, 1995), Corrêa (1986), observam, como as de Kayser, a área rural-urbana como trechos descontínuos e dinâmicos. No entanto, discutem, 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.

Asensio (2005, sem paginação), 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 cujos 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 seu 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 la-

zer 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 locais 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 *esterilização* do solo.

Ao comparar a realidade baiana com a europeia, Juilliard (1961, 3) observa que, apesar de em linhas gerais, as franjas europeias conservarem correlações com os casos brasileiros, é preciso considerar que, na Europa, a agricultura intensiva periurbana convive menos conflituosamente com o 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. E, mais especificamente, uma importância 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 consequente formação de novos focos de valorização.

As dificuldades na caracterização do território rural-urbano se devem principalmente a sua dispersão, diversidade de processos, continuidades e descontinuidades, e a 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) e as competências governamentais sobre o território são alguns dos elementos que devem ser revistos para que se possam restabelecer as relações de cooperação local.

OS NOVOS PLANOS DIRETORES E A QUESTÃO RURAL-URBANA

No Brasil, 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, surge uma nova demanda de parâmetros e instrumentos de planejamento, a qual solicita a revisão dos marcos regulatórios existentes. 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 a ser entendidas enquanto espaço de reserva da expansão urbana e da localização das grandes infraestruturas de serviços, ou como áreas de preservação dos mananciais e recursos naturais.

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 reconhe-

cimento dos conflitos urbanos como expressão política das condições gerais da estrutura socioeconômica. Considerando-se a dualidade referente aos espaços com infraestrutura (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 infraestrutura. Estas promovem a expansão da atividade econômica e acentuam os processos de valorização diferenciados 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. 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.

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. A ampliação do papel dos municípios nos campos do planejamento e da gestão urbana é uma deles, pois 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. A concentração fundiária nessas áreas também traz dificuldades consideráveis, uma vez que as grandes propriedades nas bordas da urbanização conferem ao proprietário fundiário grandes poderes no jogo da produção do espaço. Em relação a este último aspecto, uma possibilidade de integração entre rural, urbano e rural-urbano ancora-se na discussão articulada sobre a função social da propriedade.

O município é o principal responsável pela execução da política urbana, nos termos do art. 182 da Constituição Federal. Cabe ao município promover os objetivos da política urbana estabelecidos nesse artigo: 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 de 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. Assim, a atuação do Poder Público muni-

principal está condicionada 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.

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 infraestruturas, 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 ignorando o ambiente rural. Aliás, parte significativa dos municípios brasileiros tem desenvolvido suas principais atividades econômicas na área rural.

É importante registrar que essa questão é objeto de controvérsias. Alguns posicionamentos veem 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, agrária e a questão regional. Nesse aspecto, vale ressaltar a fragilidade das estruturas fiscal-tributária e de controle do uso e ocupação do solo para as áreas rurais sob gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (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 e sejam capazes de articular interfaces com as questões regionais.

A regulação do parcelamento do imóvel rural para fins urbanos ou dos imóveis rurais em áreas urbanas é outro aspecto que deve ser repensado. Essa é uma responsabilidade do INCRA e 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 reconhecido constitucionalmente, é necessário que os municípios entrem em articulação com o INCRA para exercer essa função. Contudo, considerando 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 consequente demarcação de zonas de expansão urbana. Esta, em muitas ocasiões, não se configura na melhor medida, já que pode implicar, por exemplo, no 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 apresentam, muitas vezes, certo grau de arbitrariedade. Em diversos municípios da zona 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.

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 dos loteamentos clandestinos.

Do ponto de vista da regulação do uso e ocupação do solo, a exigência em englobar o território do município como um todo, abrangendo as zonas urbanas e rurais, é fundamental, levando 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.

Nas regiões metropolitanas, e considerando as áreas de transição rural-urbana, a questão se torna 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 municípios em relação às normas, regras e instrumentos normativos são muito grandes.

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 deles, principalmente os de indução ao desenvolvimento (inibição da retenção especulativa), quando se leva em consideração que a maior parte das áreas não tem uma adequada cobertura de infraestrutura e serviços urbanos. Caso existam áreas com infraestrutura, 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 infraestrutura 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 o equilíbrio do desenvolvimento nessas áreas não interessa aos atores mais sensíveis a essa questão e nem está pautada por eles.

Duas questões estão colocadas como desafio para a gestão e o planejamento urbanos 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 área periurbana que se concentram os mais significativos recursos naturais importantes para o equilíbrio ambiental e para os sistemas de infraestrutura 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 nas 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 com relação 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, e o contexto histórico não é favorável. Permanecem, apesar dos consideráveis avanços, os baixos níveis de institucionalidade e de transparência, e as 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 fazem e continuarão fazendo 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 se tornar 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 atuam 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 que condicionam as visões sobre os modelos de desenvolvimento e de planejamento dos territórios urbanos e rurais, em suas diversas vertentes, pouco dialogaram – é o 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. Mesmo havendo 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 abranjam 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 estruturam 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 a integração e a eficácia dos instrumentos de planejamento e gestão urbano-metropolitano; 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. Planejar integradamente os territórios urbanos e rurais 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 com 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 ru-

ral-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, frequentemente esvaziado das suas atividades agrícolas, se conseguirem implementar efetivas instâncias de planejamento e gestão democrática desses processos.

