

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC  
BACHARELADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Michele Vieira de Almeida

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A APLICAÇÃO DA  
TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA ÁREA  
DELIMITADA COMO FAZENDA CACHOEIRA, MUNICÍPIO DE  
VINHEDO**

São Bernardo do Campo – SP  
2020

Michele Vieira de Almeida

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A APLICAÇÃO DA  
TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA ÁREA  
DELIMITADA COMO FAZENDA CACHOEIRA, MUNICÍPIO DE  
VINHEDO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Bacharelado em Planejamento Territorial como requisito fundamental à obtenção do grau de Bacharel em Planejamento Territorial.

**Orientadora:** Profa. Dra. Mariana Mencio

São Bernardo do Campo – SP  
2020

## Ficha Catalográfica

de Almeida, Michele Vieira.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A APLICAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA ÁREA DELIMITADA COMO FAZENDA CACHOEIRA, MUNICÍPIO DE VINHEDO / Michele Vieira de Almeida. — 2020.

95 fls.: il.

Orientadora: Mariana Mencio

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC, Bacharelado em Planejamento Territorial, São Bernardo do Campo, 2020.

1. Transferência do Direito de Construir. 2. Fazenda Cachoeira. 3. Vinhedo. 4. Relação rural-urbano. 5. Plano Diretor. I. Almeida, Michele. II. Bacharelado em Planejamento Territorial, 2020.

Michele Vieira de Almeida

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A APLICAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DO  
DIREITO DE CONSTRUIR NA ÁREA DELIMITADA COMO FAZENDA CACHOEIRA,  
MUNICÍPIO DE VINHEDO

Esse Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado e aprovado para a obtenção do grau de Bacharel em Planejamento Territorial no curso de Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC.

São Bernardo do Campo - SP, 26 de maio de 2020.

---

Profª. Drª. Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida  
Coordenadora do Curso

BANCA EXAMINADORA

---

Profª. Drª. Mariana Mencio  
Orientadora | Universidade Federal do ABC

---

Profª. Drª. Profª. Drª. Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida  
Universidade Federal do ABC

---

Profª. Drª. Vanessa Lucena Empinotti  
Universidade Federal do ABC

## Agradecimentos

À Universidade Federal do ABC, uma universidade pública, gratuita e de qualidade, a qual me deu a possibilidade de crescer academicamente e pessoalmente. Lugar em que passei uma parte importante da minha vida: de autoconhecimento, de aflições, de medos, mas de realizações. Espaço que me possibilitou o acesso à uma educação de ponta e me capacitou para inserção no mercado de trabalho. O tipo de lugar público no qual sou a primeira da família a pertencer.

Ao Bacharelado em Planejamento Territorial e seu corpo docente, por ter uma abordagem inovadora que me fez enxergar a vida como antes não seria possível. Saio com a clareza de que a cidade se faz no dia a dia, com todas suas formas e dinâmicas, um reflexo das relações sociais no espaço, de lutas e de engajamentos.

À Professora Doutora Mariana Mencio por todo o conhecimento transmitido ao longo desse processo, pela paciência, pelas conversas, pela orientação das discussões e pela sabedoria com minhas inquietações. Profissional que estimo muito, tenho como referência e que tão sinceramente aceitou participar e colaborar com este trabalho.

Aos meus colegas Bruno Dias, Carolina Lacerda e Clóvis Girardi, que trabalharam comigo na Oficina de Planejamento de Áreas Periurbanas, Interioranas e Rurais (2019), na construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural (PTDR) do município de Vinhedo - SP, o qual me motivou a escolher o tema deste trabalho. Os amigos citados foram fundamentais, trabalhando ativamente e me ajudando em todo o processo da disciplina. Aos professores Doutores Vanessa Empinotti e Arilson Favareto, que se encarregaram da disciplina e nos conduziram sabiamente nesta disciplina e em demais momentos do curso.

Um agradecimento especial à minha mãe, que contribuiu fortemente para que eu chegasse até aqui, sendo o meu suporte e minha força, possibilitando desde sempre a minha dedicação com os estudos. Mulher que eu admiro e tenho como referência de força, de luta e de sabedoria.

A todos aqueles que estiveram comigo nessa jornada e ajudaram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, sobretudo aos meus companheiros de trabalho, que transmitem um conhecimento prático e me auxiliam nessa jornada do planejamento urbano; e à minha prima Cecília, que sempre me motiva e me dá suporte.

Por fim, agradeço a mim mesma pela dedicação e resiliência no processo, pelo esforço nos momentos mais difíceis, mesmo com condições adversas de saúde, de rotina, de múltiplas tarefas e de inquietações, em que forneceu a força e ajuda que só eu mesma poderia me dar nos momentos mais cruciais, mas que foram ultrapassados e resultam neste trabalho final.

O agradecimento é imenso e o meu mais sincero desejo é que todos tenham as mesmas possibilidades de acesso ao ensino público e de qualidade, que cheguem nesta fase final com mesmo orgulho que eu tenho de pertencer a este espaço.

“As cidades têm a capacidade de proporcionar algo para todos, somente porque e somente quando, são criadas por todos”

Jane Jacobs

## RESUMO

A Transferência do Direito de Construir (TDC) se constitui como um instrumento capaz de garantir a manutenção de áreas de importância ambiental, histórica e cultural, a fim de integrar os interesses coletivos e privados. O objeto de estudo do presente trabalho é a Fazenda Cachoeira, localizada no município de Vinhedo (SP), área de extrema relevância, que abrange os três itens destacados, mas que está em meio a um impasse na orientação de seu futuro. Atualmente, a área pertence ao grupo empresarial Gálatas, que tem como objetivo estabelecer um condomínio de luxo no local, mas que até o momento não se efetivou por conta das legislações restritivas e pressões dos movimentos sociais.

Todos os pontos que exercem papel fundamental na área se correlacionam e se potencializam, assim, a TDC é uma ferramenta que busca solucionar o problema, pois a área seria adquirida pelo Poder Público Municipal e o Direito de Construir seria transferido, isto é, poderia ser exercido em outra localidade. Dessa forma o proprietário não seria lesado do seu direito e a comunidade poderia ter o espaço com seus usos coletivos que também são um direito.

O trabalho busca levantar um referencial teórico que trata do histórico de Vinhedo e da Fazenda Cachoeira, as relações rural-urbana e as legislações que abordam a TDC e são úteis para fundamentar os argumentos para sua aplicação. Da mesma forma, foram abordados casos com especificidades semelhantes ao objeto de estudo. Após uma contextualização histórica e jurídica, foram levantadas as barreiras e as possibilidades frente a aplicação do instrumento.

**Palavras-chave:** Transferência do Direito de Construir; Fazenda Cachoeira; Vinhedo; Relação rural-urbano; Plano Diretor.

## **ABSTRACT**

The Transfer of Development Rights (TDR) constitutes an instrument capable of guaranteeing the maintenance areas through environmental, historical and cultural importance, in order to integrate collective and private interests. The study object for this work is Fazenda Cachoeira, located in the municipality of Vinhedo (SP), an extremely relevant area, which covers the three highlighted items, but which is in the middle of an impasse in the orientation of its future. Currently, the area belongs to the business group Gálatas, which aims to establish a luxury condominium on the site, but which has not been implemented yet due to restrictive legislation and pressure from social movements.

All the points that play a fundamental role in the area correlate and become more potent, thus, TDR is a tool that seeks to solve the problem, as the area would be acquired by the Municipal Government and the Right to Build would be transferred, that is, it could be transferred. exercised in another location. Consequently, the owner would not be harmed by his right and the community could have the space with its collective uses that are also a right.

The work pursues to raise a theoretical framework that deals with the history of Vinhedo and Fazenda Cachoeira, the rural-urban relations and the laws which deal with TDR and are useful to support the arguments for its application. Likewise, cases with specificities similar to the object of study were approached. After a historical and legal contextualization, barriers and possibilities were raised regarding the application of the instrument.

**Keywords:** Transfer of the Right to Build; Fazenda Cachoeira; Vineyard; Rural-urban relationship; Master plan.

## LISTA DE FIGURAS, MAPAS E TABELA

Figura 1 - Região Metropolitana de Campinas .....	17
Figura 2 - Vista aérea da Fazenda Cachoeira.....	25
Figura 3 - Sede da Fazenda Cachoeira.....	29
Figura 4 - Carnaval de rua expressando a discordância em relação ao fechamento ao público da Fazenda Cachoeira .....	31
Figura 5 - Presença do movimento Parque Fazenda Cachoeira nos Fóruns de discussão .....	33
Figura 6 – Plano Urbanístico do projeto de empreendimento desenvolvido pela empresa Città.....	38
Figura 7 – Zonas Especiais de Interesse Ambiental .....	46
Figura 8 – Zoneamento Cultural .....	47
Figura 9 – Macrozoneamento de Vinhedo: destaque para a Fazenda Cachoeira – transição de uma área do perímetro urbano para o rural .....	66
Mapa 1 - Localização da Fazenda Cachoeira no município de Vinhedo/SP .....	26
Mapa 2 - Mapeamento Coletivo da área da Fazenda Cachoeira.....	34
Mapa 3 - Macrozoneamento vigente no Plano Diretor Municipal (Lei Complementar N. 66 de Janeiro de 2007) .....	42
Mapa 4 – Zoneamento vigente no Plano Diretor Municipal (Lei Complementar N. 66 de Janeiro de 2007).....	43
Tabela 1 – Inserção das zonas no perímetro da Fazenda Cachoeira.....	44

# Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	<b>15</b>
<b>3. CONTEXTUALIZAÇÃO</b> .....	<b>17</b>
3.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VINHEDO .....	17
3.2. OS CICLOS ECONÔMICOS .....	18
3.3. O PROCESSO DE CONDOMINIALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE VINHEDO.....	20
3.4. CONVERSÃO DE ÁREAS RURAIS EM URBANAS.....	22
<b>4. FAZENDA CACHOEIRA: APRESENTAÇÃO DO CASO</b> .....	<b>25</b>
4.1 HISTÓRICO E IMPORTÂNCIA .....	25
4.2. O COMUM NA FAZENDA CACHOEIRA .....	35
4.3. PLANO DIRETOR VIGENTE.....	40
4.4. RELAÇÕES ENTRE O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E A FAZENDA CACHOEIRA .....	41
<b>5. INTERFACES E DINÂMICAS RURAIS E URBANAS</b> .....	<b>50</b>
5.1. CRITÉRIOS JURÍDICOS DE CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS E URBANOS .....	50
5.2. A NOVA RURALIDADE .....	51
5.3. INTERFACE URBANO-RURAL NO PLANO DIRETOR .....	57
<b>6. A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR</b> .....	<b>61</b>
6.1. TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR: NOÇÃO GERAL .....	61
6.2. PREVISÃO DA TDC NO ESTATUTO DA CIDADE.....	63
6.3. POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DA TCD EM ÁREAS DE TRANSIÇÃO URBANO/RURAL	66
6.4. EXPERIÊNCIAS COM A APLICAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM	
OUTROS MUNICÍPIOS.....	71
6.4.1. <i>Em São Paulo: o caso do Parque Augusta</i> .....	71
6.4.2. <i>Legislação da TDC em: Curitiba, Porto Alegre e Nova Lima</i> .....	74
6.5. APLICAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA FAZENDA CACHOEIRA	
.....	77
6.6. LIMITES E POTENCIALIDADES DA TDC .....	82
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>87</b>
<b>8. REFERÊNCIAS</b> .....	<b>91</b>
<b>9. ANEXO I</b> .....	<b>95</b>

# 1. INTRODUÇÃO

Vinhedo é um município paulista que se localiza na Região Metropolitana de Campinas e que, ao longo das últimas décadas, vem sofrendo um intenso processo de condominialização, resultado de um conjunto de fatores pautados nas particularidades locais e adoção de um modelo específico de desenvolvimento.

Tal processo acarretou uma acentuada urbanização, resultando em uma transformação de aspectos rurais relevantes para outros majoritariamente urbanos, fazendo com que os problemas decorrentes desta urbanização se avolumassem e resultassem em aspectos negativos, agora de caráter mais ambiental. Dessa forma, os motivos de atração populacional, como abundância em recursos hídricos, qualidade do ar, de vida tranquila e beleza cênica acabam por ser ameaçados em face ao seu sucesso atrativo e supressão destas mesmas características.

Nesse contexto se ressalta a Fazenda Cachoeira, área que faz parte da constituição do município e apresenta relevante papel histórico, cultural e ambiental, com cerca de 170 hectares, adjacente ao centro da cidade e com expressiva importância, uma vez que abarca remanescentes vegetais, recursos hídricos e uma área tombada com uma série de monumentos materiais e imateriais que remontam o passado vinhedense. A área, atualmente, é propriedade da empresa Gálatas, que vem tentando acordos com o poder público a fim de viabilizar a construção de um loteamento fechado.

Apesar do seu caráter histórico-cultural-ambiental, a Fazenda Cachoeira sofre com constantes pressões para se tornar um condomínio, pois está localizada em área central, com amplo espaço e perto de equipamentos e infraestrutura. Contudo, há movimentos contrários à empresa proprietária, reivindicando inclusive a criação de um parque, que leve em consideração as características locais, que seja aberto ao público e que reestabeleça a relação simbólica da população com o espaço, que passou a ter seu acesso restrito nos últimos anos com o fechamento do acesso principal.

Atualmente, os proprietários se encontram limitados pelas legislações vigentes e também pela pressão popular. Esta última, por sua vez, tem papel importante na luta contra a reprodução desse modelo de urbanização, voltado especificamente para a inserção de mais um condomínio na cidade. No entanto, a concretização do parque ainda caminha lentamente, dado que a etapa atual é conter a pressão do setor imobiliário e tentar garantir a manutenção da área, que se encontra em estado de deterioração. Como relatado em fóruns públicos e discussões em torno do tema, a prefeitura não

dispõe de recursos financeiros suficientes para a compra do terreno, o que dificulta qualquer ação de obtenção da área.

Dessa forma, o instrumento da Transferência do Direito de Construir aparece como uma possibilidade frente ao cenário atual, como forma de garantir a vocação da área e assegurar a manutenção dos serviços ecossistêmicos e culturais que beneficia a toda a comunidade, cujas vantagens não estão contidas apenas nas cercas da propriedade. Entretanto, o instrumento apresenta limitações, não apenas pela redação legislativa do Estatuto da Cidade, mas pela própria concepção do instrumento, que prevê a implantação em imóveis predominantemente urbanos, não se desdobrando na temática rural e suas implicações.

Assim, incrementa-se ao debate uma outra preocupação: a limitação das políticas para conter a expansão urbana e proteger as áreas rurais, juntamente com a incompatibilidade desta frente ao ideal de integração rural-urbano. Esta última, por sua vez, deveria ser fruto de um processo sinérgico, mas na prática encontra diversas barreiras. Deste modo, levando em consideração o caráter que possui as políticas de desenvolvimento, a partir da bibliografia utilizada, nota-se um viés totalmente urbano e uma noção dicotômica da sua relação com o rural, em que é visto a partir de uma ótica produtivista, deixando de considerar as diferentes especificidades dos rurais brasileiros.

Portanto, pretende-se abordar os aspectos que justificam a aplicação da Transferência do Direito de Construir na Fazenda Cachoeira, ressaltando seu caráter histórico-ambiental e, partir disso, os limites e potencialidades da utilização do instrumento.

O terceiro capítulo contextualiza o município de Vinhedo, abordando sua inserção regional, características demográficas e importância dos ciclos econômicos, cujos desdobramentos tiveram papel central para a atual vocação municipal. Ainda neste capítulo, é tratado o processo de conversão de áreas rurais em urbanas em Vinhedo ao longo do tempo, ressaltando um certo modelo de desenvolvimento.

O quarto capítulo trata propriamente do recorte do estudo, a Fazenda Cachoeira, traçando suas características, história e aspectos que a tornam importante no âmbito local. A partir disto, é discutido os aspectos do Plano Diretor que legitimam a proteção ambiental-cultural do objeto, juntamente as relações entre legislação e objeto.

O quinto capítulo se inicia tratando da diferenciação entre imóveis rurais e urbanos, ponto de atenção para o trabalho, visto que a Fazenda Cachoeira é cadastrada como imóvel rural e a TDC assume um caráter profundamente urbano, ressaltando aí um dos primeiros entraves. Ademais, são

colocadas as problemáticas decorrentes da abordagem produtivista que se têm do espaço rural, sendo um dos motivos que engendram a sua não proteção. Tais problemas se mostram, em partes, como reflexo da visão dicotômica que se tem de ambos os territórios. Assim, o trabalho se propõe a seguir a corrente da Nova-Ruralidade, discutindo seus pontos, importância e barreiras. Faz-se ainda uma análise da inserção da Fazenda no macrozoneamento e zoneamento municipal.

O sexto capítulo destaca o instrumento como tal, sua compreensão, justificativa, base legal, condicionantes e desdobramentos. É neste momento que se trata da relevância da ferramenta para o município de Vinhedo e sua possibilidade de aplicação na Fazenda Cachoeira, ao passo que explicita os entraves e alternativas de superação destes.

O sétimo capítulo trata de experiências – práticas e legais – com a TDC. Faz-se um levantamento das legislações em outros municípios brasileiros, observando quais pontos se correlacionam com o objeto. Ademais, passa-se por uma rápida abordagem crítica de pontos que podem gerar problemas, a fim de explicitar efeitos negativos a serem evitados em caso de aplicação em Vinhedo. É debatido também o caso prático do Parque Augusta, em São Paulo, a fim de expor uma experiência parecida – mas com suas particularidades – e que pode ser uma espécie de exemplo para o município, com as devidas ressalvas.

Por fim, conclui-se ressaltando a importância de se proteger a Fazenda Cachoeira, seus recursos – materiais e imateriais -, sua história e relevância como parte formadora do município vinhedense, apontando a TDC como uma possibilidade para tal, capaz de equilibrar os interesses do setor privado, do governo municipal, dos movimentos sociais e da população em geral. Leva-se em consideração também as lacunas que podem ser preenchidas a partir de novos estudos, que não cabem no escopo do presente trabalho.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa qualitativa proposta aborda o município de Vinhedo e, mais especificamente, a área da Fazenda Cachoeira. A relevância do tema se dá pela importância histórico-cultural e ambiental desta, sobretudo em um contexto de crescente urbanização e supressão de áreas verdes.

As etapas deste trabalho compreendem:

- Início do debate na disciplina “Oficina de Áreas Periurbanas, Interioranas e Rurais”, no primeiro quadrimestre de 2019, ministrada pela Professora Dra. Vanessa Empinnotti e pelo Professor Dr. Arilson Favareto, na qual foi elaborado um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural (PTDR) para o município de Vinhedo - SP. A disciplina introduziu o debate sobre a área da Fazenda Cachoeira, explicitando seus impasses e propondo diretrizes e ações para resolução dos conflitos, já mencionando a Transferência do Direito de Construir. O trabalho foi elaborado em grupo, composto por Bruno Dias, Carolina Lacerda, Clóvis Girardi e Michele Almeida. Assim, suscitou-me o interesse pelo tema, que agora ganha espaço para um debate mais profundo do que no momento do PTDR. Ressalto aqui a importância da disciplina mencionada para a concretização desta defesa, cujo pontapé inicial se deu por meio dela, e no qual se baseia a parte de contextualização desta defesa. O trabalho citado está disponível no Anexo I;
- Levantamento bibliográfico, a fim de aprofundar os conhecimentos acerca da tese proposta, com destaque para as melhores alternativas que assegurem a manutenção das características históricas, culturais e ambientais da Fazenda Cachoeira;
- Leituras das Leis do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor, da Transferência do Direito de Construir e de reportagens sobre o caso da Fazenda Cachoeira;
- Consulta em sites/portais da prefeitura e em portais dos movimentos sociais referentes ao tema;
- Análise do Zoneamento do Plano Diretor vigente;
- Visita técnica observando a realidade efetuada em março de 2019, na disciplina de Oficina de Planejamento de Áreas Periurbanas, Interioranas e Rurais, sob a orientação dos professores Arilson Favareto e Vanessa Empinnotti, em que foi estudado as relações entre urbano e rural

no município, a partir do olhar sobre o processo de condominialização, cuja expansão exerce pressão sobre as áreas rurais;

- Análise da legislação de alguns municípios que aplicam a Transferência do Direito de Construir;
- Análise de relações dos municípios levantados e seus casos com a possibilidade de aplicação do instrumento da Transferência do Direito de Construir na Fazenda Cachoeira;
- Utilização de softwares de geoprocessamento (Arcgis e Qgis) para elaboração de mapas temáticos que representem a situação da Fazenda Cachoeira com base nos dados mais atualizados encontrados, tendo como fontes principais o Plano Diretor de Vinhedo (2007), CAR (2019) e Comunidade Parque Fazenda Cachoeira.

### 3. CONTEXTUALIZAÇÃO

#### 3.1. Breve Caracterização do município de Vinhedo

O município de Vinhedo está localizado na Região Metropolitana de Campinas (RMC), conforme a figura abaixo (Figura 1). Sua área é contígua à Região Metropolitana de São Paulo e se destaca pela importância referente ao abastecimento de água dentro da própria região e da RMSP, realizado por meio de transferências da vazão dos principais mananciais da bacia do Piracicaba-Capivari-Jundiá (PCJ) para o Sistema Cantareira, fator que intensifica o estresse hídrico na região. Possui uma área total de 81,74 Km<sup>2</sup>, equivalente a uma das menores extensões territoriais da Região Metropolitana de Campinas.

Figura 1 - Região Metropolitana de Campinas



*Fonte: Emplasa, 2019.*

A proximidade com a capital paulista, há apenas 79 km, posiciona a RMC em local estratégico, entre confluências viárias consolidadas como eixos de expansão econômica, como as rodovias Anhanguera e a Bandeirantes, o que faz com que a RMC seja uma região extremamente

dinâmica, tanto do ponto de vista das atividades econômicas, quanto do movimento populacional, abrigando atualmente 3,2 milhões de habitantes, de acordo com a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018, apud Emplasa<sup>1</sup>, 2019) e um grau de urbanização de 96,86% (ATLAS BRASIL, 2010), superior à média estadual, que corresponde a 96,47% e semelhante a RMC e a RMSP, 98,59% e 98,90, respectivamente.

Nos anos 50 a população era de 8.525 habitantes e após 50 anos, passa a ter quase 50 mil, ou seja, houve um acréscimo de cerca de seis vezes e meia. Para uma melhor dimensão deste crescimento, nota-se que a população de Campinas, considerando o período de 1970 a 2000 cresceu duas vezes e meia, já a Região Metropolitana de Campinas 3,4 vezes e do Estado de São Paulo cerca de duas vezes. Dessa forma, nota-se que Vinhedo teve um crescimento significativo em relação a Região Metropolitana na qual está inserida e o Estado de São Paulo. Na última década, a população chegou a 72.550 (IBGE, 2015). Tais dados refletem o caráter urbano que o município vem ganhando, tal pontuação é importante para entender a problemática que será trabalhada no decorrer da pesquisa.

### 3.2. Os ciclos econômicos

Os ciclos econômicos estão profundamente relacionados com as mudanças na dinâmica do território de Vinhedo, entre eles estão o Ciclo do Café e o Ciclo da Fruticultura, que ao passar dos anos transformaram a vocação do município, suas relações sociais, estrutura fundiária e seu padrão de ocupação.

Conforme apontado por KHERLAKIAN e FUINI (2013) citado por DIAS; LACERDA; GIRADI e ALMEIDA (2019), Vinhedo foi afirmado como local de pouso a partir das expedições dos bandeirantes e da rota dos tropeiros, por volta do final do século XVII e início do século XVIII, propiciando a constituição de um povoado e, logo depois, a conformação do comércio e da agricultura.

Como já apontado anteriormente, possui uma das menores áreas da Região Metropolitana de Campinas. A configuração inicial da estrutura fundiária concentrada em grandes latifúndios é explicada pela origem do município, baseado em cinco agrupamentos de sesmarias, que foram doados pela Capitania de São Paulo no século XVIII (PAIXÃO, R., 2018), objetivando a melhor distribuição

---

<sup>1</sup> A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. – EMPLASA foi extinta pela Lei N<sup>o</sup> 17.056 de 05 de junho de 2019. Dessa forma, não há mais material disponível para consultas.

da posse do território na região, o que revela também a figura política da ocupação territorial brasileira.

O café começa a assumir um papel de relevância em São Paulo com o fim do Ciclo da Cana, em meados do século XIX. Regiões como Campinas e Jundiaí também começam a ter protagonismo na economia cafeeira, marcando o desenvolvimento territorial com a construção das ferrovias (KHERLAKIAN, P.; FUINI, L., 2013, citado por DIAS et al, 2019), orientada para o escoamento da produção até o Porto de Santos.

A Lei Eusébio de Queiroz, de 1850 gerou consequências expressivas no desenvolvimento econômico vinhedense. Esta, mesmo que proibisse o tráfico negreiro, não o erradicou, uma vez que era exercido pelos fazendeiros, resultando em um crescimento considerável no preço de comercialização dos escravos que, por consequência, refletiu na política de imigração de colonos europeus, e é considerada uma maneira de ‘embranquecer’ a população brasileira. O mesmo se deu com a Lei de Terras, também de 1850, que estabeleceu a propriedade privada a partir do acesso à terra por meio da compra. Nesse contexto surgem as principais fazendas da área que hoje é Vinhedo, como é o caso das fazendas Monte Alegre, Cachoeira e Capela (Paixão R., 2018).

Assim sendo, o ciclo do café é considerado um ponto chave no processo de desenvolvimento e mudanças da região. Sua crise, que se consuma em 1929, resulta de diversas variáveis negativas, tais como o aumento da produção acima da demanda de exportação, a queda dos preços, o esgotamento dos solos, a crise econômica mundial, como também a gripe espanhola, que devastou a região de Campinas e Jundiaí (Paixão R., 2018), e conseqüentemente causou mudanças na estrutura fundiária e no seu modo de produção agrícola.

Esses fatores negativos contribuíram para o fim deste ciclo e refletiram na valorização do preço da terra. Ademais, resultou em um processo de transformação da base produtiva direcionado a um processo de industrialização. Aqui se vê uma mudança mais profunda, impulsionada pelo acúmulo de capital do ciclo do café, fazendo com que os fazendeiros saíssem das suas terras rurais, vendendo-as a empregados e meeiros (DIAS et al, 2019), frente a pujança urbana das novas atividades comerciais e financeiras relacionadas à industrialização, concentrado especialmente em São Paulo.

Além disso, a cultura cafeeira ocasionou um esgotamento das terras, em que a vida útil do cafezal, juntamente com a crise de superprodução ampliada pela crise de 1929 se desdobrou no rompimento do padrão de exploração latifundiário, fomentando então a compra de terras pelo imigrantes, o que tem como consequência a característica atual de pequenas propriedades na região (Paixão, 2020, p. 81, apud Mattos, 2006, p. 28).

O Ciclo da Fruticultura foi favorecido pela localização geográfica próxima à capital paulista. Aliado a isso, estava a desconcentração fundiária, baseada em minifúndios, cuja fragmentação da terra permitiu ampliar as diferentes atividades, não apenas relacionadas à fruticultura, como também a indústria (têxtil sobretudo), o comércio e o mercado imobiliário (KHERLAKIAN, P.; FUINI, L., 2013 citado por DIAS et al, 2019). Além disso, a cultura de consumo dos imigrantes estimulou um mercado favorável de consumo dessa produção.

Em 1948, Vinhedo passa por um processo de emancipação, que até o momento fazia parte do município de Jundiá, culminando em 1949, por meio da posse de um governo local (Paixão R., 2018). Tal processo mudou profundamente a configuração do território, impulsionando a modernização vinhedense, planejada à luz de duas frentes: a industrialização e os loteamentos fechados, sendo esta última ligada à criação dos primeiros condomínios.

### 3.3. O processo de condominialização no município de Vinhedo

Ainda segundo KHERLAKIAN e FUINI (2013) citado por DIAS et al (2019), ao longo do século XX Vinhedo passou por uma crescente fragmentação na sua estrutura fundiária. A ramificação das terras a partir da transferência de posse por herdeiros, com relevante diminuição dos tamanhos das propriedades, ocasionam a redução da capacidade produtiva das unidades agrícolas que passaram a ser vendidas a terceiros e assim, formando novos loteamentos, que constituem grande parte da configuração espacial do município, os bairros, sítios e chácaras de veraneio e que posteriormente se desdobrou na formação de condomínios fechados.

O aumento deste último foi resultado das propagandas embasadas no atrativo da localização de Vinhedo, impulsionado pelo contexto de exaustão do modelo de urbanização das grandes cidades do entorno, sobretudo de São Paulo, refletindo nas mudanças vocacionais do município relacionados ao do uso do solo, tensionando ainda mais as áreas rurais. Esta é uma questão que atualmente marca as discussões entre o poder público, o setor privado, com especial atenção para o mercado imobiliário, e a sociedade civil, referente ao modelo de ocupação do território.

Nesse contexto, a terra não pode ser vista apenas como um fator econômico, mas também como um valor simbólico importante, sendo um meio a partir do qual as pessoas se relacionam, constroem suas visões de mundo, suas crenças, etc. (Paoliello, 1998, p. 17, apud Pires, 2004). Ainda segundo o autor, a propriedade que é representada pela imagem do patriarca o tem como símbolo de unidade familiar e seus valores. Contudo, com o passar das gerações, as mudanças nessas lógicas

familiares e a conseqüente perda sobre o poder de operar sobre projetos individuais, fizeram com que as práticas de partilha em Vinhedo se desdobrassem, em longo prazo, numa progressiva fragmentação do patrimônio familiar original, ocasionando a saída das pessoas das atividades agrícolas e favorecendo a venda a terceiros.

O processo de industrialização se torna mais expressivo nos anos setenta, a partir de da orientação das indústrias para o interior, aliado a um movimento de metropolização. Assim sendo, aumentou-se a diversificação do seu parque industrial, fomentando as economias locais e sua dinamização. Mais uma vez a localização de Vinhedo se revela de suma importância, dado que desde sua emancipação, a fim de desenvolver o parque industrial, havia legislações que isentava de impostos municipais as indústrias que quisessem se juntar as três grandes já estabelecidas (Cerâmica Jatobá, Tecelagem Storani e Atlas), além de outras 20 pequenas que por lá já estavam.

A partir deste contexto, Vinhedo passa a redirecionar seu modelo de uso do solo para conversão de áreas rurais em urbanas, possibilitando então a implementação dos condomínios e loteamentos fechados que, por sua vez, conquistando investimentos do setor imobiliário, recompondo o padrão de ocupação do territorial. Isso posto, as mudanças sofridas nas últimas décadas refletem um projeto de desenvolvimento, em que as gestões da época tiveram grande envolvimento, intermediando as alterações necessárias nos marcos regulatórios que propiciaram o espraiamento dos loteamentos fechados pelo município.

Dois momentos podem ser considerados para caracterizar esse processo de condominialização. Por volta de 1970, o atrativo do município se dava pela busca de um ambiente ameno e de maior contato com a natureza, fomentando o ramo de segundas casas, por intermédio da venda de chácaras de recreio, utilizadas sobretudo aos finais de semana. Já na década de 1990, a intensificação do processo revela um outro padrão: um crescimento populacional relacionado não mais as segundas casas, mas sim uma ocupação mais definitiva, fixa, tendo como uma das razões principais a “fuga da violência urbana”, encontrando “solução” na moradia amuralhada, que cumpre um papel de segurança. Essa noção acaba por gerar um isolamento em relação ao demais que se encontram ‘lado de fora’, resultando em um aumento da segregação socioespacial.

Como pontuado por Pires (2004), os proprietários dos loteamentos acabavam doando terrenos à prefeitura, objetivando retirar os moradores de baixa renda de perto dos condomínios, sendo estes deslocados para áreas mais periféricas. Vislumbrando remover as moradias precárias que estavam no entorno, fortaleceu-se a valorização dos loteamentos. Assim, as faixas mais pobres da população passam a ser localizadas na zona Oeste do município, mais precisamente no bairro Capela, perto do

distrito industrial. Assim, a zona Leste ficou designada aos condomínios e a Sul à agricultura, já em declínio. Na visita de campo se tem a sensação, ao percorrer Vinhedo, de estar em dois municípios distintos, dada a fragmentação do território e seus diferentes padrões de ocupação, marcados pelos condomínios de alto padrão amuralhados e a outra cidade: a que está do lado de fora dos muros.

Aliado a todos esses fatores, nota-se que as vocações observadas ao longo dos ciclos econômicos anteriores foram se perdendo, dando lugar a expressiva função residencial que agora Vinhedo desempenha, restringindo fortemente as demais funções do território. O processo de condominialização tem, constantemente, diminuindo as áreas rurais e a sua multifuncionalidade, que antes eram testemunhados pelo seu espaço de produção, turismo, serviços ecossistêmicos e contanto entre os moradores. Esse contexto é marcado por um imbróglio que ressalta a pressão sobre as áreas de vegetação remanescente e início de um estresse hídrico na região, que antes era tida como área abundante em recursos hídricos.

Atualmente, tem-se um impasse, por um lado expressado pela crescente pressão do setor imobiliário para reafirmar o processo de condominialização e sua ampliação, e por outro, a clara exaustão do modelo de ocupação do território, revelado pelo aumento da exigência sobre a infraestrutura, a pressão sobre as áreas verdes e suas respectivas funções ecossistêmicas.

#### 3.4. Conversão de áreas rurais em urbanas

Tradicionalmente, o município de Vinhedo suprimiu as áreas rurais em favor das áreas de expansão urbana. Esta, por sua vez, foi marcada pela proliferação dos loteamentos fechados, que se tornaram um vetor do crescimento em Vinhedo. Esse processo de condominialização reconfigurou o território do município, acentuando a segregação socioespacial, o uso residencial do solo e acarretou pressões sobre o rural em relação à diversificação das atividades e da conservação ambiental.

Conforme relatado por Pires (2004), a Lei 173 de 24 de abril de 1956 que fixa o perímetro urbano de Vinhedo é a primeira referência que se tem sobre o assunto. Mas os esforços para a delimitação desse perímetro já estavam sendo fomentada há algum tempo. Em meados de 1952 a Câmara Municipal encabeçou a discussão sob uma perspectiva de que o pequeno perímetro urbano precisaria ser expandido, uma vez que os bairros residenciais estavam ganhando mais expressividade justamente nas áreas tidas como suburbanas. O Jornal de Vinhedo, em setembro de 1952, relata que os prédios construídos perto dos campos rocinhenses, com bonitas residências, muito bem servidas com água, luz e esgoto, no entanto estavam situadas fora da zona urbana, não pagavam impostos e

isso representava uma injustiça devido aos benefícios que estes moradores recebiam. Em setembro do mesmo ano o projeto já foi encaminhado. Apesar da urgência mostrada pelo poder local, a lei só é efetivamente promulgada em abril de 1956.

Em 8 de julho de 1960, a Lei nº 293 alterou, pela primeira vez, a linha periférica que delimitava o perímetro urbano do município. Vale ressaltar que os interesses financeiros estão presentes em toda a trajetória da cidade, sendo que havia naquele momento uma redução de impostos para aqueles que ficassem na área suburbana. Esse é um ponto para se explicar porque a tendência de se ter restaurantes, hotéis-fazenda e estabelecimentos em geral fora do núcleo urbano, sendo que assim se barateia os custos.

É necessário pontuar que o conceito de suburbano não fica claro, uma vez que pela Lei nº 276/60, que institui o perímetro urbano do distrito de Louveira<sup>2</sup>, o termo é definido como uma área anexa ao perímetro urbano, mas não expõe quais são os critérios que separam ambos. Em 1967 um novo perímetro é definido, sendo definido conforme a Lei nº 499/67, na tentativa também de equiparar os custos dos impostos nas áreas urbana e rural, sendo esta cobrança na área urbana definida em conformidade com o valor estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) por um período de dois anos. Esse posicionamento leva a diminuição da arrecadação do município, mas por outro lado, atende os interesses dos proprietários que tinham imóveis situados na área urbana.

De maio de 1970 até setembro de 1979, o perímetro urbano foi alterado sete vezes, o que causou muitas dificuldades para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acompanhar tais modificações ocorridas.

Além das Leis que alteraram o perímetro, em 1977 foi instituído o zoneamento físico de Vinhedo e assim, delimitada as zonas rural e urbana. Considerando-se então área urbana a que abrange as edificações das cidades e vilas servidas de infraestruturas como iluminação pública, esgotamentos sanitário e pluvial, rede de abastecimento de água e calçamento das vias públicas. O rural, por sua vez, foi definido como tudo que excluía as áreas urbanas destinadas à agricultura, pecuária, indústrias rurais e edificações rurais. Essa mesma lei também é alterada inúmeras vezes, objetivando sempre ampliar o setor misto, cuja construção de residências unifamiliares, instalações industriais e comércios em geral é permitido.

Havia também um forte desejo dos proprietários de chácaras em caracterizar suas propriedades como rural para não ter de pagar o valor elevado do IPTU, mas sim os impostos

---

<sup>2</sup> Louveira conseguiu sua emancipação em 1964, mas até então, era distrito do município vinhedense.

baseados nos valores do INCRA. A grande presença de chácaras em Vinhedo traz à tona os problemas do loteamento rural que deu origem a elas. À luz da legislação, o loteamento dessas chácaras estava impossibilitado, devendo ser respeitado o módulo mínimo definido pelo INCRA e a preservação do uso da área, tendo fins agropecuários.

Percebe-se uma necessidade de conciliar duas demandas: a primeira de uma parcela da população que deseja morar longe dos centros urbanos e busca um maior convívio com a natureza e a segunda, a regulamentação do uso do solo rural, de modo a preservar os interesses da coletividade, sobretudo em termos ambientais.

A Constituição do Estado de São Paulo determina que se deve considerar a totalidade do município, tanto a área urbana quanto a rural. No entanto, o Plano Diretor de 1984 pretendia assegurar o desenvolvimento físico racional das ambas estruturas, mas ao mesmo passo, não previa a área rural, dividia o município apenas em áreas urbanas e áreas de expansão, sendo esta última formada por bairros isolados e territórios acrescido remanescentes da zona urbana. Contudo, neste mesmo Plano há uma preocupação com o ritmo acelerado da urbanização, tentando impedir a ocupação desnecessária de áreas agrícolas que estavam economicamente ativas pela expansão urbana. No entanto, a legislação não foi suficiente para barrar o ímpeto da expansão imobiliária.

Isso evidencia que o rural segue sendo visto como oposição ao urbano, não podendo, como menciona Rodrigues (2003), desenvolver-se sem tornar-se automaticamente, não-rural, ou seja, a concepção de que para alcançar um objetivo de desenvolvimento, seja ele por meio da industrialização ou até mesmo pelo processo de expansão de condomínios, é necessário a transformação do rural em urbano, sendo este último visto como um atraso ao desenvolvimento que se daria, via de regra, pela urbanização.

## 4. FAZENDA CACHOEIRA: APRESENTAÇÃO DO CASO

### 4.1 Histórico e importância

Do ponto de vista político administrativo, Vinhedo é uma cidade que pode ser considerada nova, com apenas 71 anos. Contudo, as suas dinâmicas territoriais precedem a colonização portuguesa. Assim, a atualmente conhecida como Fazenda Cachoeira já foi um dia “espaço de convivência indígena, pouso para tropeiros e viajantes, área de ocupação de colonos, sesmaria, fazenda de açúcar, café, uva e, finalmente, espaço de bairros abertos e loteamentos fechados” (Paixão, 2018 apud Paixão, 2020, p. 11).

Como bem apontado por Pires (2004), a história Fazenda Cachoeira se confunde com a história do município, propriedade dos barões de Arari, da família Monteiro de Barros.

[...] estamos aqui diante da própria história de Vinhedo. Estamos abrindo um velho baú de madeira, que pertenceu ao velho Manoel Matheus. A surpresa do que surge para os nossos olhos quase nos encanta. E, vamos tendo a certeza cada vez maior de que os verdadeiros fundadores da cidade são mesmo os Barões de Arari, da Família Monteiro de Barros (O Vinhedense, 20 de julho de 1958, p. 1, apud Pires, 2004, p. 61)

Figura 2 - Vista aérea da Fazenda Cachoeira



Fonte: Portal Rodrigo Paixão, 2016.



No Mapa 1 é possível observar que a fazenda se localiza ao lado do Centro da cidade, o que favorece ainda mais a pressão para sua urbanização. Como apontado por Travassos, L., (2016), o crescimento urbano aliado a fragilidade dos mecanismos de proteção ambiental ligado a um vazio institucional permite com que as áreas rurais sejam vistas como reservas à esta expansão.

As pessoas não foram atraídas para Vinhedo apenas por conta do seu parque industrial ou dos fatores de progresso desenvolvimentista, é claro que a proximidade aos centros urbanos, a existência de um sistema de transporte e infraestrutura são pontos cruciais quando se escolhe onde viver. No entanto, aliado a essas características, Vinhedo ofertava bem mais: um lugar de amenidades, sendo possível uma vida tranquila, de contato com a natureza, sendo tais traços atribuídos a vida rural, conforme aponta Pires.

Assim, foi exatamente a possibilidade de “mercantilizar” tais características desse rural idílico que fomentou o desenvolvimento imobiliário e atraiu ainda mais moradores nesse período mais recente.

Esse caso emblemático demonstra que existe coalizões específicas que defendem interesses distintos em relação aos rumos da política urbana e rural do município. A área, que possui pouco mais de 1,7 milhões de metros quadrados (170 hectares), é uma propriedade privada, mas cujos antigos donos permitiam um espaço público de lazer<sup>4</sup>. Após a morte da Dona Leotina e um impasse envolvendo herdeiros, a propriedade foi vendida para um grupo empresarial de São Paulo, interessado na possibilidade de construção de condomínios.

A Fazenda Cachoeira é uma área de conservação ambiental de Vinhedo situada na região das Represas I, II e III e, demarcada, pelo Plano Diretor de 2007, majoritariamente, na Macrozona de Proteção Ambiental Leste. Essa questão será mais detalhada na próxima seção.

Tem grande relevância por apresentar recursos hídricos, pois é uma região abundante em nascentes e córregos, que viabilizam o abastecimento do município, possui vegetação remanescente e tem um patrimônio histórico importante representado, sobretudo, pelas edificações que compõem a residência principal. Ademais, a fazenda faz parte da Serra dos Cocais, uma área de preservação permanente sede de fauna e flora ameaçados de extinção.

---

<sup>4</sup> Informação obtida em campo. Não havia formalização de área pública, mas sim permissão, pelos proprietários, de uso de parte da propriedade para atividades de lazer.

A Resolução SC - 51, de 1-10-2007 (CONDEPHAAT, 2008) dispõe sobre o tombamento da Fazenda Cachoeira, cuja sede figura como raro remanescente de fazenda cafeeira da segunda metade do século XIX, guardando até o presente as tradicionais edificações típicas daquelas unidades de produção, conforme o Mapa 1. A sua implantação privilegiada a situa em pequeno outeiro que ressalta a imponência de seu conjunto arquitetônico, cercado de interessante massa vegetal. A área de bosque que circunda a propriedade, não só emoldura todo o complexo da sede, como explicita padrões de gosto paisagístico de época.

**Artigo 1º.** - Fica tombado como bem cultural histórico, arquitetônico e ambiental do Estado de São Paulo o complexo da sede da Fazenda Cachoeira, no Município de Vinhedo, situada no Bairro Cachoeira, à rua Frank Swalles, s/n. O tombamento é definido pela área resultante de um círculo com 200 m de raio, tomados a partir da sede, conforme mapa anexo.

Parágrafo único - Incluem-se no tombamento:

- a. A Casa de Vivenda
- b. Os terreiros de secagem e as canaletas para escoamento do café
- c. A tulha e a casa de máquinas
- d. As instalações da moenda
- e. O edifício da marcenaria
- f. Remanescentes das casas da colônia
- g. A casa do administrador
- h. O muro de taipa que delimita parte da área.
- i. O jardim lateral geométrico de inspiração francesa
- j. A piscina
- k. O bosque que circunda a sede, com possibilidade de remoção de alguns de seus elementos, com plano de manejo que deverá ser submetido à apreciação deste Condephaat.

**Artigo 2º** - em face do disposto no Decreto Estadual 48.137, de 8 de outubro de 2003, não há restrições além dos limites da área tombada, conforme definida no artigo 1º.

**Artigo 3º.** Fica o Conselho de defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo - CONDEPHAAT - autorizado a

inscrever o presente ato no Livro de Tombo competente para os devidos efeitos legais.

Figura 3 - Sede da Fazenda Cachoeira



*Fonte: Folha de Notícias, 2014.*

Como bem apontado por Paixão (2018), a Fazenda se constitui como um território de múltiplas funções que, embora seja de um grupo particular, em seu interior abarca áreas públicas, bens tombados e também bens de interesse coletivo, tais como:

- Importantes fontes de recursos hídricos para abastecimento de Vinhedo, como nascentes e cursos d'água e a sub-bacia Paciência/Cristo, além da proximidade com a sub-bacia Bom Jardim;
- Nascentes que alimentam os rios e os sistemas das represas, além de bicas de água potável;
- As Represas I, II e III que contam com o sistema de reserva de água bruta, além de parte delas terem fins de turismo, lazer e esporte, como ecoturismo, canoagem e pescam;
- Áreas públicas que contam com trilhas, quiosques, quadras de areia e demais espaços para esporte e lazer;
- Remanescentes de Cerrado e de Mata Atlântica;
- Academia ao ar livre;
- A maior concentração de fauna e flora do município;

- O casarão histórico da fazenda cafeeira (século XIX), que atualmente é tombado pelo CONDEPHAAT, juntamente com um jardim de inspiração francesa;
- O Campo da Vila Planalto, a Avenida pública de Frank Swalles, que foi fechada em 2014 e um deck para prática de yoga, que anteriormente já foi espaço de aulas de ecologia e meio ambientes pelas escolas do município.

Tais apontamentos revelam a correlação das funções deste espaço, apresentando seus traços que possuem fins urbanos.

Além disso, Paixão (2020) aborda a importância de pontuar que a Fazenda Cachoeira não é qualquer propriedade privada, pois em seu conjunto, dispõe de bens tombados – como já relatado anteriormente – cuja intervenção vem do Estado em nome dos interesses presentes (históricos, paisagísticos e artísticos) e mais, também possui áreas públicas em seu interior. Além disso, historicamente, as práticas comunitárias e, portanto, coletivas, atribuíram traços subjetivos ao território que também devem ser levadas em consideração.

A Fazenda, que é patrimônio da cidade e estabelece relações simbólicas com a população, é um marco da história de Vinhedo, mas que hoje se encontra em meio a um impasse. Ao longo dos anos, muitas pessoas costumavam caminhar pela região das Represas, passando pelos fundos da casa-sede da Fazenda, contudo, hoje estão proibidas de fazer o trajeto. Segundo noticiado pelo (JORNAL DE VINHEDO, 2011), o administrador da Fazenda, José Fernando Pagani, afirmou que o motivo do fechamento é o cuidado da fazenda pelos proprietários, e que seria iniciado uma reforma na casa-sede. A pressão é tão forte, que inclusive foi solicitado um pedido de destombamento (JORNAL DE VINHEDO, 2011), mas que foi recusado pelo Conselho do Condephaat, uma vez que este reconhece a importância histórica.

Figura 4 - Carnaval de rua expressando a discordância em relação ao fechamento ao público da Fazenda Cachoeira



*Fonte: Movimento Parque Fazenda Cachoeira, s.d.*

Além disso, já houve várias tentativas de construção de condomínios na área, mas que não foram para frente. Contudo, em 2014, uma destas tentativas teve grande repercussão, o gerou um grande imbróglio envolvendo a iniciativa privada, administração municipal, Ministério Público e movimentos sociais (principalmente o “Movimento Parque Fazenda Cachoeira”). Conforme noticiado pelo portal online da Prefeitura de Vinhedo (2014), o prefeito Jaime Cruz recebeu a Companhia Fazenda Cachoeira, proprietária da Fazenda, para discutir uma proposta de doação de cerca de 800.000 m<sup>2</sup> ao Poder Público, incluindo a sede da Fazenda Cachoeira, seu entorno, área institucional e preservação de mananciais, a fim de que, em troca, a Prefeitura pudesse encaminhar, a partir de modificações legislativas e administrativas necessárias, autorização para implantação de um empreendimento residencial.

O prefeito afirmou que é uma proposta significativa para Vinhedo, dado que assim poderia ser criado um grande Parque Verde em uma área nobre e central, preservando-o como patrimônio histórico, além do compromisso da empresa em assegurar a manutenção dos mananciais da área.

Contudo, apontou que esta não é uma decisão que se tome apenas pela Prefeitura, uma vez que este processo deve “ser consultado e avaliado pelo Comdema, pelo CMPU – Conselho Municipal de Política Urbana, pelo Legislativo, pela população, via Audiência Pública, Promotoria, enfim, para que todos se manifestem formalmente e legalmente neste processo, e não através de ações paralelas” (n.p.).

Na mesma matéria é informado que a empresa proprietária se comprometeu a buscar parcerias a fim de possibilitar a restauração completa da sede da Fazenda Cachoeira, bem como o entorno, caso a proposta fosse validade.

Em setembro de 2014, foi realizado um fórum na Câmara Municipal (MOVIMENTO PARQUE FAZENDA CACHOEIRA, 2014), que discutiu a questão, levantando a contradição entre os cálculos das áreas realizadas pelo estudo das empresas, a falta de informação sobre as áreas averbadas de reserva legal, a deterioração das Áreas de Preservação Permanente, as ocorrências de queimadas e todos os demais impactos negativos ao meio ambiente que poderiam ser causados pela implementação de condomínios, sem contar a possibilidade de abertura de precedentes para outros condomínios que esperam serem liberados na vizinhança. Além disso, foi ressaltado o importante significado para a sociedade da Fazenda, fazendo esta parte do dia a dia da população vinhedense, considerado um patrimônio público, que não representa benefício apenas ao proprietário, mas à população de Vinhedo.

Foi discutido que o abandono da área, as péssimas condições do patrimônio cultural, o desinteresse dos proprietários pela conservação e o fechamento para o público representa um dos piores cenários até o momento, e que uma das melhores alternativas seria a compra da área pela prefeitura.

Conforme relatado pela Folha Notícias (2015), os proprietários da Fazenda Cachoeira apresentaram ao prefeito, ao promotor de justiça e aos membros do movimento Parque Fazenda Cachoeira o projeto “Museu Histórico Fazenda Cachoeira”, pedindo a estes últimos, um voto de confiança no trabalho que estava sendo realizado, que consiste em tornar a sede da Fazenda um espaço aberto para visitação, em um primeiro momento, para os alunos da rede municipal de ensino e, posteriormente, a toda a população. Ademais, o trabalho feito neste projeto contou com a contratação de profissionais para criar um inventário dos documentos históricos e também a formação de um padrão visual que está sendo montado e fará parte do programa de visitação. Em um primeiro momento se pretende executar visitas guiadas, proporcionando explorar diversos cômodos e seus

detalhes, como mobílias e documentos antigos, como também vídeos que contam a história da Fazenda.

Ainda em 2015 a proposta foi arquivada (PORTAL DA PREFEITURA DE VINHEDO , 2015) e, embora o prefeito tenha reconhecido a importância da área a ser doada, frisa que a prefeitura “não deve se manifestar a respeito do loteamento, pois esta questão deve, primeiramente, passar pelo crivo de diversas instâncias como Ministério Público, Câmara Municipal e Audiências Públicas, já que envolve alterações no Plano Diretor” (PORTAL DA PREFEITURA DE VINHEDO, 2015).

Isso mostra que diversas forças políticas, institucionais e sociais atuam no município e é um indicativo importante de participação social na tomada de decisões do local. A atuação pode ser um demonstrativo de quais ações a administração pública municipal vai tomar futuramente em relação à construção de novos condomínios e à preservação ambiental e do patrimônio histórico-cultural.

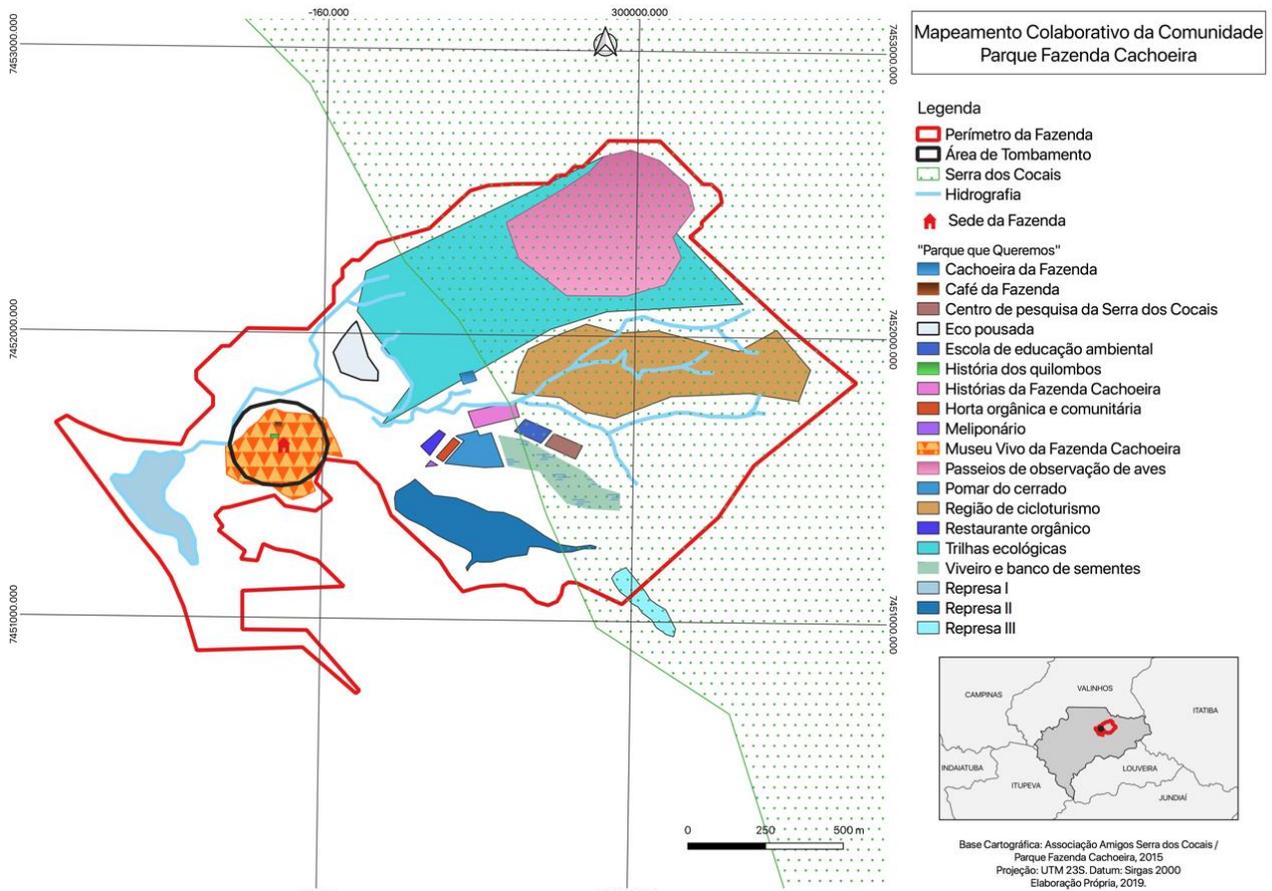
Os movimentos sociais reivindicam a compra da área e sua transformação em um grande Parque, com livre acesso à população. Ressaltando a importância de um espaço de cultura e lazer, que preserve os recursos naturais, ao invés de apenas mais um loteamento.

Figura 5 - Presença do movimento Parque Fazenda Cachoeira nos Fóruns de discussão



Fonte: Movimento Parque Fazenda Cachoeira, s/d.

Mapa 2 - Mapeamento Coletivo da área da Fazenda Cachoeira



Fonte: Movimento Parque Fazenda Cachoeira, 2015. Adaptação própria, 2019.

Ainda segundo a Folha de Notícias (2015), nem todos ficaram satisfeitos com o arquivamento da proposta, pois seria uma chance real de conseguir ficar com uma boa parcela da fazenda sem custos. A matéria faz uma correlação com o município de Jagariúna-SP, que adquiriu casas-sede da Fazenda Florianópolis, considerado um berço histórico do município. Contudo, para que isso fosse possível, o prefeito Tarcísio Chiavegato liberou um condomínio fechado com 500 lotes, cada um com 350 metros quadrados, sob a premissa de preservar e proteger Áreas de Proteção Ambiental (APA) e Áreas de Proteção Permanente (APP), juntamente com lagos e remanescente de Mata Atlântica. Segundo o portal, os interesses (políticos) diversos criaram muitas divisões, tornando praticamente impossível ocorrer em Vinhedo o mesmo que em Jagariúna.

A questão voltará a ser abordada no próximo capítulo, sob uma perspectiva do instrumento da Transferência do Direito de Construir.

## 4.2. O Comum na Fazenda Cachoeira

Como bem trabalhado na dissertação de mestrado de Paixão (2020), o termo comum que, contemporaneamente, pode ser entendido, simplificado, com o tipo de uso de determinado recurso, oriundo, em geral, de locais públicos, cujos “bens e recursos envolvidos não fazem parte de diversas áreas do cotidiano e não tem características de recursos comuns compartilhadas” (p.33), sendo caracterizado como expressão de luta social pelo espaço, que não é dado, mas resultado de uma comunidade soberana dentro do território.

O comum torna-se possível a partir de práticas coletivas, formadas coletivamente a partir de laços de solidariedade, construído a partir de dinâmicas de diferentes conjunturas. Assim, trata-se de um processo, não apenas de uma materialidade. Ainda segundo o autor, “[...] Todos os membros de uma comunidade têm o direito de compartilhar o uso do comum – sem levar em conta o proprietário legal da terra ou dos recursos naturais” (Davy, 2014, p.478, apud Paixão, 2020, p. 54).

Contudo, à luz dos ideais neoliberalistas, a desconstrução do comum ganha relevância, uma vez que se busca eliminar os espaços comunitários e se apropriar dos recursos, bens e direitos que são coletivos, a fim de reproduzir a lógica mercadológica. Dessa forma, os espaços que deveriam ser coletivos se voltam aos interesses privados.

O autor esquematizou a evolução histórica de tipos de propriedades, começando pela propriedade comunal, isto é, que remonta as primeiras relações antrópicas da pré-história, datando o final do século XVIII, seguido pela propriedade privada oligárquica, do final do século XVIII ao século XIX e pela propriedade privada mercantil, do final do período anterior até o século XX e, por fim, a propriedade híbrida, do século XX, mais precisamente da década de 30 até o fechamento da porteira da fazenda, em 2014.

Diversos elementos contribuíram para essa formação de usos híbridos e diversos, que combina o público e o privado, como a presença dos colonos e quilombolas, seguido pela possibilidade do uso comum da população da fazenda por parte de Leotina Monteiro de Barros, que estava à frente da Fazenda. Assim, podia-se mesclar tanto a apropriação privada quanto a gestão coletiva de alguns espaços.

Os proprietários, o poder público e a sociedade se constituem como importantes atores sociais que tem papel fundamental para ocorrência desta hibridização a partir de suas interações, que em alguns momentos possuíam interesses em comum e, em outros, em conflito. Neste contexto, se opunha o uso e apropriação privada (com suas características mercantis) ao uso comum do espaço.

Na conjuntura contemporânea, o comum se apresentaria na Fazenda a partir da existência de recursos e bens inseridos nesta (tratados na seção anterior), de uma comunidade, composta pela população local e pelo poder público e, por fim, de uma forma de uso do território.

A maior resistência às tentativas de mercantilização da área e sua degradação ambiental é o Movimento Parque Fazenda Cachoeira, nascida em 2013, momento em que as investidas da Gálatas começaram a ganhar relevância. O grupo atua com performances artísticas, culturais, denúncias aos órgãos governamentais e tentativa de conscientização da população. No seu portal na internet é possível encontrar seus posicionamentos, com depoimentos, vídeos e fotos que registram a luta.

O Poder Público (Prefeitura, Ministério Público, estados, Câmara Municipal, etc.) teve um papel de extrema importância na promoção de espaços de compartilhamento e de experiências coletivas na Fazenda Cachoeira, propiciando o comum. De 1977 a 1984 são encontradas medidas que favoreceram a hibridização da propriedade, criando mais usos do espaço e fomentando o acesso da população ao local, uma vez que passou a existir formalmente áreas com registro público e privado em um mesmo imóvel. Além disso, o tombamento de parte do patrimônio histórico afirma ainda mais a presença do poder público no local.

A partir de decretos de desapropriações, várias áreas públicas passaram a existir, sendo elas: o Sistema de Represas, a abertura de acesso, áreas de lazer, a Avenida Frank Swalles, a barragem e o lago<sup>5</sup> (CMV, 2019 apud Paixão, 2020).

As legislações (municipais, estaduais e federais) ampararam a preservação da área frente as medidas voltadas ao atendimento dos interesses do mercado. Ainda que sua efetivação seja parcial, visto a degradação da área ao longo dos anos, as lutas dos movimentos sociais e ações do poder público puderam embasar-se nelas.

Contudo, ao passo que se pode observar medidas a favor do comum, também se encontra as contrárias, como os casos em que a “[...] Prefeitura deixou de proteger os bens coletivos, não usando instrumentos da política urbana como o direito de preempção, IPTU progressivo e função social da propriedade” (Paixão, 2020, p. 132)., ademais, houve a tentativa de instituição da Fazenda como um espaço de utilidade pública, contando com a desapropriação da área que, por sua vez, foi paralisada pela prefeitura.

---

<sup>5</sup> Para mais informações sobre número dos decretos e respectivos ano, data e área (m<sup>2</sup>) consultar Paixão, R., 2020. Desafios para a consolidação de um comum frente aos regimes de propriedade: o caso da Fazenda Cachoeira, Vinhedo-SP-Brasil. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, p. 125.

Outro ponto fundamental que gerou bastante impacto foi a transformação da metragem das faixas marginais de 100m para 30m no entorno de lagos, lagoas e reservatórios de água naturais e artificiais pelo projeto de Lei 3.617/2014, revogando o trecho da Lei Ordinária nº 3604/2014 que aborda o tema, que dispunha sobre a criação do Sistema Municipal de Preservação de Nascentes e Mananciais – SPM – no município de Vinhedo. Essa medida atingiu, sobretudo, a região das represas. Tal projeto foi aprovado na Câmara pela maioria justamente no momento em que a empresa proprietária da Fazenda Cachoeira pressionava a aprovação de um empreendimento.

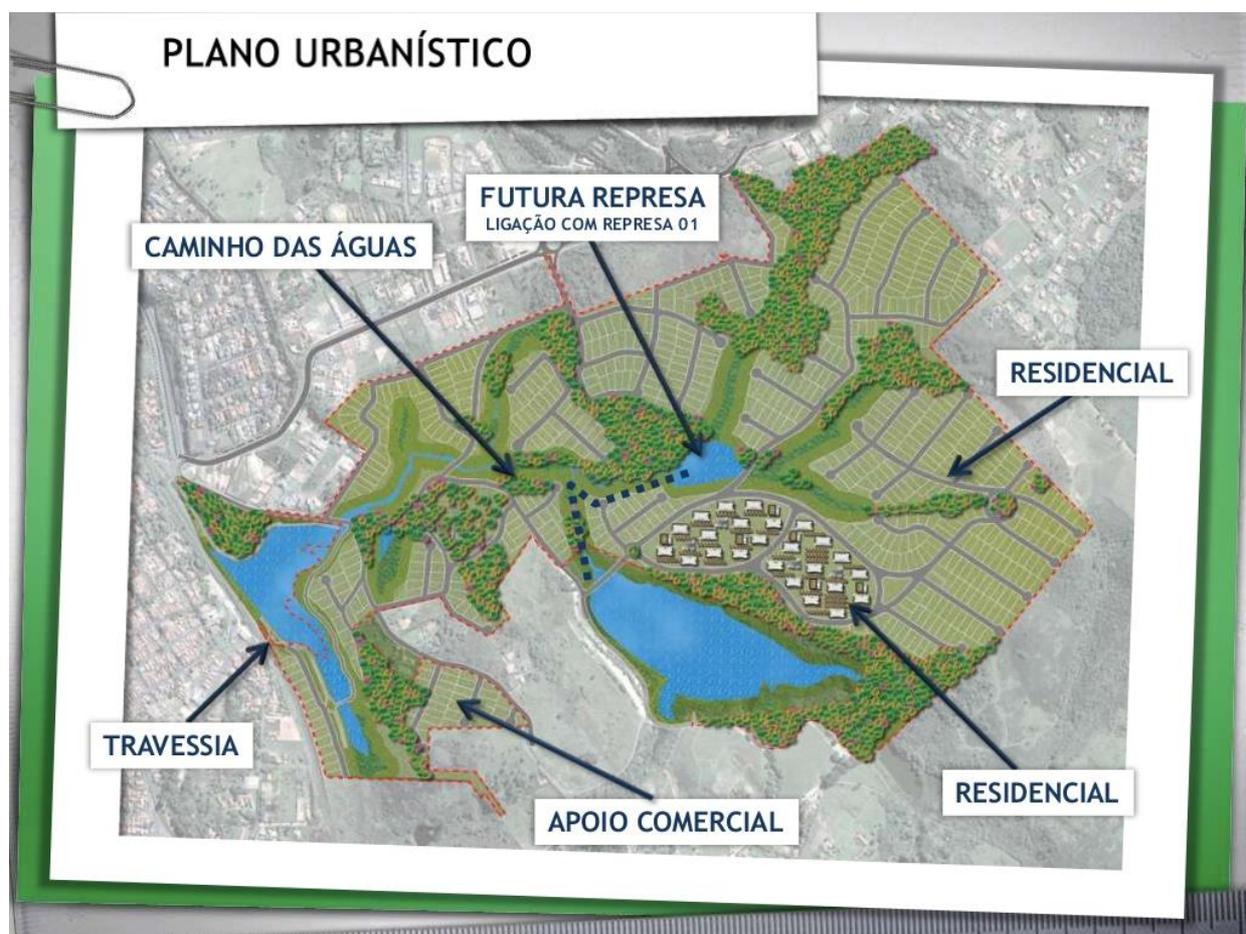
Conforme abordado anteriormente, a empresa Gálatas tentou algumas vezes converter significativas parcelas da Fazenda Cachoeira em um condomínio de luxo. São encontrados registros com esse objetivo de 2007 até 2014, como bem aponta Paixão (2020). Contudo, há dois momentos especiais em 2013 e 2014, respectivamente, que demonstra como a mercantilização se torna mais efetiva.

A empresa proprietária apresentou um projeto que previa um loteamento em uma área de aproximadamente um milhão de metros quadrados, oferecendo como doação uma área de pouco mais de 360 mil metros quadros à Prefeitura de Vinhedo. A área a ser doada faz parte da fração de reservas ambientais e áreas de preservação permanente que, por se tratar de espaços verdes no entorno das represas, barragens e nascentes, mesmo com a possibilidade de loteamento, é de responsabilidade do proprietário a sua manutenção e cuidados. Conforme destacado pelo autor, a proposta, em linhas gerais, procurou privatizar o que seria rentável, ao passo que buscava encarregar ao poder público municipal o que geraria custos ao negócio.

Tentou-se sistematicamente, em Vinhedo, se apropriar daquilo que deveria ser inapropriável (patrimônio histórico e cultural, espaços de produção de água, direitos coletivos), com a privatização de espaços, o que compromete a harmonia da cidade, dissolvendo áreas de convívio coletivo, com diferentes formas de espoliação. A perspectiva é monetizar, cercar e mercantilizar os diversos espaços de interesse coletivo, transformando os frutos do trabalho e da produção coletiva da cidade em mercadoria a fim de promover acumulação por desposseção (Paixão, 2020, p. 148).

A outra proposta foi ainda mais audaciosa. Foi divulgado um condomínio nomeado de Caminho das Águas, já a venda, mas sem qualquer aprovação, o que causou revolta na internet, com manifestações contrárias a situação proposta (MPFC, 2014; FACEBOOK, 2015 apud Paixão, 2018, p. 122). Esta proposta, apresentada em fevereiro de 2014, tinha como empresa representante a Città.

Figura 6 – Plano Urbanístico do projeto de empreendimento desenvolvido pela empresa Città



Fonte: <https://pt.slideshare.net/SummitComunicacao/citt-vinhedo>, acesso em fev, 2020.

Na apresentação feita pela Città, as áreas de importância ambiental e histórica, como as represas e áreas públicas foram conectadas a imagem do produto a ser mercantilizado, a proposta contava com um mini zoo, um horto florestal, um Parque Público e um Viveiro. Logo depois, em março do mesmo ano, a entrada que dava acesso à Fazenda foi fechada. Conforme aponta Paixão (2020) “é justamente a privatização dos espaços que compromete a harmonia da cidade e a convivência entre os moradores, quando um comum é cercado” (p. 42)

Dessa forma, a relação de compartilhamento do espaço, que remonta os séculos anteriores, foi ficando cada vez mais comprometida. A retirada dos colonos e quilombos - famílias que estavam na área há gerações - foi cada vez mais acentuada, com expulsões em massa em 2012 e 2013 (Paixão, 2020), a forma de apropriação destes grupos com espaço, incluindo sua forte característica simbólica se relaciona a um comum tradicional, de povos que viviam esse comum, fazendo parte da sua característica como um grupo.

Com o estabelecimento da Fazenda Cachoeira como uma propriedade privada, especialmente após o seu fracionamento em porções cada vez menores, diversos grupos com interesses diversos passaram a disputar a orientação que se daria ao espaço, juntamente com seus usos, assim, em alguns momentos cooperaram com a constituição de um comum, e outros com seu esvaziamento.

[...] bens comuns ecológicos, bens de mobilidade e direitos sociais, como direitos de todos, são atacados por diversos interesses políticos e econômicos na cidade. A reestruturação urbana esgarçou tecidos sociais e culturais, dissolvendo áreas comuns de convívio dos moradores, compreendendo a vida em comunidade” (Eizenberg, 2012, p. 764, apud Paixão, 2020, p. 42)

Os bens comuns são alvos de ataques de diversos interesses e, com o aumento da mancha urbana e a complexificação dos tecidos sociais, aliada a todas as modificações ocorridas ao longo dos anos, a Fazenda que continha quase todo o núcleo urbano atual do município, se reduziu de 13,31 km<sup>2</sup> para 1,7 km<sup>2</sup> (Cartório de Jundiá, 2018, apud Paixão, 2020, p. 78). A operação da Gálatas para alteração do Plano Diretor e seus conflitos fundiários fez com que fosse retirada quase que integralmente os colonos e agricultores que viviam no local, demolindo inclusive o último remanescente quilombola conhecido na cidade.

Ao passo que Dona Leotina contribuía para a formação de um comum, tanto os mais tradicionais (dos povos indígenas e colombos que habitavam a área), quanto o mais contemporâneo, a atual proprietária atua em um sentido contrário, cercando os comuns existentes no espaço, deteriorando os patrimônios natural e cultural, despejando os colonos e quilombolas, iniciando venda do espaço sem qualquer tipo de autorização, pressionando mudanças no Plano Diretor e fechando o principal acesso à Fazenda.

O poder público, inicialmente, se posicionou a favor da construção de um comum, desapropriando áreas, criando práticas educativas ao ar livre, tombando parcelas do espaço e protegendo a área. Contudo, os governos mais recentes vêm fomentando a lógica mercantilista, tanto com omissões, quanto o abandono da regularização do espaço e sua manutenção, além das modificações legislativas (a exemplo a lei de proteção dos recursos hídricos).

Assim, conclui-se com a tese de mestrado de Paixão (2020) que:

os mecanismos da política urbana não foram capazes de consolidar um processo de *commoning* (fazer-comum), pois os bens e direitos coletivos foram cercados, em sua maioria, em 2014. Já o acúmulo de construção do comum não foi capaz, sem o apoio do poder público, de ser um contraponto eficaz (Paixão, 2020, p. 147).

A ausência regulatória por parte do município se desdobrou em um esvaziamento de normas em função do que se dava na prática, ponto que contribui para a mercantilização do comum. Em

suma, a inexistência de monitoramento e de reconhecimento do comum fomentou as práticas mercantilistas.

É importante ressaltar que o comum não pode ser tido como algo em si, um objeto, pois ele representa a exteriorização de várias práticas sociais. Tais práticas estão em xeque, dada a relação com os movimentos de privatização que vêm ocorrendo ao longo dos anos. O processo de condominialização e as crescentes muralhas originadas desses condomínios, fizeram com que o município não dispusesse mais de amplos espaços públicos de convivência em seu território, sendo a maioria destes ocupados por grandes loteamentos residenciais. Os moradores acabam por viverem cercados e sem muita interação com o espaço no qual habitam, buscando opções de lazer em áreas fora do próprio município.

A Fazenda Cachoeira, constituindo-se como um espaço que desempenha funções de lazer e de bem-estar para a comunidade, ressalta um significado público, que precisa ser preservado, a partir da conservação e manutenção dos seus bens materiais e imateriais. Esta é a base do interesse na constituição de um comum, e por isso a Transferência do Direito de Construir (TDC) é uma ferramenta que pode aproximar a questão e criar uma possibilidade de assegurar a área como espaço de recursos hídricos, vegetais, históricos e culturais, bem como um espaço compartilhado para a população. Por meio da TDC, que será melhor trabalhada mais adiante, busca-se uma garantia de preservação deste bem que se constitui como um comum.

#### 4.3. Plano Diretor Vigente

A Lei Complementar Nº 66, de 17 de janeiro de 2007 instituiu o Plano Diretor Participativo de Vinhedo (PDPV), que diz respeito ao desenvolvimento urbano que ordena as funções sociais e propriedades do município. Este foi implementado após 60 audiências públicas realizadas em 2006.

Dessa forma, o seu art. 3º pauta os princípios fundamentais da política urbana do PDPV, sendo o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer compreendidos como função social da cidade. Além disso, é importante ressaltar que a propriedade urbana, utilizada como suporte de atividades ou uso de interesses do município tem como um dos preceitos fundamentais, a preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído e a qualidade urbano-ambiental, garantidora e estimuladora da preservação da qualidade de vida, dos atributos

naturais, cênicos, paisagísticos, históricos e culturais, para as presentes e futuras gerações, estabelecendo assim a noção de sustentabilidade. Portanto, pode-se encaixar o caso da Fazenda Cachoeira nestes termos, uma vez que se trata de uma área de interesse histórico-cultural e que, além disso, deve ser preservada ambientalmente.

O Art. 9º trata da indústria do turismo no município, devendo esta privilegiar as principais vocações econômicas de Vinhedo, objetivando o turismo rural, o incentivo à instalação de parques ecológicos nas áreas preservadas com investimento privado e exploração econômica sustentável, o emparelhamento da instalação de uma rede de turismo a um plano de preservação ambiental das áreas não ocupadas, a potencialização da identidade de um município tranquilo e agradável e o incentivo ao turismo cultural. Esses pontos corroboram para o argumento que a área da Fazenda Cachoeira apresenta um forte potencial cultural e de lazer que, embasado no PDPV, pode ser transformada em um parque, demanda antiga da população vinhedense.

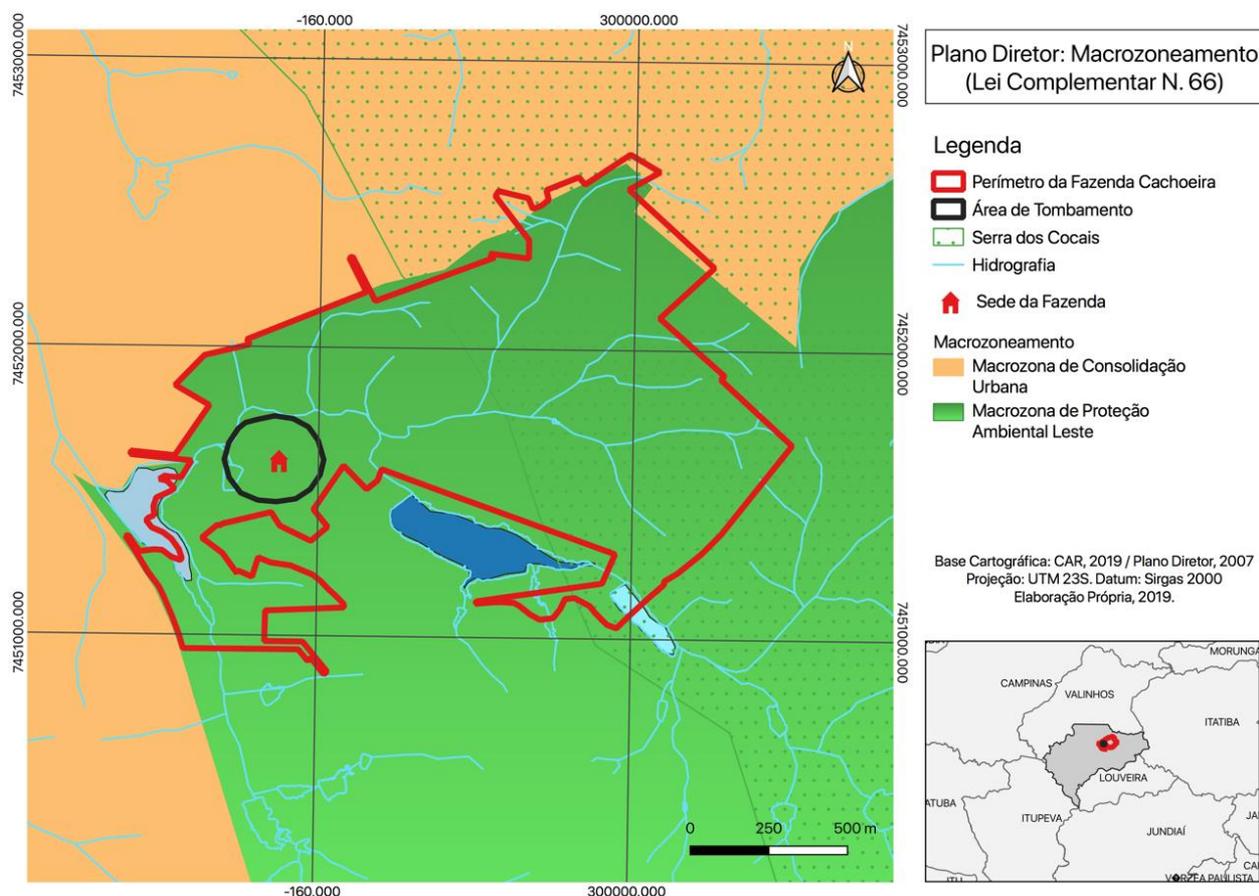
O Plano Diretor está em processo de revisão, por força do Decreto 301/2015. Segundo o Portal da Prefeitura de Vinhedo (2019) foi definida a participação de 40 delegados da sociedade civil, eleitos democraticamente, além de 40 delegados do Poder Público e mais 17 como representantes do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e do Comdema (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente), totalizando 97 delegados.

O cronograma disponibilizado no site define a redação final da Minuta de Lei para novembro de 2018, mas até o presente momento, esta não foi apresentada, sendo noticiado pelo portal da prefeitura os encontros do processo participativo.

#### 4.4. Relações entre o Plano Diretor Municipal e a Fazenda Cachoeira

O ordenamento territorial de Vinhedo é dividido, pelo Plano Diretor vigente, em cinco Macrozonas, sendo elas: Macrozona de Consolidação Urbana, Macrozona de Proteção Ambiental Leste, Macrozona de Proteção Ambiental Sudoeste, Macrozona de Proteção Ambiental Noroeste e Macrozona de Requalificação Urbano-Ambiental.

Mapa 3 - Macrozoneamento vigente no Plano Diretor Municipal (Lei Complementar N. 66 de Janeiro de 2007)



Fonte: CAR, 2019 e Plano Diretor, 2007. Elaboração própria, 2019.

A Fazenda Cachoeira compreende, majoritariamente, a Macrozona de Proteção Ambiental Leste (171,48 hectares, isto é, 98,17% da área da fazenda), conforme ilustrado no Mapa 3, que é caracterizada, segundo o Art. 17:

**Art. 17** A Macrozona de Proteção Ambiental Leste corresponde às áreas de proteção do ambiente natural e de mananciais, apresentando terrenos com susceptibilidade alta de permeabilidade do solo devido à erodibilidade, e, estão compreendidas nas bacias do Cachoeira (Fazenda Cachoeira e Fazenda Monte Alegre), do Bom Jardim (Fazenda do Bom Jardim, Chácaras do Lago, Santa Fé, Caixa D'Água e parte da Fazenda do Monte Alegre), tendo por objetivos:

I - garantir a produção de água;

II - a proteção dos recursos naturais e a utilização sustentável dos mesmos; através de medidas de conservação dos remanescentes vegetais existentes e manutenção de alta permeabilidade do solo.

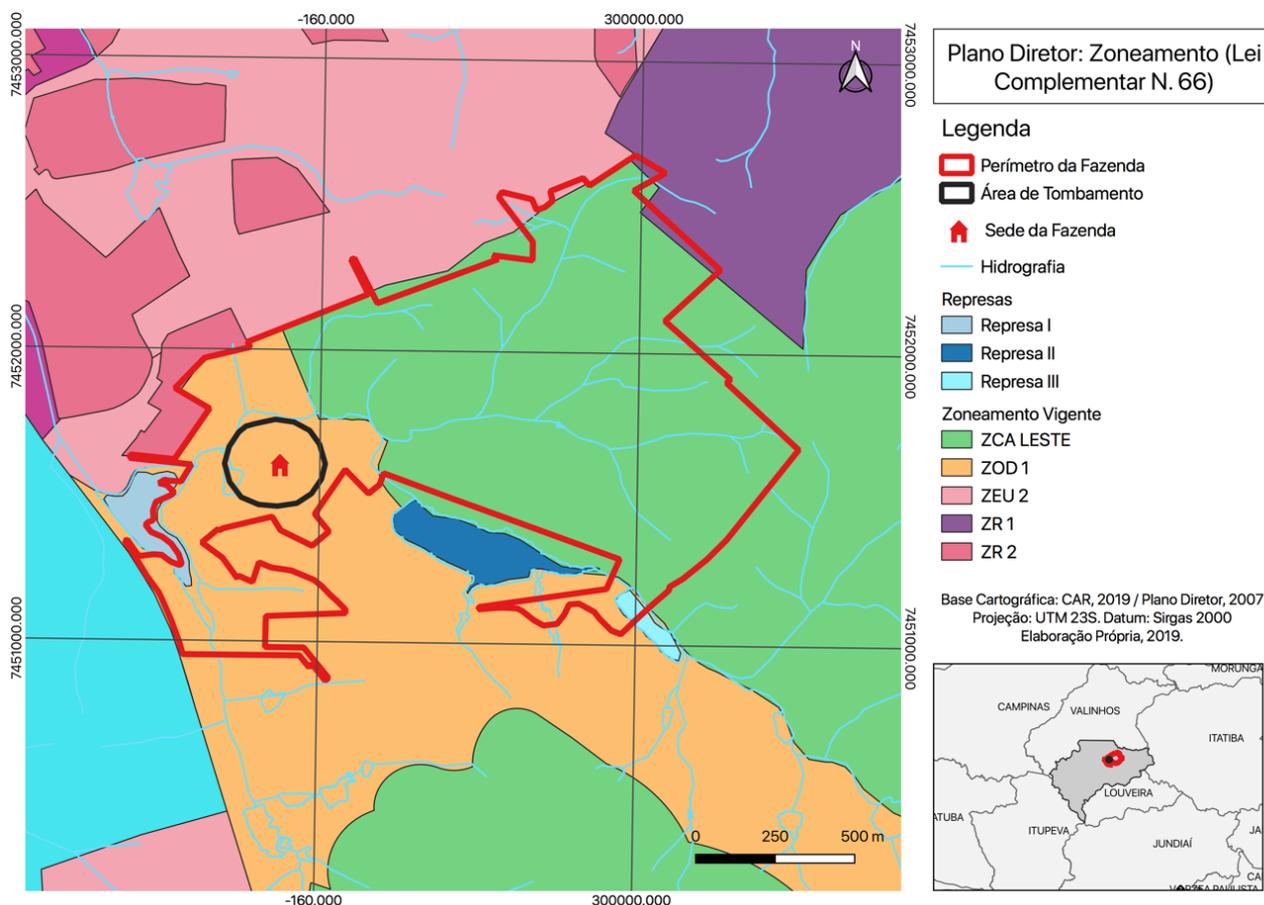
Assim, observa-se que a Fazenda Cachoeira é citada diretamente na Macrozona como área a ser protegida, dada suas características ambientais e funções que desempenha para o município.

Para as Zonas que se dividem dentro da Macrozona de Proteção Ambiental Leste, estão as Zona de Conservação Ambiental Leste (ZCA Leste), Zona de Ocupação Dirigida 1 (ZOD1) e Zona Exclusivamente Industrial (ZEI). O caso em questão localiza-se nas duas primeiras, conforme o

Mapa 4 , e o detalhamento do valor das áreas podem ser observados na Tabela 1. Além disso, há uma porção menor localizada na Zona Residencial 1 (ZR1) e na Zona de Expansão Urbana 2 (ZEU2), respectivamente, pertencente à Macrozona de Consolidação Urbana, que não terão maiores detalhamentos aqui, visto a quantidade inexpressiva que abarca o perímetro da fazenda, sendo até mesmo possível de estar tendo da margem de erro de representação do perímetro.

É válido destacar que pela Fazenda estar contida majoritariamente em uma área de relevância ambiental, está ligada a um caráter protecionista, visto seus remanescentes e consequente importância para todo o município, tangenciando questões que vão além da esfera ambiental e serão debatidas ao longo do trabalho.

Mapa 4 – Zoneamento vigente no Plano Diretor Municipal (Lei Complementar N. 66 de Janeiro de 2007)



Fonte: CAR, 2019 e Plano Diretor, 2007. Elaboração própria, 2019.

Tabela 1 – Inserção das zonas no perímetro da Fazenda Cachoeira

Zona	Área (ha)	%
Zona de Conservação Ambiental Leste (ZCA Leste)	122,75	70,38
Zona de Ocupação Dirigida 1 (ZOD 1)	48,82	27,99
Zona de Expansão Urbana (ZEU 2)	1,457	0,84
Zona Residencial 1 (ZR1)	1,372	0,79
<b>Total</b>	<b>174,399</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria, 2019, com base no Plano Diretor, 2017.

A Zona de Conservação Ambiental Leste, é tratada no Art. 46 e Art. 47:

**Art. 46.** A Zona de Proteção Ambiental Leste – ZCA LESTE se caracteriza por áreas de alta restrição à ocupação, como as cabeceiras de rios, por recursos naturais de interesse ambiental, diversos fragmentos de mata nativa e área de mananciais.

**Art. 47.** A ZCA Leste tem por objetivos:

- I – promover a manutenção da qualidade ambiental existente;
- II – conservar os recursos naturais;
- III – inibir o espraiamento da ocupação urbana;
- IV – proibir novos parcelamentos do uso do solo para fins urbanos.

No anexo VII da Lei, o parâmetro fixado para esta Zona é de um lote mínimo de 20.000 m<sup>2</sup>, sendo atividades agrícolas, turismo sustentável, manejo de espécies nativas e pesquisa ambiental os usos permitidos, além do residencial e unifamiliar.

A Zona de Ocupação Dirigida 1, é tratada no Art. 48 e Art. 49.

**Art. 48** A Zona de Ocupação Dirigida 1 - ZOD 1 se caracteriza por uma ocupação de baixa densidade, apresentando áreas com vegetação significativa, compreendendo áreas de chácaras, sítios e glebas passíveis de parcelamento, sendo que nesta área localizam-se as represas do sistema de abastecimento de água do Município, encontrando-se localizada a leste da ferrovia, dividindo-se entre a bacia hidrográfica Paciência/Cristo e Cachoeira/Pinheirinho, e seu perímetro é definido pela configuração geomorfológica, de colinas pequenas e morrotes.

**Art. 49** O objetivo da ZOD 1 é de preservação ambiental, permitindo a ocupação rarefeita de baixa densidade, com atividades econômicas compatíveis com a infraestrutura existente.

Como parâmetro, define o uso residencial e unifamiliar com lotes mínimos de 1.000 m<sup>2</sup>, coeficiente de aproveitamento básico e máximo de 0,5, com gabarito máximo de 2 pavimentos e taxa de ocupação de 0,3, e o uso não residencial com lotes mínimos de 5.000 m<sup>2</sup>, coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 e máximo igual a 1,5, e uma taxa de ocupação de 0,3, o que representa padrões mais flexíveis.

A Seção II, que trata das diretrizes de Uso e Ocupação do Solo nas Macrozonas de Proteção pontua objetivos importantes, sendo eles: a atenção especial ao impacto do sistema produtivo sobre

o meio ambiente, protegendo a flora e a fauna existentes, proibindo a erradicação, mesmo que parcial, nas áreas de proteção aos mananciais (rios, córregos e nascentes), reservas legais e zonas especiais de interesse ambiental; a preservação e reflorestamento com espécies nativas das Áreas de Proteção Permanente e os topos de morros (Programa especial de reflorestamento de mata ciliar); o respeito aos corredores ecológicos que margeiam os cursos d'água e os remanescentes isolados de Mata Atlântica, a apresentação de soluções para a captação e definição de instalação de sistemas de tratamento de esgoto, de modo a impedir a infiltração e contaminação das águas subterrâneas e superficiais e o fortalecimento na região da vocação ambiental existente, para a manutenção da qualidade de vida da população de Vinhedo.

Mais especificamente para a Macrozona de Proteção Ambiental Leste, pontuada na subseção I e no art. 86, o plano diretor define como permitido construções de pequenas pousadas, chácaras para recreação, desde que privilegiem o ambiente campestre e apresentem projetos de reciclagem da água servida, alto índice de permeabilidade do solo maior ou igual a 80% e aproveitamento da água da chuva para atividade possíveis, além da obrigatoriedade de seguir modelos para o tratamento individual de esgoto em solos ainda não servidos por tratamento de esgoto e que se encontram dentro de áreas de mananciais, incluindo sumidouros, filtros e outros elementos que venham a ser desenvolvidos, a fim de minimizar o impacto negativo das mesmas no lençol freático.

Já os usos não residenciais segundo o Art. 87, deverão ser submetidos à análise especial do Órgão Licenciador e aprovado mediante parecer favorável da Câmara Técnica e do Conselho de Política Urbana por meio dos Relatórios Finais.

Além disso, a Fazenda Cachoeira possui fragmentos que são demarcados como uma Zona Especial de Interesse Ambiental – ZEIA (Figura 7). Esta, por sua vez, é caracterizada por ser uma porção do território, pública ou privada, que se destinam à proteção e recuperação da paisagem e do meio ambiente, bem como a garantia da produção de água em quantidade e qualidade, onde qualquer intervenção deve ser objeto de análise especial. O Art. 170 estabelece que o Poder Público Municipal poderá criar mecanismos de incentivo objetivando a preservação desta Zona.