Planejar os territórios rural-urbanos não é um desafio pequeno. As referências, teorias, conceitos, marcos regulatórios, instrumentos e mecanismos que condicionam as visões sobre os modelos de desenvolvimento e de planejamento dos territórios urbanos e rurais, em suas diversas vertentes, pouco dialogaram – refletindo a histórica dicotomia entre o rural e o urbano (o campo e a cidade). Até as lutas que tiveram como referenciais as reformas de base, as reformas agrária e urbana, não 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, e esses projetos acabaram não construindo pontes para diálogos. Se houve equívocos em relação a essas estratégias – ou pelo menos à 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. Vale ressaltar que o distanciamento dessas lutas interessou e interessa a todos que concentraram poder político, terra, renda, riquezas, meios de produção, entre outros, e que souberam influenciar marcos regulatórios, políticas públicas e a opinião pública.

Livia Izabel Bezerra de Miranda é arquiteta e urbanista, doutora em Desenvolvimento Urbano, educadora da FASE-PE e pesquisadora do Observatório das Metrópoles-PE.
Email: lianda@terra.com.br

Artigo recebido em junho de 2009 e aprovado para publicação em agosto de 2009.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. (*et alli*). *Novos dados sobre a estrutura social do desenvolvimento agrícola de São Paulo*. São Paulo: Unicamp, 1996.
- ACSELRAD, H.; LEROY, J.-P. (Org.) *Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática*. Rio de Janeiro: Fase, 1999. (Vol. 1).
- ASCHER, F. *Métapolis, ou l'avenir des villes*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1995.
- ASENSIO, P. J. P. *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 janeiro de 2007).
- BARRÈRE, P. Urbanization del Campo en países Industrializados. In: *Espacios Rurales y Urbanos en Áreas Industrializadas*. Barcelona: Olkos-tau, 1988, pp. 59-78.
- BINIMELIS, S. J. Sociedad Post-Industrial y Dialéctica Campo-Ciudad. Aportación Al Debate a Modo de Estado de la Cuestión. *Lurr@Ide*. 2000 (acesso em 10 de julho de 2007).
- 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: UFPE, 1994.
- CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. In: PECHMAN, R.; RIBEIRO, L. C. Q. *Cidade, Povo e Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. pp. 53-81.

- CARVALHO, J. G. *A Integração Sul-americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implantação da IIRSA*. Belém do Pará: FASE/COMOVA, 2007.
- CARTER, H. *The study of urban Geography*. Eduard Arnoud eds, 1974.
- CLAWSON, M. Urban sprawl and speculation in urban land. *A Geography of urban places*, 1970.
- CORREA, R. L. A periferia urbana. *GEOSU-Revista do departamento de Geociências*. (UFSC) n. 2 - ano I (1986).
- DONNE, M. D. *Teoria sobre a cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.
- FREYRE, G. *Rurbanização. Que É?* Recife: Massangana, 1988.
- GOLLEDGE, R. C. Sidney's metropolitan fringes: a study in urban rural relations. *Australian Geographer*, 1960, pp. 243-55.
- HARVEY, D. *The Urban Experience*. Oxford: Oxford, 1989.
- JACOBS, J. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fonte, 2000.
- JUILLARD, E. Europa Industrial e Brasil: Dois Tipos de Organização do Espaço Periurbano. *Boletim Baiano de Geografia*, Nº 4. Salvador: Associação Brasileira de Geógrafos, (Março 1961), pp. 3-10.
- KAYSER, B. *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin, 1990.
- LACERDA, M. *Metropolização e Subdesenvolvimento: o caso do Recife*. Recife: Sudene, 1978.
- LEFEBVRE, H. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- LEWIS, G. J.; MAUND, D. J. The urbanisation of the countryside: a framework for analysis. *Geography e Annaler*, 1976, pp. 17-27.
- LIVELY, C. The sociological significance of the rural-urban fringe. *Rural sociology* 18 (1953).
- MIRANDA, L. I. B. *Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife*. Tese de doutorado, Recife: UFPE, 2008.
- PAHAL, R. Urbs in Rure: The metropolitan fringe in hertfordshire. *London School of Economics and Political Science*, 1962: Geogr. pap. 2.
- PRYOR, R. J. Defining the rural-urban fringe. *Internacional structure of tre city: readings on espace and enviroment*, por L.S. BOURNE. New York: Oxford University Press, 1971.
- SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Orgs). *O Município e as Áreas Rurais*. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.
- SANTOS, M. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: UCITEC, 1993.
- SILVA, E. C. de A. *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, J. G. da. *O Novo Rural Brasileiro*. Campinas: Unicamp, 2002.
- SINCLAIR, R. Von Thürner and urban sprawl. *Annals of the Association of American Geographers*, 1967, pp. 57-78.
- TOPALOV, C. 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), pp. 19-42.
- VEIGA, J. E. Nascimento de outra ruralidade. *Estud. av.*, São Paulo, v. 20, n. 57, 2006. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200023&lng=en&nrm=iso (acesso em 22 de janeiro de 2007).
- WEHRWEIN, G. S. The rural urban fringe. *Economic Geography*, julho 1942, pp. 18-28.

A B S T R A C T *To investigate spatial processes and city planning possibilities for the rural-urban transition areas is the objective in this paper. Was anticipated 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. Was evident 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.*

K E Y W O R D S *Urban planning; urban policy; urban-rural transition.*