As Zonas Especiais de Interesse Ambiental – ZEIA's são divididas em três categorias, sendo elas: Zona Especial de Interesse Ambiental A, Zona Especial de Interesse Ambiental B e Zona Especial de Interesse Ambiental C.

A Fazenda Cachoeira se insere em duas destas, a ZEIA - A e a ZEIA - C. Estas são definidas segundo os artigos abaixo:

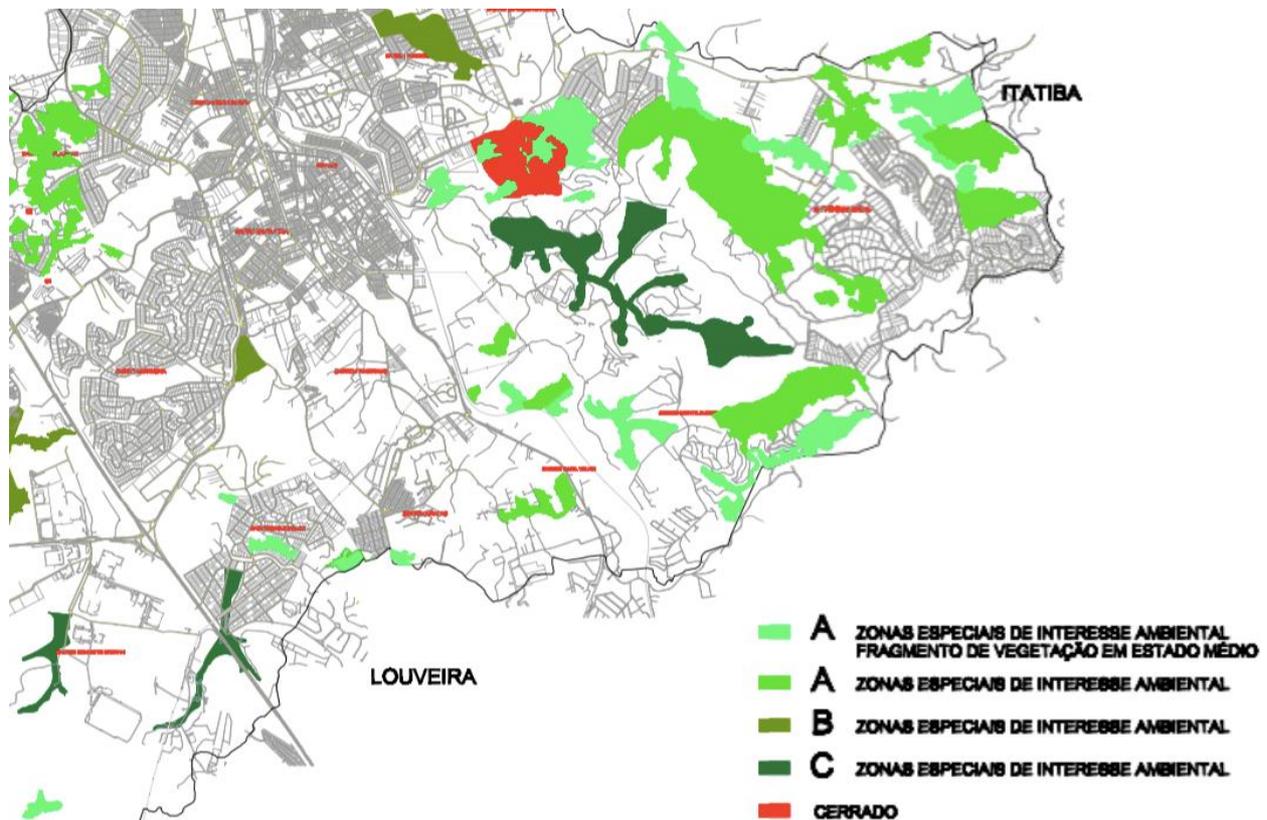
**Art. 172.** As ZEIA's – A, são áreas privadas ou públicas, localizadas na Macrozona de Consolidação Urbana com a presença de remanescente vegetal nativo em estágio avançado de regeneração, e nas Macrozonas de Proteção Ambiental com remanescentes vegetais em estágio médio e avançado de regeneração e cerrado, tendo por objetivos:

- a) manutenção da biodiversidade;
- b) manutenção da qualidade ambiental e paisagística da cidade;
- c) criação de corredores ecológicos para a proteção da fauna e flora;
- d) contribuição para recarga de água do lençol freático do município.

**Art. 173.** As ZEIA's – C, correspondem as áreas privadas ou públicas, onde há a presença de manancial hídrico, captação de água para abastecimento público, incluindo as represas do sistema público de abastecimento de água, tendo por objetivo:

- I – garantir a conservação do manancial hídrico;
- II – quantidade e qualidade no abastecimento de água do município.

Figura 7 – Zonas Especiais de Interesse Ambiental

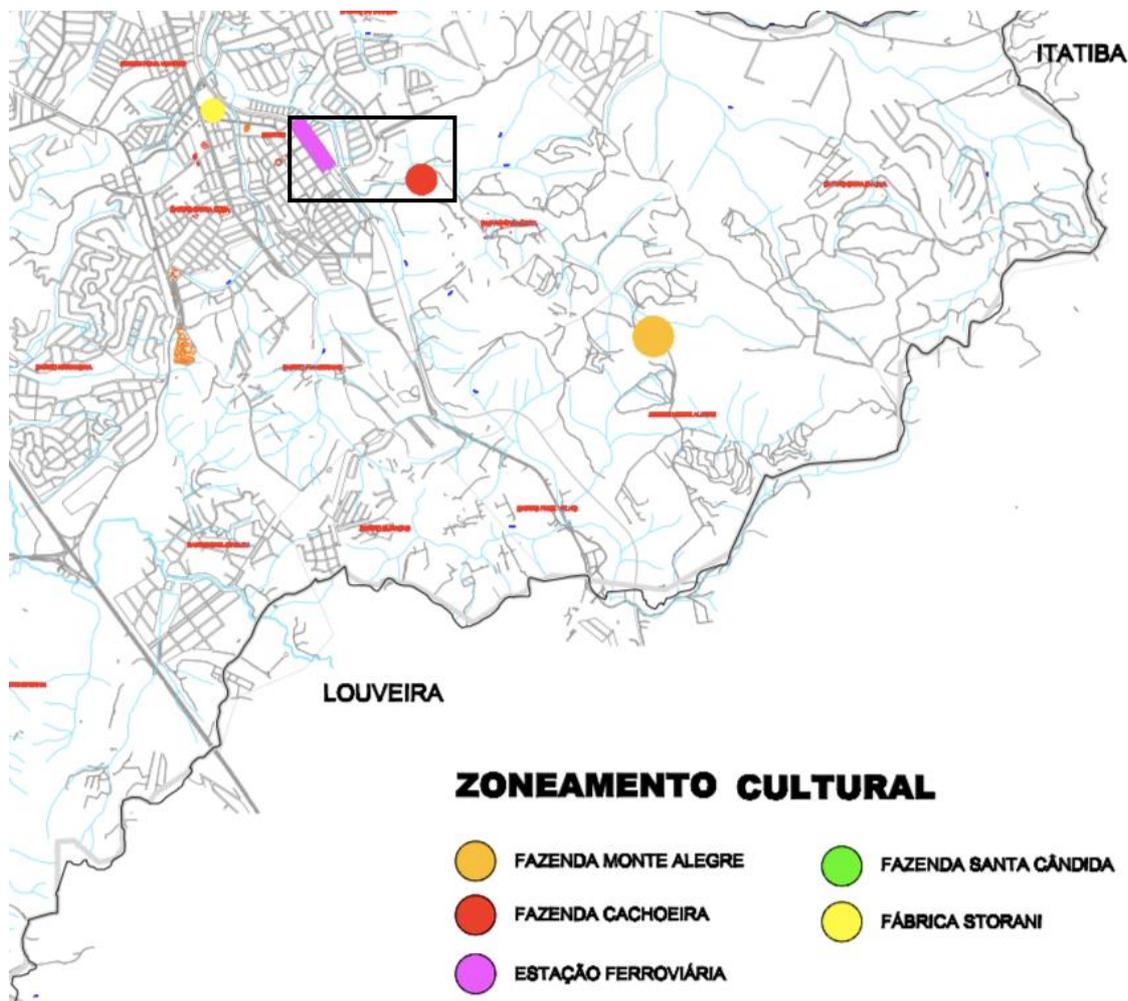


Fonte: Anexo XI do Plano Diretor Municipal, 2007.

O PDPV estabelece Zonas Especiais de Interesse Cultural – ZEIC's, que segundo o art. 183, são áreas formadas por edifícios, sítios, ruínas e conjuntos de relevante expressão arquitetônica, histórica, cultural e paisagística, cuja manutenção seja necessária à preservação do patrimônio cultural do Município de Vinhedo. A Fazenda Cachoeira, por sua vez, é enquadrada como uma ZEIC

e, assim como as demais, tem como objetivo, a proteção ao patrimônio, a recuperação dos imóveis construídos e do espaço urbano em seu entorno, a valorização da paisagem e a exploração econômica compatível e sustentável.

Figura 8 – Zoneamento Cultural



Fonte: Anexo XIV do Plano Diretor, 2007.

A Fazenda Cachoeira concentra um conjunto de funções importantes para a manutenção ambiental, sendo ela da paisagem, da biodiversidade e dos recursos hídricos, do interesse histórico e cultural.

Em especial aos recursos hídricos, possui um papel fundamental, pois está localizada sob a bacia que serve de transferência da água que é captada da Bacia do Bom Jardim. Esta, por sua vez, capta água e lança no sistema da micro Bacia Paciência Cristo, que é repassada para o sistema de abastecimento por meio do córrego do Cristo.

Todos os artigos descritos acima que tratam da preservação do meio ambiente, da conservação do patrimônio histórico-cultural e da promoção de áreas que integrem tais pontos de forma sustentável, são camadas sobrepostas que justificam a importância da manutenção da Fazenda Cachoeira como símbolo de Vinhedo e, para que isso seja possível, é necessário atender aos objetivos pontuados no Plano Diretor.

O Plano Diretor de Vinhedo, em seu capítulo IV aborda o Direito de Preempção, isto é, a preferência que tem o Poder Público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. É tratado nos seguintes artigos:

**Art. 200.** O Poder Público Municipal poderá exercer o Direito de Preempção para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, conforme disposto nos artigos 25, 26 e 27 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

**Art. 201.** O Direito de Preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

**VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;**

**VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;**

**VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.**

**Art. 202** Fica delimitado por esta Lei Municipal as áreas em que incidi o Direito de Preempção do Município na Macrozona de Consolidação Urbana, conforme Anexo XVII, enquadrando cada área em uma ou mais das finalidades enumeradas no artigo anterior, fixando prazo de vigência de 5 (cinco) anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

**Parágrafo Único** - Somente poderão ser inseridas novas áreas através de lei específica, precedida de deliberação do Conselho Municipal de Política Urbana e, aprovação em audiência pública.

O Plano Diretor Municipal de Vinhedo aborda o Direito de Preempção que, em sua gênese, justificaria a sua utilização no caso tratado, pois aponta claramente os interesses ambientais, históricos e de promoção de lazer, como consta nos incisos do artigo. 201.

A área da Fazenda foi comprada após a implementação deste, em 2007, mais precisamente, em 26 de maio do mesmo ano. Em fórum realizado na Câmara, em 2014, foi questionado o motivo da não utilização do instrumento pela prefeitura.

Em Vinhedo, apesar de constar no Plano Diretor, o Direito de Preempção não foi regulamentado por lei específica e, desta forma, o elo entre a compra da área pela Prefeitura e o

Direito de Preempção não se dá. Além disso, a Fazenda Cachoeira está fora da área delimitada no Plano Diretor para fins de aplicação do instrumento, que também poderia ser inserida pela lei que o regulamentaria.

## 5. INTERFACES E DINÂMICAS RURAIS E URBANAS

### 5.1. Critérios jurídicos de caracterização dos imóveis rurais e urbanos

Para melhor compreensão da análise, é necessário entender, de antemão, a diferença entre imóvel urbano e rural. Assim, de acordo com o Estatuto da Terra (Lei Federal no 4.505/1964) é definido, em seu art. 4o, o imóvel rural como “prédio rústico de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

Conforme bem apontado por Mencio (2013) essa definição foi complementada pelo Dec. no 55.891/1965, que regulamentou o Estatuto da Terra e estabeleceu em seu art. 5º uma adição na definição do art. 4o da Lei Federal, pontuando após a frase “qualquer que seja a sua localização” a incorporação de: “em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios”.

Destarte, os imóveis rurais são aqueles que independente da sua localização se relacionam a fins de agricultura e pecuária e, por exclusão, o imóvel urbano é aquele que não apresenta fins extrativos, agrícolas, pecuários ou agroindustriais, independente da sua localização, seja ela zona urbana ou rural. Aqui, a finalidade do imóvel urbano corresponde ao lazer, comércio, indústria e serviços. Segundo Gasparini (1982 apud Mencio, 2013), o fim urbano está em oposição ao rural, sendo este último expresso pelas atividades agrícolas, pastoris, extrativas ou agroindustriais. Esta visão embasa até hoje os regimentos jurídicos que regulamentam ambas as áreas e, a partir delas, surgem as dificuldades de se lidar também com elas, uma vez que tais características se sobrepõem e não são expressas a partir da dicotomia campo e cidade, mas sim por meio de uma sinergia entre o rural e o urbano, estabelecendo-se relações de dependência, conforme a doutrina da nova-ruralidade.

Nos intuitos de cobrança de imposto, a Lei nº 5.868/1972 determinou como imóvel rural aquele com fins à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, possuíse área superior a um hectare (art. 6o). Da mesma forma, a Lei nº 9.393, de 19.12.1996, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural também utiliza o critério da localização do imóvel rural para cobrar o imposto. A competência para sua instituição e arrecadação é da União, por força do art. 153, VI da Constituição Federal.

O art. 32 (§ 1o) do Código Tributário Nacional define a zona urbana como aquela delimitada por lei municipal, desde que possua, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos mantidos pelo Poder Público:

- I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II – abastecimento de água;
- III – sistema de esgotos sanitários;
- IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

Assim, sobre este, incide o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), exigido anualmente e fiscalizado pela Prefeitura municipal.

A Fazenda Cachoeira trata-se de um imóvel rural, com base nos dados extraídos do CAR (2019), sob o cadastro nº SP-3556701-242D44DF6CA24D1AAAD059826B2B4789, com 174,66 ha (1.746.603 m<sup>2</sup>), localizada na latitude 23°01'49,74" S e longitude 46°57'23,8" O, com 50,19 ha de remanescentes florestais, o que equivale a 28,73% da área total. Uma parcela da fazenda é demarcada no perímetro urbano do município. Vale destacar que a determinação do imóvel não necessariamente corresponde com a área no qual está inserido.

Verifica-se que a Fazenda não é mais destinada às atividades agrícolas, possuindo atualmente um caráter de lazer, onde são desenvolvidas atividades de canoagem e pesca, abarcando também quiosques e quadra de areia, sendo aqui revelados seus traços urbanos. E que, ao se propor um parque, entendido como desejo dos diversos setores da sociedade, sobretudo dos movimentos sociais, mostra-se ainda mais as potencialidades de desempenhar funções urbanas na fazenda cachoeira.

Assim, nota-se uma aproximação das características da nova ruralidade (pontuada detalhadamente na seção a seguir) e com as características urbanas, sendo a primeira um rural não destinado impreterivelmente à produção agrícola e atividades econômicas em geral, e a segunda desempenhada pelo caráter de lazer que se apresenta na fazenda.

## 5.2. A Nova Ruralidade

As características ambientais de Vinhedo estão entre os principais fatores que atraíram os primeiros condomínios na década de 60. Os moradores desses condomínios buscavam a tranquilidade de um município fora da Região Metropolitana de São Paulo - mas com rápido acesso à capital paulista - com um clima ameno e um convívio com a natureza mais aproximado.

Contudo, o aumento contínuo dos condomínios ao longo das décadas tem ameaçado esse padrão de cidade desejado, seja pela possibilidade de uma crise hídrica, aumento dos

congestionamentos, mudança do ar, e todas as outras variáveis associadas aos problemas de cidades super urbanizadas.

Em sua tese de doutorado, Pires (2004) elucida bem a transformação de Vinhedo, assinalando que a partir dos anos 60 o município passou a ser um local de atração de moradores, principalmente das classes média e alta de origem urbana. Esse crescimento vertiginoso possuiu números mais expressivos do que a própria Região Metropolitana de Campinas, assim, a população urbana foi ganhando um forte destaque, passando a ser a parte majoritária do município.

Como ressaltado pelo autor, apenas dois anos após sua emancipação, já existia uma lei que isentava de impostos as indústrias que desejassem se juntar as já instaladas na cidade, mostrando então que este dinamismo era uma oportunidade de Vinhedo ganhar notoriedade no cenário político regional e também frente aos moradores, levando em consideração o grande atrativo: o clima, oferta de água e redes de esgoto. Contudo, “[...] a cidade já apresentava sérios problemas em termos de abastecimento de água” (Pires, 2004, p.58).

Como já ressaltado anteriormente, as transformações ocorridas no município fazem parte de um atrativo que vai além das amenidades, mas também uma opção pela industrialização:

Esse projeto, em linhas gerais, defendia a transformação do perfil econômico do município, o qual deveria deixar de ser progressivamente dependente da agricultura e tornar-se mais industrializado. Consequências inevitáveis disso tudo seriam o acréscimo de novos moradores e a transformação da configuração socioespacial da cidade” (PIRES, A., 2004, p. 4)

Com os dados referentes ao aumento da urbanização ao longo dos anos, pode-se dizer que vem se confirmando este projeto, impulsionado pelo atrativo natural. Ao mesmo tempo, não se pode esquecer do outro lado da mesma moeda: as áreas rurais e, nesse caso, o que restou delas.

Ao longo do século XX o debate sobre o território rural reproduziu uma visão de oposição entre o urbano e o rural, reforçando a caracterização deste último como um espaço necessariamente de produção agrícola e, mais ainda, a subordinação do segundo em relação ao primeiro, a luz do rural como o espaço do atraso e a urbanização como um desdobramento natural e inevitável. (CARNEIRO, M., 2008).

Ainda permanecendo arraigada a ideia de que as áreas rurais devem, em algum momento, urbanizar-se, deixando seus traços de "atraso" e se transformando em um espaço de desenvolvimento e, por essa ótica, urbano.

Assim, como bem apontado por Portes (2018) os diferentes conceitos em relação ao rural fundamenta as noções que refletem nas próprias políticas de desenvolvimento que representam tais áreas.

o que é o rural, em primeiro lugar? Quais as características que diferem o rural do urbano? A partir de que critérios e valores estas características são delimitadas? Seria o rural o espaço “não-urbano”, ou existem características inerentes a esta realidade espacial que permitem compreendê-la e identificá-la? Em espaços onde se observam características urbanas e rurais, como pesar as informações para determinar se este espaço será considerado rural ou urbano? (PORTES, B., 2018, p. 9)

De acordo com Cloke (2006, apud Portes, 2018), há três correntes que explicam o rural a partir de diferentes visões, sendo elas: a funcional, a político-econômica e a nova ruralidade.

A visão funcional estabelece a dicotomia entre o urbano e o rural, cujo critério de distinção é o uso do solo e sua estrutura fundiária, isto é, o rural é visto, exclusivamente, como espaço de produção agrícola, mineração e pastagem, em que as categorias se materializam de forma descontínua no espaço. Esta associação de atraso e carência de serviços é fortemente criticada por Abramovay (2003), segundo ele, a ruralidade precisa ser vista não como uma etapa a ser superada pela urbanização, lê-se assim, o progresso, mas como uma figura de valor importante em si mesma para a sociedade como um todo.

Na visão político-econômica o espaço acaba perdendo a importância, focando-se então nas relações de poder e trabalho nos meios urbanos e rurais, estabelecendo uma espécie de continuum, cujos acontecimentos nas áreas rurais são fatores de desdobramentos que estão fora de seus limites. Aqui, ressalta-se que os problemas estruturais comuns às áreas urbanas se revelam de modo distinto nas áreas rurais, sendo expressos por meio de uma ideologia que favorece o mercado, o trabalho não remunerado e o auto emprego, ao invés de dar lugar a uma intervenção do setor público. Além disso, caracteriza-se como uma dispersão geográfica com problemáticas relacionadas à acessibilidade e oferta de serviços. Para Lefebvre (1999, apud Monte-Mór, 2006), esta visão de dependência do campo em relação à cidade para sua própria produção e manutenção reflete uma total subordinação do campo as áreas urbanas.

Em contraponto:

[...] as tendências mais recentes indicam o quanto pode ser equivocado tratar o rural como sinônimo de agrário, o tropeço básico de Lefebvre. Encantos como paisagens silvestres ou cultivadas, ar puro, água limpa, silêncio, tranquilidade, etc., muito valorizados por aposentados, turistas, esportistas, congressistas e alguns tipos de empresários, já constituem a principal fonte de vantagens comparativas da economia rural (Galston & Baehler, 1995 apud Veiga, J. E., 2013, p. 6)

Aqui está o gancho para a nova ruralidade, que é expressa como uma ruralidade socialmente construída, cujos valores estão embasados no social e cultural a partir de noções simbólicas, ao mesmo tempo que estabelece uma visão relacional entre urbano e rural, ligando-se de forma contínua, admitindo recortes intermediários. Aqui, observa-se um rural dinâmico e fortemente ligado aos centros urbanos, não se restringindo apenas a função produtiva ou o espaço de transações econômicas, mas um espaço com múltiplas funções, sendo considerada sua natureza territorial e não mais setorial.

[...] toma corpo o debate a respeito do futuro do rural na globalização, havendo tanto a ideia de que este espaço tende a desaparecer na medida em que a experiência urbana extrapola os limites da cidade (Brenner; Schmid, 2015, apud Portes, 2018) quanto a ideia de que estas dinâmicas indicam o surgimento de uma nova ruralidade em função da valorização do patrimônio natural e cultural; da intensificação de outras atividade econômicas, funções e interesses sociais no rural, para além da prática agrícola (multifuncionalidade) (Abramovay, 2003; Carneiro, 2007; Silva, J. G. DA, 1997, Veiga, 2004; Wanderley, 2000, apud Portes, 2018, p. 7).

Nessa trajetória do debate sobre o desenvolvimento rural verifica-se importantes mudanças, percebidas especialmente no final do século XX, que divergem das narrativas apresentadas anteriormente sobre o território rural, como por exemplo, a diminuição da agricultura na formação da renda e na ocupação do trabalho nas sociedades modernas, as mudanças pendulares no deslocamento entre as populações urbanas e rurais e a introdução de novas funções do espaço rural, que vão além da agricultura, como turismo, produção de energia elétrica, reposicionamento de local de moradia, serviços ecossistêmicos, lazer e cultura.

Em outras palavras, até que ponto o esgotamento do modelo modernizador nos possibilitou um olhar crítico no sentido de nos liberarmos da imagem hegemônica do rural como espaço da tradição e impermeável a mudanças e, assim, passarmos a reconhecer, também no chamado mundo rural, uma diversidade de dinâmicas e de atores sociais (Carneiro, M., 2008, p. 16)

A ruralidade do século XXI se expressa de forma distinta das anteriores, revelando agora a importância dos recursos naturais sob a ótica da beleza cênica (paisagística), tranquilidade, silêncio, água limpa e ar puro, relacionando-se a qualidade do ambiente natural (Veiga, 2004).

Pelos critérios atuais, a área urbana é definida por meio de lei municipal, sendo dessa forma, o rural definido por exclusão, ou seja, tudo aquilo que não é urbano, é rural. Com essa classificação, o Brasil possui, de acordo com o Censo de 2010 do IBGE, 84,4% da população vivendo no espaço urbano. O Decreto Lei 311 de 1938 define o que é cidade no Brasil, sendo esta a sede dos municípios. O Brasil é um dos poucos países a adotarem essa abordagem, enquanto a nível internacional já existem evoluções para tal delimitação, Veiga (2002) faz uma consideração a respeito:

[...] o Decreto-Lei 311, 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por normas que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais. [...] (Veiga, 2002, p. 63 citado por Oliveira, M; Mendes E., 2012, p. 4)

Assim, ainda que existam evoluções institucionais e outras abordagens para a delimitação, ainda se baseia no decreto de 1938. O seu Art. 3º aponta de forma clara e objetiva “Art. 3º A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome”, assim, observamos que tudo que está fora do é circunscrito pela cidade, torna-se campo, fixando então os limites. Dessa forma, há um engessamento na delimitação de rural e urbano, sendo que ambos possuem peculiaridades, e não são apenas formas no espaço, mas também conteúdos sociais, que se complementam e não são isolados um do outro. No entanto, tal perspectiva acaba fixando limites que podem ser modificadas pelo município, de acordo com a expansão da cidade.

De acordo com Oliveira e Mendes (2012), o Decreto-Lei 311/1938 acaba definindo tais espaços de uma maneira operatória e não analítica quando se considera qualquer município ou vila como urbano, o que acaba resultando na urbanização crescente do país. Assim, isso levou a uma interpretação que resultou em uma urbanização em termos de delimitação dos municípios.

Logo, isso se revela problemático, sobretudo em regiões metropolitanas, cuja demarcação dos perímetros urbanos está associada aos interesses do setor imobiliário, reduzindo drasticamente suas zonas rurais, como já apontado, é o caso de Vinhedo (Santoro, 2014, apud Portes, 2018).

Para aprimorar os critérios, o Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), apresentou em 2017 uma nova proposta de classificação territorial, sendo agora considerados a densidade demográfica, a localização em relação aos principais centros urbanos e o tamanho da população. Assim, aqueles 84,4% se tornaram 76% em uma primeira análise, o que mostra um Brasil menos urbano do que se pensava. No entanto, tal metodologia não irá substituir a atual, a ideia é que se tenha mais uma forma de classificação no Censo de 2020.

A tipologia em si já é um instrumento que pode ser problemático, se considerar apenas categorias estáticas, que tem pouca aderência à realidade. Para essa classificação, é preciso reconhecer as dinâmicas e as interrelações, e como aponta (VEIGA, J. E., 2001), ter uma abordagem territorial, pensando qual é o “lugar” do município no espaço, reconhecendo a importância da definição espacial e não setorial de ruralidade, levando em conta as relações com as cidades, regiões metropolitanas e pequenos centros. E, entender que, nem toda aglomeração urbana que possui uma quantidade mínima de serviços pode ser considerada uma cidade. Assim, “[...] a dinamização de

muitas áreas rurais por atividades que pouco ou nada têm a ver com a agropecuária faz com que se discutam intensamente as características e tendências do que tem sido chamado de “nova economia rural” (Veiga, 2013, p. 261). É preciso adotar características que estejam alinhadas a essa nova ruralidade, pensando em um rural relacional, como forma territorial de vida social, com suas especificidades, em que as diferenças entre ambos se fortaleçam, e não se excluam “[...] as alternativas à dicotomia são classificações que não eliminam os polos que as constituem” (Veiga, 2013, p. 278).

Como já mencionado anteriormente, são as prefeituras dos municípios que definem suas áreas rurais por exclusão após a definição do urbano. Assim, da mesma forma como nas áreas urbanas, é responsabilidade do município estar atento aos problemas rurais. Há pontos que não são de competência do município, dada a multifuncionalidade do rural, como os recursos hídricos, que são de âmbito Estadual ou Federal, mas cabe ao município, prover infraestrutura para ambas as áreas, estar no Plano Diretor (instrumento municipal para a política de desenvolvimento e expansão urbana) também a questão rural, uma vez que ambos estão relacionados social e economicamente. Além do mais, o Estatuto da Cidade prevê a integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, mas esta não se dá de forma fácil na prática.

“[...] há um predomínio de visões centradas nas dinâmicas urbanas, com pouca alusão às dinâmicas rurais, o que reflete no planejamento destes espaços, especialmente nos municípios altamente urbanizados, onde a negação da ruralidade ali presente resulta em um planejamento territorial com forte predominância do viés urbano (TRAVASSOS; FERREIRA, 2016, apud Portes, 2018, p.10).

O município pode atuar na solução de problemas do meio rural de ordem local, como estradas – lembrando que as estradas para o meio rural não necessariamente precisam ser asfaltadas, mas nem por isso devem ser esquecidas, pois necessitam de melhorias e manutenções; conectar as atividades do rural e urbano (como por exemplo, os lixões); tratar as áreas de transição rural-urbana; definir os usos e ocupações do solo – lembrando que o rural não é apenas espaço para produção; aumentar a participação pública e integração dos movimentos sociais, além de promover o desenvolvimento sustentável. Assim, é de suma importância pensar nas relações entre rural-urbano e uma abordagem territorial e não setorial.

A visão estruturante deste trabalho é a da nova ruralidade, em que se pode constatar cada rural com suas diferentes especificidades, isto é, diferentes rurais significados a partir das relações de terra e poder e o seu processo histórico. A proposta está sob um olhar de transformação do setorial pelo territorial, em uma sinergia entre rural-urbano, fomentando vínculos a partir de um conceito chave na

perspectiva da nova ruralidade: as múltiplas funções do território, isto é, o lazer, a produção de energia, a fonte de água, o turismo, a produção, a moradia, o lazer, entre outros. Contudo, não se pode deixar de apontar que a legislação apresenta entraves para adoção dessa perspectiva, uma vez que a visão setorial é bem presente e a concepção que se tem para a aplicação dos instrumentos urbanos se caracterizam como barreiras para adoção de uma correlação profunda entre ambos os territórios.

Nesta perspectiva, a Fazenda Cachoeira representa uma importante função histórico-cultural, de lazer e ambiental que possui uma forte relação rural-urbana, pois está contemplando tais funções, ao passo que as mesmas são de suma importância para a manutenção da área urbana, uma vez que sua oferta não se restringe aos limites de sua propriedade, mas representa um bem comum a toda comunidade.

A Fazenda tem sua área demarcada em ambos os territórios (rural e urbano), mas para fins não regulatórios, os limites são difíceis de serem delimitados, uma vez que é uma área adjacente ao centro urbano, mas com características bucólicas, com importantes remanescentes vegetais, recursos hídricos e serviços ecossistêmicos no geral. Conforme apontado por Portes (2018) os limites entre os espaços urbano e rural na escala metropolitana são difíceis de serem traçados, uma vez que “o aumento da produção de condomínios residenciais de alta renda segregados do restante da cidade resultaram em uma estrutura de interface urbano-rural mais complexa do que as descritas nas décadas anteriores” (ADELL, 1999 apud Portes, 2018).

### 5.3. Interface urbano-rural no Plano Diretor

O Plano Diretor Estratégico Municipal, conforme o art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade, deverá tratar o território do Município como um todo. Da mesma forma, como ressalta Mencio (2013), é sujeito a ele a aplicação do mencionado dispositivo à diretriz contida no art. 2º, VII, cuja integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais deve ser respeitada, levando em consideração o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência.

Assim, entra em debate qual o alcance do Plano Diretor nas áreas rurais, uma vez que a ele está relacionado as competências constitucionais relativas a cada ente federado. Destarte, ao se interpretar o art. 40, § 2º, c/c o art. 2º, VII, do Estatuto da Cidade, observa-se que é dado ao Município a oportunidade de disciplinar ou não as zonas rurais contidas em seu território.

Há duas posições referentes a questão: uma que defende que o Plano Diretor não deve disciplinar as áreas rurais, uma vez que estas estão sob competência da União, que dispõe, nos termos do art. 22, I, c/c 184 e 187 da Constituição Federal, exclusividade na ordenação do Direito Civil e Agrário. Aqui, observa-se como o rural é visto apenas pela ótica agrícola, não levando em consideração as múltiplas funções desse território; e outra que aponta que o Direito agrário representa um limite para o Direito Urbanístico, com um apontamento para relação de ambos os espaços, uma vez que reconhece que há influências das zonas rurais nas urbanas, mas ainda assim volta-se para as questões referentes ao perímetro urbano.

[...] O Município indiretamente atuará na disciplina da zona rural, por exemplo, quando estiver diante de um imóvel rural que tenha perdido suas características de exploração agrícola, extrativa, pecuária ou agroindustrial, como no caso das chácaras de recreio que pretendam sofrer a incidência da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (6.766/1979) (Mencio, 2013, p. 445).

À luz da nova-ruralidade, torna-se complexo a elucidação de seus desdobramentos por meio da legislação, uma vez que as funções de ambos os espaços ainda são vistas de forma dicotômica, apresentando uma barreira para a efetivação de políticas e instrumentos que alcancem essa sinergia, constituindo-se então como uma barreira a efetivação de tal doutrina. Apesar de difícil, dentro do campo urbano, encontram-se entendimentos importantes que começam a apontar para os ideais dessa correlação:

[...] Mas isso não quer dizer que o direito urbanístico seja alheio ao meio rural, pois a ele cabe a disciplina (a) da passagem de uma área da zona rural para a zona urbana (segundo o artigo 182, § 1o, da CF, cabe ao plano diretor municipal fixar a política de expansão urbana c/c artigo 53 da Lei 6766/1979), (b) da proteção dos recursos naturais necessários ao desenvolvimento da cidade como um todo (como as águas e o ar), independentemente da zona em que situados, (c) das relações em geral entre o meio rural e o meio urbano e (d) das questões espaciais do meio rural, naquilo que não esteja diretamente vinculado à política agrária (Sundfeld, 2009, p.49 apud Mencio 2013, p. 445)

Ainda assim, as legislações estão repletas de visões dualistas, como é o caso da Instrução Normativa do Inbra N<sup>o</sup> 82 de 27 de março de 2015, que afirma que os imóveis que perdem suas características (agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial) já não justificam seu uso como rural, como se este só pudesse atingir, impreterivelmente, fins econômicos e devendo, portanto, ser demarcado como urbano.

Logo, é preciso observar com um olhar crítico tais jurisprudências que ainda se embasam na visão funcionalista e produtivista, deixando de lado as possibilidades de interfaces entre os territórios

urbanos e rurais, do mesmo modo que o regime jurídico congruente para a efetivação dessa conexão (Mencio, 2013).

É importante ressaltar o Art. 42B do Estatuto da Cidade:

**Art. 42-B.** Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**I** - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**II** - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**III** - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**IV** - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**V** - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**VI** - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**VII** - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

**§ 1º** O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**§ 2º** Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**§ 3º** A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Como já apontado anteriormente, o município de Vinhedo passou por um longo processo de conversão de áreas rurais em urbanas, a partir da ampliação arbitrária do perímetro urbano, sem prévio planejamento. Dessa forma, para evitar que os processos de expansão da urbanização se deem de forma desordenada e sem coerentes justificativas, é preciso levar em consideração o artigo exposto acima, que prevê um projeto específico.

Este, por sua vez, deve abarcar a delimitação do novo perímetro, os trechos que contêm restrições de ocupação, as diretrizes específicas que nortearão o processo, os parâmetros de uso e ocupação do solo, a previsão de áreas de interesse social, bem como diretrizes que viabilizem a proteção ambiental, histórica e cultural, além da definição dos mecanismos que vão assegurar a justa

distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização. Esse controle jurídico é importante para se pensar como se dá a expansão da urbanização e evitar que processos como o que se iniciou na década de 60 - com a primeira alteração do perímetro urbano de Vinhedo em 8 de julho de 1960, por meio da Lei nº 293, e a partir daí até 1990, que ocorrem diversas vezes -, continuem se repetindo.

É fundamental um diagnóstico prévio que pontue as problemáticas e as potencialidades deste processo, que ressalte a dinâmica que ocorre entre o rural e o urbano e a real necessidade de ampliação do perímetro que, caso ocorra, deve ser feito de maneira a garantir a proteção das áreas ambientalmente sensíveis, preservando os serviços ecossistêmicos e assegurando a conservação das demais áreas de importância. Um diagnóstico que é embasado na interdisciplinaridade dos temas tem condições melhores de garantir uma representação da realidade, pois ambos os territórios não atuam sozinhos, mas possuem interfaces dependentes, que são mais bem trabalhadas em conjunto. Assim, como o próprio Estatuto da Cidade aponta, é preciso garantir o planejamento de todo o território municipal, ressaltando a complementariedade dos espaços rurais e urbanos, a fim de viabilizar propostas que melhor se adequem à realidade.

Por fim, mas não menos importante, o processo participativo é outra ferramenta que garante a legitimidade dos processos e o exercício da cidadania. Afinal, o espaço com o qual se trabalha não está isento das relações interpessoais e os desejos dos indivíduos e dos diversos coletivos que ali vivem. Aliás, os movimentos sociais, no caso da Fazenda Cachoeira, são parte de extrema importância na luta pela preservação da área. Logo, o caráter jurídico, técnico e participativo, juntos, constituem-se como uma tríade essencial para se debater e formular espaços democráticos e justos do planejamento municipal.

## 6. A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

### 6.1. Transferência do Direito de Construir: noção geral

A Transferência do Direito de Construir (TDC) diz respeito a transferência do exercício de construir em outro local, desde que a área original apresente uma série de condições de valor ambiental ou histórico, que devem ser preservados ou fins de regularização fundiária ou implantação de parques e, assim, não compatíveis com a edificação.

Em termos gerais:

permite que o proprietário de um imóvel considerado de interesse público possa transferir ou alienar, para outro imóvel, o potencial construtivo correspondente ao seu direito de construir, nos casos em que este não puder ser exercido total ou parcialmente no terreno de origem (SOUZA, A.; PERRETTO, F.; SEO, H., 2019, p. 1)

Dessa forma, a TDC, como instrumento da política urbana, deve estar muito bem embasada nos fins que justifiquem sua autorização, conforme esclarece (CARVALHO FILHO, J. S., 2011), sendo eles a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a preservação do imóvel, desde que este seja considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural. Em suma, o processamento da TDC deve estar ligado as demandas das políticas urbanas com foco no benefício para a cidade.

Em linhas gerais, a TDC pode ser utilizada de duas formas: como uma ferramenta de apoio para negociar a obtenção de terrenos para intuítos de interesse do público, alternativo à desapropriação; como uma forma de compensar o proprietário que teve seu direito de construir restringido face algum interesse público.

A TDC, em atuação conjunta com outros instrumentos da política urbana, colabora para a concretização do princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. A consolidação do entendimento de que todo proprietário de terreno urbano teria direito de construir até um patamar mínimo surge, no Brasil, na década de 1970 juntamente com a noção de Solo Criado (Azevedo Netto et al., 1977: 10 apud Bacellar, I.; Furtado, F.; Newlands, A., 2017, p. 2)

Dentre os debates há, comumente, a noção da transferência do direito de construir ao proprietário do terreno que possui limitações de construção até o coeficiente de aproveitamento

básico<sup>6</sup>. As denominações, adoções, critérios e regulamentações são adotadas de formas diferenciadas pelos municípios. O Estatuto da Cidade estabelece propósitos básicos para aplicação da TDC, mas incumbe aos municípios e suas respectivas legislações os critérios e condições particulares para a aplicação do instrumento.

As legislações de cada município apresentam diferentes concepções referentes ao instrumento, ainda assim, para obter êxito em sua aplicação, é importante que abarquem alguns elementos indispensáveis, tais como aponta Bacellar (2017), a denominação do instrumento, os objetivos específicas em que a TDC será utilizada, os critérios e definição de áreas, zonas ou imóveis transmissores de direito de construir e dos locais onde o direito transferido poderá ser utilizado (áreas/zonas/imóveis receptores do direito de construir), a relação com os índices urbanísticos - coeficientes de aproveitamento (CA) básico e máximo, os critérios e/ou fórmulas de cálculo do direito de construir que poderá ser transferido e as fórmulas de equivalência que considerem os preços diferenciados dos terrenos envolvidos.

Ainda segundo a autora, as definições prévias dos critérios para as áreas receptoras e transmissoras do potencial construtivo são de suma importância para garantir a previsibilidade e homogeneidade da utilização do instrumento, sendo estas embasadas em fatores de planejamento urbano, como “eixos de crescimento/adensamento urbano, capacidade da infraestrutura de absorver a densidade construtiva e populacional nas áreas receptoras, e restrições em virtude de interesse de preservação” (Bacellar et al, 2017, p.5).

Para as áreas receptoras, há a possibilidade de obter direitos de construir de TDC para serem aplicados em um ou mais terrenos, levando em consideração os limites urbanísticos máximos de cada área. Da mesma forma ocorre com os terrenos transferidos, isto é, é possível se transferir de maneira parcelada o direito de construir. Para este último, a TDC é limitada ao direito que não pode ser exercido no terreno, destarte, deve ser concedida a transferência até o limite do CA básico definido para a área.

Para que seja assegurada a transparência, previsibilidade, homogeneidade e prudência no processo para todos os envolvidos na transferência, é fundamental definir as fórmulas de cálculo para aplicação do instrumento. Assim sendo, os municípios geralmente utilizam duas formas de cálculo,

---

<sup>6</sup> O Coeficiente de Aproveitamento (CA) é um número que, multiplicado pela área de um terreno, indica a quantidade total de metros quadrados passíveis de serem construídos. O CA básico resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos.

a relação da TDC com o CA básico ou CA máximo<sup>7</sup>, demonstrando também como (ou se) será descontado deste cálculo a área de edificação já existente no terreno, ou o cálculo com base no valor venal do metro quadrado, o que é chamado de fórmula de equivalência, a fim de evitar o enriquecimento inadequado por meio das TDC quando ocorrem transferência de terrenos de baixo valor para terrenos de áreas mais valoradas.

Como exposto por Alochio (2008), a transferência é uma forma de atenuar os custos urbanístico, dado o reconhecimento que os cofres públicos não dispõem de capacidade financeira suficiente para absorverem todos os custos, e também a improbidade destes serem redistribuídos em forma de impostos. A desapropriação, simplesmente, com justa indenização integral em dinheiro do bem torna-se inviável, na maioria dos casos, mediante a insuficiência financeira-orçamentária do município. Assim, com a adoção da TDC, estabelece-se uma parceria com o proprietário, podendo este alienar seu poder construtivo no mercado ou fazer uso deste em outro local. Para o autor, esse instrumento é uma ambiência de parceria, “um discurso de parceria diante da constatação do custo de que a proteção urbanística gera, e com o qual o poder público não teria como arcar sozinho (ou, oneraria ainda mais os impostos gerais” (ALOCHIO, L. H. A., 2008, p. 124). Em suma, é uma maneira de trazer para o “jogo” da proteção urbanística (e ambiental) a iniciativa privada, levando em consideração as questões urbanas e não meramente econômicas.

Com base em Correia (2001 apud Alochio, 2008), é preciso que o custo urbanístico a ser distribuído se baseie no princípio da igualdade e justa distribuição dos ônus e benefícios. Assim, a forma de distribuição desse custo típica da transferência é por meio da intervenção regulatória econômica, em que o poder público, ao contrário de proibir simplesmente, vale-se de um instrumento urbanístico para valorizar o potencial de construir, a fim de que possa ser transferido.

## 6.2. Previsão da TDC no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, denominado pela Lei nº 10.257 de 2001, determina diretrizes de ordem pública e interesse social que norteiam o uso da propriedade urbana a favor do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como o equilíbrio ambiental.

---

<sup>7</sup> O CA máximo refere-se ao que pode ser construído acima do limite básico, podendo se dar mediante ao pagamento de Outorga Onerosa, isto é, edificar acima do limite permitido em virtude de contraprestação financeira.

A política urbana apresenta algumas diretrizes gerais, dentre elas, uma em especial é fundamental no contexto do presente trabalho, estando demarcada no Art. 2º:

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Isto é, a partir do processo de urbanização, todos os indivíduos possuem o direito aos bônus decorrentes da urbanização e, da mesma forma, devem repartir os ônus. Essa perspectiva enxerga que todos os cidadãos e áreas do município devem ser abrangidos de maneira igualitária, respeitando suas diferenças, devendo assim o poder público agir em prol do interesse coletivo, uma vez que todos devem ter acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e melhorias realizadas na cidade.

O artigo 35 do Estatuto da Cidade traz a seguinte regra sobre o instrumento da Transferência do Direito de Construir:

**Art. 35.** 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 previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, 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.

**§ 1o A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.**(grifo da autora)

§ 2o A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Segundo Carvalho Filho (2011) a natureza do direito de construir é marcada por contradições, dado que para alguns, esse direito é resultado natural do direito de propriedade e, para outros, apresenta um caráter autônomo, distinto do direito de propriedade. No entanto, é importante reconhecer que, independente de qual posição se toma, tal assunto se trata do direito urbanístico, assim que engendre produtos indiretos no direito civil.

Nos termos do Estatuto da Cidade, é possível, ainda, que o proprietário ofereça em doação o imóvel, caso seja interessante ao cumprimento de uma das finalidades elencadas; seria o caso, por exemplo, do proprietário que doa à Municipalidade um imóvel ocupado por famílias de baixa renda que poderá ser objeto de regularização fundiária, em troca do exercício ou da alienação do direito de construir correspondente ao imóvel doado (SOUZA, A.; PERRETTO, F.; SEO, H., 2019, p. 2)

Como apontado no § 1º do Art. 35 do Estatuto da Cidade, é permitida a doação do imóvel ao poder público mediante benefício da TDC, considerado o interesse pela transferência da propriedade do imóvel e é sob esta perspectiva que se dará a reflexão do caso da Fazenda Cachoeira.

Para que a transferência do direito de construir seja viabilizada, é imperativo que atenda a duas condições: a consideração do instrumento no Plano Diretor, conforme descrito no art. 39 do Estatuto, cujas exigências fundamentais de ordenação da cidade, a fim de promover melhor qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento municipal deve ser estabelecida neste. Dessa forma, a TDC só se legitima se contemplada no Plano Diretor; a criação de uma Lei Municipal, segundo o art. 35 do Estatuto, sendo que é esta que estabelecerá os parâmetros relativos ao instrumento. É importante ressaltar que o Estatuto apenas prevê a TDC, mas é a lei municipal que tem o papel de demarcar quais são as condições que tal direito pode ser executado, bem como os locais que a transferência será aceita e quais pressupostos legitimam a aprovação da transferência.

Alguns municípios trazem os parâmetros e critérios gerais para a aplicação da TDC no plano diretor, enquanto outros avançam no detalhamento da regulamentação da TDC em leis específicas. Verifica-se que os municípios que não dispõem de lei específica para a TDC possuem, em geral, uma regulamentação mais incompleta, com insuficiência de parâmetros para que instrumento possa ser aplicado de maneira mais eficiente (Barcellar, I. et al 2017, p. 6)

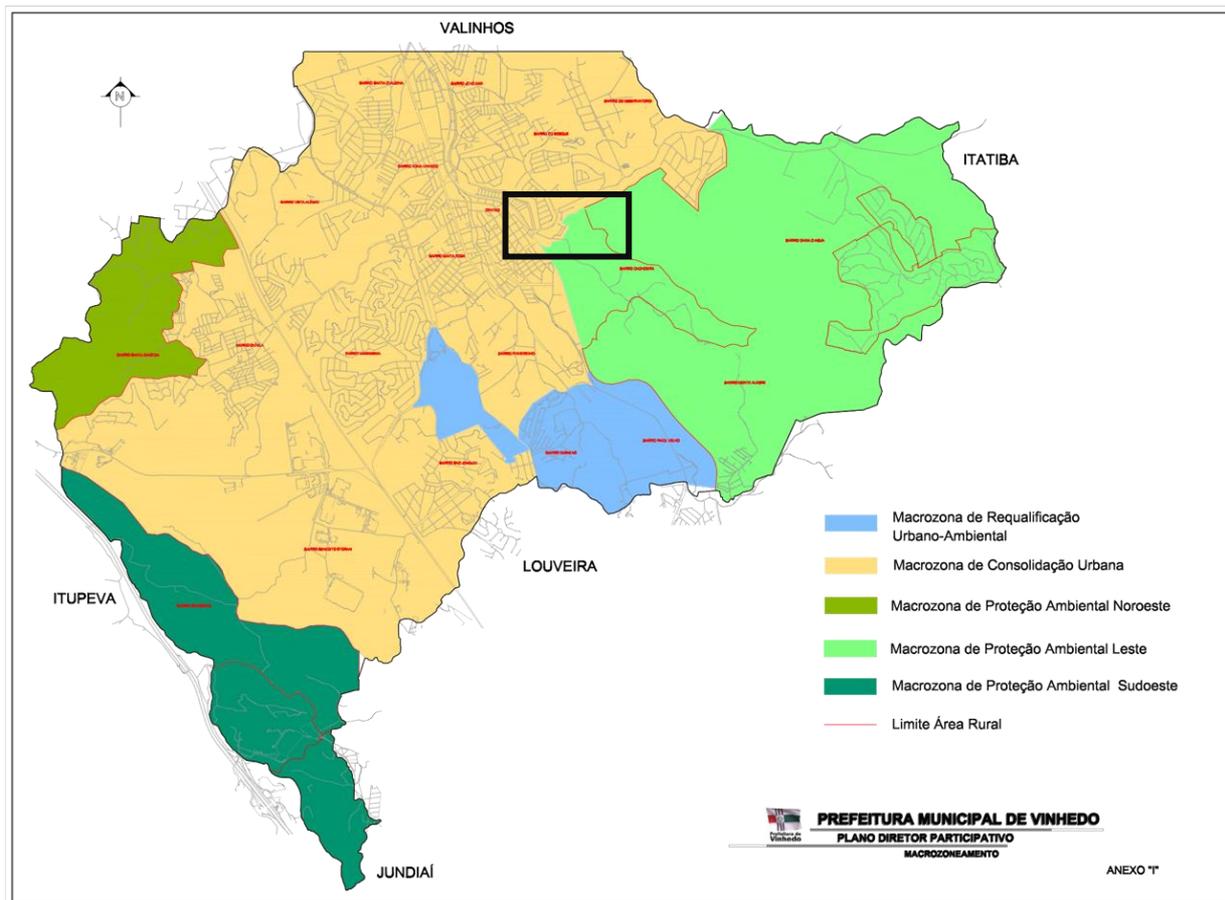
Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade não estabelece nenhuma fórmula de cálculo, além de não contar com parâmetros básicos que os definem. Dessa forma, fica a cargo dos municípios por meio de lei municipal específica equacionar a quantidade de direito de construir a ser transferida conforme a localização e os respectivos preços de ambos terrenos: transmissor e receptor.

Em Vinhedo, o Plano Diretor não faz menção à Transferência do Direito de Construir e, dessa forma, não possui lei específica para tal. Assim, o trabalho diz respeito as possibilidades frente à implantação do instrumento.

Em casos de doação do terreno para o poder público municipal, o proprietário recebe o direito de construir correspondente ao CA básico. A doação de terrenos é prevista pelo Código Civil brasileiro de 2002, mais especificamente no artigo 538, como uma atitude de liberalidade do doador. Relaciona-se aqui a proposta feita pela empresa proprietária da Fazenda Cachoeira em doar uma parcela do terreno para a prefeitura, a fim de preservar a área e suas características históricas e ambientais, a questão será desenvolvida a seguir.

### 6.3. Possibilidades de aplicação da TCD em áreas de transição urbano/rural

Figura 9 – Macrozoneamento de Vinhedo: destaque para a Fazenda Cachoeira – transição de uma área do perímetro urbano para o rural



Fonte: Anexo I do Plano Diretor, 2007.

A Fazenda Cachoeira se situa, em uma parcela, em uma área urbana e uma outra maior, em uma área rural. Na

Figura 9 é possível observar, por meio do traçado em vermelho, o limite da área rural. Com base nos dados disponibilizados pelo CAR, encontra-se a propriedade, sendo caracterizada dessa forma, como imóvel rural, mas que como apontado anteriormente, perdeu as características tradicionalmente rurais (atividades econômico-produtivas) e está desempenhando atividades de lazer, que são tipicamente urbanas.

Como também já apontado acima, de acordo com Mencionio (2013), o município pode atuar nas zonas rurais, desde que esteja diante de um imóvel rural que perdeu suas características de exploração agrícola, extrativa ou agroindustrial, como é o caso da Fazenda Cachoeira. Assim, à luz desta

perspectiva, poderia se dar a aplicação da TDC, uma vez que a área desempenha não só funções ambientais, mas também de lazer, que é característica do urbano.

Conforme destacado anteriormente, o Estatuto da Cidade pontua claramente, em seu artigo. 35 que a aplicação da Transferência do Direito de Construir incide sobre os imóveis urbanos, ficando assim, em uma primeira análise, excluídos os imóveis rurais. Dessa forma, não se encontra na doutrina embasamento para estabelecimento do instrumento em imóveis rurais.

Contudo, é possível encontrar formas de romper essa barreira por meio dos Planos Diretores e leis específicas de outros municípios que regulamentaram o instrumento. Neste levantamento se incide o conceito da nova ruralidade, pois tais imóveis não são qualificados como funções produtivas agrícolas e demais fins econômicos, mas como um mecanismo protetor de áreas ambientais e de patrimônio histórico que, de certa forma, tem uma conotação de lazer, pois, em caso de ocorrer a efetivação da área como um parque público, dar-se-á o seu uso como urbano. Dada esta zona cinzenta de qualificação, é possível argumentar em favor da utilização da Transferência do Direito de Construir.

Como exemplo, destacamos o município de Rio Negrinho (SC), em 2008, por meio da Lei nº 2032 dispõe sobre o instrumento da transferência do direito de construir, abarcando nele a questão rural:

**Art. 1º** - O proprietário de um imóvel impedido de utilizar o potencial construtivo definido na Lei Complementar nº 35/06, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental Urbano e Rural de Rio Negrinho, por limitações urbanísticas relativas à proteção e preservação do Patrimônio Histórico, Cultural, Natural e Ambiental definidas pelo Poder Público, inclusive tombamento, poderá transferir parcial ou totalmente o potencial não utilizável desse imóvel, mediante prévia autorização do Poder Público Municipal, obedecidas as disposições desta Lei.

**Art. 3º** - Será admitida a transferência de potencial construtivo entre as **áreas urbanas e rurais**, de forma a assegurar as condições ambientais adequadas à proteção e preservação das Áreas de Proteção Ambiental do Município de Rio Negrinho (grifo da autora).

Aqui se nota claramente um mecanismo de proteção das áreas ambientais e históricas, incidindo o instrumento sobre imóveis rurais sob a justificativa de resguardar tais funções importantes. A mesma lógica dá-se ao propor a TDC na Fazenda Cachoeira.

Da mesma forma, o município de Viamão (RS), em 2013, por meio da Lei nº 4188 regulamenta os artigos 233 e 240 da Lei nº 4154/2013 do Plano Diretor de Viamão que dispõe sobre as diretrizes para implementação da transferência do direito de construir, da outorga onerosa do

direito de construir, da outorga onerosa de alteração de uso e dá outras providências. Em seu Art. 3º, fica permitida a transferência de potencial construtivo para imóveis situados nas seguintes Macrozonas: *I - Macrozona Rural; II - Macrozona Urbana de Consolidação e Setor Especial de Consolidação; III - Macrozona Urbana de Expansão; IV - Macrozona Urbana de Ocupação Orientada 1, 2 e 3; V - Macrozona Urbana de Águas Claras 1 e 2; VI - Macrozona Urbana de Itapuã; VII - Macrozona Urbana do Capão da Porteira; VIII - Macrozona Urbana de Grandes Empreendimentos.*

Seguindo esse modelo, a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PB), 2011, também inclui a questão rural no instrumento, por meio da Lei nº 12.146/2011:

**Art. 3º** - Será admitida a transferência de potencial construtivo entre **as áreas urbanas e rurais**, de forma a assegurar as condições ambientais adequadas à proteção e preservação das Áreas de Proteção Ambiental do Município de João Pessoa (grifo da autora).

O município de Itu (SP), em 2017 estabeleceu normas complementares ao Plano Diretor (Lei Complementar nº 28/2017) e, para a Transferência do Direito de Construir, inclui os imóveis situados nas áreas de preservação ambiental, a fim de fomentar a proteção das áreas de vegetação, conforme estabelecido em seu Art.º 104.

**Art. 104** - O estímulo à preservação da vegetação nas áreas particulares integrantes do conjunto de áreas verdes, inscritas dentro da Macrozona de Proteção Ambiental do município poderá se dar por meio da Transferência do Direito de Construir, conforme dispõem os artigos deste capítulo e, mediante Lei específica, por incentivos fiscais diferenciados, de acordo com as características de cada área.

Esses são alguns dos exemplos que abarcam a questão rural em suas leis. Lembrando que, pelo olhar da nova ruralidade, deve ser pressuposto não apenas o rural, mas sua sinergia com o urbano. Ainda é fraca as correlações e experiências, mas é importante ressaltar o apontamento que alguns municípios fazem em seu planejamento que considere as áreas rurais, levantando a possibilidade de se incidir um instrumento urbano em imóveis rurais, desde que isto se justifique a partir da proteção ambiental e histórica.

Embora o Estatuto da Cidade aborde a complementariedade de ambas as áreas e que os objetos de planejamento dos municípios devem incidir sobre todo o território (urbano e rural), a efetivação de tal princípio ainda fica limitada. Em seu art. 2º, inciso VII, fica determinado a integração e **complementariedade entre as atividades urbanas e rurais**, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território e sua área de influência.

Assim, o Estatuto faz claras correlações com a ruralidade, pensando na função social da cidade e da propriedade, além de conectar o crescimento econômico à sustentabilidade, contudo, na prática, seu texto legislativo se apresenta como uma barreira, uma vez que os instrumentos, que efetivam tais princípios, são previstos apenas no âmbito urbano.

Vale considerar que apesar da literalidade do artigo 35 do Estatuto da Cidade dispor sobre imóvel urbano, a interpretação deverá ser mais ampla, devendo ser levado em consideração a articulação entre o rural e o urbano, especialmente nas áreas de expansão urbana, onde o rural perde suas características iniciais e ganha funções de lazer e etc.

Entende-se a que a infraestrutura do urbano e rural são bem diferenciadas, e sua aplicabilidade pode se desdobrar de distintas formas e, para isso, é preciso que o rural esteja contemplado nas políticas municipais, ainda que as competências sejam estabelecidas e as políticas rurais fiquem a cargo da União. Contudo, estas políticas, na maioria das vezes, são percebidas por lógicas dicotômicas, funcionais e produtivas, assim, os aspectos da nova-ruralidade ficam flutuando em uma ambiência teórica que não conseguem se concretizar por meio de políticas de desenvolvimento. Os instrumentos rurais, por si só, não têm contido nos últimos anos a pressão urbana sobre as áreas verdes, visto o aumento nas taxas de urbanização nas últimas décadas. Ademais, têm se tornado uma opção a supressão do rural em detrimento do urbano.

As políticas de desenvolvimento possuem claramente um viés urbano, impulsionadas pelas correntes dualistas e estas, por sua vez, embasam as legislações vigentes, ficando então o rural a cargo da União, rural este produtivista que deve servir a um objetivo econômico. Dessa forma, o planejamento dado a essa área se reflete também com vistas à produção. Assim, a nova-ruralidade se encontra “frente a esta sub-representação e a conseqüente invisibilidade do rural no planejamento de municípios altamente urbanizados” (Portes, 2018)

Neste contexto, o rural encontra dificuldade em ser identificado como tal, além do caráter econômico, e não dispõe de um lugar nas políticas públicas dos municípios muito urbanizados que, como já ressaltado, volta-se totalmente para o âmbito urbano, ademais, também não é abordado pelas políticas estaduais ou federais de fomento e assistência ao rural.

A existência desse vácuo institucional implica em uma perda de importância das atividades rurais e na fragilização da proteção ambiental. O crescimento urbano não encontra barreiras, então, para além de sua regulação, muitas vezes, inadequada ou insuficiente. (Portes, 2018, p. e 22)

Dado que o crescimento urbano não encontra barreiras e as políticas para o rural acabam por demonstrar-se frágeis, os argumentos em prol da preservação dos patrimônios ambiental e histórico acabam não seduzindo, ganhando espaço cada vez mais a transformação dos espaços rurais por atividades urbanas que, após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e consequente municipalização, os perímetros urbanos passam a ser definidos pelos municípios, ganhando então mais peso a expansão urbana.

Além disso, no Art. 30 da Constituição estabelece fica estabelecido que compete ao município: IX – **promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Esse ponto deixa claro mais um argumento para que o Vinhedo invista na proteção do patrimônio que é a Fazenda Cachoeira, uma vez que a própria constituição aponta isto como uma competência municipal.

Para Nakano (2004):

O problema surge porque não se teve uma legislação infraconstitucional que tratasse adequadamente da questão das “cidades rurais”, isto é, dos espaços não destinados à produção, bem como do espaço periurbano ou rurubano (pg. 32, apud Barandier, H.; Domingues, E.; Beiroz, H., 2019), sendo ainda aplicados os conceitos tributários para esta diferenciação, que não atende os reclames (Barandier, H.; Domingues, E.; Beiroz, H., 2019).

Assim, ressalta-se a ausência de legislações que abordem fielmente as questões rurais que não são relacionadas à produção, apontando assim para a perspectiva da nova ruralidade, que enxerga além do aspecto econômico. Da mesma forma, não se tem uma abordagem para as áreas de transição, aqui postas como periurbanas ou rurubanas, o que dificulta o planejamento de tais espaços.

Por outro lado, a leitura das normas constitucionais que orientam a execução da política urbana municipal, prevê uma intervenção no município e toda sua população e, desta forma, abrange todo o território. Contudo, apela-se para uma nova configuração de explicita a complexidade das relações rurais-urbanas presentes hoje.

É importante pontuar que este é um ponto de fragilidade, mas a questão como um todo é mais complexa. As condições de expansão urbana são diferentes em cada município, dada suas distintas realidades. É fundamental observar a trajetória do município que, no caso de Vinhedo, com sua crescente ampliação do perímetro urbano, foi suprimindo as áreas rurais. A análise de como se deram

as pressões que orientaram os vetores de crescimento, juntamente os motivos que engendraram esse processo são essenciais para entender a dificuldade de manutenção das áreas rurais. As questões políticas e de regularização são importantes, mas se complexificam ainda mais ao tangenciarem pontos sociais, econômicos e conjunturais. Em suma, o processo de supressão das áreas rurais decorre, não só em função das decisões políticas, mas também da sua interseção com outras problemáticas.

#### 6.4. Experiências com a Aplicação da Transferência do Direito de Construir em outros municípios

##### 6.4.1. Em São Paulo: o caso do Parque Augusta

O Parque Augusta é um terreno que abrange aproximadamente 24 mil metros quadrados de área, situado entre as ruas Caio Prado, Augusta e Marquês de Paranaguá na região central da cidade de São Paulo, que remonta os anos 1900.

O caso se correlaciona com a Fazenda Cachoeira, pois aborda a exigência de criação de um parque público, uma vez que há uma apropriação do espaço pela população e uma relação simbólica com este, sua importância e luta de reafirmação do território. No caso da Fazenda Cachoeira, mais ainda por ser um berço que originou a cidade e desempenhou funções coletivas por muito tempo e que, nos últimos anos foram restringidas.

Contudo, diferencia-se, pois, a área destinada ao parque em São Paulo já era tipicamente urbana e super valorizada, sendo também o instrumento regulamentado no município, podendo-se implantar o instrumento sem os mesmos entraves que se apresentam no caso da fazenda cachoeira, dada sua colocação como imóvel rural, ainda que demonstrem traços urbanos, como o lazer, por exemplo.

Historicamente, pelo seu projeto arquitetônico, na área que hoje é destinada ao parque Augusta, foi preservado um bosque, com espécies nativas da Mata Atlântica que, ao longo das décadas, foi reforçada sua vocação como equipamento público e houveram várias tentativas de transformar a área em um jardim, que não foram adiante, até o terreno ser vendido para a empresa Teijin do Brasil, em 1977.

Em 1986, o proprietário assumiu, mediante um contrato, o dever de preservar o bosque integralmente, possibilitando que ficasse aberto à população, permitindo também que a prefeitura tivesse o direito de preferência para possível obtenção do imóvel. Contudo, o projeto em converter a área em parque não se efetivou, com o passar dos anos, houve algumas trocas de proprietários, em que já foi um estacionamento e, só em 2003, voltou a ser aberto ao Público.

A possibilidade de criação de um parque retornou em 2004:

“Em 2004, o Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé, aprovado com base no Plano Diretor Estratégico de 2002, previu expressamente a possibilidade se aplicar a transferência do direito de construir caso o imóvel situado na Rua Augusta, esquina com Caio Prado, fosse doado para implantação de uma área verde ou parque público” (SOTTO, D., 2015, p. 139)

Contudo, os projetos relativos à desapropriação da área não foram executados. Foi apresentado pela iniciativa privada um projeto para a construção de três torres residenciais, mantendo o bosque preservado, este, por sua vez, também não se efetivou, mas passou por várias transformações com o intuito de edificar a área e sendo fortemente rebatida pelos movimentos sociais organizados, até a iniciativa privada propor a criação de um parque privado e aberto à fruição pública. Assim, passou a ser o emblema da iniciativa privada a implementação de maneira “ordenada e segura”, sem encargos para o Poder Público (Scotto, D., 2015), ideia esta que se contrapôs a proposta de desapropriação, ganhando notoriedade pela ideia de que não haveria ônus pela municipalidade.

“[...] possível resumir os conflitos em torno da implantação do Parque Augusta à polarização entre duas pretensões mutuamente excludentes: de um lado, a desapropriação do imóvel particular para implantação de um parque de domínio público, aberto à livre circulação e gerido pelo Poder Público com a participação da comunidade, pretendida pelos movimentos sociais com apoio da Câmara de Vereadores e do Ministério Público; e de outro lado, a construção de um empreendimento privado, composto por edifícios de uso misto e um parque privado, “aberto à fruição pública”, mas sob o domínio e gestão de particulares, pretendida pelos empreendedores imobiliários com anuência do órgão municipal de preservação do patrimônio histórico-cultural da cidade e apoio de uma das associações de moradores do entorno. Concluiu-se, ao final, que a questão central subjacente a esse conflito de interesses, responsável por motivar a atuação dos movimentos sociais em favor da implementação do Parque Augusta, reside no processo de ressignificação e reivindicação dos espaços públicos urbanos como espaços de convivência e de cidadania [...]” (SOTTO, D., 2015, p. 133)

Ao longo dos anos, o debate foi intenso e cheio de disputas em torno da área, mas que felizmente contou com grande participação dos movimentos sociais. Apenas em agosto de 2019 houve uma resolução para o embate: finalmente o terreno se tornará um bem público e comum, que abrigará o Parque Augusta, previsto para abertura junho de 2020 (QUEIROZ, 2020). Além disso, segundo o acordo, a empresa ainda deve pagar quase 10 milhões de reais como indenização que serão

usados para a manutenção do parque e restauração do complexo arquitetônico. Após anos, a função social, ambiental e cultural do último bosque central da cidade predominou sobre o direito das empresas proprietárias do terreno de explorá-lo construindo torres.

Neste acordo, as empresas doam o terreno para a Prefeitura a fim de se beneficiar da transferência do potencial construtivo da área, levando em conta o atual zoneamento, atualmente tratando de uma Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM) e assim, mais restrito.

Esta foi uma luta de anos travada entre a empresa proprietária da terra e a sociedade civil, com intermediação do poder público, representando uma luta ao direito à cidade que, como pontua Harvey “o direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades sociais” (HARVEY, D., 2009, p. 3).

O Estatuto da Cidade contempla o direito à cidade em seu artigo 2º, inciso I, como uma diretriz da política urbana brasileira que assegura “o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Levando em consideração que, conceitualmente, “cidade” se refere a área urbana do município, o direito a cidade poderia ser lido como o direito dos que residem na sede urbana (Contudo, esse direito se refere a todo o território). Não se pode imaginar o direito a cidade sem a manutenção do rural, visto que ambos são interdependentes, o rural pode ser fonte de recursos hídricos, provedor de áreas verdes, qualidade do ar e até mesmo provedor de alimento. Assim, pensar a cidade é pensar um todo, suas redes e conexões. Para se garantir o direito à cidade, também é necessário pensar quais garantias se dá a manutenção dos espaços rurais, uma vez que este é responsável por outras funções além do seu caráter produtivista (que também abastece o urbano).

O que se coloca em pauta no caso do Parque Augusta, e que pode ser estendido para o caso da Fazenda Cachoeira, cujos movimentos sociais também lutam pela criação de um parque, vai além da preservação de um espaço ambiental e socialmente significativo, como pontua Sotto (2015), mas também representa a luta contra a privatização do município e pela manutenção dos espaços públicos como espaços de livre circulação, usufruto, convivência e cidadania – traços esses relevantes do direito à cidade.

Vale-se destacar que a TDC pode adquirir um caráter mercadológico. Este é um dos apontamentos feitos por Peretto, F.; Oskman, S.; Santoro, P.; Mendonça, P., (2018). Em São Paulo,

com revisão dos valores de terrenos do instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir<sup>8</sup> no Plano diretor Estratégico de 2014, os preços da contrapartida se elevaram, e ficou mais custoso cada metro quadrado de potencial construtivo adicional.

Assim, o mercado adotou a TDC como uma alternativa, uma vez que este último se dá pela negociação entre particulares e, dessa forma, regulado de acordo com os interesses do mercado. Começaram a crescer o número de empresas que ofereciam serviços de assessoria jurídica a fim de acompanhar os processos na Prefeitura, fomentando a comercialização do direito de construir, por meio de um levantamento daqueles que poderiam vender e os que gostariam de comprar. Dessa forma, começaram a se pautar os custos implicados no processo, sendo definidos, além de tudo, a depreciação do valor de compra da TDC em relação à Outorga Onerosa. Não bastando, forma-se um tipo de “reserva” do potencial construtivo, uma vez que tais grupos de empresas começam a criar um banco de informações dos imóveis, norteando a aplicação do instrumento para apenas alguns protegidos.

Logo, observa-se que em alguns casos, a finalidade da TDC tenha se perdido em relação ao seu objetivo original. Contudo, não se deve generalizar para todas as situações, visto que pode desempenhar importantíssimos desdobramentos frente a preservação ambiental, histórica e cultural.

#### 6.4.2. Legislação da TDC em: Curitiba, Porto Alegre e Nova Lima

Em Curitiba (PR), o incentivo à conservação do imóvel é um dos propósitos da aplicação da TDC. O instrumento foi estabelecido em 1982 pela Lei nº 6337, a fim de proteger os imóveis históricos, determinados como Unidades de Interesse de Preservação (UIP).

Essa lei autorizava o proprietário da UIP a construir no próprio terreno acima dos limites previstos pela legislação em vigor, desde que houvesse área disponível, mediante o compromisso formal do proprietário em preservar o imóvel. No início na década de 1990, com o Decreto no 380, o instrumento passou a ser utilizado também na recuperação de imóveis de uso público, qualificados como Unidades de Interesse Especial de Preservação (UIEP), gerando a reabilitação de edificações relevantes do ponto de vista histórico e artístico que se encontravam degradadas, subutilizadas ou também abandonadas. Atualmente, cada UIEP passa a ser criada por um decreto municipal específico (Polucha, 2017: 10 apud Bacellar et al, 2017, p. 11).

---

<sup>8</sup> A Outorga Onerosa do Direito de Construir é uma concessão dada pelo poder público ao proprietário do imóvel para construir acima do coeficiente básico demarcado, a partir do pagamento de uma contrapartida financeira.

Em 2000, a TPC foi regulamentada, ampliando a aplicabilidade do instrumento para áreas de interesse de preservação ambiental, com a possibilidade do benefício para casos de desapropriação.

Em Curitiba, o instrumento tem enfoque nos imóveis de preservação cultural desde a década de 80 e que, posteriormente, atingem caráter habitacional no período de redemocratização do Brasil e também de proteção ambiental. Curitiba já tem um longo histórico com a aplicação do instrumento, passando por vários momentos e enfoques, sendo regulamentado desde os anos 2000 e cada vez mais ampliando sua aplicação. Diferentemente de Vinhedo, que sequer é apontado no Plano Diretor.

A experiência na capital paranaense promoveu a recuperação de 50 unidades de preservação, sendo que muitas estavam em condições precárias de conservação, mostrando-se por diversas vezes abandonadas ou subutilizadas (BITENCOURT & SOUZA, 2005). A utilização do instrumento fez com que a cidade fosse observada como uma representação de sucessos de restauração cultural. Desse modo, ajuda a assegurar um bom estado de conservação destes imóveis e servir de exemplo como um instrumento urbanístico significativo e que pode promover benfeitorias.

“O instrumento da TPC, à medida que procura redimir os conflitos existentes entre os interesses privados e imobiliários, dos proprietários de bens culturais, e o interesse coletivo, de salvaguardar o patrimônio cultural e natural, apresenta-se calcado na forte relação entre o Poder Público e os agentes privados” (BITENCOURT & SOUZA, 2005, p. 20)

Este é um exemplo que pode ser seguido por Vinhedo, considerando suas peculiaridades, mas que mostra que é possível a efetivação do instrumento a partir de busca minimizar os conflitos existentes entre ambos interesses – públicos e privados – a fim de garantir a proteção dos bens pelos quais se lutam, ao passo que não restringem o direito que os proprietários possuem: construir.

O caso de Porto Alegre (RS), embora seja uma referência relevante para o uso da TDC em obtenção de terrenos pelo poder público, traz problemas a serem ponderados. O instrumento é utilizado como forma de adquirir terrenos necessários para a execução de um importante eixo viário da cidade. Segundo Uzón (2013 apud Bacellar et al, 2017 p.10), o uso do instrumento economizou dos cofres públicos aproximadamente 50% dos recursos estimados para desapropriações, tendo como vantagem a rapidez perante o processo de desapropriação propriamente dito, assim como a diminuição dos processos judiciais e também dos riscos de incorporação da valorização geral pela obra pública.

Neste caso, foram utilizados os CA máximos dos terrenos a serem transmitidos, o que representa uma incoerência em relação a aplicação do Solo Criado, por atribuir direito de construir acima do CA básico gratuitamente para determinados proprietários afetados diretamente pelas obras.

Essa experiência é importante para ressaltar dois fatores importantes a serem levados em consideração na aplicação da TDC em Vinhedo. O primeiro diz respeito a vantagem que se tem pelo âmbito econômico, uma vez não há gastos com desapropriações, cujo objeto deste trabalho não dispõe de condições para arcar com tal medida. Além disso, o processo é mais rápido e evita medidas judiciais.

O segundo, por sua vez, é exemplo do que não se fazer. Em Porto Alegre, a adoção do instrumento se dá em consonância com os coeficientes de aproveitamento máximos, e o direito de construir acima do básico oferecido gratuitamente em alguns casos. A problemática de Vinhedo, caso siga parâmetros semelhantes a este, tende a se agravar, uma vez que já conta com uma saturação de área construída e sufocamento de áreas verdes. Ao se adotar parâmetros mais abrangentes de potenciais de construção, vai-se em direção contrária ao objetivo esperado de proteção ambiental.

Vale ressaltar aqui que essa percepção engloba todo o território vinhedense, e não apenas a Fazenda Cachoeira, até mesmo porque a proposta do presente trabalho não abarca os cálculos de coeficientes máximos, dado que, pelo método donativo, a TDC se dá em associação ao coeficiente básico. Mas, no geral, não parece compatível aos objetivos de manutenção de uma boa qualidade de vida, a partir da proteção aos recursos hídricos, vegetais e etc., já que o município está em um avançado processo de condominialização e permitir transferências nos mais altos coeficientes reforçaria ainda mais a problemática.

Em Nova Lima (MG), a aplicação da Transferência do Direito de Construir é um exemplo de aplicação do instrumento que objetiva a preservação ambiental ou criação de áreas verdes a partir da doação do terreno para o poder público, isto é, com a transferência da propriedade do imóvel para o poder público municipal em contrapartida da utilização do direito de construir em outro terreno.

Na legislação que trata da TDC em Nova Lima não há definição prévia de áreas ou imóveis transmissores e receptores, nem critérios para tal, além de inexistir qualquer critério ou fórmula que estabeleça a relação entre os preços dos terrenos envolvidos nas operações de TDC. Segundo Amorim, “o que se pode concluir é que na Cidade de Nova Lima a forma como os instrumentos foram aprovados e estão sendo utilização tem contribuído para a valorização imobiliária da terra, especulação do solo e desigualdade social” e favoreceu o adensamento exagerado em áreas sem infraestrutura urbana (2015 p. 15 apud Bacellar, I. et al, 2017, p. 10)

Assim, torna-se claro que os resultados negativos da utilização da TDC são reflexo de uma série de razões, sobretudo equívocos e fatores importantes não considerados nas legislações, com consequências diretas na aplicação. Em Nova Lima, a não contemplação de critérios e/ou fórmulas de equivalência que levem em consideração as diferenças entre o preço dos terrenos envolvidos na TDC na legislação municipal resultam em ganhos econômicos injustos. Ademais, a falta de delimitação das áreas/zonas receptoras ou a utilização direito de construir decorrente da TDC em áreas em desacordo com o definido pelo plano diretor são outros problemas a serem enfrentados no município.

Este é um caso que vai de encontro ao pretendido para a Fazenda Cachoeira: a TDC a partir da doação do proprietário ao poder público a fim de garantir a preservação ambiental ou até mesmo a criação de áreas verdes. Contudo, a não definição de parâmetros que regulamentem o processo faz com que haja um efeito rebote, isto é, crie ainda mais problemas ao invés de solucionar os já existentes.

De forma alguma se pretende fomentar a valorização imobiliária da terra, a especulação do solo e o aumento da desigualdade social, muito pelo contrário, o objetivo da aplicação é criar uma cidade mais justa para todos, com justa distribuição dos ônus e benefícios, isto é, garantir que os efeitos positivos da Fazenda seja compartilhado por toda a comunidade, ao passo que não suprima o direito de construir do proprietário do imóvel. Assim, nota-se que ao se indicar um instrumento urbano no Plano Diretor e, posteriormente efetivá-lo por meio de lei específica, não se pode deixar de lado, as formas pelas quais se darão o processo e quais as condições e critérios.

#### 6.5. Aplicação da Transferência do Direito de Construir na Fazenda Cachoeira

Vinhedo foi caracterizado por ser um espaço bucólico, representando uma cidade com características de tranquilidade, segurança, disponibilidade hídrica e ambientalmente preservado, que se coloca como um município com boa qualidade de vida. Contudo, isso tem sido ameaçado ao longo dos anos pela fase crescente e exacerbada de condominialização, visto pelo altíssimo grau de urbanização, e em contínua expansão.

O processo de expansão urbana e de condominialização no município de Vinhedo fez com que áreas rurais que poderiam ser de produção agropecuária, de preservação e conservação ambiental, turismo, etc. fossem suprimidas. Esse processo, ainda hoje, ameaça grandes áreas de interesse ambiental no município, como o caso específico da Fazenda Cachoeira, um rico patrimônio histórico-cultural do município, além de ter sido durante anos área de lazer dos munícipes, que representa um

importante remanescente florestal e a luta dos movimentos sociais é a criação de um Parque, que preserve as características ambientais, culturais, históricas e de lazer.

Para viabilizar tal proposta, é preciso que a área da Fazenda esteja sob domínio do Poder Público, o que não é o caso no momento, mas pode se efetivar a partir da doação do terreno para a prefeitura, conforme indicado no inciso segundo do Art. 35 do Estatuto da Cidade. Assim, a Transferência do Direito de Construir surge como uma possibilidade, não só com vistas a criação de um Parque, mas que, conseqüentemente, assegure que as funções ambientais e históricas sejam cumpridas.

No Fórum realizado em 2014, foi amplamente discutido sobre a importância da preservação da Fazenda e o impasse envolvendo o atual proprietário, sendo a compra da área apontada como uma das melhores possibilidades. Contudo, os recursos não são abundantes e a desapropriação da área envolve um longo processo jurídico. Dessa forma, a Transferência do Direito de Construir aparece como uma forma menos custosa, tanto em termos de valores, quanto de tempo e resistência, conforme apontado abaixo:

A TDC pretendeu, desde a sua gênese, trazer o mercado ou a iniciativa privada — na pessoa dos proprietários individualmente atingidos por uma desapropriação ou afetação de seus imóveis por alguma obra ou utilidade pública, com a designação como valor histórico etc. — para uma parceria. Quando o assunto fosse a construção da qualidade de vida urbana, a TDC seria uma alternativa ao uso simplório da desapropriação, para salvaguarda de diversos interesses da cidade e de seus habitantes, inserindo-se nesse contexto a necessidade de realização de obras viárias, a proteção ao patrimônio cultural, a proteção e a preservação ambiental, entre inúmeras hipóteses. A transferência sempre foi uma busca de mitigação dos custos urbanísticos, após o reconhecimento da incapacidade dos cofres públicos de absorverem esses custos; ou da impropriedade desses custos serem redistribuídos na arrecadação geral de impostos. Não é essencial que as finanças públicas estejam totalmente impossibilitadas para o processamento da desapropriação; porém, é necessário que o custo justifique a opção pelas TDCs (ALOCHIO, L. H. A., 2008, p. 122)

Assim, a partir da adoção da TDC, o proprietário estabelece uma parceria, sendo esta uma forma de diminuir os custos urbanísticos, custo este que a prefeitura não dispõe de condições de arcar sozinha, conforme debatido nos Fóruns. É importante que o assunto seja debatido com a sociedade, a fim de lutar por uma área de tão imensurável valor, que beneficia a toda a sociedade. Conforme demonstrado na experiência de Chicago, “busca de proteção para os edifícios de valor histórico e paisagístico, ou landmarks, sem os quais as cidades, no afã de buscarem crescimento, acabam extinguindo suas características próprias, perdendo seu ponto de contato com o passado” (Alochio, L. H. A., 2008, P. 126).

Por meio da leitura das notícias e gravação dos Fóruns de discussão em Vinhedo, sendo estes últimos disponibilizados pelo Movimento Parque Fazenda Cachoeira, percebe-se as tentativas de barganhas para se flexibilizar as normas e implantar mais e mais condomínios, sob a justificativa de desenvolvimento, assim, a pressão que está posta é urbana, que deixa de lado este ponto de contato com suas características originais que, em um primeiro momento pode parecer atrativo, mas que a médio/longo prazo, pode ser o motivo de ruína, uma vez que o município já demonstra sinais de problemas decorrentes da excessiva urbanização.

Segundo as notícias já relatadas nos capítulos anteriores, houve uma proposta de doação de uma parcela significativa do terreno da fazenda para o poder público, a fim de restaurar as áreas degradadas e promover atividades históricas e culturais, preservando os remanescentes ambientais. Contudo, a proposta foi arquivada. Esta é uma alternativa que pode ser melhor trabalhada, pois ao aceitá-la, corria-se o risco de saturar a outra parcela da fazenda, que também possui ativos ambientais importantes e que não funcionam de forma isolada, além de que a proposta implicava em transformar algumas legislações a fim de permitir a criação de mais condomínios, o que poderia saturar ainda mais o município, a depender da escala de construção e o quão permissivo seria esta alteração. A proposta feita sobrecarregaria ainda mais as áreas de proteção ambiental, os espaços de lazer e outras atividades que não seriam suficientemente protegidas, pois esta diz respeito à construção em uma área dentro da Fazenda, ao lado dos espaços a serem protegidos.

É sabido que a Prefeitura de Vinhedo não possui condições de arcar com a desapropriação da área. Dessa forma, a Transferência do Direito de Construir se revela como uma alternativa. Ao se analisar o inciso II do Art. 35 do Estatuto da Cidade, é permitido ao proprietário doar o terreno em troca da concessão da TDC. Esta, por sua vez, objetiva facilitar a execução de funções públicas do planejamento municipal.

Assim, a TDC pode ser abarcada na revisão do Plano Diretor, a fim de viabilizar a implementação do instrumento, devendo apontar para o critério de doação, sendo posteriormente regulamentada por lei específica e assim beneficie os envolvidos no processo, uma vez que concilia a dificuldade para os proprietários de construir na área, dado que encontram uma série de limitações ambientais.

Aqui, ao se pensar na regulamentação do instrumento no município é importante frisar a importância da delimitação da área receptora, os critérios e cálculos a serem feitos para que a TDC tenha êxito, a fim de evitar que esta acabe resultando em sobrecargas na infraestruturas da áreas receptora e, dessa forma, não solucione os problemas, mas os troque de lugar, contudo, tais questões

não alcançam o escopo desse trabalho, uma vez que a abordagem se limita aos limites e potencialidades frente a possibilidade de implementação da TDC na região na perspectiva da doação do terreno, que não abrange os cálculos de coeficiente de aproveitamento, dado que em casos de doação é definido apenas pelo CA básico.

A proposta arquivada era interessante, uma vez que se pretendia criar um grande parque verde em uma área central, além do mais, a empresa havia se comprometido em preservar os mananciais da área em que pretendia implantar o empreendimento, mas a prefeitura decidiu não se pronunciar a respeito com uma decisão destas, uma vez que é um debate que deve passar por diversas instâncias.

Além disso, a partir dos fóruns gravados e disponibilizadas no site do Movimento Fazenda Cachoeira, não se percebe um consenso por parte tanto dos ambientalistas, quanto políticos e, mais ainda, da população, uma vez que poderia alcançar benefícios, mas não integralmente, visto que apenas metade da fazenda seria abarcada, assim, as opiniões se distinguem nos ônus que poderiam não ser absorvidos, frente a implementação de um condomínio na área, ainda que em menor proporção e havia aqueles também que enxergavam nessa proposta a melhor chance de preservar a área da fazenda e criar o tão sonhado parque e museu no município, visto que o município não teria condições de arcar com uma futura desapropriação ou outra forma de obter a área do terreno.

Assim, por via da Transferência do Direito de Construir, sob a perspectiva da doação, pode-se retomar os planos de transformar a área em um grande parque e restaurar as áreas tombadas que são de fundamental importância histórica, conforme anteriormente já foi abordado pela empresa proprietária, com atividades culturais que valorizem a história da fazenda, tornando-a um espaço de acesso ao público e que propicie o conhecimento dos seus detalhes a partir da apropriação do espaço. Além da criação de um museu que contemple as características coloniais e ressaltem a importância histórica da fazenda, promovendo também atividades culturais. Vale ressaltar que isso se diferencia da proposta anterior, uma vez que se congelaria toda a área dos mananciais a fim de evitar novas construções de condomínio ao lado destes. Em suma, refere-se à doação de toda área em troca de exercer em outro local a construção.

É importante destacar que essa doação não deve ser compulsória, isto é, a prefeitura não pode obrigar o proprietário a fazer a doação, ela deve ocorrer de forma voluntária, uma vez que isso ocorra, enquadra-se no pagamento de indenização por eventuais benfeitorias. Assim, caso opte pela doação, o proprietário deve estar ciente que transfere ao poder público todo o direito que goza pela área e que a TDC, neste caso, corresponde apenas ao CA básico, sendo que as benfeitorias pertencem a quem irá possuir o terreno e não mais aos proprietários.

Para esse caso, os critérios e condições para que o poder público aceite a doação do imóvel deve estar determinada em lei específica municipal, além de estar anteriormente prevista no Plano Diretor, conforme apontado no Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade (CAPACIDADES - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2017).

Além do caráter ambiental da importância da Fazenda Cachoeira, não se pode esquecer da relevância histórica da área, que faz parte do nascimento de Vinhedo:

*os conceitos atuais de patrimônio reconhecem a "cidade" como elemento histórico capaz de resguardar a memória coletiva e resgatar a identidade cultural de uma sociedade, entendendo-se necessária a integração da preservação com o planejamento como forma de garantir a manutenção das características específicas de cada cidade, as quais lhe conferem identidade peculiar (ALMEIDA, S; ALMEIDA, L.; LAER, P., 2007).*

Além das visitas guiadas pensadas pelo grupo proprietário da fazenda, havia a possibilidade da implementação do Museu da Fazenda, também apontado no mapeamento coletivo feito pelo Movimento Parque Cachoeira, sendo levantado como uma demanda importante da área, que não abrange apenas questões ambientais, mas também é patrimônio cultural da cidade.

De outro lado, é importante ressaltar que de fato haverá um prejuízo na utilização do instrumento no que toca à criação de obstáculos para construção de condomínios ou loteamentos fechados. Ao se transferir o direito de construir, o proprietário poderia fazer uso deste direito em uma outra área da cidade, apresentando assim uma outra face: a criação de outro condomínio, que pode representar um efeito negativo para a cidade, uma vez que já existe uma saturação deste modelo, sendo inclusive, considerado uma bandeira de luta dos movimentos populares.

No entanto, ao saber que esse este é o padrão vigente da cidade e que conter a expansão imobiliária não é uma tarefa que se faça sem perdas significativas, a aplicação da TDC protege uma área de extrema importância ambiental, histórica e cultural. Dado que é difícil encontrar saídas que ajudem a manter as funções relevantes para a comunidade, este instrumento urbano representa uma possibilidade com ganhos para os envolvidos, que é significativo para o bem-estar de toda a população, pois concentra os remanescentes de biodiversidade, recursos hídricos e atividades de lazer.

As discussões em relação a proposta que foi arquivada levantaram em vários momentos o fato de o município não contar com orçamento para adquirir a fazenda, sendo aquela uma das melhores

formas de protegê-la. No entanto, a TDC também se apresenta como uma forma significativa de adquirir a área, devendo ser levada em consideração.

Pode-se encontrar entraves na aplicação, dada a redação da legislação e toda a concepção que se tem frente aos imóveis rurais e sua (não) relação com as áreas urbanas. Assim, ao não se conseguir a efetivação do instrumento na área, o município pode continuar em um impasse, caso não aceite mais nenhuma futura proposta do grupo empresarial. Portanto, é preciso observar que as funções apresentadas na lei para caracterizar um imóvel como rural é proveniente das características produtivas que já não são presentes no desenvolvimento das atividades da fazenda, que por sua vez passou a apresentar traços urbanos e que ainda, com a implantação de um parque em área central do município, serve a fins urbanos, que podem e devem ser abrangidos.

## 6.6. Limites e potencialidades da TDC

Como demonstrado nas legislações de outros municípios brasileiros, encontra-se a possibilidade de tratar de áreas rurais nos instrumentos urbanos, uma vez que se prevê a transferência entre ambas as áreas e se vislumbra a proteção ambiental como justificativa para implementação. Ainda assim, a doutrina estabelecida no Estatuto da Cidade se mostra como uma barreira a efetivação, pois considera apenas os imóveis urbanos. Ainda subsistem incertezas frente a efetivação de políticas urbanas aplicáveis ao rural, dado o embasamento de caráter urbano na história e a dificuldade de lidar com o outro lado da moeda, mas como ela realmente é, com suas diferentes especificidades. Se à União compete lidar com as questões agrárias e ao município do seu perímetro urbano, como se dá o rural que não atende a tais expectativas econômicas, ou seu caráter ambiental puramente como uma área verde intocada?

O interesse e importância histórica, cultural e ambiental é compartilhado por todos, dessa forma, surge-se necessário repensar a quem compete essa nova-ruralidade, uma vez que os instrumentos urbanos, ignoram, muitas vezes, a questão rural, embora os princípios sejam de complementariedade entre ambas as áreas e as políticas rurais são, historicamente, voltadas para um rural produtivista. É sabido que o município pode regular o rural, sob a condição de que seja para impedir a degradação ambiental, contudo, uma área rural sob a perspectiva da nova-ruralidade também não se resume a sua proteção ambiental. No entanto, a fim de implementar a TDC em Vinhedo, a Fazenda Cachoeira pode ser objeto do instrumento, a partir da perspectiva de que o

município pode legislar em função de proteger a degradação ambiental, como já foi verificado no caso em questão, que demanda certa urgência nas intervenções.

Ainda assim, pensando na superação das barreiras do texto legislativo dado pelo Estatuto da Cidade, é preciso ultrapassar outros obstáculos: a implementação do instrumento no Plano Diretor, dado que hoje não há menção na lei vigente; a inserção das áreas do novo rural na aplicação do TDC; uma precisão na legislação que não acarrete em mais problemas urbanísticos e definida todos os aspectos necessários para o sucesso do instrumento; envolvimento do poder público e sociedade civil e a articulação com o setor privado para viabilizar a transferência.

Vale ressaltar que, ao regulamentar a aplicação da TDC, é preciso que os aspectos que o denominam e os critérios que o regem estejam muito bem entrelaçados, a fim de se evitar outras problemáticas que antes não existiam, como o adensamento em certas áreas e a sobrecarga da infraestrutura, “as ambiguidades e imprecisões nas legislações podem desdobrar problemas de aplicabilidades do instrumento (Bacellar, I. et al, 2017). Além disso, é preciso que haja um monitoramento constante em relação a regulamentação da TDC e suas práticas de implementação, observando toda a coordenação do processo pela administração pública municipal.

É importante que haja um diálogo claro com todos os envolvidos, uma vez que o poder público não dispõe de orçamento suficiente para arcar com todo o custo de uma desapropriação, a TDC aparece como uma alternativa que compatibiliza o interesse daqueles envolvidos no processo, seja o proprietário, seja a sociedade civil. O direito de construir é também um direito, não se pode proibir a edificação arbitrariamente. Os argumentos a favor do rural, como já abordado, não seduzem a iniciativa privada, assim, a restrição apenas não contém a expansão urbana, uma vez que esta vai encontrando outras formas de concretizar, com pontos que cativam mais, como o caso do Parque Augusta, cujo slogan envolvia o discurso de zerar os ônus para a municipalidade.

Nesses termos, o discurso da transferência demanda o cuidado com aquilo que Vasco Pereira da Silva (2000:10) denomina santa alegria pateta, ou seja, a crença de que o valor ambiental será reconhecido *prima facie* de per se. Também devemos nos afastar dos ecoxiismos ou dos ecofundamentalismos. Não se pode proibir por proibir! Devemos ser honestos: o poder público não tem dinheiro para as indenizações necessárias para a proteção dos valores urbanísticos e ambientais. E gerar dinheiro a partir do governo apenas acarreta inflação (geração de papel-moeda) ou sobrecarga fiscal (incremento de tributos). Precisamos chamar o mercado ou os proprietários urbanos privados para este cenário (Alochio, L. H. A., 2008, P. 132)

É importante também que o instrumento seja atrativo para a iniciativa privada, a fim de facilitar o diálogo e articulação do instrumento. O Parque Augusta, após décadas finalmente

conseguiu um resultado positivo, mas resultado de um processo de luta, que sofreu várias negativas antes da sua resolução. Vale ressaltar, como aponta Sotto (2013) que havia a possibilidade de se viabilizar a desapropriação do Parque Augusta mediante o instrumento da transferência do direito de construir, sem o desembolso de valores em dinheiro, já em 2004, normatizado pelo Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé. Esse ponto incansavelmente levantado pelos Movimentos Sociais, contando até com apoio de importantes acadêmicos, como Rolnik, Libório, e que dificilmente encontrava uma articulação junto ao Poder Público Municipal, e demorou mais 15 anos para que chegasse a uma solução.

A aplicação da TDC em Vinhedo pode se apresentar como uma solução satisfatória para os atuais proprietários da Fazenda Cachoeira e também para os moradores de Vinhedo. Assim, o instrumento seria uma espécie de compensação a perda do direito de construir, sendo mais favorável do que a própria desapropriação, uma vez que não gera custos exorbitantes para o poder público e ainda atende às expectativas dos donos da fazenda.

Atualmente, Vinhedo se caracteriza pela presença de condomínios, em que os espaços públicos estão cada vez mais limitados, uma vez que as pessoas estão sempre dentro dos seus muros e não estabelecem relações simbólicas com o território, não compartilham dos seus espaços (mesmo porque são poucos, vistos que os condomínios abarcam a maioria do território). Essa forma de ocupação promete uma qualidade de vida melhor, fomentada pelos argumentos de amenidades do município e impulsionados pelo modelo de desenvolvimento optados pelas gestões ao longo dos anos. Ao se observar a Região Metropolitana de Campinas, “em Valinhos e Vinhedo o número de empreendimentos aprovados foi de 53 empreendimentos em 4,45 milhões de m<sup>2</sup> (9% da área aprovada na RMC), com 6400 lotes (7,3%)” (COSTA, A., 2012, p. 82). Ainda relatado pela autora, nas últimas décadas, Vinhedo testemunhou a implantação de 30 empreendimentos de loteamentos fechados, somando mais de 10 milhões de metros quadrados, segundo os dados coletados por ela da Prefeitura Municipal de Campinas (2006).

Conforme apontado por Pires (2004), em Vinhedo, entre os anos de 1956 e 1990 cerca de vinte leis, além do Plano Diretor, foram promulgadas se referindo à modificações do zoneamento do município, dentre estas estava a expansão do perímetro urbano. Essas contínuas alterações no zoneamento municipal fizeram com que o perímetro urbano ampliasse consideravelmente.

Ao se pensar que dentro dos loteamentos fechados as classes média e alta - grande parte dos residentes neste tipo de empreendimento - em geral têm suas necessidades básicas resolvidas (como acesso a educação, segurança e saúde, etc.), a questão não está resolvida como um todo, é preciso que

estes também assumam as questões ambientais como necessidades para a manutenção da sua qualidade de vida.

Segundo Ojima (2007), esta dimensão ambiental e os conflitos oriundos desta podem ser percebidos no contexto urbano no momento que uma parcela da população começa a valorizar o meio ambiente assumindo-o como essencial para a qualidade de vida (COSTA, A., 2012, p. 102).

Além disso, as áreas que antes eram de oferta de diversos serviços ambientais e de livre acesso à população foram confinadas intramuros, restringindo tais serviços ao que lá residem, como o caso do fechamento da Fazenda Cachoeira para o público, que historicamente já utilizava a área. O processo de condominialização de Vinhedo também foi um processo de segregação socioespacial, sobretudo para as populações de mais baixa renda.

Dentre os aspectos levantados na pesquisa de Costa (2012), a substituição de solos férteis por construções, a incorporação de vegetação exógena, o despejo impróprio de esgotos, a contaminação de mananciais, o enclausuramento de áreas verdes, a privatização de acesso, a degradação de áreas da planície de inundação e a supressão de vegetação nativa são as ações que potencialmente apresentam maiores prejuízos aos serviços ambientais nos loteamentos fechados em Vinhedo. Dessa forma, permitir a implantação de mais um desse conjunto habitacional em uma área como a Fazenda Cachoeira é continuar permitindo a reprodução desses padrões.

Nesse contexto, a Transferência do Direito de Construir surge como uma vantagem para o município, uma forma de pensar a justa distribuição dos ônus e benefícios, uma vez que os padrões pensados pela iniciativa privadas são incoerentes com a capacidade de suporte vinhedense, levado em consideração que a permissão de ampliação de loteamentos fechados incrementam uma mais uma forma de exclusão: as barreiras físicas, cujos espaços comunitários e até mesmo a oferta de serviços ambientais tornam-se privados.

Além disso, ao se pensar em uma doação, reduz-se ainda mais os custos, não necessitando realizar pagamentos para possíveis melhorias realizadas, facilitando o processo e não sendo necessário fazer concessões para poder garantir a proteção ambiental, histórica e cultural, como inicialmente foi proposto, com modificações no texto legislativo para facilitar a implementação de mais condomínios.

Por outro lado, um dos maiores desafios é a identificação das possíveis áreas receptoras para a doação do terreno, a fim de que a TDC se viabilize, uma vez que o objetivo é diminuir o processo de condominialização, sendo este um limite para sua implementação. Ao aceitar uma proposta de doação, a contrapartida é que os proprietários tenham um outro espaço na cidade em que possa

usufruir do seu direito de construir e, para uma área como Vinhedo, com um grande número de condomínios, mais um deles pode representar um movimento contrário ao desejado. Este é um dos principais entraves de sua aplicação, mas que tem potencialidade de resolver uma das primeiras grandes questões: a proteção ambiental, histórica e cultural da Fazenda Cachoeira.

A luta pelo parque na Fazenda Cachoeira se assemelha em alguns aspectos com a luta pelo Parque Augusta, uma vez que há constante pressão do setor imobiliário para edificar a área, tentando contornar de distintas formas as barreiras encontradas, tornando o discurso mais atrativo ou até mesmo tentando acordo para mudanças na legislação, dessa forma, é preciso que o poder público também responda de alguma forma as estas pressões. A TDC é um instrumento apontado no Estatuto da Cidade que, embora encontre barreiras para sua aplicação nos imóveis rurais (que neste trabalho identificamos também funções urbanas), precisa ser levada para o centro de discussões, e deve ser pensada, em conjunto, uma forma de conter a pressão urbana. E, como foi no Parque Augusta, a efetivação deste parque em Vinhedo seria também uma vitória para todo o município.

Podemos pensar em até que ponto seria viável a transformação da Fazenda Cachoeira como imóvel rural em urbano, desde que essa mudança objetive a continuidade da sua função cultural-ambiental e que assim, viabilizasse a utilização da TDC, ou qual o limite da inclusão do rural nas competências municipais, ou ainda, qual tipo de articulações seriam possíveis, a fim de tornar possível a implementação de um parque público que não demande altos custos e longos processos que travam lutas incansáveis.

Ao adquirir a área da Fazenda, o poder público precisaria partir para uma outra etapa, a efetivação de um parque público e um museu da fazenda, articulando o caráter ambiental ao cultural, revelando a toda a população um território repleto de detalhes a serem ressaltados, que merecem destaque e que faz parte da constituição de Vinhedo.

A área da sede da fazenda já é tombada e também merece atenção, pois esse caráter de proteção da história e da cultura não deve ficar apenas no papel, mas ser ressaltado na vivência das pessoas que ali circulam e fazem uso do espaço, que se apropriam dos espaços públicos e que, esperançosamente, em alguma proporção, possam cruzar os muros dos condomínios e participar da vida da cidade, das trocas e das práticas que se tem apenas quando se tem acesso a tais espaços e se decide compartilhar esses momentos.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de constar a possibilidade de aplicação da Transferência do Direito de Construir na Fazenda Cachoeira foi realizado um esforço para compreender conceitualmente o instrumento que dispôs o Estatuto da Cidade, seu texto legislativo, os respectivos limites e também suas potencialidades. Para isso, foi abordada a relação vinhedense com o rural, sob a perspectiva da nova ruralidade, visto que a Fazenda é cadastrada como imóvel rural e apresenta características deste tipo de território.

À luz dos referenciais teóricos foi interpretado como se dá a questão nas áreas que não são tipicamente urbanas, ao passo que também não são tradicionalmente rurais, para então levantar uma proposta factível para o caso da Fazenda Cachoeira.

Primeiramente, ao processo histórico que constitui o espaço em disputa foi dada grande relevância, pois é a partir deste que se entende o cenário no qual se encontra o município e que assim é capaz de vislumbrar qual caminho pode ser tomado com base nas circunstâncias atuais que se têm do espaço.

As diversas literaturas foram fundamentais para compreensão da importância da Fazenda, sobretudo no cenário atual, sendo possível a percepção de uma dinâmica que não se constitui mais como um rural tradicional, dicotômico, voltado para a produção agrícola, mas que assume usos relacionados ao urbano e que, ao se pensar na formação de um parque, também revela uma função urbana, que potencializaria ainda mais o lazer que é exercido na área.

As legislações levantadas explicitam as possibilidades atuais e as barreiras encontradas na efetivação do instrumento, uma vez que a Fazenda é cadastrada como um imóvel rural e o instrumento é destinado aos imóveis urbanos. Mais que isso, a concepção que se tem de aplicabilidade de instrumentos do tipo é completamente de caráter urbano, esta foi uma das maiores dificuldades em se trabalhar o mecanismo.

A fim de traçar uma linha de argumentação que indica a viabilidade da TDC na Fazenda Cachoeira, enxerga-se os usos no qual se destina o local, uma vez que o objeto de estudo não assume características típicas do rural tradicional, de produção agrícola, e não somente de especificidades ambientais, ainda que esta última seja de suma relevância, mas também apresenta fortes características culturais e históricas, que desempenham funções de lazer que foram exercidas até o

fechamento da entrada principal e que ganharia ainda mais protagonismo com a criação de um parque, alvo do desejo dos movimentos sociais.

Assim, como o Estatuto da Cidade indica que o planejamento deve abranger todo o território e que o Direito à Cidade diz respeito também à toda a população, independentemente de sua localização, têm-se uma leitura de que os instrumentos urbanos podem ser efetivos em áreas não integralmente urbanas, a depender de sua justificativa que, no caso da Fazenda Cachoeira, encontra respaldo em diversas áreas, pois contempla bens tombados, áreas públicas, áreas de interesses ambiental, histórico e cultural, além de ser um espaço estratégico de profunda importância para a manutenção da qualidade de vida da população de todo o município, dado que os benefícios da Fazenda não se restringem aos limites da propriedade.

Foram apresentados exemplos de utilização da TDC, como o caso do Parque Augusta, em São Paulo que, em comparação com Vinhedo, são dois municípios de grandezas completamente diferentes, mas que denotam problemáticas semelhantes, como a escassez de água em período de estiagem, crescimento desordenado que acarreta em mais problemas no abastecimento de água no município, conforme levantado pelo Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (CBH-PCJ) e exposto por Paixão (2020), além da clara degradação ambiental em processo.

Acrescido a isso, a Fazenda Cachoeira é uma área central, com significativa relação com o espaço urbano e forte pressão para sua conversão em um condomínio, interligando-se assim a uma mancha urbana que, ao se efetuar, perderia uma das últimas parcelas de remanescentes vegetais, de importância histórica e cultural, com caráter simbólico e fruto da constituição do município de Vinhedo.

Deve ser levado em consideração não apenas as particularidades físicas desse território, como também seu processo de constituição social e os atores envolvidos, que fazem com que a estrutura atual se dê como tal. A área é fruto de dinâmicas históricas, econômicas e sociais que reproduzem as relações de poder que atualmente disputam o território. Afinal, esta é a própria definição de território segundo Souza, (2001) é fundamentalmente um “espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (p. 11).

A aplicação da TDC se apresenta como uma possibilidade de amenizar o impasse que hoje se encontra a área em disputa, visto que se caracteriza como um instrumento sem custos aos cofres públicos, em comparação à desapropriação e seus processos mais morosos.

Vale ressaltar que o ponto de partida para efetivação do instrumento na área e a fim de assegurar a manutenção das características que a torna relevante, é a doação integral do terreno ao poder público municipal, que deve ser feita de forma voluntária, em contrapartida do recebimento do direito de construir em uma outra localidade. Não foi abordado a possibilidade de transferência por meios dos coeficientes de aproveitamento, visto que ultrapassaria a possibilidade de alcance deste trabalho. Da mesma forma, não foi alvo deste projeto indicar a localização das áreas receptoras da TDC, pelo mesmo motivo.

Tais pontos destacados são lacunas a serem preenchidas, que não invalidam o levantamento da proposta até aqui, pois trata-se de uma abordagem inicial, que provoca uma discussão que intercepta uma questão empírica, com diversas possibilidades, sendo a TDC por meio da doação uma delas. Novos trabalhos podem se aprofundar a respeito, pensando nas outras formas de obtenção apontadas no Estatuto da Cidade.

Além disso, a escolha de áreas receptoras é outro ponto de extrema importância. Representa a outra ponta do caso e demanda um esforço de enxergar as nuances específicas dos espaços vazios e seu entorno, junto a isso, os impactos dessa transferência no município como um todo. Pensar o recebimento um potencial construtivo é tão importante quanto transferi-lo, pois se o objetivo é não aprofundar as consequências negativas no local em que se quer preservar, não se pode permitir que tais impactos se revelem em outras áreas. Contudo, como apontado acima, este é objeto de uma nova pesquisa.

O instrumento não é abordado no Plano Diretor Municipal atual, e a revisão deste está em curso, com pressão do proprietário atual, a fim de flexibilizar a legislação e permitir a construção de loteamentos fechados. Assim, têm-se como uma pergunta inquietante o futuro do local, se as mobilizações e pressões contrárias ao estabelecimento de mais um condomínio serão capazes de conter a pressão imobiliária e garantir as funções ambientais, históricas e culturais e mais, se o poder público tomará frente em assegurar tais pontos.

A Transferência do Direito de Construir se constitui como um mecanismo da política urbana que pode ser adotada na defesa do comum, pergunta feita na tese de mestrado de Paixão (2018) a respeito dos desafios para a consolidação de um comum. A TDC é importante para garantir vários aspectos fundamentais: a manutenção da biodiversidade, dos recursos hídricos, dos bens tombados, da produção de espaços coletivos e apropriação do território como um local de direito de todos, frente sua importância.

É imprescindível destacar que a Fazenda Cachoeira se constitui como um local de origem do território vinhedense, que não apenas faz parte da história do município, mas é a própria história viva deste e que, atualmente, vem sofrendo espoliações, com suas áreas degradadas e desvalorizadas. E, que ao longo do processo nas tentativas de mercantilização do espaço, expulsou populações que ali viviam e se revelavam uma conexão original e verdadeira com o lugar, consistindo em um comum tradicional, com profundas relações de subsistência e simbólicas, como o caso dos quilombos.

Dessa forma, é importante reconhecer o objeto de estudo como parte do direito à memória de Vinhedo, que vem sendo atacado mais diretamente nos últimos anos. Este pode ser tema de outra pesquisa, a fim de levantar os povos originários deste espaço, sua luta e a tentativa de apagamento de sua reminiscência.

Em linhas gerais, a proposta aqui apresentada de aplicação da Transferência do Direito de Construir se mostra como uma possibilidade de preservar essa área de tamanha relevância para o município, desde que haja articulação para que o instrumento seja abordado no Plano Diretor Municipal e sua posterior confirmação em lei específica.

As gestões governamentais anteriores e o setor privado tentaram (e lograram) passar ao longo dos anos uma imagem de espaço de bem-estar e abundância de recursos naturais de qualidade. Contudo, a propagação deste modelo de desenvolvimento põe em xeque a validação deste atrativo. Em um cenário favorável a TDC, o poder público deve assumir a responsabilidade de garantir a qualidade dos recursos ali encontrados, que não se limita aos limites administrativos da propriedade, mas que beneficia a toda a sociedade.

## 8. REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. In: O Futuro das Regiões Rurais. 2003. Porto Alegre: UFRGS Editora.
- ALMEIDA, S.; ALMEIDA, L.; LAER, P. **A transferência do direito de construir como forma de preservação do patrimônio arquitetônico**. III Plano Diretor de Pelotas, RS -> Áreas Especiais de Interesse Cultural. 2007. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- ALOCHIO, L. H. A. **O direito do urbanismo e a transferência do direito de construir**: requisitos de limitação nas leis locais. 2008. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo.
- ATLAS BRASIL. (2010). Disponível em Perfil dos municípios: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/vinhedo\\_sp](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/vinhedo_sp). Acesso em outubro de 2019.
- AZEVEDO, N. A **"nova ruralidade" no Brasil Contemporâneo**. 2017. São Paulo: XVII Enanpur.
- BACELLAR, I.; FURTADO, F.; NEWLANDS, A. **A experiência municipal recente com a Transferência do Direito de Construir no Brasil**: imprecisões, lacunas e oportunidades de aperfeiçoamento. 2017. Curitiba: 3o Congresso Iberoamericano de suelo urbano.
- BARANDIER, H.; DOMINGUES, E.; BEIROZ, H. Planos Diretores e Áreas Rurais: notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. 2019. Enanpur.
- BITENCOURT, A., & SOUZA, M. **A transferência do direito de construir para a conservação do patrimônio cultural**: a experiência da cidade de Curitiba. 2005. Dissertação (Mestrado). Acesso em fevereiro de 2020, disponível em <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3509>
- CAPACIDADES - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Coleção de Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade**. 2017. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/357/titulo/transferencia-do-direito-de-construir-tdc#prettyPhoto>. Acesso em fevereiro de 2020.
- CARNEIRO, M. **Rural como categoria de pensamento**. 2008. Ruris. Volume 2, Número 1.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2011 (Vol. 4a Edição). Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- CONDEPHAAT. **Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo**. 2008. Disponível em: <http://condephaat.sp.gov.br/benstombados/fazenda-cachoeira/>
- COSTA, A. **Loteamentos fechados e serviços ambientais**: a apropriação da natureza em empreendimentos de alta renda na região metropolitana de Campinas. 2012. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

- DIAS, B; LACERDA, C.; GIRARDI, C.; ALMEIDA, M. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural de Vinhedo**. 2019. Universidade Federal do ABC. Trabalho apresentado à disciplina de Oficina de Planejamento de Áreas Periurbanas, Interioranas e Rurais (**Anexo I**)
- EMPLASA. 2019. disponível em Região Metropolitana de Campinas: <https://emplasa.sp.gov.br/RMC>. Acesso em novembro de 2019.
- FN. 2014. Disponível em <https://www.fn10.com.br/vinhedo-edu-gelmi-agua-da-fazenda-cachoeira-e-menos-de-1/>. Acesso em outubro de 2019.
- \_\_\_\_\_. Vinhedo pode seguir exemplo de Jaguariúna. 2015. Disponível em: <https://www.fn10.com.br/vinhedo-fazenda-cachoeira-vinhedo-pode-seguir-exemplo-de-jaguariuna/>. Acesso em janeiro de 2020.
- \_\_\_\_\_. Museu Fazenda Cachoeira. 2015. Disponível em <https://www.fn10.com.br/vinhedo-museu-fazenda-cachoeira/>. Acesso em janeiro de 2020.
- HARVEY, D. **A liberdade da cidade**. 2009. São Paulo: Geousp - Espaço e Tempo.
- JORNAL DE VINHEDO. 2011. Acesso à Represa II pela Fazenda Cachoeira está fechado. Disponível em: <https://www.jornaldevinhedo.com.br/acesso-a-represa-ii-pela-fazenda-cachoeira-esta-fechado/>. Acesso em outubro de 2019.
- KHERLAKIAN, P.; FUINI, L. **A territorialização dos loteamentos fechados no município de Vinhedo/SP e suas implicações**. 2013. UFMS, Grupo de Pesquisa Pantanal Vivo. Corumbá: Revista GeoPantanal.
- MENCIO, M. **Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano**. 2013. Boletim de Direito Municipal.
- MONTE-MÓR, R. L. **O que é o urbano no mundo contemporâneo**. 2006. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 111, Curitiba.
- MOVIMENTO PARQUE FAZENDA CACHOEIRA. Serra dos Cocais. 2014. Disponível em <http://serradoscocais.blogspot.com/search?q=fazenda+cachoeira>. Acesso em novembro de 2019.
- \_\_\_\_\_. Associação Amigos da Serra dos Cocais. 2015. Disponível em <http://serradoscocais.blogspot.com/search?q=fazenda+cachoeira>. Acesso em outubro de 2019.
- \_\_\_\_\_. Parque Fazenda Cachoeira. s.d. Disponível em <https://fazendacachoeira.wixsite.com/parquefazendacachoeira/vdeos>. Acesso em novembro de 2019.
- \_\_\_\_\_. Parque Fazenda Cachoeira. s.d. Disponível em <https://fazendacachoeira.wixsite.com/parquefazendacachoeira/fotos>. Acesso em novembro de 2019.

- OLIVEIRA, M; MENDES, E. **Campo/Cidade – Rural/ Urbano: os equívocos na delimitação e na leitura**. 2012. Uberlândia: XIX Encontro Nacional de Geografia.
- PAIXÃO, R. **Vinhedo: das aldeias indígenas aos condomínios fechados**. 2018. Vinhedo: Editora Horizonte.
- \_\_\_\_\_. **Desafios para a consolidação de um comum frente aos regimes de propriedade: o caso da Fazenda Cachoeira, Vinhedo-SP-Brasil**. 2020. Dissertação de Mestrado (Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo.
- PERETTO, F.; OSKMAN, S.; SANTORO, P.; MENDONÇA, P. **Quando a Transferência de Potencial Construtivo virou mercado**. 2018. Disponível em <https://www.even3.com.br/anais/xvshcu/82776-quando-a-transferencia-de-potencial-construtivo-virou-mercado/>. Acesso em dezembro de 2019.
- PIRES, A. **Da Rocinha aos Enclaves: figurações do Rural em Vinhedo, SP**. 2004. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas.
- PORTAL DA PREFEITURA DE VINHEDO. **Prefeito recebe pedido de arquivamento da proposta de doação da sede da Fazenda Cachoeira pela empresa proprietária**. 2015. Disponível em <http://www.vinhedo.sp.gov.br/2015/08/21/prefeito-recebe-pedido-de-arquivamento-da-proposta-de-doacao-da-sede-da-fazenda-cachoeira-pela-empresa-proprietaria/>. Acesso em dezembro de 2019.
- PORTAL DA PREFEITURA DE VINHEDO. **Prefeito Jaime Cruz recebe proposta de doação de aproximadamente 800 mil m2 da Fazenda Cachoeira**. 2014. Disponível em <http://www.vinhedo.sp.gov.br/2014/07/23/prefeito-jaime-cruz-recebe-proposta-de-doacao-de-aproximadamente-800-mil-m2-da-fazenda-cachoeira/>. Acesso em novembro de 2019.
- \_\_\_\_\_. **Prefeito recebe pedido de arquivamento da proposta de doação da sede da Fazenda Cachoeira**. 2015. Disponível em <http://www.vinhedo.sp.gov.br/2015/08/21/prefeito-recebe-pedido-de-arquivamento-da-proposta-de-doacao-da-sede-da-fazenda-cachoeira-pela-empresa-proprietaria/>. Acesso em novembro de 2019.
- \_\_\_\_\_. **Prefeitura inicia processo de revisão do Plano Diretor participativo**. 2019. Disponível em <http://www.vinhedo.sp.gov.br/2019/06/12/prefeitura-reinicia-processo-de-revisao-do-plano-diretor-participativo-de-vinhedo/>. Acesso em outubro de 2019.
- PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO NEGRINHO. **Governo do Estado de Santa Catarina**. 2008. Disponível em <https://www.rionegrinho.sc.gov.br/download.php?id=176>. Acesso em novembro de 2019.
- PORTES, B. **O rural em municípios altamente urbanizados: uma abordagem teórico-metodológica para a identificação das áreas de interface urbano-rural na metrópole paulistana**. 2018. Universidade Federal do ABC, Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, SP.
- PREFEITURA DE VIAMÃO. **Leis municipais**. 2013. Disponível em Lei Ordinária nº 4188/2013: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/v/viamao/lei-ordinaria/2013/418/4188/lei-ordinaria-n-4188-2013-regulamenta-os-artigos-210-233-e-240-da-lei-n-41542013-plano-diretor-de->

viamao-que-dispoe-sobre-as-diretrizes-para-implementacao-da-transferencia-do-direito. Acesso em novembro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITÚ. Leis Municipais. 2017. Plano de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-itu-sp>. Acesso em novembro de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. 2011. Leis Municipais. Lei Ordinária nº 12146/2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2011/1215/12146/lei-ordinaria-n-12146-2011-dispoe-sobre-a-transferencia-do-potencial-construtivo-no-municipio-de-joao-pessoa-conforme-art-35-da-lei-n-10257-de-julho-de-2001-estatuto-da-cidade->. Acesso em novembro de 2019.

QUEIROZ, G. Iphan libera obras para construção do Parque Augusta. 2020. Veja São Paulo. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/iphan-libera-obras-parque-augusta/>. Acesso em janeiro de 2020.

SOTTO, D. **O Parque Augusta e o papel dos movimentos sociais na luta pelo direito à cidade: algumas reflexões.** 2015. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU.

SOUZA, A.; PERRETTO, F.; SEO, H. **O Parque Augusta e o milagre da multiplicação do potencial construtivo: o caso das doações de imóveis para implantação de Parques Municipais no PDE-SP de 2014.** 2019. Enanpur, Natal.

SOUZA, M. J. L. **O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento.** In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). (s.d.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

TRAVASSOS, L. **O periurbano e o rural metropolitano: desafios para a elaboração do plano diretor regional do ABC.** 2016. ANAIS III Congresso Internacional de Gestão Territorial para o Desenvolvimento Rural.

VEIGA, J. E. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** 2001. Brasília: Nead, Série de Textos para Discussão, n. 1, ago.

\_\_\_\_\_. **Destinos da ruralidade no processo de globalização. Estudos Avançados.** 2004. V. 18, n. 51.

\_\_\_\_\_. **A dimensão Rural do Brasil.** 2013. São Paulo: Ed. Expressão Popular.

## **9. ANEXO I**



# PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE VINHEDO



OFICINA DE PLANEJAMENTO DE ÁREAS PERIURBANAS, INTERIORANAS E RURAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (2019)



ELABORAÇÃO:

**BRUNO DIAS**  
**CAROLINA LACERDA**  
**CLÓVIS GIRARDI**  
**MICHELE ALMEIDA**

Bacharelado em Planejamento Territorial  
Oficina de Planejamento de Áreas Periurbanas, Interioranas e Rurais  
Professores Arilson Favareto e Vanessa Empinotti  
Universidade Federal do ABC - São Bernardo do Campo - Maio/2019

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>7</b>
2.1 CONTEXTO E DIAGNÓSTICO .....	7
2.2 VISITA DE CAMPO.....	8
2.3 NÓS CRÍTICOS.....	11
2.4 EXERCÍCIO DE CENARIZAÇÃO.....	11
2.5 DIRETRIZES E AÇÕES.....	12
<b>3. CONTEXTO DO MUNICÍPIO .....</b>	<b>13</b>
3.1 A ESTRADA DA BOIADA (CAMINHOS INDÍGENAS).....	14
3.2 O CICLO DO CAFÉ .....	16
3.3 O CICLO DA FRUTICULTURA .....	17
3.4 O PROCESSO DE CONDOMINIALIZAÇÃO.....	18
3.5 SÍNTESE DO CONTEXTO.....	21
<b>4. DIAGNÓSTICO.....</b>	<b>23</b>
4.1 CONDIÇÕES AMBIENTAIS .....	23
4.2 ESTRUTURA SOCIAL .....	30
4.3. RELAÇÕES PRODUTIVAS .....	41
4.4. RELAÇÕES INSTITUCIONAIS .....	48
4.5. SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO .....	56
4.6 NÓS CRÍTICOS.....	58
<b>5. CENARIZAÇÃO.....</b>	<b>59</b>
5.1 TENDENCIAL: EXPANSÃO DESCONTROLADA E AGRAVANTE DAS TENSÕES AMBIENTAIS .....	59
5.2: RESTRITIVO: CONTROLE DA EXPANSÃO DOS CONDOMÍNIOS E NEGLIGÊNCIA SOCIOAMBIENTAL ..	60
5.3 IDEAL: SINERGIA RURAL-URBANO .....	61
<b>6. DIRETRIZES.....</b>	<b>62</b>
6.1. INSTITUCIONAL.....	63
6.2. ECONÔMICO PRODUTIVO .....	68
6.3. AMBIENTAL.....	73
6.4. SOCIOCULTURAL .....	77
6.5 SÍNTESE DAS AÇÕES.....	81
<b>7. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>82</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Lugares visitados durante o campo.....	9
Figura 2: Região Metropolitana de Campinas.....	13
Figura 3: Temperaturas e precipitações médias de Vinhedo. ....	24
Figura 4: Relevo e rede hidrográfica de Vinhedo.. ....	25
Figura 5: Pedologia Vinhedo. ....	26
Figura 6: Aumento da área impermeabilizada em Vinhedo.....	28
Figura 7: Pirâmides etárias de Vinhedo entre 1991 e 2010. ....	34
Figura 8: Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS / Estado de São Paulo e município de Vinhedo – 2010. ...	38
Figura 9: Distribuição do PIB por setor econômico.....	41
Figura 10: Ocupações formais por setor no município de Vinhedo em 2002.....	42
Figura 11: Ocupações formais por setor no município de Vinhedo em 2009.....	43
Figura 12: Ocupações formais por setor no município de Vinhedo em 2015.....	43
Figura 13: Evolução do PIB per capita em Reais correntes (2010 - 2013).....	44
Figura 14: Renda Média nos Setores Censitários.. ....	45
Figura 15: Mapa de Zoneamento do município de Vinhedo. ....	49
Figura 16: Arrecadação proveniente de repasses da União do Imposto Territorial Rural (ITR).....	52

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução da População em 1970, 1980, 1991 e 2000.....	31
Tabela 2: Distribuição dos moradores de Vinhedo, os quais já residiram em outro município. ....	32
Tabela 3: Estados dos que residiam, em 31 de julho de 1995, em outro município. ....	33
Tabela 4: Receitas tributárias.. ....	51
Tabela 5: Diretrizes do Plano de Desenvolvimento Rural de Vinhedo.....	62
Tabela 6: Ações do eixo Institucional. ....	63
Tabela 7: Ações do eixo Econômico Produtivo. ....	68
Tabela 8: Ações do Eixo Ambiental.....	73
Tabela 9: Ações do eixo Sociocultural.....	77
Tabela 10: Tabela com todas as diretrizes e suas respectivas ações.....	81

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX o debate sobre o território rural reproduziu uma visão de oposição entre o urbano e o rural, reforçando a caracterização deste último como um espaço necessariamente de produção agrícola.

Ainda permanece arraigada na discussão a ideia de que as áreas rurais devem, em algum momento, urbanizar-se, deixando seus traços de "atraso" e se transformando em um espaço de desenvolvimento e, por essa ótica, urbano.

Nessa trajetória do debate sobre o desenvolvimento rural verifica-se importantes mudanças, percebidas especialmente no final do século XX, que divergem das narrativas apresentadas anteriormente sobre o território rural, como por exemplo, a diminuição da agricultura na formação da renda e na ocupação do trabalho nas sociedades modernas, as mudanças pendulares no deslocamento entre as populações urbanas e rurais e a introdução de novas funções do espaço rural, que vão além da agricultura, como turismo, produção de energia elétrica, reposicionamento de local de moradia e serviços ecossistêmicos.

Nesse contexto, a produção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural precisa alinhar as diferentes funções do rural, a fim de incorporar as mudanças decorrentes dos processos históricos da industrialização, da urbanização e absorver ainda processos mais recentes como a financeirização e a internacionalização, que tem impacto direto sobre a dinâmica territorial e devem reorientar o planejamento das áreas rurais a partir uma perspectiva que não caracterize o rural única e exclusivamente pela produção agropecuária, mas enxergue nele diferentes usos e atividades que ali podem ser exercidas, compondo uma dinâmica própria e com desenvolvimento único, respeitando suas especificidades e encontrando nelas um vetor de crescimento. Em suma, um espaço que não precisa ser necessariamente convertido em urbano, mas interligado numa via de mão dupla.

O planejamento rural deve ter como recurso principal de análise os processos históricos e o contexto econômico e social como forma de caracterizar o espaço, identificando suas estruturas e suas tendências de movimento. Sem este recurso de diagnóstico, sobre o qual se deve intervir, a prática do planejamento rural se torna incompleta, afetando portanto a construção de políticas públicas efetivas que orientem o desenvolvimento rural.

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural (PDR) do município de Vinhedo-SP busca orientar o desenvolvimento da área rural do município considerando suas características substantivas e sua dinâmica territorial. Portanto, buscou-se analisar as categorias de rural que constituíram até o presente momento de arcabouço técnico e científico para elaboração de políticas públicas e entender os processos frente às novas dinâmicas e funcionalidades do uso do solo rural e o seu conjunto de recursos naturais.

Ademais, considerou-se neste processo de elaboração do PDR a necessidade de pormenorizar os aspectos culturais e sociais locais, a fim de não utilizar um enfoque excessivamente funcional do território, mas também compreender as novas necessidades e possibilidades econômicas e sociais da população que vive nessas áreas e de quais formas se pode melhor orientar o desenvolvimento desse rural cheio de possibilidades, mas que também se mostra com vários conflitos e tensões, uma vez que o território é um espaço dinâmico, com diversos interesses e relações que podem moldar o espaço.

## 2. METODOLOGIA

### 2.1 Contexto e Diagnóstico

Para elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural de Vinhedo foi necessário o estabelecimento de algumas etapas. A primeira delas foi realizar a reconstrução da trajetória do município a partir de suas características ambientais, dos seus ciclos econômicos de desenvolvimento e dinâmicas territoriais por meio da elaboração do *contexto* de Vinhedo. Na sequência, orientado pelos resultados do contexto, foi realizado o levantamento de dados por meio do *diagnóstico* do município, a fim de identificar sua dinâmica de expansão urbana, sua capacidade de atração e diversificação das atividades econômicas nas áreas urbanas e rurais, identificação das características e pressões ambientais, além do levantamento de dados socioculturais com ênfase nas dinâmicas populacionais.

A coleta de dados presente no diagnóstico foi feita por meio do acesso à base dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Censo de 2010, que disponibiliza as características gerais dos municípios brasileiros como área total, área urbanizada e dados demográficos que fornecem um perfil estatístico sobre a população; acesso ao Censo Agropecuário 2017 para verificar informações sobre os estabelecimentos agropecuários; e à base de dados do portal Datapedia, que organiza séries de dados estatísticos, como a distribuição de renda nos setores e distribuição de ocupação por setores.

O acesso ao banco de dados do IBGE Mapas e ao portal Datageo possibilitaram acessar bases cartográficas, ou seja, malhas digitais constituídas por arquivos vetoriais no formato SHP -- vinculados a esses bancos de dados --, com as referidas divisões dos municípios e dos setores censitários (estes últimos divididos em setores urbanos e rurais), permitindo a espacialização dos dados.

Utilizamos uma variedade de bancos de dados para complementação das informações, como Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), que produz análises estatísticas socioeconômicas e demográficas, o Atlas de

Desenvolvimento, para obter informações como o IDHM, além de livros e artigos acadêmicos citados nas referências.

Todas essas bases de dados forneceram as informações necessárias para construção de uma análise das dinâmicas do ordenamento territorial, do vetor de expansão urbana via condomínios fechados, das concentrações de investimentos e capacidade para diversificar a base produtiva e os serviços oferecidos dentro de uma dinâmica local/regional, ou seja, nos forneceram recursos que subsidiaram a realização de uma interpretação sobre as fragilidades e potencialidades das atividades econômicas e da base territorial do município de Vinhedo.

O contexto e o diagnóstico nos permitiram compreender a trajetória do município e de suas dinâmicas territoriais até o momento atual, em que identificamos uma problemática central relacionada ao seu último ciclo processual denominado aqui condominialização. O conceito de condominialização é usado para se referir ao processo de expansão urbana no qual os condomínios fechados representam um vetor de crescimento, assumindo um protagonismo no mercado de produção habitacional em Vinhedo, direcionado a um público de média e alta renda.

## **2.2 Visita de Campo**

Neste processo, a visita de campo foi essencial para corroborar os dados e informações levantados por contexto e diagnóstico. Nela foi estabelecido um roteiro em que foi possível conhecer o perfil territorial do município a partir da perspectiva de diversos atores sociais que compõem o tecido social de Vinhedo. O roteiro da visita de campo se encontra na figura 1 e foi composto pelas seguintes etapas:

O ponto 1 foi nosso ponto de partida da visita de campo. Nos encontramos no Parque Jayme Ferragut, onde acontece a tradicional festa da uva, e realizamos uma roda de conversa sobre a formação de Vinhedo, sua trajetória e a questão

da condominialização com o vereador do município Rodrigo Paixão e outros membros da administração municipal.

O ponto 2 foi o Condomínio Marambaia, primeiro condomínio de Vinhedo, onde realizamos uma visita guiada pelo prefeito do condomínio, que forneceu informações sobre a organização e funcionamento do condomínio, relatou os problemas enfrentados, como o assoreamento dos lagos, por exemplo, e falou também sobre as relações dos condomínios com o município.

O ponto 3 foi onde se localiza a fazenda e Adega da Família Ferragut. Realizamos ali uma visita guiada pelo estabelecimento de beneficiamento da uva na produção de vinho, suco e geléia. Essa visita foi essencial para compreender os desafios e as potencialidades das atividades deste setor no município e região.

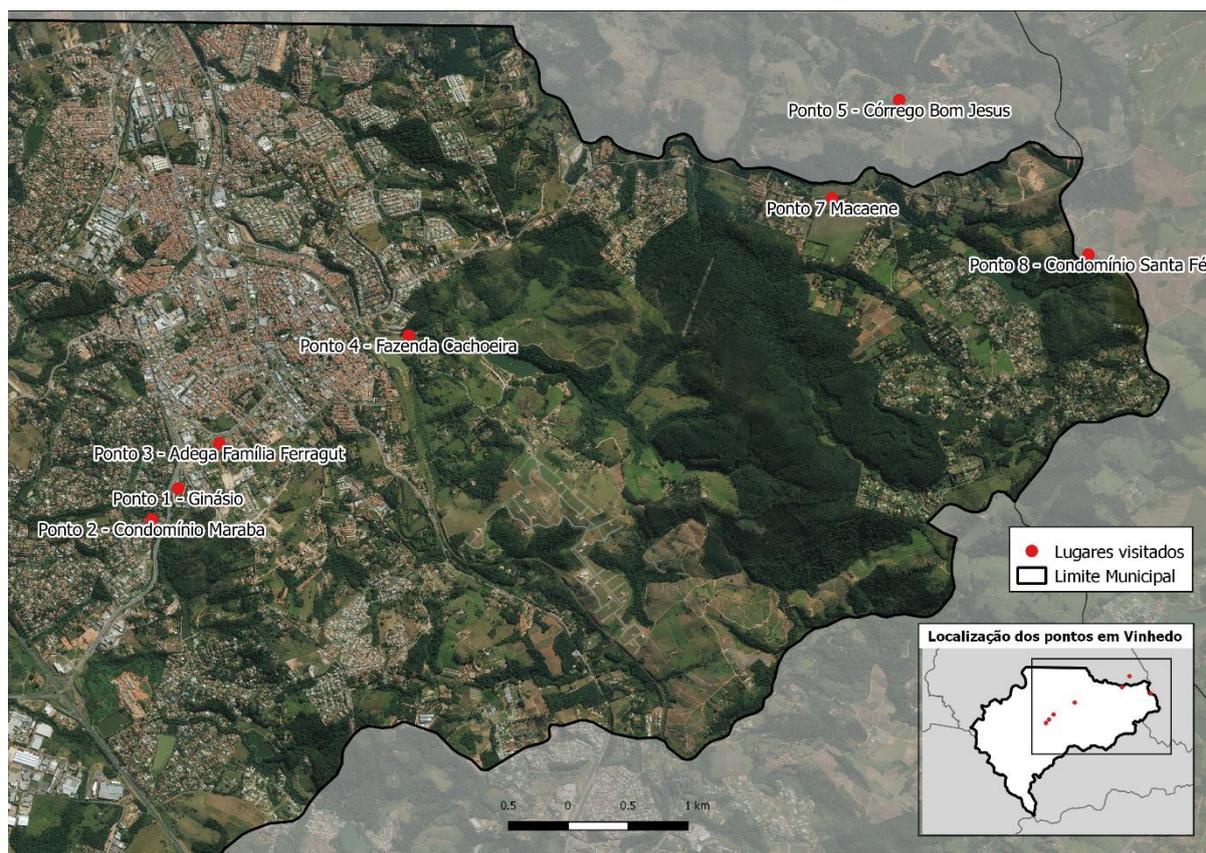


Figura 1: Lugares visitados durante o campo.  
Fonte: Autoria própria.

O ponto 4 foi realizado em duas etapas: na primeira, realizamos um passeio pelo centro municipal, onde foi possível observar a dinâmica do comércio local e a antiga Estação Ferroviária que corta Vinhedo. Depois, seguimos para uma parada na Fazenda Cachoeira, que representa um importante marco do patrimônio histórico cultural do município, além de um fragmento considerável de vegetação remanescente. Fomos recebidos por dois membros do movimento social Parque Fazenda Cachoeira, que nos introduziram à problemática jurídica envolvendo a fazenda e a luta frente ao poder público e ao setor privado para converter a área em parque ao invés de condomínio.

O ponto 5 foi o trecho percorrido da Fazenda Cachoeira, passando por uma área rural de Vinhedo, até o córrego Bom Jesus, que marca o limite municipal. Neste percurso fomos conduzidos por um experiente biólogo local, que falou sobre a importância hídrica da região e suas características principais.

O ponto 6 foi o Sítio Macaene, onde pudemos conhecer um pequeno produtor rural, que baseia sua produção numa lógica holística, adaptada às limitações e potencialidades da fauna e da flora, com plantio orientado pelos ciclos lunares e se valendo da cooperação com abelhas, por exemplo, para contribuir na fertilização do solo. Este ponto foi importante para compreender as potencialidades da produção agrícola em pequena escala no município, as dificuldades enfrentadas pelos produtores rurais em relação a produção e distribuição, além de ressaltar a nova dinâmica da composição das rendas familiares com destaque para a pluriatividade das famílias.

O ponto 7 foi a última parada do roteiro, em que visitamos o Condomínio Santa-Fé, localizado na zona rural de Vinhedo. Lá realizamos uma roda de conversa com um dos condôminos, que nos forneceu informações sobre a dinâmica dos moradores do condomínio com a cidade, os fluxos entre Vinhedo/São Paulo e Vinhedo/Campinas, além da problemática da condominialização excessiva.

### **2.3 Nós Críticos**

A partir dos elementos fornecidos no Contexto, evidenciados no Diagnóstico e confirmados durante a visita de campo, elencamos os *nós críticos*, ou seja, os pontos cruciais que necessitam de intervenção para que o desenvolvimento territorial do município se direcione para superar os principais desafios identificados na síntese.

Para identificação dos nós críticos utilizamos a metodologia de Planejamento Estratégico Situacional, conhecida como *árvore de problemas*, que consiste na sistematização e hierarquização dos problemas identificados, separando-os de acordo com sua relação de causa ou consequência. Os nós críticos identificados foram aqueles que apresentaram uma relação de causa com a problemática central observada pelas sínteses do contexto e diagnóstico. Eles serão o objeto de intervenção nas ações proposta pelo Plano de Desenvolvimento Territorial Rural de Vinhedo.

### **2.4 Exercício de Cenarização**

Em seguida, foi feito um exercício de cenarização no qual foram elaborados três cenários de desenvolvimento do município. O primeiro, Cenário Tendencial: considerando a continuidade do processo de condominialização sem nenhum tipo de intervenção com intensificação dos nós críticos; o segundo, Cenário Restritivo: agravamento das tensões, cenário em que o processo de condominialização é interrompido, mas nenhuma intervenção ocorre para solucionar os nós críticos identificados; e o terceiro, Cenário Ideal: sinergia rural-urbana em que há uma regulação restritiva em relação aos condomínios, em consonância com intervenções para solucionar os nós críticos, promovendo a integração, ao invés da sobreposição, entre o rural e o urbano. Este último cenário serviu como base das intervenções proposta pelo plano, visando explicar como projetamos o desenvolvimento de Vinhedo.

## **2.5 Diretrizes e Ações**

A última etapa de elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural de Vinhedo foi a proposição de *diretrizes*, elaboradas a partir da identificação dos nós críticos, divididas em quatro eixos temáticos: Eixo Ambiental, Eixo Econômico Produtivo, Eixo Sociocultural e Eixo Institucional. Das diretrizes de cada eixo foi proposto um conjunto de *ações* a fim de corrigir os nós críticos identificados.

### 3. CONTEXTO DO MUNICÍPIO

O município de Vinhedo está localizado na Região Metropolitana de Campinas (RMC), como podemos observar na Figura 2 abaixo. Sua área é contígua à Região Metropolitana de São Paulo e se destaca pela importância referente ao abastecimento de água dentro da própria região e da RMSP, realizado por meio de transferências da vazão dos principais mananciais da bacia do Piracicaba-Capivari-Jundiá (PCJ) para o Sistema Cantareira, fator que intensifica o estresse hídrico na região.

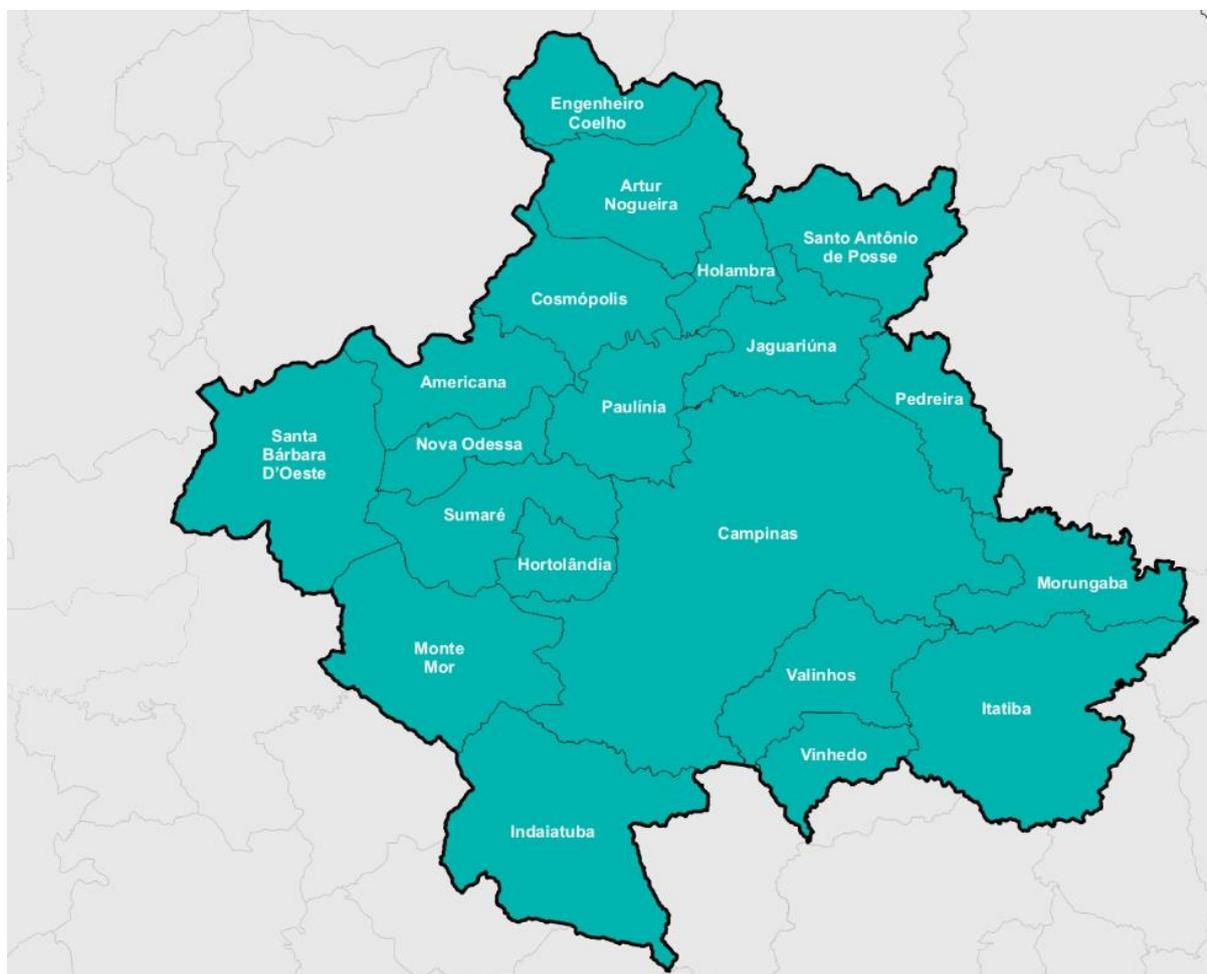


Figura 2: Região Metropolitana de Campinas.  
Fonte: Emplasa, 2019.

A proximidade com a capital paulista, apenas 79 km, posiciona a RMC em local estratégico, entre entroncamentos viários consolidados como eixos de expansão econômica, como as rodovias Anhanguera e a Bandeirantes, o que faz com que a RMC seja uma região extremamente dinâmica, tanto do ponto de vista das atividades econômicas, quanto do movimento populacional, abrigando atualmente 3,2 milhões de habitantes, de acordo com a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2018.

O cenário atual dessa região com importante relevância econômica regional e nacional em setores econômicos diversificados, aliado aos processos históricos que moldaram seu território, nos permite identificar que um fator decisivo para o desenvolvimento dessa região foi sua localização estratégica correspondente ao começo da planície do interior, onde se localizavam ótimos pontos para a agricultura, atividade que ao longo da história de Vinhedo desempenhou função essencial em seu crescimento econômico.

### **3.1 A Estrada da Boiada (caminhos indígenas)**

A origem de Vinhedo remonta às expedições dos bandeirantes e à rota de tropeiros, conhecida como 'Caminho dos Goíases', que consolidou-a como local de pouso, ou 'boca de sertão', entre o final do século XVII e início do século XVIII (Philip Kherlakian, 2012), possibilitando a formação de um povoado e posteriormente a organização do comércio e da agricultura. Porém, um fato que a historiografia geralmente omite foi o uso dos conhecimentos e caminhos indígenas pelos bandeirantes, os quais serviram para ultrapassar a região montanhosa desenhada pelas Serras da Cantareira, dos Cristais e do Japi, possibilitando a expansão em direção ao oeste do Estado e ao planalto central do território brasileiro.

Além dos caminhos criados pelos índios e aproveitados pelas Entradas e Bandeiras, os locais de pouso se estabeleceram onde antes havia aldeias indígenas, revelando-se os melhores locais para o desenvolvimento das

atividades agrícolas, o que desmistifica a ideia de local inóspito desbravado por bandeirantes, narrativa 'oficial' do surgimento do município. A agricultura de subsistência com roçados de milho foi a atividade principal desenvolvida em seu início, além da função de pouso, com impacto significativo na pecuária por estar no Caminho da Boiada.

Vinhedo possui uma área total de 81,74 Km<sup>2</sup>, o que corresponde a uma das menores extensões territoriais da Região Metropolitana de Campinas. A cidade deriva de cinco agrupamentos de sesmarias concedidas pela Capitania de São Paulo durante o século XVIII (Paixão, 2018), que tinham como intuito a capilarização da posse do território na região. Isso explica a configuração da estrutura fundiária inicial, extremamente concentrada em grandes latifúndios, cedidos pelo governo da Capitania a partir de relações de caráter pessoal, o que revela uma expressão política da ocupação territorial brasileira.

Com o declínio das expedições das Entradas e Bandeiras, o deslocamento do crescimento econômico se voltou para atividades ligadas ao Ciclo do Ouro, em Minas Gerais, causando por um breve período a estagnação da região de Vinhedo. Esta volta a ter importância no desenvolvimento da agricultura expressiva com as fazendas de cana-de-açúcar durante o Segundo Ciclo da Cana, no final do século XVIII e início do século XIX, formando na região o quadrilátero do açúcar composto pelas vilas de Mogi-Guaçu, Jundiaí, Porto Feliz e Piracicaba (Paixão, 2018), as quais tinham como mão de obra principal o uso da força de trabalho indígena.

É importante ressaltar o movimento de deslocamento do eixo econômico e político da colônia brasileira, que acontece no começo do século XIX, com a mudança da capital colonial para o Rio de Janeiro, o que faz crescer o interesse pela Capitania de São paulo. Isso fica claro pelas medidas adotadas no governo do presidente da capitania, Morgado de Mateus (Paixão, 2018, p.65), em que houve a criação de Campinas e se intensificou o controle do caminho para o

interior, consolidado por meio do encadeamento de freguesias e vilas e uma rede logística de estradas.

### **3.2 O Ciclo do Café**

Encerrado o Segundo Ciclo da Cana, em meados do século XIX, o plantio de café começa a se ampliar pelas terras paulistas. Em um primeiro momento, próximo ao Rio de Janeiro, pelo Vale do Paraíba, mas que não demoraria a alcançar a capital de São Paulo e seus entornos, como Campinas e Jundiaí. Essa região, em razão de seus cafezais novos e muito produtivos, rapidamente adquiriu protagonismo na economia cafeeira paulista, trazendo consigo um marco no desenvolvimento territorial com a construção das ferrovias (Philip Kherlakian, 2012), voltadas para o escoamento da produção até o Porto de Santos.

Em 1850, duas medidas jurídicas promulgadas após a proclamação da independência do Brasil em 1822 têm impacto significativo nos rumos do desenvolvimento econômico em seu território. Uma delas foi a Lei Eusébio de Queiroz, que proibia o tráfico negreiro, que a rigor ainda seria praticado pelos fazendeiros, porém com aumento significativo no preço de comercialização dos escravos, o que resultou na política de imigração de colonos europeus para suprir a demanda por mão de obra nas fazendas de café e foi uma forma de 'embranquecimento' da população brasileira. A outra foi a Lei de Terras, a qual instituiu a propriedade privada e bloqueia o acesso à terra por meio da compra. Foi neste período que surgiram as principais fazendas do território que corresponde hoje a Vinhedo, como as fazendas Monte Alegre, Cachoeira e Capela (Paixão, 2018), por exemplo.

O ciclo do café é portanto um marco no processo de crescimento e transformação dessa região. A consolidação da economia cafeeira paulista ampliou as funções urbanas da capital da Capitania, com aumento das atividades comerciais para atender a demanda dos fazendeiros, e de maneira muito notável a vinda dos imigrantes europeus contribuiu não só para trabalhar nas lavouras

de café, mas também para ampliar a especialização do trabalho com a chegada de artífices, engenheiros e técnicos entre outros.

A crise do café, que culmina em 1929, foi uma combinação de fatores desfavoráveis, como o aumento da produção superior à demanda de exportação, queda dos preços, esgotamento dos solos, crise econômica mundial, além da gripe espanhola, que assolou a região de Campinas e Jundiaí (Paixão, 2018), e seria responsável por uma mudança significativa na estrutura fundiária de Vinhedo e no modo de produção agrícola intrinsecamente.

Todos estes fatores desfavoráveis que colaboraram para o fim do Ciclo do Café tiveram enorme impacto sobre a valorização do preço da terra, aliado a isto, esse momento significou um processo de mudança da base produtiva orientando um processo de industrialização. Esse movimento de transição só foi possível por causa do acúmulo de capital proporcionado pelo ciclo anterior; levou os fazendeiros a abandonarem suas residências rurais e venderem suas terras a empregados e meeiros (Philip Kherlakian, 2012), uma vez que as novas atividades comerciais e financeiras ligadas à industrialização se deslocaram para um ambiente notadamente urbano, concentrado especialmente em São Paulo.

### **3.3 O Ciclo da Fruticultura**

A desconcentração fundiária com conseqüentemente aumento dos minifúndios em Vinhedo, os quais foram adquiridos principalmente por colonos europeus, de origem italiana, espanhola, alemã e suíça, resultaram no emprego de novas técnicas que favoreceram a consolidação de uma agricultura de fruticultura, com destaque para viticultura. A uva já era cultivada na região, mas sem grande relevância até 1930 (Philip Kherlakian, 2012), porém a fragmentação das terras impulsionou a diversificação das atividades, não só agrícolas com o plantio de frutas, mas também do comércio, da indústria, especialmente a têxtil, e do mercado imobiliário.

Durante o Ciclo da Fruticultura, o município novamente se favoreceu da localização geográfica próxima à capital paulista, a qual atendia a demanda da produção de uvas, produto perecível que exigia rápida comercialização em curtas distâncias. A cultura de consumo dos imigrantes fomentou um mercado próspero de consumo dessa produção.

Em 1948, o município de Vinhedo, que até então pertencia a Jundiaí, cuja extensão ultrapassa a atual região mogiana e os limites do território de São Paulo, iniciou seu processo emancipatório via plebiscito, consolidado em 1949 pela posse de um governo local (Paixão, 2018). Novamente é preciso destacar a importância dos imigrantes neste processo de independência econômica e administrativa na história do município.

O desenvolvimento da ocupação do município de Vinhedo ocorreu concomitantemente aos grandes ciclos econômicos brasileiros, e alcançou relativa autonomia por meio de seu último ciclo, graças às condições locais de transformação da estrutura fundiária resultantes do fim do Ciclo do Café e da contribuição das técnicas e da cultura herdadas da imigração de colonos europeus. Na década de 1960, porém, dá-se o início da queda dos preços da produção de frutas, causando o declínio da atividade em 1970 pela saturação do mercado, pela política de incentivo à agroindústria e por um processo de mudança no padrão do uso do solo.

### **3.4 O processo de Condominialização**

No decorrer do século XX, houve uma intensificação do processo de fragmentação na estrutura fundiária de Vinhedo. A subdivisão das terras pela transferência de posse por herdeiros, com significativa redução dos tamanhos das propriedades, resultaram na diminuição da capacidade produtiva das unidades agrícolas (Philip Kherlakian, 2012), as quais começaram a ser vendidas a terceiros, resultando na formação de novos loteamentos, os quais formaram a

maioria dos bairros atuais da cidade, sítios e chácaras de veraneio e posteriormente possibilitaram a criação de condomínios fechados.

O crescimento dos condomínios fechados se deu em grande medida pelo atrativo da localização de Vinhedo aliado ao esgotamento do padrão de urbanização das grandes cidades do entorno, especialmente de São Paulo, o que viria a impactar definitivamente a vocação do município quanto a distribuição do uso do solo, causando aumento da pressão sobre as áreas rurais. Esta problemática central constitui atualmente fonte de um embate entre o poder público, o setor privado, especialmente o mercado imobiliário, e a sociedade civil acerca do padrão de ocupação do território e de crescimento da cidade.

Nesse sentido, a terra não pode ser vista apenas como um fator econômico, mas também como um valor simbólico importante, sendo um meio a partir do qual as pessoas se relacionam, constroem suas visões de mundo, suas crenças, etc (Paoliello, 1998: 17, apud Pires). A função de uso que as propriedades desempenham na configuração e no desenvolvimento das atividades do território e as transformações desses usos e atividades ao longo do tempo, por consequência de mudanças econômicas e sociais, reduziram o desempenho dos projetos de produção individuais, fazendo com que as práticas de partilha fundiária em Vinhedo se desdobrassem, a longo prazo, em uma progressiva fragmentação do patrimônio familiar original, ocasionando a saída das pessoas das atividades agrícolas e favorecendo a venda a terceiros.

Na década de 1970, o processo de industrialização se intensifica na região num movimento das indústrias rumo ao interior, concomitantemente a um processo de metropolização. Isso fez crescer a pujança e diversificação do seu parque industrial, impulsionando a dinâmica das economias locais. Isso demonstrou novamente a importância estratégica da localização do município de Vinhedo, o qual já praticava uma política de incentivos fiscais desde sua emancipação para desenvolver o parque industrial do município, que contava

com três grandes indústrias já estabelecidas (Cerâmica Jatobá, Tecelagem Storani e Atlas), além de outras 20 indústrias de pequeno porte.

Foi neste cenário que o município reorientou seu padrão de ocupação ao desenvolver uma política de conversão de áreas rurais em urbana, abrindo espaço para o estabelecimento dos loteamentos fechados que atraíram os investimentos do setor imobiliário, remodelando a forma de ocupação territorial em Vinhedo. Portanto, as transformações ocorridas nas últimas décadas no município representam um projeto de desenvolvimento no qual o poder público desempenhou um papel fundamental, por meio de modificações nos marcos regulatórios que favoreceram a proliferação dos loteamentos fechados.

O processo de condominialização ocorreu em duas fases. Em um primeiro momento, na década de 1970, o atrativo de Vinhedo para os moradores da capital paulista sinalizava uma busca por um ambiente ameno e maior contato com a natureza, o que impulsionou o setor de segundas casas por meio da venda de chácaras de recreio, usadas principalmente durante os finais de semana.

Já na década de 1990, o aumento dos condomínios fechados demonstra um movimento populacional mais definitivo de ocupação residencial fixa, sendo o fator atrativo mais significativo a busca por segurança contra a violência urbana. Esse discurso pela busca da segurança se coaduna com a infraestrutura de isolamento em relação ao 'lado de fora' imposta pelos condomínios fechados.

Essas transformações acarretaram no aumento da segregação socioespacial. De acordo com Pires (2004), no relato feito em sua pesquisa, os proprietários dos loteamentos se mobilizaram a fim de doar terrenos à prefeitura, com a intenção de deslocar os moradores de baixa renda, "pessoal da favela", para longe dos condomínios, sendo removidos e enviados para locais específicos. Com a possibilidade de eliminar as habitações precárias do entorno, potencializou-se a valorização dos loteamentos. Dessa forma, a parcela mais pobre da população tem seu lugar na zona Oeste de Vinhedo, no bairro Capela,

próximo ao distrito industrial. A zona Leste ficou destinada aos condomínios e a Sul à agricultura. Ao andar por Vinhedo nota-se uma fragmentação do município e a impressão de que existem duas cidades dentro do mesmo limite municipal, a dos condomínios de alto padrão cercados e uma cidade isolada *do lado de fora* dos condomínios.

Também é possível observar uma restrição das múltiplas funções desse território, uma vez que o uso, atualmente, é majoritariamente residencial, em decorrência da condominialização que está tendencialmente reduzindo as áreas rurais e suas múltiplas funções, tanto como espaço de produção, quanto de turismo, lazer, serviços ecossistêmicos e convívio dos moradores. Essa problemática se desdobra em uma pressão sobre as áreas de vegetação remanescente, aumento gradativo do estresse hídrico na região.

Hoje, Vinhedo encontra-se em um impasse. Há uma contínua pressão do setor imobiliário para que a condominialização continue avançando, mas com o aumento da exigência sobre a infraestrutura, as áreas verdes e suas funções ecossistêmicas geraram um cenário de esgotamento do perfil de ocupação que a cidade vinha promovendo, inclusive para os moradores dos próprios condomínios já estabelecidos.

Esse embate está mais recentemente presente no debate sobre a revisão do Plano Diretor (2007), que buscava reorientar a lógica de expansão urbana via condominialização até então em vigor na dinâmica municipal. O PD de 2007 está em processo de revisão desde de 2017, num entrave político sobre o papel que a cidade deverá desempenhar na regulação do uso do solo e mais especificamente sobre como isso afetará a continuidade de desenvolvimento que vinha sendo o modelo até então.

### **3.5 Síntese do contexto**

As transformações na dinâmica territorial do município de Vinhedo estão diretamente vinculadas aos seus ciclos econômicos, como o Ciclo do Café e o Ciclo

da Fruticultura, que foram modificando a vocação do município, suas relações sociais, a estrutura fundiária e conseqüentemente o padrão de ocupação. O último Ciclo da trajetória do município marcado pelo processo de condominialização resultou de uma combinação de fatores, como a queda da produção agrícola e a conseqüente fragmentação fundiária, a ação do poder público ao converter áreas rurais em urbanas e o esgotamento do padrão de urbanização de cidades do entorno, como São Paulo. Essa conjunção de fatores culminou posteriormente na atração de uma parcela significativa da classe média e alta paulista em busca de amenidades e segurança.

A expansão urbana, marcada pela proliferação dos loteamentos fechados, que se tornaram um vetor do crescimento em Vinhedo, foi impulsionada pela conversão de áreas rurais em urbanas. Esse processo de condominialização reconfigurou o território do município, acentuando a segregação socioespacial, o uso residencial do solo e acarretou em pressões sobre o rural em relação à diversificação das atividades e da conservação ambiental.

Para compreender as causas e conseqüências do processo de condominialização em Vinhedo é preciso identificar os pontos cruciais que desencadearam este último ciclo de crescimento. O planejamento nesse sentido desempenha uma função fundamental ao fornecer os instrumentos necessários para compreender e diagnosticar as transformações das dinâmicas do território.

## **4. DIAGNÓSTICO**

O Diagnóstico do município foi dividido em quatro eixos norteadores: (a) Condições ambientais; (b) Estrutura social; (c) Ativos econômicos e relações produtivas; e (d) Relações institucionais, que serão apresentados nas seguintes subseções.

### **4.1 Condições ambientais**

As características ambientais de Vinhedo estão entre os principais fatores que atraíram os primeiros condomínios na década de 60. Os moradores desses condomínios buscavam a tranquilidade de um município fora da Região Metropolitana de São Paulo - mas com rápido acesso à capital paulista - com um clima ameno e um convívio com a natureza mais aproximado.

Segundo a classificação de Köppen, Vinhedo possui um clima temperado com verão ameno (Cfb), caracterizado por chuvas uniformemente distribuídas ao longo do ano, sem a presença de uma estação seca e com a temperatura média do mês mais quente abaixo dos 22°C, que proporciona a Vinhedo uma característica de clima semelhante à da Região do Sul do Brasil. A pluviosidade média anual é de 1294 mm e mesmo em de agosto (o mês mais seco), a pluviosidade não é considerada baixa (27 mm). Pela Figura 3, é possível perceber que o mês de janeiro é o mais quente, com temperatura média de 21°C e precipitação próxima a 220mm. Por sua vez, julho corresponde ao mês mais frio, com temperatura média de 15° e precipitação em torno de 27mm. Além disso, a presença das áreas verdes no município ajudam a estabilizar o microclima de forma mais amena, aumentando a umidade do ar.

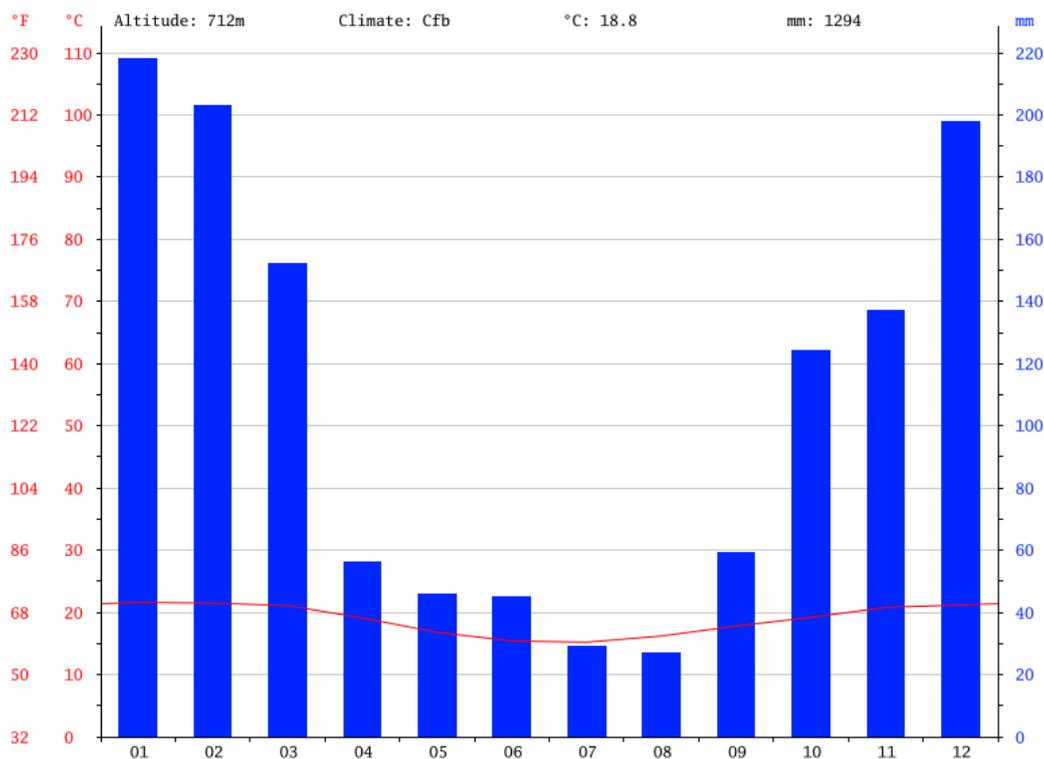


Figura 3: Temperaturas e precipitações médias de Vinhedo.

Fonte: Climate Data Org, 2019.

O município está localizado na porção do território paulista classificada geomorfologicamente como Planalto de Jundiaí, caracterizado pela presença de colinas e morros, pela alta densidade de drenagem e áreas sujeitas a processos erosivos agressivos. O município é drenado por diversos córregos que são afluentes dos dois principais rios: o Rio Atibaia ao norte e o Rio Capivari ao sul. Essas duas bacias são formadas principalmente por rochas metamórficas (gnaiesses) e ígneas (granitos), sobre os quais ocorrem rochas sedimentares e aluviais depositados nas planícies alveolares (Gonçalves Júnior, 2015).

Essas rochas vão amparar a presença de pequenas colinas e morrotes no centro do município; morrotes ao oeste; morrotes e morros a leste; e planícies fluviais nas linhas de drenagem. O ponto mais baixo do município está na cota 628 metros, na parte sul do município, e a mais alta está na cota 990 metros, localizada na região norte e nordeste, com uma diferença de elevação de 362

metros. A grande quantidade de encostas e vales em Vinhedo dificulta o cultivo de lavouras de colheita mecanizáveis e favorece o plantio de culturas de manejo manual, como exemplo, a uva que teve um papel importante na história do município.

A Figura 4 apresenta a característica do relevo de Vinhedo, juntamente com a rede de drenagem e o viário. É possível perceber que a Estrada da Boiada é o interflúvio - linha que divide duas bacias hidrográficas - entre o Rio Capivari e o Rio Atibaia.

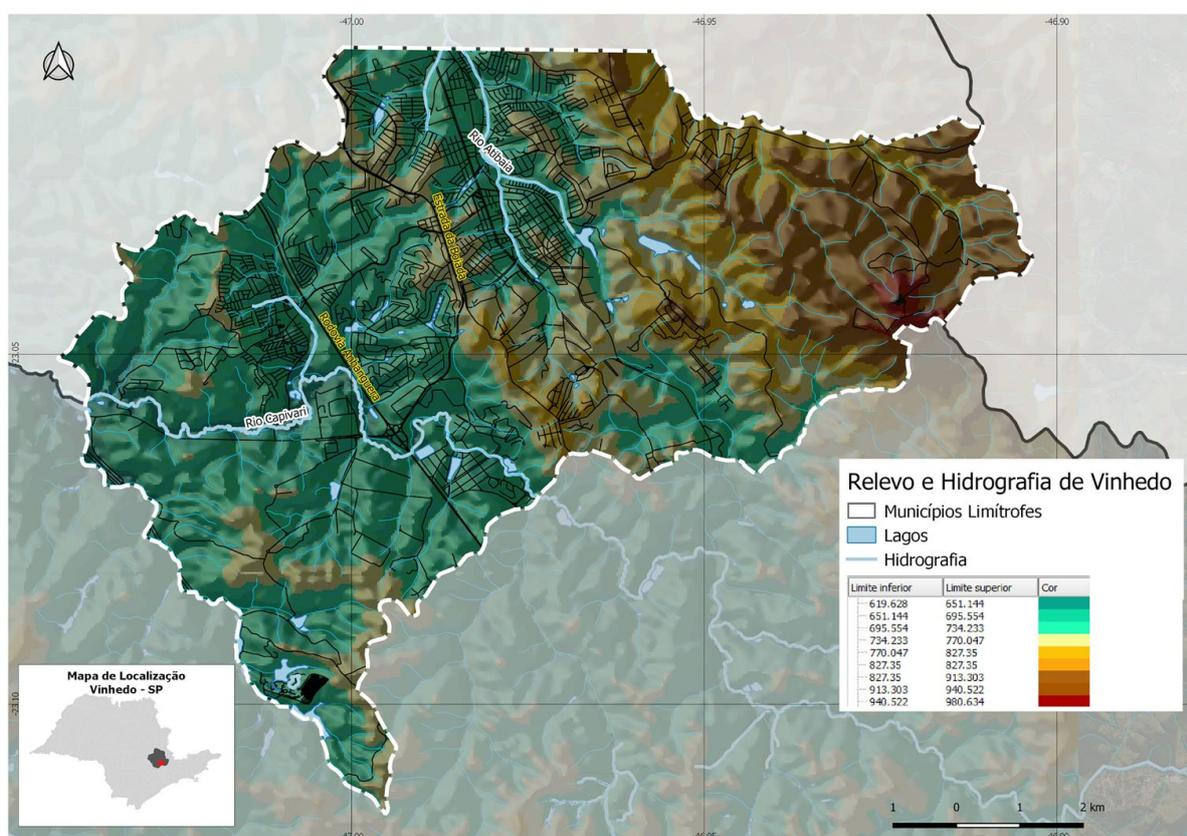


Figura 4: Relevo e rede hidrográfica de Vinhedo.  
Elaboração: Autoria própria. Fonte: Datageo.

Conforme pode ser visto pela Figura 5, a região é composta por Argissolos Vermelho-Amarelos. Este tipo solo tem origem mineral e possui uma nítida diferenciação entre as camadas, com aumento abrupto nos teores de argila em

profundidade e pouca coesão em sua superfície, apresentando uma elevada susceptibilidade à erosão.

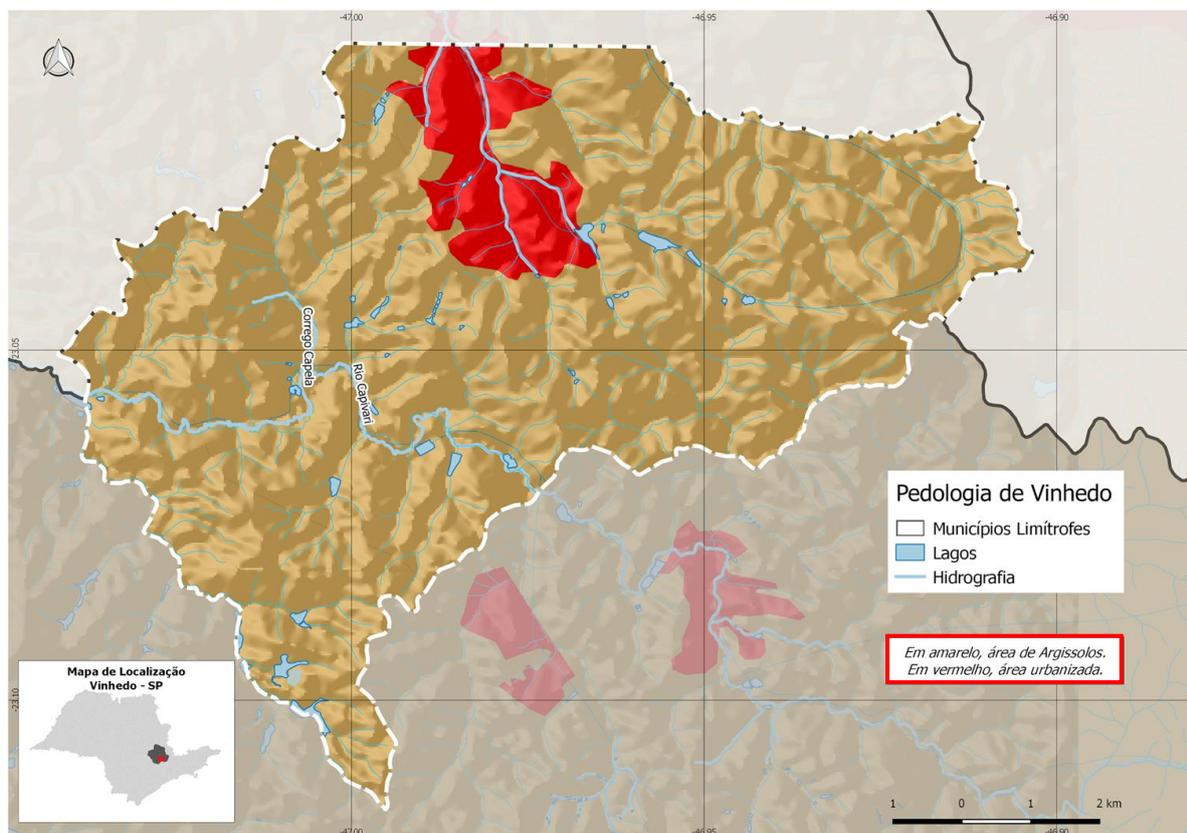


Figura 5: Pedologia Vinhedo.  
Elaboração: Autoria própria. Fonte: Datageo.

Todos os rios do município são de Classe 2 pela Resolução CONAMA 357 (alterada parcialmente pela Resolução 410/2009 e 430/2011) - que permitiria o uso da água para abastecimento público após tratamento convencional, além do uso para irrigação, recreação, pesca e proteção às comunidades aquáticas. Mas apesar da boa *qualidade* da água, no que se refere à *quantidade*, Vinhedo nos últimos anos tem passado por diversas crises no sistema de abastecimento público. Desde 2013, o município já decretava um regime de racionamento e no auge da crise hídrica entre 2014 e 2015, quando toda Região Metropolitana de Campinas passou por racionamento de água, Vinhedo chegou a ter o

abastecimento parado por até 10 horas durante o mesmo dia em alguns bairros. A principal fonte de água do município é o Rio Capivari, responsável por 80% do abastecimento de água. Em 2014, além do abastecimento proveniente pelo Rio Capivari, a cidade já possuía 3 grandes represas para armazenamento (João Gasparini, Represa II e Represa III), contava com mais 36 pequenos reservatório e 2 pontos de captação particulares (Jornal EPTV, 2014).

Apesar dos rios serem de Classe 2 pela Resolução CONAMA 357, tem crescido a percepção dos moradores e da prefeitura sobre a quantidade de rios e lagos com risco de assoreamento no município. Desde a crise hídrica iniciada em 2013, Vinhedo tem investido em obras de desassoreamento de córregos e recuperação de topos de morros para evitar a erosão das encostas e diminuir o assoreamento (IAC, 2019).

Embora Vinhedo esteja localizado inteiramente sobre um o Aquífero Pré-Cambriano (também chamado de aquífero cristalino), praticamente impermeável e de baixa produção de água, após a crise hídrica acredita-se que o número de poços perfurados como um todo aumentou, mas não se sabe ao certo a totalidade. Vinhedo faz parte da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos 5, correspondente pelas bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, mas os recursos hídricos que compõem a unidade não se encontram em sua totalidade para uso nessa bacia, pois uma parcela substancial da água é transferida ao Sistema Cantareira, que abastece a Região Metropolitana de São Paulo (SIGRH, 2019).

Em relação à vegetação nativa em Vinhedo, essas áreas são classificadas como Floresta Ombrófila Densa e pequenos fragmentos de Floresta Estacional Semidecidual, ambas do bioma Mata Atlântica, correspondendo a 33,17 km<sup>2</sup> - 35% em relação ao território do município (Alto Uruguai, 2017). Desde a década de 60 o município vêm diminuindo a sua área permeável (Figura 6) - correspondente às gramíneas, calçada ecológicas, pastagens, áreas reflorestadas, silvicultura e

lavouras em geral - devido ao crescimento da área impermeabilizada - ruas asfaltadas, praças com cimento e concreto, construções no geral.

Um dos motivos para a queda na área Permeabilizada é que os empreendimentos residenciais horizontais até a década de 90 possuíam uma quantidade maior de cobertura arbórea com maior área permeável em relação aos condomínios construídos pós-década de 90 - é importante destacar que não necessariamente a arborização viária e dos parques é composta por árvores nativas. Um outro motivo para diminuição das áreas permeáveis, é o crescimento das áreas urbanizada e adensadas da região central e em bairros como o Capela. A concentração da área permeável está localizada principalmente na porção norte-nordeste do município, correspondendo com as áreas de maior altitude e declive.

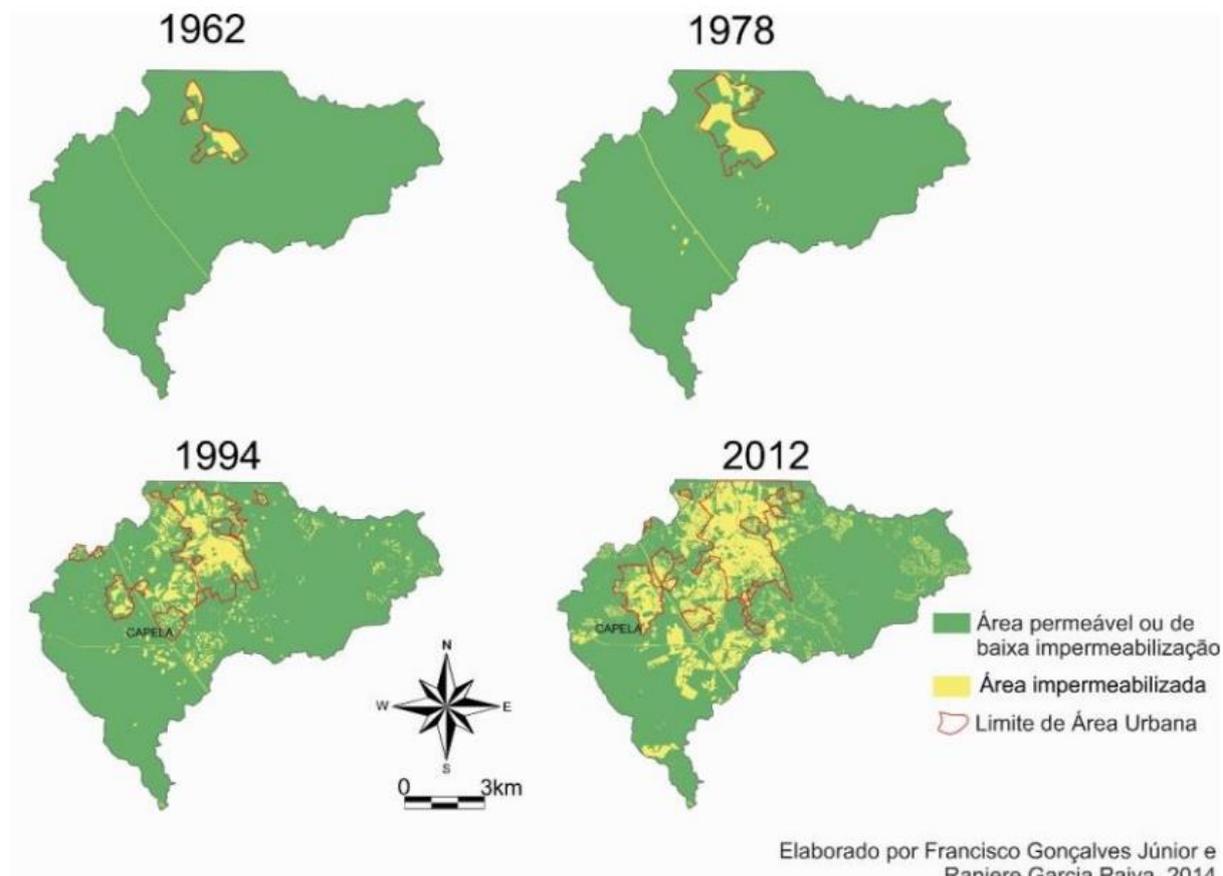


Figura 6: Aumento da área impermeabilizada em Vinhedo.  
Fonte: Gonçalves Júnior e Paiva, 2014.

Um ponto a ser considerado sobre as áreas verdes é a baixa quantidade de área vegetada dotada de infraestrutura para uso coletivo, existentes apenas nos grandes condomínios horizontais que possuem represas, como no caso dos Condomínios Marambaia, Vista Alegre, São Joaquim, Chácaras do Lago e Vale da Santa Fé. Em Vinhedo, a entrada por não moradores desses condomínios para usufruto das áreas verdes que possuem infraestrutura não é livre, existindo uma privação e desqualificação dos bens públicos de uso comum do povo (Gonçalves Júnior, 2015).

#### *4.1.1 Síntese das condições ambientais*

Em síntese, o que podemos concluir é que a mudança de uso do solo das áreas rurais e a crescente expansão dos condomínios horizontais e loteamentos fechados, têm causado o desmatamento das áreas de encostas e diminuído as áreas permeáveis. Esse vetor de mudança de uso do solo, aliado ao relevo constituído por morros e um solo constituído por argissolos, têm como consequência o aumento do assoreamento dos córregos, lagos e rios de Vinhedo, complicando o abastecimento público da cidade. Não o bastante, o município está localizado sob o aquífero cristalino de difícil produção de água e faz parte da UGRHI 5 que destina parte significativa de sua disposição hídrica à RMSP, o que intensifica o estresse hídrico sofrido por Vinhedo.

## 4.2 Estrutura social

### 4.2.1. Demografia

Nos últimos 60 anos Vinhedo foi palco de fortes transformações em relação ao tamanho populacional, local onde se vive e sua base econômica. É um município do século XX, mas com um longo histórico de ocupação. Nas últimas décadas, o município apresentou um alto crescimento demográfico graças a correntes migratórias que, no princípio, eram dadas por uma população de baixa renda, vindas do Estado do Paraná, norte do Estado de São Paulo e de Estados da Região Nordeste do Brasil, atraídos pelos empregos criados durante o processo de industrialização da região. Já a partir de 1980, esse movimento foi constituído sobretudo por uma população de classe média e alta, oriundas da capital e municípios da Grande São Paulo, bem como por estrangeiros vinculados à administração das indústrias multinacionais recém instaladas no parque industrial, atraídos pela expansão de condomínios e chácaras com proximidade aos grandes centros urbanos.

Pela Tabela 1, pode-se observar que nos anos 50 a população era de 8.525 habitantes e após 50 anos passa a ter quase 50 mil, ou seja, houve um acréscimo de cerca de seis vezes e meia. Para ter uma dimensão melhor deste crescimento, nota-se que a população de Campinas, considerando o período de 1970 a 2000 cresceu duas vezes e meia, a Região Metropolitana de Campinas 3,4 vezes e do Estado de São Paulo cerca de duas vezes. Dessa forma, nota-se que Vinhedo teve um crescimento significativo em relação a Região Metropolitana na qual está inserida e o Estado de São Paulo.

Na década de 60, cerca de 2/3 da população vivia na zona urbana e 1/3 na rural. Meio século depois, o número de habitantes na área urbana passa a equivaler a 97,8% (Jornal Folha de Vinhedo, apud Pires).

Em relação a população urbana, em 2000, havia 46.174 habitantes. Esse número subiu para 61.612 em 2010, isso corresponde a um aumento de

aproximadamente 33%. Ao falar em população rural, em 2000 esse número correspondia a 1.041 e em 2010 a 1.999, isto é, em termos absolutos, o crescimento foi pequeno em um período de 10 anos.

	1970	1980	1991	2000
Vinhedo	12.338	21.647	33.612	47.215
Região Metropolitana de Campinas (RCM)	680.826	1.276.755	1.866.025	2.345.322
Estado de São Paulo	17.771.948	25.040.712	31.588.925	36.969.476

Tabela 1: Evolução da População em 1970, 1980, 1991 e 2000.

Fonte: Fundação IBGE, Censos Demográficos de 1970 a 2000, apud Pires, 2004.

Na Região Metropolitana de Campinas, enquanto a população era de 2.338.148 habitantes em 2000, em 2010 passou a 2.797.137. A população urbana passou de 2.269.105 para 2.725.615, totalizando um aumento de aproximadamente 20%, enquanto a população rural que anteriormente somava 69.043 habitantes, em 2010 passou a 71.522, representando 3,6 %.

Desde 1970 a população do município continuou a crescer significativamente, possuindo números mais expressivos do que a Região Metropolitana de Campinas, mostrando que o atrativo proposto desde sua emancipação vem sendo cumprido. A população urbana foi ganhando um forte destaque nas últimas décadas, passando a ser a parte majoritária do município.

Para além do crescimento populacional é necessário analisar como este se configurou, levando em conta a população imigrante, que é uma parcela significativa do município. Como aponta Pires (2004), do total populacional de Vinhedo em 2000, 17.536 (37,1%) habitantes nunca residiram em outro município.

	Habitantes	%
1996 - 2000 (Gestão Milton Serafin)	9.317	31,4
1992 - 1995 (Gestão Jonas Ferragut)	4.634	15,6
1988 - 1991 (Gestão José Gasparini)	4.066	13,7
1983 - 1987 (Gestão Jonas Ferragut)	3.146	10,6
1978 - 1982 (Gestão Jose Gasparini)	3.506	11,8
Antes de 1977	501	16,8
<b>Total</b>	<b>29.679</b>	<b>100</b>

Tabela 2: Distribuição dos moradores de Vinhedo, os quais já residiram em outro município.  
Fonte: Fundação IBGE, Censos Demográfico 2000, apud Pires, 2004.

Dessa forma, temos 29.679 (62,9%) que são originários de Vinhedo, mas que foram para o município em algum momento, isto é, são moradores não-naturais.

Para salientar a importância do poder público, 83,2% dos moradores que residiam em outros municípios chegaram a cidade após 1977, isto é, após a gestão de José Gaparini, que contribuiu para o processo de atração de moradores. Antes desse período, esse contingente representava apenas 16,8% dos moradores.

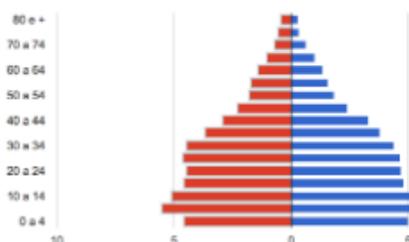
Como se pode observar na Tabela 3, os moradores oriundos do estado de São Paulo representam o grupo mais significativo que foi residir no município de Vinhedo após 1995, representando 76,3%. Já na Região Metropolitana de Campinas, esse número é de 67,5%. Em relação aos municípios próximos a Vinhedo, como Valinhos, Louveira, Jundiaí, Campinas e Indaiatuba, estes são responsáveis por 20% dos que vieram ao município entre 1995 e 2000. Dessa forma, há dois padrões ocorrendo: o deslocamento de indivíduos da capital e outros estados e também dentro da própria região, que ganha uma dinâmica própria nesses termos.

	Habitantes	%	% Valida
São Paulo	6.010	12,7	76,3
Minas Gerais	436	0,9	5,5
Paraná	331	0,7	4,2
Estados do Nordeste	766	1,6	9,7
Outros	329	0,7	4,2
Total	7.872	16,7	100
Não se aplica	39.343	83,3	
Total	47.215	100	

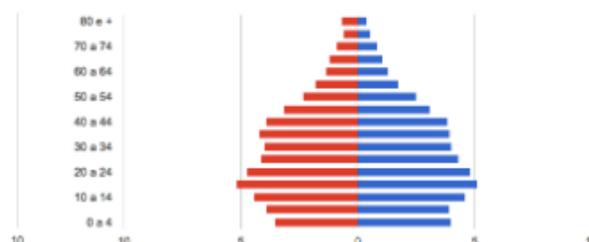
Tabela 3: Estados dos que residiam, em 31 de julho de 1995, em outro município.  
 Fonte: Fundação IBGE, Censos Demográfico 2000, apud Pires, 2004.

Uma análise da estrutura etária permite inferir que as taxas de natalidade vem caindo levemente ao longo dos anos, enquanto a população vem suavemente envelhecendo, mas a parte majoritária da população ainda se encontra na faixa dos 20 a 35 anos. Na figura a seguir (Figura 7) pode-se observar a população distribuída por faixa etária e por sexo nos anos de 1990, 2000 e 2010. Enquanto em 1991 a população com menos de 15 anos correspondia a 30,46%, em 2000 esse número representava 24,17%, já em 2010 caiu para 19,87%, o que revela uma diminuição da população infantil e adolescente.

**Pirâmide Etária - Vinhedo**  
Distribuição por sexo, segundo os grupos de idade - 1991



**Pirâmide Etária - Vinhedo**  
Distribuição por sexo, segundo os grupos de idade - 2000



**Pirâmide Etária - Vinhedo**  
Distribuição por sexo, segundo os grupos de idade - 2010

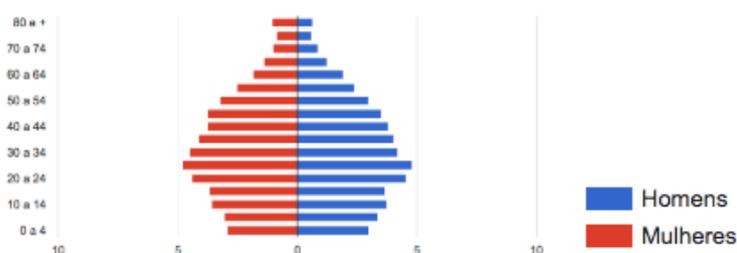


Figura 7: Pirâmides etárias de Vinhedo entre 1991 e 2010.  
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010.

A população entre 15 e 65 anos cresceu ao longo do período analisado, passando de 64,59%, 69,63% e 72,45%, respectivamente, o que pode ter origem na chegada de um grande contingente populacional nos últimos anos. Já a população com mais de 65 anos também vem crescendo. Em 1990, esse número era de 4,95%, seguido por 6,20% em 2000 e 7,68% em 2010, fator possivelmente decorrente do envelhecimento natural e aumento da expectativa de vida. Se constata também a diminuição da taxa de fecundidade total, o que explica a queda do número de pessoas enquadradas nas faixas etárias mais baixas.

#### 4.2.2. Educação

Segundo a Sinopse Estatística da Educação Básica de 2018, a educação básica no município é marcada por 55 estabelecimentos, destes, apenas um está localizado

na área rural. Em relação ao ensino médio, há 8 estabelecimentos da rede privada, enquanto 3 são da rede estadual, o que revela uma dependência das escolas privadas para a oferta de vagas no ensino médio, destacando que no rural não há nenhuma disponibilidade na oferta, mas ressaltando também a baixa demanda para esse serviço.

Nos dados sobre as matrículas escolares de Vinhedo, a rede municipal é a que comporta a maior destas até a fase do Ensino Fundamental. Na área urbana, 2.016 matrículas foram realizadas pela rede estadual, 10.250 pela municipal e 5.075 pela privada, já na área rural, todas as 107 matrículas foram efetuadas pela rede municipal. As matrículas em creches e pré-escolas são realizadas majoritariamente pelo âmbito municipal, tendo também cerca de 25% de vagas no setor privado, tanto na área rural quanto urbana.

O mesmo ocorre no Ensino Fundamental, tendo grande parte das matrículas efetuadas pela rede municipal e, nos anos finais, há uma pequena parcela pela rede estadual. Já no Ensino Médio a oferta é dividida entre o Estado e a rede privada, estando as escolas concentradas na zona urbana.

Havia um total de 9.118 matrículas no Ensino Fundamental, mas apenas 2.893 matrículas no último estágio e destas, apenas 107 matrículas na primeira fase do ensino fundamental na área rural. Já nos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, nenhuma matrícula foi realizada na área rural, uma vez que os estabelecimentos de ensino estão concentrados na área urbana. Foi relatado na visita de campo que há colégios particulares nas cidades vizinhas, o que pode ajudar a suprir esse gargalo, mas evidenciando mais uma vez a dependência que há da rede privada de ensino. Em relação à Educação Profissional, há registrado 450 matrículas em duas Escolas Técnicas privadas, ambas na área urbana.

Em suma, pode-se dizer que o município é dependente das escolas privadas para suprir a demanda na transição do Ensino Fundamental para Ensino

Médio, sobretudo no ensino profissionalizante, no qual o ensino público carece de oferta na capacitação de um ensino específico para que os jovens que ingressam no mercado de trabalho.

A taxa de analfabetismo varia de 0,6% a quase 1,16% na população cuja faixa etária é de 11 a 25 anos. A partir de 25 anos, esse número sobe para 4%. Ainda assim, esses números estão abaixo da média nacional, cuja taxa atinge cerca de 12% na população acima de 25 anos. Quando analisada a situação de frequência escolar, das 3.752 pessoas que nunca frequentaram a escola, 1.970 tem menos de 3 anos e 1.157 mais de 50 anos, dessa forma, a população mais prejudicada é a mais velha, uma vez que a faixa de 0 a 3 anos não está na faixa etária escolar do ensino básico.

#### *4.2.2. Saúde*

Segundo os dados disponibilizados pelo DataSUS, em fevereiro de 2019, o município dispunha de 272 estabelecimentos de saúde, sendo eles, um centro de atenção psicossocial (CAPS), 8 centros de saúde/unidades básicas, 25 clínicas especializadas/ambulatório especializado, 216 consultórios, um hospital geral (localizado a 10 minutos a pé do centro), duas policlínicas, dois pronto atendimentos, uma secretaria de saúde, 15 unidades de apoio de diagnose e terapia e uma unidade de vigilância em saúde. Deste total, todos estão sob a gestão municipal. Não há informações sobre o tipo de prestador de serviços para o mesmo período, mas em dezembro de 2009 do total, 203 eram privados, 2 filantrópicos e 10 públicos. Ao se fazer uma análise da vista aérea pelo Google Maps, a maioria destes estabelecimentos estão localizados em torno da Estrada Vinhedo-Louveira, com maior proximidade do centro.

Ainda segundo o DataSus, 18.597 domicílios possuíam, em 2010, abastecimento de água pela rede geral, 671 poços ou nascentes, 103 de outras formas (poços ou nascentes fora da propriedade), 1 por carro-pipa, 1 por cisterna e 4 de outras formas, totalizando 19.376 domicílios, sendo que destes, 559 estão

na área rural e 18.817 na área urbana. Na visita de campo, foi observado que os moradores dos condomínios fechados possuem uma infraestrutura própria, sendo o próprio condomínio o disponibilizador destes serviços, estando então a prefeitura não envolvida no fornecimento dentro destes locais. Em relação à coleta de lixo, 18.496 domicílios possuíam coleta por serviço de limpeza, 783 por caçamba, 79 por queima na propriedade, 5 enterrado na propriedade, 4 por descarte em terreno baldio ou logradouro e 9 em outro destino.

#### *4.2.3. Índices Sociais*

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, Vinhedo possui um Índice de Desenvolvimento Humano municipal de 0,817, que é caracterizado como uma faixa bem alta. O IDHM apresentou uma melhora nos anos analisados. Em 1990 esse número era de 0,581, passando a 0,749 em 2000, sendo que o fator que mais colaborou para esse aumento foi educação, seguido por longevidade e renda. Nesse mesmo período, o IDHM de São Paulo passou de 0,493 para 0,727. Isso implica em uma taxa de crescimento de 40,62% para o município e 47% para o Estado. Quando desagregados, os índices se mantêm bem próximos, com longevidade e renda acima de 0,8 e educação um pouco atrás, com 0,739, mas ainda assim acima da média estadual. Vinhedo ocupa uma posição de destaque entre os 5565 municípios brasileiros, estando no 13o lugar, acima da média do estado.

Além disso, o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) de 2010 apresenta Vinhedo com pouco mais de 14% da população em situação de baixíssima vulnerabilidade, 46% (a maioria) em muito baixa vulnerabilidade, 34,4% em baixa, 4,7% em média, 11% em alta, 4,4% muito alta e 1% em alta (rurais). Dessa forma, Vinhedo se apresenta como um município de baixa vulnerabilidade social em termos gerais, uma vez que pouco mais de 94,4% da população se encontra nos níveis mais baixos e apenas 5,6% acima do nível médio.

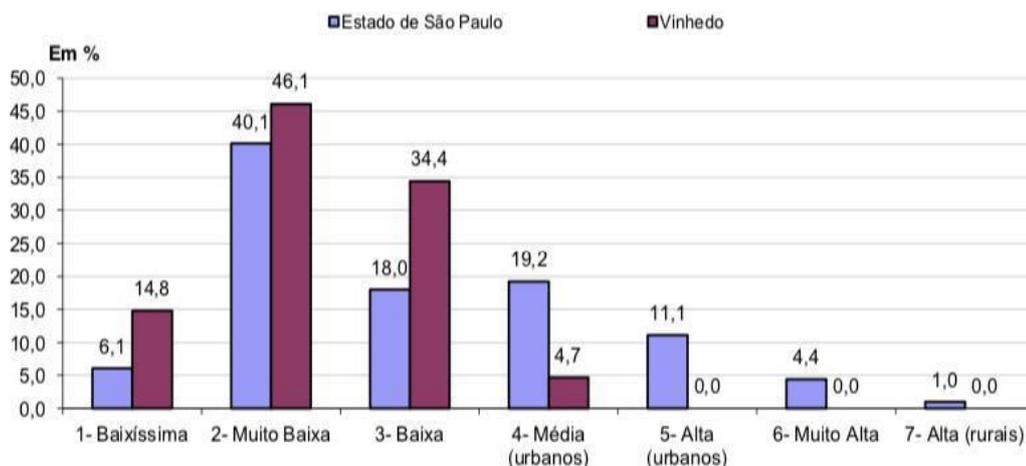


Figura 8: Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS / Estado de São Paulo e município de Vinhedo – 2010.

Fonte: Fundação SEADE, 2010

Já o Índice Paulista de Responsabilidade Social enquadra o município no Grupo 1 - municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis de indicadores sociais - com um aumento em todas as dimensões ao longo dos anos mensurados (2008, 2010, 2012 e 2014). Contudo, em 2014 os números nas dimensões de longevidade e escolaridade se mantiveram.

#### 4.2.4. Patrimônio Histórico: Estação Ferroviária

Em relação ao patrimônio histórico, Vinhedo conta com uma estação ferroviária, que é tombada pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condepheet). A Estação foi fundada em 1900 e desativada na década de 70 e é considerada um dos mais importantes patrimônios do município, já que se insere no primeiro trecho construído da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, à qual se atribui o pioneirismo na eletrificação ferroviária brasileira.

Em 2013, após solicitação, a prefeitura recebeu da União o patrimônio histórico da Estação Ferroviária, tendo assim permissão para reformá-la e implantar um Museu ferroviário no local, como foi a ideia inicial, juntamente com

o funcionamento para trem de passageiros. Uma empresa foi contratada para fazer um projeto arquitetônico de restauração e revitalização da Estação e do seu entorno.

Contudo, ainda hoje esse projeto não parece ter sido concluído. Segundo notícias divulgadas pelo site da Prefeitura ele se encontra em elaboração, em que estão sendo feitos estudos para avaliar como proceder com a recuperação. Em fevereiro deste ano, o presidente da Câmara, Edu Gelmi se pronunciou afirmando que a estação se encontra abandonada e perigosa, sendo necessário parcerias para que o projeto saísse do papel, que se buscassem alternativas.

Dessa forma, por mais que a questão tenha sido levantada e debatida, os projetos ainda não foram muito efetivos e a população segue aguardando pela restauração e revitalização.

#### *4.2.5. Síntese da estrutura social*

Nas últimas décadas Vinhedo teve um crescimento populacional expressivo, ultrapassando as médias da Região Metropolitana de Campinas e do próprio Estado de São Paulo, constituindo-se especialmente a partir de uma população majoritariamente não natural e de classe média/alta, o que favoreceu os altos índices socioeconômicos e os baixos índices de vulnerabilidade social. Em geral, o município apresenta bons indicadores socioeconômicos, sobretudo em relação à renda e vulnerabilidade.

Em relação aos estabelecimentos de educação, revela-se uma certa dependência do setor privado, uma vez que grande parte do acesso, sobretudo a partir dos anos finais do ensino fundamental se dão por esse meio. A área rural possui apenas um estabelecimento, o que também se explica pela baixa demanda. Os estabelecimentos de saúde, por sua vez, somam 272 unidades, tendo uma parcela significativa destes localizados em torno da Estrada Vinhedo-Louveira, com maior proximidade ao centro.

No entanto, ao passo que esse contingente populacional vindo de outras regiões favoreceu o crescimento do município, também contribuiu para a fragilidade nas ligações com o espaço local, dificultando uma conexão identitária, uma vez que o espraiamento dos condomínios condicionam à população a estar em grande parte do tempo neste espaço privado, com pouca convivência com o restante da população e dos espaços comuns.

Ademais, o patrimônio cultural é um importante fator na história do município, destacando aqui a Estação Ferroviária de Vinhedo, que é considerada um dos mais importantes patrimônios do município, uma vez que se insere no primeiro trecho construído da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, à qual se atribui o pioneirismo na eletrificação ferroviária brasileira. Porém, atualmente se encontra desativada e em debate para restauração e revitalização. Esse passo seria fundamental para reafirmação histórica e cultural do município e relevante para a consolidação da identidade da população com o território.

### 4.3. Relações produtivas

#### 4.3.1. Indicadores Econômicos

Vinhedo apresenta pujança em relação à economia. O Produto Interno Bruto é um dos maiores na Região Metropolitana de Campinas e PIB per capita de R\$106.027,00 de acordo com o Censo de 2016 do IBGE Cidades.

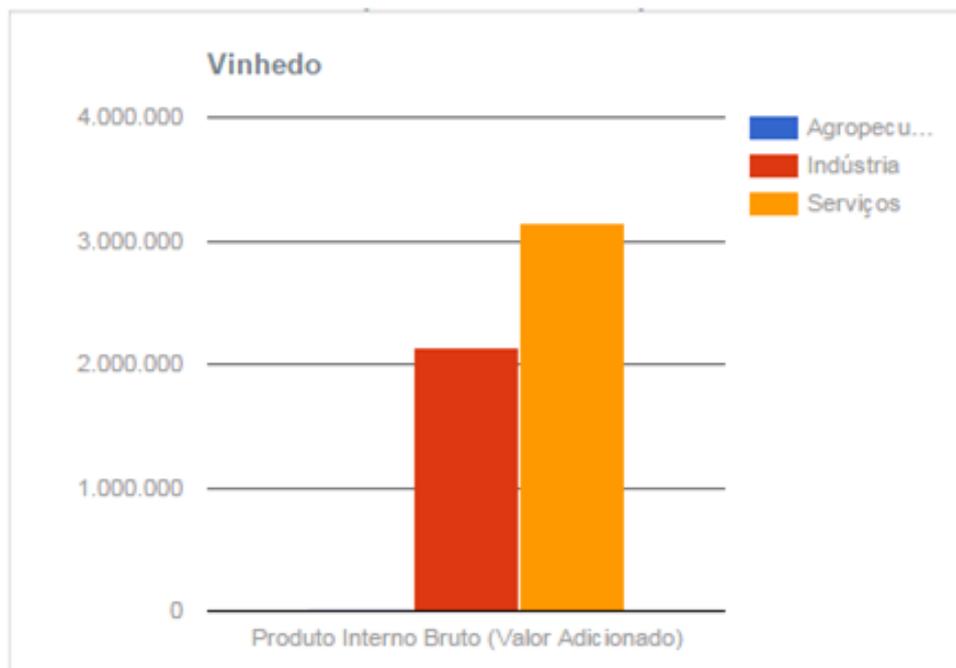


Figura 9: Distribuição do PIB por setor econômico.  
Elaboração: Datapedia.

Observa-se na Figura 10 que o setor de Serviços - que representa, no gráfico, também o setor de Comércio - compõe mais de 60% da composição do PIB, sendo, portanto, o principal incremento econômico nas atividades desenvolvidas, além de ser área que absorve a maior quantidade do emprego formal conforme consultado nos dados fornecidos pela RAIS - Relação Anual de Informações Sociais - (2015). Essa composição está relacionada também com a demanda de prestação de serviços privados impulsionada pela presença de

condomínios<sup>1</sup>. A seguir, têm-se apresentado um histórico de ocupações de postos de trabalho considerando três anos: 2002, 2009 e 2015 (Figuras 10, 11 e 12, respectivamente).



Figura 10: Ocupações formais por setor no município de Vinhedo em 2002.  
Fonte: RAIS (Organização: Datapedia).

<sup>1</sup>É importante compreender que a Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo Urbano (Lei 6766/79) delimita que, em condomínios fechados, os serviços como limpeza, arruamento etc são de responsabilidade do loteador. Além disso, a busca por segurança em condomínios também é motivador da contratação de segurança privada. Por isso, o elevado número de condomínios contribui para o aumento histórico dos postos de trabalho no setor de Serviços.

## Ocupações em Vinhedo (2009)

Total de Empregos: 28,2 Mil



Figura 11: Ocupações formais por setor no município de Vinhedo em 2009.  
Fonte: RAIS (Organização: Datapedia).

## Ocupações em Vinhedo (2015)

Total de Empregos: 36,2 Mil



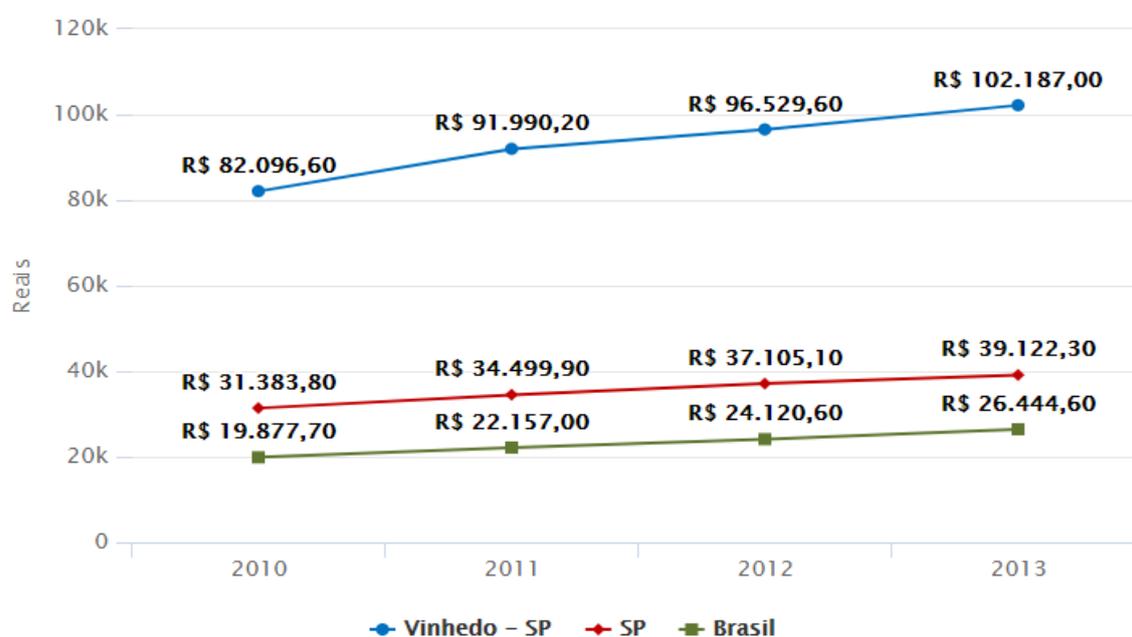
Figura 12: Ocupações formais por setor no município de Vinhedo em 2015.  
Fonte: RAIS (Organização: Datapedia)

A análise das figuras 10, 11 e 12 corrobora a premissa de predomínio dos setores de Comércio e Serviços nos postos de trabalho, sendo hoje, portanto, os principais setores de oferta de empregos.

A indústria também possui significativa participação na economia do município com destaque para o setor logístico favorecido por sua localização estratégica entre as rodovias Bandeirantes SP-348 e Anhanguera SP-330 - estas que traçam um eixo desde a RMSP até Ribeirão Preto - além da proximidade com o aeroporto Viracopos.

O PIB per capita do município é consideravelmente elevado em relação à média estadual e nacional e apresentou crescimento importante entre 2010 e 2013 - momento de acentuado crescimento econômico a nível nacional - conforme mostra a Figura 13 a seguir:

Evolução do PIB per capita em Reais correntes (2010 - 2013)



IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. | Organizado por Datapedia.info

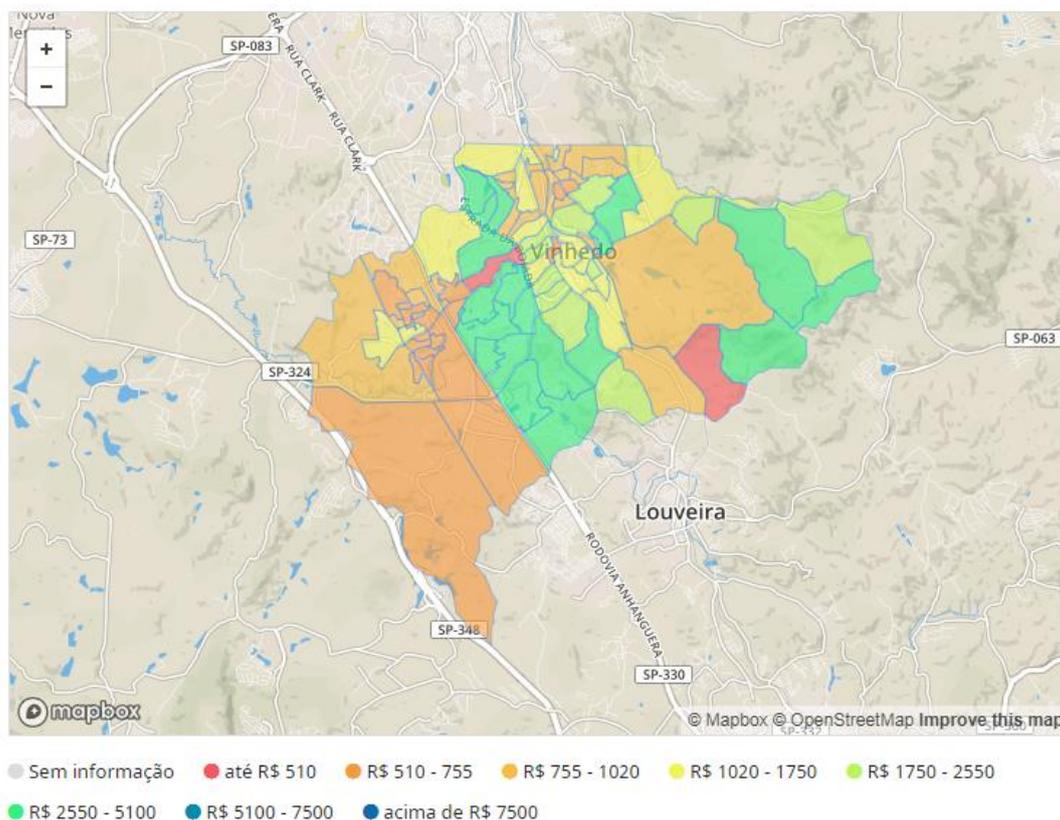
Figura 13: Evolução do PIB per capita em Reais correntes (2010 - 2013).

Elaboração: Datapedia. Dados: IBGE.

Contudo, o elevado PIB per capita não representa necessariamente distribuição de riqueza. O processo histórico de uso e ocupação do solo, com o avanço dos condomínios de alto padrão, fez com que aumentasse o valor médio, mas, ao analisar a disposição da riqueza, constata-se que é feita de maneira concentrada, culminando em uma forte desigualdade socioeconômica e territorial. A Figura 14 a seguir ilustra a renda por setores censitários e como a Rodovia Anhanguera é um fator importantíssimo que marca essa divisão espacial da riqueza.

#### Renda Média nos Setores Censitários (2010)

Navegue nos setores censitários da cidade explorando a renda média em cada setor. Quanto mais escura a cor no mapa, maior a renda média



Fonte: Atlas Brasil 2013 - Censo 2010 | Organizado por Datapedia.info

Nota Técnica: Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade (com e sem rendimento)

Figura 14: Renda Média nos Setores Censitários.  
Elaboração: Datapedia. Dados: Atlas Brasil 2014 - Censo IBGE 2010.

#### *4.3.2. Atividade agropecuária*

As mudanças na estrutura fundiária do município ao longo das últimas décadas e a supressão das áreas rurais - sobretudo as agricultáveis - fez com que a importância agropecuária na geração de riqueza do município fosse reduzida a quase insignificante - quando comparada aos setores de comércio, indústria e serviços. Segundo dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017), contudo, ainda estão alocados em Vinhedo 85 estabelecimentos agropecuários, sendo a maioria destes categorizados como agricultores familiares. Apesar do nome, Vinhedo, atualmente, não tem grande produção de uvas - ou ao menos é expressivamente menor que nas décadas de 1960 e 1970, quando tinha de 5 a 6 milhões de pés de uva. Tanto que, na tradicional "Festa da Uva", patrimônio histórico do município, cerca de 90% da uva é importada, segundo relatos da visita de campo. Hoje, o município conta com 28 estabelecimentos que produzem "Uva de Mesa" e somente 4 que desenvolvem a produção de vinho ou suco - que tem maior valor agregado. Cabe destacar, também, os 13 estabelecimentos produtores de figo e 10 de goiaba. Em relação aos estabelecimentos ligados à pecuária, destaque para 11 produtores de galináceos (Censo Agropecuário, IBGE 2017). A queda histórica da produção agropecuária fez com que parte da população que vive em áreas rurais buscasse, em áreas urbanas, outras atividades para compor a renda familiar, movimento que, conforme visto em campo, continua presente.

#### *4.3.3. Síntese das relações produtivas*

Vinhedo destaca-se na Região Metropolitana de Campinas por sua pujança econômica. A localização estratégica, com acesso às principais rodovias do estado, favorece atividades industriais ligadas à logística. Todavia, a participação predominante no PIB é representada pelos setores de Comércio e Serviços. Apesar dos bons indicadores, há evidente desigualdade socioeconômica e espacial. Em relação ao setor agropecuário, a participação do setor é praticamente irrisória e pouco diversificada. O processo de expansão urbana e a

conversão de áreas rurais em urbanas afetou seus diversos usos e contribuiu para o declínio da atividade agropecuária no município - tornando-as, majoritariamente, residenciais.

#### **4.4. Relações Institucionais**

As relações políticas e institucionais são fundamentais para a compreensão da trajetória do município e, sobretudo, de seu momento atual. O processo de “condomínialização” teve, ao longo dos anos, a chancela institucional da Prefeitura em diversos momentos e como principal instrumento de validação o Plano Diretor e as legislações complementares de zoneamento. Induzir a expansão da área urbana teve como argumento, também, a questão de arrecadação do município - devido à cobrança de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano).

##### *4.4.1. Marcos regulatórios e coalizões políticas*

A influência do poder econômico nas transformações dos perímetros urbano e rural e diretrizes do território têm origem na década de 1950, quando, em meio à uma política nacional desenvolvimentista e de urbanização, a administração municipal opta por aumentar o perímetro urbano tendo como referência a ideia de subúrbio - regiões que, na época, tinham incentivos fiscais para ocupação. Na década de 1970, momento de expansão e aumento da industrialização no interior do estado e, novamente, a opção política do município de incentivar a instalação de indústrias no território e aumentar a zona urbana. Além disso, esse período também é marcado pelo início da construção dos condomínios, processo expandido nas décadas seguintes, sempre pressionando as áreas rurais.

É importante retomar esse processo de expansão da industrialização e das áreas urbanas para compreender as questões contemporâneas que pautam o Plano Diretor de 2007 (Lei Complementar nº 66/2007) e os entraves que a revisão que vem sendo construída desde 2017 enfrenta. Em 2007, além do Plano Diretor, foi aprovada também a Lei Complementar nº 80, que regulamenta os condomínios horizontais - que estavam em franca expansão desde a década de 1980, como já descrito anteriormente e dá a legalidade ao processo de “condomínialização” que é corroborado em 2011 com a regulamentação dos

loteamentos fechados (Lei Complementar nº 98). A Figura 15, a seguir, demonstra o zoneamento do município segundo o Plano Diretor de 2007.

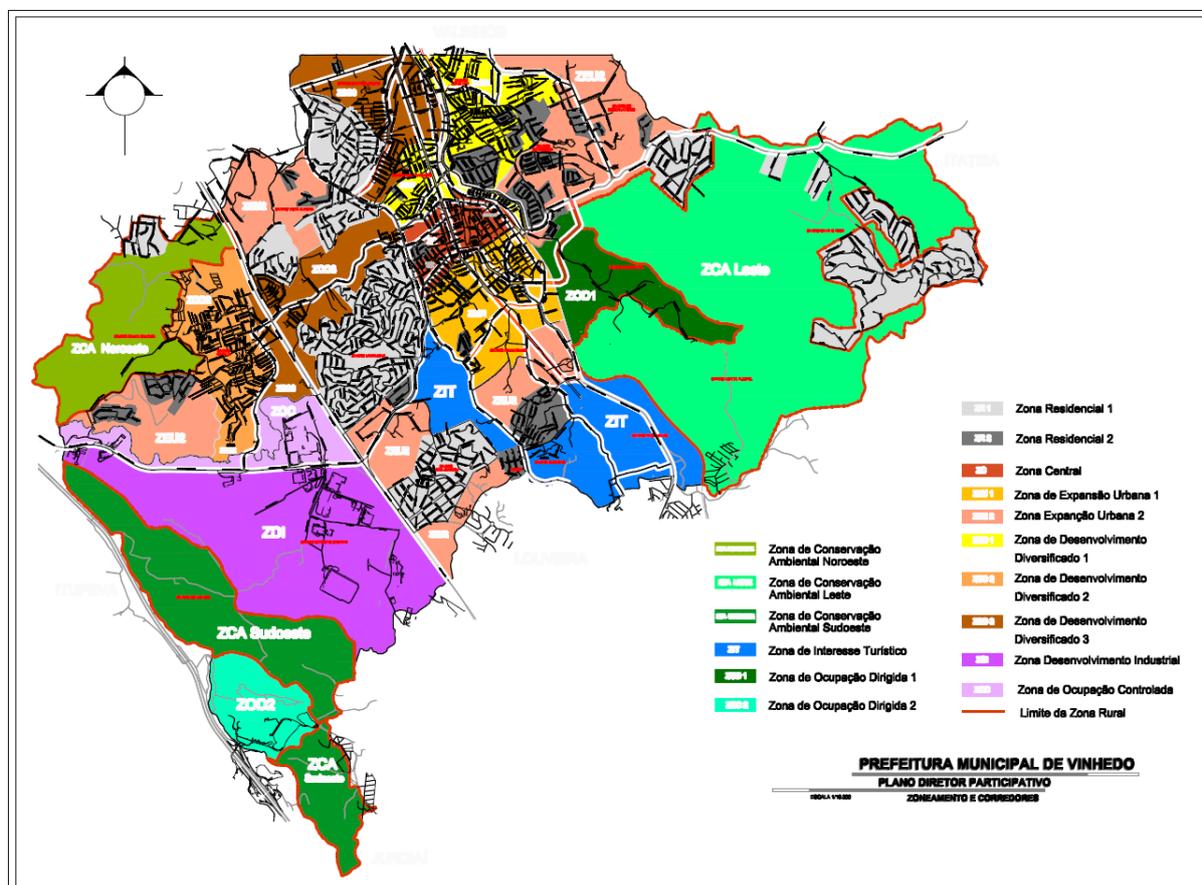


Figura 15: Mapa de Zoneamento do município de Vinhedo.

Fonte: Plano Diretor (Lei Complementar nº 66/2007).

A análise da Figura 15 permite interpretar que, no ordenamento territorial, há uma escolha específica indutora do processo de expansão urbana e supressão das áreas rurais, sobretudo pelas zonas transitórias entre rural e urbano.

A partir de todo o processo de disputas políticas, expansão dos condomínios e pressão sobre serviços públicos e ambientais, a revisão do Plano Diretor a partir de 2017 tornou-se estratégica para as coalizões políticas e sociais formadas ao longo dos anos tendo como disputa fundamental a continuidade ou não da aprovação dos condomínios residenciais no município. Uma das coalizões, formada por setores do mercado imobiliário, atua pela continuidade de

construção dos condomínios. O outro, que defende a restrição - ou, em alguns casos, até mesmo a proibição - dos condomínios, contempla vários setores mais amplos da sociedade - que já sentem os efeitos da sobrecarga dos serviços públicos - e movimentos sociais específicos ligados às questões ambientais. Essa disputa tem gerado uma série de discussões e tende ainda a influenciar a formulação da Lei de revisão do Plano Diretor - processo que avançou em alguns aspectos como estudos técnicos da região e até mesmo audiências públicas, mas que ainda continua sem consenso.

Outro caso emblemático que demonstra essas coalizões específicas que defendem interesses distintos em relação aos rumos da política urbana e rural do município é o da Fazenda Cachoeira. A área, que possui cerca de 2 milhões de metros quadrados, era propriedade de uma família de agricultores cafeeiros que permitiam um espaço público de lazer<sup>2</sup>. Após a morte da proprietária e o impasse envolvendo herdeiros, a propriedade foi vendida para um grupo empresarial de São Paulo interessado na possibilidade de construção de condomínios. A grande questão é que parte considerável da área é de proteção ambiental (Zona de Conservação Ambiental Leste, segundo a Lei de Zoneamento 2007) e tem relevância em relação aos recursos hídricos - que demonstram sobrecarga com as transformações ocorridas no município -, possui vegetação remanescente e tem um patrimônio histórico importante representado, sobretudo, pelas edificações que compõem a residência principal.

A tentativa de implantação de condomínios na propriedade gerou um grande imbróglia jurídico envolvendo a iniciativa privada, administração municipal, Ministério Público e movimentos sociais (principalmente o “Movimento Parque Fazenda Cachoeira”). Isso mostra que diversas forças políticas, institucionais e sociais atuam no município e é um indicativo importante de

---

<sup>2</sup>Informação obtida em campo (descrita na seção 2 - metodologia). Não havia formalização de área pública, mas sim permissão, pelos proprietários, de uso de parte da propriedade para atividades de lazer.

participação social na tomada de decisões do município. A atuação neste caso específico da Fazenda Cachoeira pode ser um demonstrativo de quais ações a administração pública municipal vai tomar futuramente em relação à construção de novos condomínios e à preservação ambiental e do patrimônio histórico-cultural do município.

Um dos principais argumentos que fundamentam o discurso favorável à expansão da “condominalização” e do perímetro urbano é o consequente aumento da arrecadação do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), possibilitando maior orçamento e mais possibilidades de investimento em serviços públicos essenciais. Em um primeiro momento, esse argumento mostrou-se válido e pertinente, mas, ao longo do tempo, tornou-se fraco e questionável. Segundo dados do Diagnóstico feito pela Revisão do Plano Diretor em 2017, apenas 11,97% da receita total do município é proveniente da arrecadação desse imposto, conforme a Tabela 4 a seguir:

RECEITA TRIBUTÁRIA	VALOR EM MILHARES DE REAIS	PROPORÇÃO
IPTU	31.752	11,97%
ITBI	7.292	2,75%
ISS	30.198	11,38%
ICMS	173.749	65,49%
IPVA	22.321	8,41%

Tabela 4: Receitas tributárias.

Fonte: Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro).  
Elaboração: Alto Uruguai (2017). Dados: 2016.

A partir da análise da Tabela 4, nota-se, portanto, que a maioria da arrecadação tributária é proporcionada pelo repasse de ICMS, imposto estadual. Constata-se que o orçamento tem uma dependência considerável de repasses, tanto do governo estadual quanto federal, estes, provenientes do FPM (Fundo de Participação Municipal), como é tendência na maioria dos municípios brasileiros. É importante lembrar, também, que o município arrecada com repasses

provenientes do ITR (Imposto Territorial Rural), cobrado sobre áreas rurais do município. Todavia, conforme a Figura 16, o valor é consideravelmente baixo e representa pouca participação no orçamento municipal.

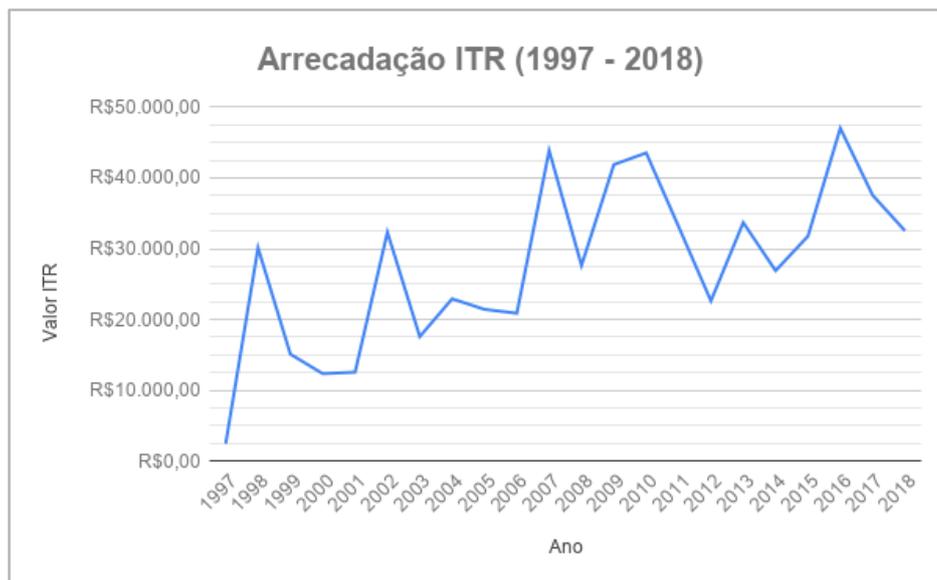


Figura 16: Arrecadação proveniente de repasses da União do Imposto Territorial Rural (ITR).  
Fonte: Secretaria do Tesouro. Elaboração: Autoria própria.

As relações intermunicipais não ficam restritas à Região Metropolitana - a qual o município integra com outros 19. É notória a participação de São Paulo - e da Região Metropolitana de São Paulo como um todo - em toda a trajetória histórica e, inclusive, contemporaneamente. Há forte deslocamento diário - ou semanal - para a Capital tendo como motivo principal o trabalho, estudo ou até mesmo pelo consumo do que não é produzido ou ofertado na região. Contudo, os municípios de Campinas e Valinhos demonstram relação mais forte com Vinhedo, principalmente pela proximidade e facilidade de acesso.

Apesar da pujança econômica, Vinhedo não exerce papel protagonista em relação à articulação regional em escala metropolitana. É importante citar que a AGEMCAMP (Agência Metropolitana de Campinas), ao menos até 2018, demonstrou avanços na elaboração do PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado) e, atualmente (atualização em dezembro de 2018), encontra-se, na

etapa de análise das propostas de diretrizes feitas pelo Poder Público e pela sociedade civil por meio de audiências públicas.

#### *4.4.2. Programas, políticas e a relação com o rural*

Os problemas hídricos - qualitativos e quantitativos - apresentados são fundamentais para o município planejar suas ações. Contudo, mesmo com essa problemática, não possui um representante direto no CBH-PCJ (Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí), que é presidido por Barjas Negri, prefeito de Piracicaba. Valinhos e Louveira, por exemplo, têm seus respectivos prefeitos como representantes no Comitê. Essa falta de representação institucional no principal órgão de regulação e planejamento dos recursos hídricos diretamente ligados ao município pode enfraquecer o poder de decisão e de negociação visando políticas que resolvam - ou ao menos mitiguem - os problemas hídricos de Vinhedo. A representação no Comitê de Bacia também pode ser interpretada como "secundária" pela administração municipal porque Vinhedo faz parte do Consórcio PCJ, entidade de direito privado que reúne 42 municípios e quase 30 empresas tendo como foco principal ações e programas de cunho ambiental - incluindo gestão de recursos hídricos - e que demonstra protagonismo e, conseqüentemente, mais força na gestão ambiental por toda a bacia do PCJ.

Vinhedo faz parte "Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Pólo Turístico do Circuito das Frutas" em associação com Indaiatuba, Itatiba, Itupeva, Jarinu, Jundiaí, Louveira e Valinhos que tem como objetivo "valorizar as frutas de época, os encantos da vida rural, lindas paisagens destas cidades, a gastronomia local, a história do imigrante, suas raízes e seus valores" (Prefeitura de Vinhedo)<sup>3</sup>. Mesmo com a institucionalidade presente, não é notória sua

---

<sup>3</sup>Como não há um site ou página oficial do Consórcio, a definição tem como referência a página da Prefeitura de Vinhedo: <http://www.vinhedo.sp.gov.br/cultura-e-turismo/polo-turistico/>. Acesso em: 01/05/2019.

efetividade em relação à integração do turismo e das atividades econômicas, sociais e culturais regionais.

Outros agentes institucionais também mostram-se importantes na dinâmica territorial de Vinhedo. A EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) sediada em Campinas tem participação no desenvolvimento técnico e produtivo agropecuário do município. Em visita de campo<sup>4</sup>, tanto produtores de vinho quanto agricultores que utilizam técnicas agroecológicas relataram que em algum momento da trajetória empreendedora receberam - ou ainda recebem - auxílio da empresa estatal ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Devido à localização e também às dinâmicas do município, a UNICAMP (Universidade estadual de Campinas) aparece como um polo importante de pesquisa tecnológica e socioprodutiva. Constatou-se, também em visita de campo, a presença importante da ANC (Associação de Agricultura Nacional de Campinas, organização não-governamental) que oferece auxílio técnico de produção, certificação e também na comercialização dos produtos de base agroecológica. A ANC atua em escala metropolitana desde 1991 e conta, hoje, com mais de 100 produtores associados.

Segundo o Censo Agropecuário (IBGE, 2017), Vinhedo possui 85 estabelecimentos agropecuários e, destes, 37 recebem assistência técnica para a produção e somente 7 tiveram acesso a algum tipo de financiamento, sendo 1 deles com recursos do PROINF (Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais), 2 via PRONAF (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar), 1 via PRONAP (Financiamento para investimentos dos médios produtores rurais em atividades agropecuárias), 1 de outro programa - independente se ligado a nível federal, estadual ou municipal - e 2 de fontes não-ligadas a um programa. É necessário uma análise mais precisa e complexa dos motivos que levam os produtores a não buscarem ou não conseguirem

---

<sup>4</sup>Na seção “Metodologia” deste Plano há a descrição da visita de campo.

financiamento ou mesmo assistência técnica, todavia, a Prefeitura não conta com algum programa a nível municipal que auxilie nos processos de compreensão ou nos trâmites burocráticos para aprovação e ingresso em programas. O programa mais efetivo no âmbito municipal é o “Agricultura Familiar na Alimentação Escolar”, ligado ao PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e que, no início, contava com cerca de 10 produtores e visa inserir frutas, legumes, e hortaliças provenientes da agricultura familiar - não necessariamente orgânica - no preparo da merenda escolar, oferecendo, portanto, garantia de compra para os produtores e incentivando a economia local.

#### *4.4.3. Síntese das relações institucionais*

Do ponto de vista institucional, Vinhedo vive um impasse quanto à revisão do Plano Diretor e seu impacto sobre o território. A tensão político-social em relação à continuação do processo de condominialização e de expansão urbana mostra-se um desafio importante atual. Apesar de sua pujança econômica, o município não é protagonista - do ponto de vista institucional - das ações de articulação regional. Em relação às áreas rurais, não há grande influência do município no que tange a auxílios, financiamento ou assistência técnica e, sim, de instituições estaduais e federais.

#### **4.5. Síntese do Diagnóstico**

Condomínios horizontais e loteamentos fechados têm causado o desmatamento das áreas de encostas e diminuído as áreas permeáveis. Esse vetor de mudança de uso do solo, aliado ao relevo constituído por morros, morrotes e colinas e um solo constituído por argissolos de alto potencial erosivo, têm como consequência o aumento do assoreamento dos córregos, lagos e rios de Vinhedo, complicando o abastecimento público da cidade, promovendo a degradação do solo e diminuindo a potencialidade da produção agropecuária do município. Um exemplo disso, são as obras que estão ocorrendo na Represa João Gasparini para a retirada de sedimentos do fundo da lagoa. Não o bastante, o município está localizado na UGRHI 5 que possui parte significativa de sua disposição hídrica destinada à RMSP e está sobreposta a um aquífero cristalino de difícil produção de água, intensificando o estresse hídrico sofrido por Vinhedo.

O grande número de indivíduos provindos de outras localidades ocasionaram transformações em alguns padrões. De um lado, a ascensão dos condomínios é diretamente responsável pelas mudanças recentes que afetam negativamente os agricultores, como o aumento no preço da terra. Por outro lado, muitos agricultores beneficiam-se dos novos padrões de consumo, dado que a chegada desses novos moradores trouxe mudanças na esfera dos padrões de serviços oferecidos, tais como horário de funcionamento de comércios, bancos, etc. Contudo, nota-se que esses moradores de condomínios pouco utilizam os serviços do município, uma vez que grande parte de suas atividades de lazer, compras e busca por serviços se dão em municípios próximos, como Campinas ou até mesmo São Paulo. Além disso, o vertiginoso crescimento populacional tensiona ainda mais as questões ambientais, uma vez que exerce mais pressão sobre os recursos.

É notado que as escolhas tomadas para atrair as pessoas até Vinhedo foram bem sucedidas, dado que o município vem crescendo consideravelmente

acima da média da Região Metropolitana na qual está inserida e ganhando destaque nas últimas décadas. Ao passo que esse crescimento populacional elevou a arrecadação do município por meio do IPTU, por exemplo, também gerou transformações que acarretaram em outros fatores mais complexos, como a segregação espacial, a sobrecarga na infraestrutura e a transformação da configuração espacial e de usos.

As transformações da estrutura produtiva do município ao longo dos anos fazem com que Vinhedo tenha índices econômicos excelentes comparativamente ao estado de São Paulo e até mesmo a nível nacional. Todavia, essa pujança na geração de riqueza dá-se de forma desigual, resultando em um processo de desigualdade socioterritorial e econômica. Em relação às atividades agropecuárias, nota-se um declínio de sua importância na constituição do PIB do município. Atualmente, há baixa produção e geração de empregos. Isso faz com que as famílias - antes alocadas no processo produtivo - tenham que procurar outras fontes de renda para a sobrevivência.

As relações políticas institucionais e sociais tiveram e ainda têm grande influência sobre as decisões e “caminhos” do município, principalmente em relação à revisão do Plano Diretor. O processo de “condomínialização” aparentemente já teve seu auge e hoje enfrenta resistência em relação à sua continuidade. A participação dos movimentos sociais mostra-se fundamental para compreensão desse processo. Evidentemente, há uma forte relação dessas decisões, sejam elas de restrição, regulamentação ou continuação, com os problemas ambientais, rurais e urbanos que se apresentam no município. No contexto regional, cabe salientar a ausência de protagonismo do município nos processos decisórios, apesar da pujança econômica. Na área rural, sobretudo sob a perspectiva produtiva, as relações no território dão-se sem grandes intervenções da administração municipal, mas com participação mais efetiva de associações privadas e instituições federais ou estaduais.

#### **4.6 Nós Críticos**

Após análise da trajetória na seção Contexto e, posteriormente, o Diagnóstico da situação atual, identificou-se a problemática central sendo o processo de 'condomínialização' do município. Contudo, ainda faz-se necessário compreender quais os pontos cruciais em que é possível agir de forma efetiva e objetiva, ou seja: identificar os nós críticos.

Os nós críticos representam, portanto, as principais causas dos problemas encontrados no diagnóstico e serão objeto de intervenção das ações do PDR. É importante ressaltar que a escala de atuação do PDR é municipal e, sendo assim, a identificação dos nós também teve essa componente de adequação das demandas à possibilidade real de apresentar soluções.

Identificou-se após a análise, então, os seguintes nós:

- O declínio da atividade agropecuária;
- A fragilidade dos marcos regulatórios;
- A expansão urbana e pressão sobre áreas rurais;
- A baixa diversificação econômica;
- A falta de identificação da população com o território.

## 5. CENARIZAÇÃO

Considerando o resgate do contexto de formação e desenvolvimento territorial pelo qual passou o município de Vinhedo, e do processo de ‘condomínialização’ identificado pelos ciclos no contexto e evidenciado por meio dos dados e análises contidos no diagnóstico, ficou evidente que a expansão urbana via proliferação de condomínios fechados é questão central sobre os novos rumos de desenvolvimento que Vinhedo irá tomar. O município neste momento encontra-se num embate entre os atores públicos, o setor privado e a comunidade vinhedense, acerca da continuidade dos impactos desse projeto de desenvolvimento em seu território.

Apresentaremos a seguir o resultado da construção de três cenários futuros para Vinhedo, que poderão subsidiar a orientação do desenvolvimento territorial, econômico e social do município por meio de políticas públicas. Os cenários construídos são: (1) Tendencial: expansão descontrolada e agravante das tensões ambientais, (2) Restritivo: controle da expansão dos condomínios e negligência socioambiental e (3) Ideal: sinergia rural-urbano.

### 5.1 Tendencial: expansão descontrolada e agravante das tensões ambientais

*“A expansão descontrolada dos condomínios aliada à não diversificação econômica marca o município com uma função predominante: a residencial. Assim, esse crescimento urbano sem controle e regulamentações mais restritivas agrava as tensões ambientais e põe em xeque o cumprimento de funções que são de importância não só para o rural, mas também para o manutenção das áreas urbanas.”*

Dada a fragilidade dos marcos regulatórios sobre o uso e a ocupação do solo, a expansão urbana é propiciada por meio da dispersão descontrolada dos condomínios e, com isso, há uma crescente pressão sobre os serviços

ecossistêmicos, gerando maior tensão sobre as áreas verdes, que provocará um elevado estresse hídrico e perda de biodiversidade. Ademais, a falta de diversificação no setor econômico aliado ao declínio da atividade agrícola, faz com que haja uma predominância pujante da função residencial no espaço, aumentando a segregação socioespacial e suprimindo as possibilidades das áreas rurais, ocasionando em uma perda significativa destas e tornando possível o seu desaparecimento. E, por último, mas não menos importante, a crise identitária dos moradores em relação ao território associada às preferências pelos usos habitacionais acentuam a indiferença ao patrimônio histórico cultural. A soma desses fatores culminaria na transformação do município em cidade-dormitório.

## **5.2: Restritivo: controle da expansão dos condomínios e negligência socioambiental**

*“O controle da expansão dos condomínios sem uma lógica que priorize o meio ambiente aliado a um enfoque exclusivamente econômico que não é diverso, não alivia as tensões ambientais, ocasionando, em geral, o agravamento dos problemas hídricos, a perda de biodiversidade, a redução de áreas verdes e o aumento da fragilidade identitária da população com o espaço, além do negligenciamento do patrimônio histórico ambiental.”*

A expansão dos condomínios não é proibida, mas sim controlada e regulamentada, tornando-se então mais restritiva. Contudo, a ênfase apenas em economia tradicional como vetor de crescimento, isto é, que não abarca as diferentes possibilidades de funções e a negligência com o meio ambiente faz com que a pressão sobre as áreas verdes aumenta, causando a redução destas e, conseqüentemente, a perda de biodiversidade, maior estresse hídrico e piora nos serviços ecossistêmicos em geral. Além disso, o incentivo ao patrimônio histórico

fica de lado, perdendo cada vez mais importância com o passar do tempo e intensificando a crise de identidade da população em relação ao território.

### **5.3 Ideal: sinergia rural-urbano**

*“O equilíbrio entre os marcos regulatórios (controle da expansão dos condomínios aliado a conservação ambiental), em conjunto com uma diversificação econômica em que se retoma atividades ligadas ao rural, levam Vinhedo a um caminho de sinergia entre o rural e o urbano, em que ambos não se sufocam e possibilitam espaços conjuntos de desenvolvimento a partir de um foco socioeconômico com base em um meio ambiente equilibrado.”*

O fortalecimento dos marcos regulatórios a fim de restringir a expansão dos condomínios teria como norte a preservação das áreas verdes em todo o território (envolvendo os seus diversos aspectos: biodiversidade, vegetação, água, entre outros), propiciando assim um ambiente equilibrado, com uma melhora quali-quantitativa dos serviços ecossistêmicos, aliviando a tensão ambiental. Aliado a isso, a diversificação econômica e retomada de atividades ligadas ao rural possibilitou novos usos além do residencial, permitindo assim funções ambientais de qualidade, produtivas, de lazer e turismo, com ênfase aqui ao patrimônio histórico cultural, que é valorizado e usado como forma de conectar a população local ao território e inserir Vinhedo em uma nova fase da sua trajetória: uma conectividade com o urbano que não sufoque as vocações rurais e valorize ambos os espaços de forma sinérgica.

## 6. DIRETRIZES

Este Plano Territorial de Desenvolvimento Rural, com base nas discussões e reflexões apresentadas nos capítulos anteriores, propõe uma diretriz para cada eixo norteador – Institucional, Econômico, Sociocultural e Ambiental – que juntas, somam 15 ações. Cada ação apresenta a contextualização e objetivos da ação, além das referências de aplicações em outros municípios.

<b>INSTITUCIONAL</b>	<i>DIRETRIZ 1: Controlar a expansão urbana para garantir o equilíbrio dos vários usos do solo e aumentar a interação entre as áreas rurais e urbanas, sem a supressão de uma pela outra, criando possibilidades que vão além da função residencial.</i>
<b>ECONÔMICO</b>	<i>DIRETRIZ 2: Reorientar a vocação econômica do município, propiciando maior diversidade e tendo como objetivo a diminuição das desigualdades socioeconômicas e territoriais, fortalecendo pequenos e médios circuitos econômicos.</i>
<b>AMBIENTAL</b>	<i>DIRETRIZ 3: Promover a conservação ambiental e manutenção da biodiversidade por meio da recuperação do solo, das áreas de vegetação remanescente e mananciais com adequação das propriedades rurais e incentivos financeiros.</i>
<b>SOCIOCULTURAL</b>	<i>DIRETRIZ 4: Propiciar a valorização e resgate do patrimônio histórico e cultural do município, promovendo a integração e conexão da população com o espaço, redescobrimo Vinhedo a partir de suas características tradicionais e potencialidades atuais.</i>

Tabela 5: Diretrizes do Plano de Desenvolvimento Rural de Vinhedo.

Fonte: Autoria própria.

## 6.1. Institucional

Foram elaboradas 4 ações para execução da Diretriz 1.

<p><b>DIRETRIZ 1: Controlar a expansão urbana para garantir o equilíbrio dos vários usos do solo e aumentar a interação entre as áreas rurais e urbanas, sem a supressão de uma pela outra, criando possibilidades que vão além da função residencial.</b></p>
<p><b>AÇÃO 1:</b> Revisar o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento tendo como foco o aumento das zonas rurais e de conservação ambiental</p>
<p><b>AÇÃO 2:</b> Revisar a composição dos conselhos municipais e de outras ferramentas de participação popular a fim de garantir a pluralidade e representatividade dos setores sociais.</p>
<p><b>AÇÃO 3:</b> Regulamentar o instrumento de política urbana Transferência do Direito de Construir no município de Vinhedo</p>
<p><b>AÇÃO 4:</b> Propor a reestruturação do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Frutas para um Consórcio de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável tendo como foco as áreas rurais e as relações rural-urbano</p>

Tabela 6: Ações do eixo Institucional.  
Fonte: Autoria própria.

### **Ação 1: Revisar o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento tendo como foco o aumento das zonas rurais e de conservação ambiental**

#### **Contextualização, referências e objetivos:**

A análise do Diagnóstico apontou como nó crítico a “fragilidade dos marcos regulatórios” e que a “expansão urbana exerce pressão sobre as áreas rurais”. O Plano Diretor de 2007 e a Lei de Zoneamento do município são indutores desse processo de avanço da expansão urbana, sobretudo em relação às zonas: Zona de Conservação Ambiental Noroeste, Leste e Sudoeste, Zona de Interesse Turístico, Zonas de Ocupação Dirigida 1 e 2, Zona Residencial 1, Zona de

Desenvolvimento Industrial e Zona de Ocupação Controlada. A ação tem como objetivo ir além de apenas restringir a expansão, mas justamente o processo contrário: aumentar as zonas rurais do município levando em consideração os vários usos que essas zonas podem ter: residencial, produtivo - tanto de produção agrícola quanto desenvolvimento de atividades turísticas -, de serviços ambientais e até mesmo de produção de energia. A tendência é que, com a mudança na legislação, o processo de condonação também diminua, haja vista que haverá diminuição das áreas disponíveis para a construção de novos empreendimentos de caráter urbano.

A ação também pode ser utilizada em casos específicos de propriedades rurais que, geralmente, contam com mais de um uso - ou seja, não exclusivamente para a produção, mas também comercial ou residencial - e que estão localizadas em áreas urbanas, permitindo, portanto, a criação de microzonas rurais dentro da mancha urbana. Isso possibilita que os proprietários e produtores tenham acesso à políticas específicas para a característica rural de suas propriedades, como assessoramento técnico e financiamento, por exemplo e a menor carga tributária, substituindo o IPTU pelo ITR, diminuindo os custos do produtor e incentivando investimentos.

**Ação 2: Revisar a composição dos conselhos municipais e de outras ferramentas de participação popular a fim de garantir a pluralidade e representatividade dos setores sociais.**

**Contextualização, referências e objetivos:**

Vinhedo possui cerca de 20 Conselhos Municipais que contam com participação de setores específicos da sociedade civil organizada. Ferramentas de participação popular como o Orçamento Participativo não têm sido utilizadas de maneira mais ampla e eficiente. Esta ação está colocada no eixo institucional, mas

dialoga também com outro eixo, o Sociocultural. O nó crítico de “falta de identificação da população com o território” também se reflete na falta de participação popular ampla. À medida que a população participa das decisões institucionais ou da formulação de políticas públicas, tende a aumentar o grau de identificação com o território. Além disso, a participação popular deve também aumentar a legitimidade das ações do poder público, algo importante em um período de revisão do Plano Diretor e de tomada de decisões fundamentais para definição dos caminhos que Vinhedo seguirá. É, portanto, também uma forma de fortalecimento dos marcos regulatórios.

### **Ação 3: Regular o instrumento de política urbana Transferência do Direito de Construir no município de Vinhedo**

#### **Contextualização, Referências e Objetivos**

O instrumento Transferência do Direito de Construir (TDC) está previsto no Artigo 35 Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e deve ser regulamentado por lei municipal. Todo imóvel tem um potencial construtivo que pode ser calculado a partir de sua área e o coeficiente de aproveitamento máximo (parâmetro urbanístico que deve ser disciplinado pelo município) designado para aquela área. A política permite que este potencial seja utilizado em outra localidade para viabilizar a preservação de patrimônio histórico-cultural, regularização fundiária ou implantação de parques ou áreas de conservação ambiental.

O processo de expansão urbana e de condominialização no município de Vinhedo fez com que áreas rurais que poderiam ser de produção agropecuária ou de preservação e conservação ambiental fossem suprimidas. Esse processo, ainda hoje, ameaça grandes áreas de interesse ambiental no município, como o caso específico da Fazenda Cachoeira, uma propriedade com cerca de 2 milhões

de m<sup>2</sup> de áreas preservadas e de um rico patrimônio histórico-cultural do município, além de ter sido durante anos área de lazer dos munícipes. Há um imbróglio jurídico envolvendo os proprietários que querem a construção de um condomínio na propriedade, movimentos sociais contrários e o poder público que, até o momento, não conseguiu uma resolução para o caso.

Partindo desse caso específico - e ressaltando que pode ser utilizado em outros -, a ação propõe que se aplique a TDC nesta área, o proprietário pode fazer a doação do terreno para a prefeitura implantar parques públicos e garantir a proteção dos recursos ambientais. Casos semelhantes tiveram bons resultados, como em São Paulo, na implantação do Parque Augusta. Após anos de impasse jurídico, tentativa de desapropriação, etc, a solução encontrada foi o TDC. Basicamente, a empresa proprietária fez a doação do terreno do parque em troca da possibilidade de construir três torres comerciais em outra região da cidade - de valorização semelhante. Além disso, segundo o acordo, a empresa ainda pagou quase 10 milhões de reais como indenização que serão usados para a manutenção do parque e restauração do complexo arquitetônico. O caso contou sempre com mobilização da sociedade civil a favor do parque, tendo apoio de membros do Legislativo no apoio das negociações, algo semelhante ao caso vinhedense.

#### **Ação 4: Propor a reestruturação do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Pólo Turístico do Circuito das Frutas para um Consórcio de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável tendo como foco as áreas rurais e as relações rural-urbano**

##### **Contextualização, Referências e Objetivos**

Vinhedo participa do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Pólo Turístico do Circuito das Frutas, que tem um foco mais econômico e turístico

de integração regional. O Diagnóstico mostrou que o consórcio não atua de maneira pujante, ou seja, tem força institucional limitada. A ação propõe uma reestruturação dessa coalizão de forças municipais que tenha o direcionamento para ações integradas de desenvolvimento territorial - ou seja, que contemple mais eixos de atuação, como institucional, sociocultural e ambiental, por exemplo.

Uma referência importante de institucionalização é o Consórcio Intermunicipal Quiriri, em Santa Catarina, que conta com quatro municípios e atua nas frentes de Governança Intermunicipal, Educação Ambiental, Licenciamento Ambiental e Arranjos produtivos locais, Serviços Ambientais e produção ambiental limpa e, também Gestão Participativa. Essas frentes representam a intersectorialidade e multiescalaridade do Consórcio, ou seja, atua em diversas áreas integradas e em várias escalas - principalmente local e regional.

## 6.2. Econômico Produtivo

Foram elaboradas 4 ações para execução da Diretriz 2.

<p><b>DIRETRIZ 2: Reorientar a vocação econômica do município, propiciando maior diversidade e tendo como objetivo a diminuição das desigualdades socioeconômicas e territoriais, fortalecendo pequenos e médios circuitos econômicos.</b></p>
<p><b>AÇÃO 1:</b> Criação de um Circuito do Vinho no município de Vinhedo (Enoturismo, Gastronomia, Hotelaria, Lazer, Patrimônio Histórico)</p>
<p><b>AÇÃO 2:</b> Criação do Programa Direto do Campo - Vinhedo</p>
<p><b>AÇÃO 3:</b> Criar o “Selo de Identificação Territorial” do produtor agropecuário em geral e de produtos alimentares e artesanais para estabelecimentos</p>
<p><b>AÇÃO 4:</b> Ampliar o acesso à internet nas zonas rurais</p>

Tabela 7: Ações do eixo Econômico Produtivo.  
Fonte: Autoria própria.

**Ação 1: Criação de um Circuito do Vinho no município de Vinhedo, com indução das atividades de Enoturismo, Gastronomia, Hotelaria, Lazer e Patrimônio Histórico.**

### **Contextualização, referências e objetivos:**

Através da Criação do Circuito do Vinho para articulação das atividades integradas do circuito econômico através de um mapeamento em que se destaque os pontos onde se localizam as atividades de Enoturismo, Gastronomia, Hotelaria, Lazer e Patrimônio Histórico, este último está vinculado à integração de duas ações do Eixo Sociocultural com a criação do Parque da Fazenda Cachoeira e a Reativação da Estação Ferroviária e da linha férrea.

O Circuito do Vinho é uma forma de sintetizar o fomento à diversificação

econômica com um atrativo turístico e têm como base de apoio estruturante as ações propostas neste Eixo, bem como no Eixo Sociocultural.

Para estabelecimento do Circuito do Vinho será necessário um conjunto de sub-ações estruturantes descritas a seguir:

- Mapeamento dos estabelecimentos e atividades turísticas que irão compor o circuito;
- Articulação com o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do polo Turístico do circuito das frutas;
- Articulação com a iniciativa privada para promoção e organização do Circuito;

**Ação 2: Criação do Programa Direto de Campo, visando aproximar produtores e consumidores através da organização de um Mercado de Produtores itinerante, fortalecendo um circuito local de produção e consumo.**

### **Contextualização, referências e objetivos:**

Através da Criação do Programa Direto do Campo fortalecer a produção e os produtores locais criando um circuito de produção e consumo no qual o intermediário dá lugar a uma rede de distribuição direta em circuitos curtos, com oferta de produtos com maior qualidade e um preço mais acessível ao mercado produtor.

A criação do Direto do Campo em Vinhedo têm dois objetivos principais, fomentar a produção local por meio de circuitos curtos de produção e consumo resgatando a atividade agropecuária do município, com geração de renda e estabilidade para o produtor e a promoção da Segurança Alimentar, que deve de acordo com as orientações da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) abarcar 4 dimensões:

- 1 - Disponibilidade de Alimentos;
- 2 - Acesso à alimentação (físico e econômico);
- 3 - Utilização dos alimentos;
- 4 - Estabilidade;

A referência do programa é o Direto do Campo de Florianópolis que também têm como objetivo a aproximação do produtor com o consumidor final por meio da criação de pontos fixos (tipo sacolão) estratégicos no município como centros de distribuição e comércio. O Direto do Campo em Vinhedo não pretende criar pontos fixos, mas utilizar áreas e equipamentos públicos para estabelecer mercados de produtores com ênfase nos espaços comuns dos condomínios por ser, os condôminos, um dos principais públicos alvos.

Para estabelecimento do programa será necessário um conjunto de subações estruturantes descritas a seguir:

- Cadastramentos dos produtores rurais;
- Assessoria técnica para enquadramento do produtores nos Circuitos Curtos Agroalimentares (CCA Mercado de Produtores/ CCA de Proximidade Espacial);
- Organização e articulação dos produtores junto à prefeitura e os condomínios para estabelecer os locais e a periodicidade dos mercados de produtores;

**Ação 3: Criação de um “Selo de Identificação Territorial” para os produtores agropecuários e empresas locais e para estabelecimentos que consomem desses produtores, fortalecendo e integrando esse circuito econômico.**

#### **Contextualização, referências e objetivos:**

O Selo de Identificação Territorial foi pensando visando a valorização e certificação, tanto para os produtores locais (agropecuários e empresas), como

para os estabelecimentos que têm compromisso com o consumo local e o fortalecimento desse circuito econômico.

A criação do Selo têm dois objetivos principais, o fortalecimento dos produtores locais e estabelecimentos a fim de incentivar a diversificação das atividades econômicas no município e a promoção da produção e do comércio local como forma de integrar o circuito econômico ao turismo local com a valorização dos produtos e estabelecimentos.

O Selo de Identificação Territorial têm como referência o “Selo Feito em Torres” que também visa a valorização dos produtos locais, porém nosso Selo propõe uma segunda modalidade para os estabelecimentos, baseado no “Selo Verde” de Recife.

- **Selo de Identificação Territorial “Feito em Vinhedo”:** Certifica os pequenos produtores locais que participam dos Circuitos Curtos Agroalimentares (Mercado dos Produtores e Proximidade Espacial); Além de pequenas empresas de produtos beneficiados e artesanais;
- **Selos para os Estabelecimentos “Eu compro do produtor local”:** Certifica os estabelecimentos locais que consomem os produtos certificados dos (CCA de Proximidade Espacial). Possuindo 3 modalidades do Selo (por porcentagem dos alimentos comprados dos CCA de Proximidade Espacial):
  - **Bronze (5 a 10%);**
  - **Prata (10 a 15%);**
  - **Ouro (Mais de 15%);**

**Ação 4: Ampliar o acesso à internet nas zonas rurais por meio da articulação municipal junto ao programa Federal Internet para Todos.**

**Contextualização, referências e objetivos:**

Através da articulação municipal realizar o cadastro do município no Programa Internet para todos do Governo Federal para ter acesso às empresas cadastradas que realizam esse serviço e ampliar dessa forma a infraestrutura de acesso à internet nas áreas rurais.

Essa ação é essencial para a concretização do novo circuito econômico proposto e da diversificação das atividades como parte do fortalecimento e da promoção da 'nova' vocação do município.

### 6.3. Ambiental

Foram elaboradas 4 ações para execução da Diretriz 3.

<p><b>DIRETRIZ 3: Promover a conservação ambiental e manutenção da biodiversidade por meio da recuperação do solo, das áreas de vegetação remanescente e mananciais com adequação das propriedades rurais e incentivos financeiros.</b></p>
<p><b>AÇÃO 1:</b> Fomentar a implementação da Lei Municipal nº 3.501/2012 que institui o Programa Municipal de Pagamento por Serviço Ambiental</p>
<p><b>AÇÃO 2:</b> Prestação de assessoria técnica para elaboração de Planos de Regularização Ambiental junto aos proprietários de imóveis com déficit de Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal e Uso Restrito</p>
<p><b>AÇÃO 3:</b> Implantar microcorredores ecológico para aumentar a conectividade entre os fragmentos florestais existentes.</p>
<p><b>AÇÃO 4:</b> Reestruturar o Fundo Municipal de Meio Ambiente</p>

Tabela 8: Ações do Eixo Ambiental.

Fonte: Autoria própria.

#### **Ação 1: Fomentar a implementação da Lei Municipal nº 3.501/2012 que institui o Programa Municipal de Pagamento por Serviço Ambiental**

##### **Contextualização, referências e objetivos:**

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um instrumento econômico que tenta estimular a proteção dos serviços ecossistêmicos ao considerar um valor para cada um desses serviços. No PSA, o beneficiário do serviço ambiental retribui, através de recursos financeiros ou outra forma de remuneração, aos provedores do serviço, ajudando na conservação e manejo adequado por meio de atividades de proteção e de uso sustentável, seguindo o princípio “provedor-pagador”.

Em 2012, Vinhedo aprovou a Lei nº 3.501/2012 que instituiu o Programa Municipal de Pagamento por Serviços (PMPSA). Fomentar a implantação do PMPSA estimula ações de proteção de recursos hídricos, sua qualidade e quantidade, e a proteção e a formação de fragmentos de vegetação nativa. A maior referência nacional na aplicação do PSA é o município de Extrema, em Minas Gerais, instituído em 2007 e que desde o início de programa já arrecadou mais de 10 milhões em investimentos.

**Ação 2: Prestação de assessoria técnica para elaboração de Planos de Regularização Ambiental junto aos proprietários de imóveis com déficit de Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal e Uso Restrito.**

**Contextualização, referências e objetivos:**

Realizado o Cadastro Ambiental Rural, os proprietários ou os possuidores de imóveis rurais com passivo ambiental relativo às Áreas de Proteção Permanente, de Reserva Legal e Uso Restrito poderão proceder à regularização ambiental mediante adesão aos Programas de Regularização Ambiental. O Programa de Regularização Ambiental compreende-se um conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental com vistas ao cumprimento do disposto no Capítulo XIII da Lei no 12.651, de 2012.

Essa ação visa por meio de uma secretaria municipal, prestar assessoria técnica e sem custo aos proprietários e posseiros de imóveis rurais que precisarem implementar um Plano de Regularização Ambiental, semelhante aos serviços prestados pelas prefeituras durante a declaração do CAR.

### **Ação 3: Implantar microcorredores ecológico para aumentar a conectividade entre os fragmentos florestais existentes.**

#### **Contextualização, referências e objetivos:**

Microcorredores ecológicos são áreas que unem os fragmentos florestais separados por interferência humana, como por exemplo, estradas, agricultura e áreas urbanas. O objetivo do corredor ecológico é permitir o livre deslocamento de animais, a dispersão de sementes e o aumento da cobertura vegetal.

A Implantação microcorredores ecológicos como forma de conectar os fragmentos florestais existentes, restabelece e assegura as dinâmicas ecológicas em áreas alvos de conservação. Os objetivos dessa ação visam: (a) preservar e recuperar a conectividade, proporcionando oportunidades para o movimento de organismos na paisagem e aumento da biodiversidade; e (b) maximizar a persistência de remanescentes vegetais pouco antropizadas e recuperar áreas pouco florestadas facilitando a dispersão de sementes.

Extrema, em Minas Gerais, e Itapeva, no Rio Grande do Sul, são dois exemplos de municípios que implantaram microcorredores ecológicos em seus territórios como forma de aumentar a biodiversidade e reflorestar áreas degradadas.

### **Ação 4: Reestruturar o Fundo Municipal de Meio Ambiente .**

#### **Contextualização, referências e objetivos:**

O Fundo Municipal de Meio Ambiente de Vinhedo, foi criado pela Lei Municipal nº 2.634/2002 e inscrito com o CNPJ 46.446.696/0001-85, e é gerido pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA). Atualmente, as

fontes de recurso dos fundos provém de: (a) recursos do município, previstos no orçamento; (b) transferências estaduais e federais; (c) empréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais; (d) doações provenientes de negociações entre o Ministério Público e infratores ambientais; (e) multas ambientais e (f) doações em geral.

Apesar de estarem bem descritas as fontes de recursos, não estão descritas na lei os objetivos para aplicação do fundo - que deve ser uma forma proporcionar recursos e meios para o desenvolvimento de programas, projetos e ações voltadas à proteção, recuperação e conservação ambiental no município de Vinhedo. Além da definição dos objetivos do Fundo para facilitar a sua aplicação, com essa ação pretende-se incluir de outras fontes de recursos, como provenientes de repasses da companhia de saneamento do município, o ICMS ecológico e taxas licenciamento ambiental.

O FEMA - Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, criado em 2001 pela Prefeitura de São Paulo é a principal referência utilizada nessa ação.

## 6.4. Sociocultural

Foram elaboradas 3 ações para execução da Diretriz 4.

<p><b>DIRETRIZ 4: Propiciar a valorização e resgate do patrimônio histórico e cultural do município, promovendo a integração e conexão da população com o espaço, redescobrimo Vinhedo a partir de suas características tradicionais e potencialidades atuais.</b></p>
<p><b>AÇÃO 1:</b> Implementar o Programa mais Educação (educação patrimonial) a fim de estreitar o diálogo com a sociedade sobre identificação, reconhecimento, proteção e promoção do patrimônio cultural.</p>
<p><b>AÇÃO 2:</b> Através da cartografia social, construir identidades, compreender os conflitos locais e fortalecer a organização dos grupos sociais</p>
<p><b>AÇÃO 3:</b> Reativar a Estação Ferroviária e a linha férrea</p>

Tabela 9: Ações do eixo Sociocultural.

Fonte: Autoria própria.

**Ação 1: Implementar o Programa mais Educação (educação patrimonial) a fim de estreitar o diálogo com a sociedade sobre identificação, reconhecimento, proteção e promoção do patrimônio cultural.**

### **Contextualização, referências e objetivos:**

Através do Programa Mais Educação, do Instituto Histórico do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), fomentar desde o ensino básico atividades que estimulam a vontade de observar, identificar e pesquisar os múltiplos sentidos que constituem a cultura e o patrimônio cultural local. De forma dinâmica e criativa, propor uma relação da escola com o patrimônio cultural da sua região e, a partir dessa ação, ampliar o entendimento dos vários aspectos que constituem o patrimônio cultural e o que isso tem a ver com formação de cidadania, identidade cultural e memória.

Essa estratégia amplia as oportunidades, os tempos e os espaços

educativos, além de promover o compartilhamento da tarefa de educar entre os profissionais da educação, famílias e diferentes atores sociais, sob a coordenação da escola e dos professores. Trata-se da construção de uma ação intersetorial entre as políticas públicas educacionais e sociais, contribuindo tanto para a diminuição das desigualdades educacionais quanto para a valorização da diversidade cultural. O Programa reconhece, ainda, que a educação deve ser pensada para além dos muros da escola, considerando a cidade, o bairro e os bens culturais como potencialmente educadores.

Ao escolher a atividade de Educação Patrimonial, a escola inserida no programa receberá recursos do PDDE – Educação Integral para aquisição de equipamentos audiovisuais com os quais poderá elaborar e divulgar os inventários produzidos.

A Educação Patrimonial na escola faz parte do currículo como tema transversal, integrando-se ao conteúdo das diversas áreas de conhecimento com o propósito de sensibilizar os jovens do ensino básico e médio para conhecer, valorizar e proteger o patrimônio cultural.

## **Ação 2: Através da cartografia social, construir identidades, compreender os conflitos locais e fortalecer a organização dos grupos sociais**

### **Contextualização, referências e objetivos:**

A cartografia social caracteriza-se como uma ferramenta lúdica e criativa de auto mapeamento participativo apropriado por diversos grupos sociais como instrumento de luta por direitos territoriais, identificação dos conflitos que enfrentam e aproximação com o território. A prática do auto-mapeamento possibilita o fortalecimento das relações comunitárias que caracterizam as suas especificidades, consolidando-se como uma importante ferramenta de identidade local e senso coletivo, juntamente com suas territorialidades

específicas.

A partir da experiência dos Faxinalenses da Região Metropolitana de Curitiba, em que o projeto intitula-se "do quem somos para onde estamos", a cartografia social mostrou-se importante para a reafirmação e luta identitária das comunidades tradicionais. Além disso, mostra como é fundamental a ligação do "quem" com o "onde", isto é, da ligação dos indivíduos com o espaço e sua história, revelando a trajetória e o contexto como parte fundamental nesse processo de autoconhecimento.

Neste contexto, a ação de auto cartografar-se e cartografar o próprio território significa para estes grupos afirmar sua (re)existência, identificar novas potencialidades locais, retomar práticas tradicionais e tornar visível os conflitos que enfrentam cotidianamente, contrapondo-se à expansão de processos que ofuscam identidades locais, descolam a cultura da população e desdobram-se em processos de segregação.

Dessa forma, dados os conflitos apontados no território e uma necessidade da população de interação com o espaço, na tentativa de promover a relações entre os indivíduos da comunidade local, a cartografia se mostra como uma ferramenta que pode aproximar essas pessoas e suscitá-los a debater sobre as problemáticas e potencialidades locais.

### **Ação 3: Reativar a Estação Ferroviária e a linha férrea**

#### **Contextualização, referências e objetivos:**

O nó crítico apresentado como "falta de identificação da população com o território" tem como uma de suas justificativas a falta de relação da população com o patrimônio histórico-cultural do município. Em visita de campo - já descrita na seção Metodologia deste Plano - constatou-se que a Estação Ferroviária encontra-se em situação deteriorada, mesmo sendo patrimônio tombado.

As ações de desenvolvimento econômico do município têm relação, também, com pontos turísticos e de espaços públicos de convivência. A Estação Ferroviária encontra-se localizada na região central do município e sua reativação pode ser um importante vetor de integração. Além disso, pode tornar-se um símbolo da história e trajetória do município, inclusive como um museu ou centro cultural.

Em relação à recuperação do patrimônio e à possibilidade real de reativação da linha férrea para transporte de passageiros - vale lembrar que o transporte de carga ainda é realizado -, existem diversas referências. Pode ser feita para o transporte de passageiros e de carga. O IPHAN possui, inclusive, um Manual Técnico que dá as diretrizes para efetivar essa ação. Municípios como Joinville (Santa Catarina) e Taubaté (São Paulo) tiveram iniciativas semelhantes e bem-sucedidas.

## 6.5 Síntese das ações

EIXOS, DIRETRIZES E AÇÕES	
INSTITUCIONAL	DIRETRIZ 1: Atuar visando o controle da expansão urbana e garantindo o equilíbrio dos vários usos do solo, aumentando a interação entre as áreas rurais e urbanas, sem a supressão de uma pela outra, criando possibilidades que vão além da função residencial.
	AÇÃO 1: Revisar o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento tendo como foco o aumento das zonas rurais e de conservação ambiental
	AÇÃO 2: Revisar a composição dos conselhos municipais e de outras ferramentas de participação popular a fim de garantir a pluralidade e representatividade dos setores sociais.
	AÇÃO 3: Regularizar o instrumento de política urbana Transferência do Direito de Construir no município de Vinhedo
AÇÃO 4: Propor a reestruturação do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Pólo Turístico do Circuito das Frutas para um Consórcio de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável tendo como foco as áreas rurais e as relações rural-urbano	
ECONÔMICO	DIRETRIZ 2: Induzir a reorientação da vocação econômica do município, propiciando maior diversidade e tendo como objetivo a diminuição das desigualdades socioeconômicas e territoriais, fortalecendo pequenos e médios circuitos econômicos.
	AÇÃO 1: Criação de um Circuito do Vinho no município de Vinhedo (Enoturismo, Gastronomia, Hotelaria, Lazer, Patrimônio Histórico)
	AÇÃO 2: Criação do Programa Direto do Campo - Vinhedo
	AÇÃO 3: Criar o "Selo de Identificação Territorial" do produtor agropecuário em geral e de produtos alimentares e artesanais para estabelecimentos
AÇÃO 4: Ampliar o acesso à internet nas zonas rurais	
AMBIENTAL	DIRETRIZ 3: Promover a conservação ambiental e manutenção da biodiversidade por meio da recuperação do solo, das áreas de vegetação remanescente e mananciais com adequação das propriedades rurais e incentivos financeiros.
	AÇÃO 1: Fomentar a implementação da Lei Municipal nº 3.501/2012 que institui o Programa Municipal de Pagamento por Serviço Ambiental
	AÇÃO 2: Prestação de assessoria técnica para elaboração de Planos de Regularização Ambiental junto aos proprietários de imóveis com déficit de Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal e Uso Restrito
	AÇÃO 3: Implantar microcorredores ecológico para aumentar a conectividade entre os fragmentos florestais existentes.
AÇÃO 4: Criação do Fundo Municipal de Conservação Ambiental	
SOCIOCULTURAL	DIRETRIZ 4: Propiciar a valorização e resgate do patrimônio histórico e cultural do município, promovendo a integração e conexão da população com o espaço, redescobrimo Vinhedo a partir de suas características tradicionais e potencialidades atuais.
	AÇÃO 1: Implementar o Programa mais Educação (educação patrimonial) a fim de estreitar o diálogo com a sociedade sobre identificação, reconhecimento, proteção e promoção do patrimônio cultural.
	AÇÃO 2: Através da cartografia social, construir identidades, compreender os conflitos locais e fortalecer a organização dos grupos sociais
	AÇÃO 3: Reativar a Estação Ferroviária e a linha férrea

Tabela 10: Tabela com todas as diretrizes e suas respectivas ações.

Fonte: Autoria própria.

## 7. BIBLIOGRAFIA

ALTO URUGUAI. REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE VINHEDO - SP: Diagnóstico. 2017. Disponível em: <<https://sites.google.com/view/pdpv/diagn%C3%B3stico-vinhedo>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Perfil municipal. Disponível em [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/vinhedo\\_sp#demografia#desagregacao](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/vinhedo_sp#demografia#desagregacao). Acesso em 2019-03-23.

Câmara do município de Vinhedo. Edu Gelmi sugere parceria para revitalização da Estação Ferroviária em Vinhedo. 2019. Disponível em: <http://www.camaravinhedo.sp.gov.br/2019/edu-gelmi-sugere-parceria-para-revitalizacao-da-estacao-ferroviaria-em-vinhedo/>. Acesso em 27 abril. 2019.

CLIMATE-DATA-ORG. CLIMA VINHEDO. 2019. Disponível em: <<https://pt.climate-data.org/america-do-sul/brasil/sao-paulo/vinhedo-23965/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

Fundação SEADE. Perfil dos Municípios Paulistas. Disponível em <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>. Acesso em 2019-03-23.

Gonçalves Junior, F. A. (2015). Paisagem e sustentabilidade urbana: o papel dos loteamentos fechados e condomínios horizontais em Vinhedo - SP. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/T.8.2014.tde-26052015-095906. Recuperado em 2019-03-20, de [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br)

IAC. Projeto de recuperação de nascentes do IAC traz ações inéditas para região de Campinas. 2019. Disponível em: <<http://www.iac.sp.gov.br/noticiasdetalhes.php?id=1126>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

IBGE Cidades. Panorama municipal. Acesso em 2019-03-23. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/vinhedo/panorama>

JORNAL EPTV. Apesar de racionamento, Vinhedo, SP, tem crise hídrica agravada. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/jornal-da-eptv/videos/t/edicoes/v/apesar-de-acionamento-vinhedo-sp-tem-crise-hidrica-agravada/3738968/>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

Olesko, G., Rocha, O. (2014) "Quem somos" para o "onde estamos": a experiência da cartografia social dos faxinalenses da Região Metropolitana de Curitiba. Boletim Gaúcho de Geografia, 41: 48-66, jan, 2014. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/bgg/article/view/41604/29821>>. Acesso em: 23 abril. 2019.

PAIXÃO, Rodrigo. Vinhedo: das aldeias indígenas aos loteamentos fechados. Vinhedo, Editora Horizonte, 2018.

Pires, A. (2004). Da Rocinha aos Enclaves: figurações do rural em Vinhedo, SP. Tese de Doutorado e Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Recuperado em 2019-03-11, de <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280337>.

Portal IPHAN. s.d. Programa mais Educação. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/581/>>. Acesso em 23 de abril. 2019.

Prefeitura de Vinhedo. Prefeito pede projeto de revitalização à antiga estação ferroviária de Vinhedo. 2014. Disponível em: <http://www.vinhedo.sp.gov.br/2014/06/09/prefeito-pede-projeto-de-revitalizacao-a-antiga-estacao-ferroviaria-de-vinhedo/>. Acesso em 27 abril. 2019.

Rodrigues, V., L. (2009). Urbanização e Ruralidade: os Condomínios e os Conselhos de Desenvolvimento Municipal. Brasília - MDA. Recuperado em 2019-03-11, de <http://repiica.iica.int/docs/B2254P/B2254P.PDF#page=70>

Roteiro do Vinho. Acesso em 2019-03-20. Disponível em <https://www.roteirodovinho.com.br/>

SIGRH. UGRHI 05 PIRACICABA/CAPIVARI/JUNDIAÍ. Disponível em: <[http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/6962/ugrhi\\_05.pdf](http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/6962/ugrhi_05.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

TEIXEIRA, L. Flávia Sofia. Circuitos Curtos Agroalimentares em Portugal: estudos de caso. 2014. Dissertação (Mestrado em Estudos de Desenvolvimento: Diversidades Locais e Desafios Mundiais). Instituto Universitário de Lisboa,

Lisboa, 2014. Disponível em [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/9205/1/2014\\_ECSH\\_DEP\\_Dissertacao\\_Fl%C3%A1via%20Lopes%20Teixeira.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/9205/1/2014_ECSH_DEP_Dissertacao_Fl%C3%A1via%20Lopes%20Teixeira.pdf)