

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
BACHARELADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Renan Telles Cardoso

O RESSURGIMENTO DA ZONA RURAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Trabalho de Conclusão de Curso

São Bernardo do Campo – SP

2016

Renan Telles Cardoso

O RESSURGIMENTO DA ZONA RURAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação Universidade Federal do ABC, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Planejamento Territorial.

Orientadora: Prof. Dra. Vanessa Lucena Empinotti

São Bernardo do Campo – SP

2016

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Cardoso, Renan Telles
Ressurgimento das Zonas Rurais no Município de São Paulo / Renan
Telles Cardoso. — 2016.

79 fls. : il.

Orientadora: Vanessa Lucena Empinotti

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC,
Bacharelado em Planejamento Territorial, São Bernardo do Campo,
2016.

1. São Paulo. 2. Rural. 3. Plano Diretor. 4. Instrumentos de
Gestão. I. Empinotti, Vanessa Lucena. II. Bacharelado em
Planejamento Territorial, 2016. III. Título.

Renan Telles Cardoso

O RESSURGIMENTO DA ZONA RURAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Esse trabalho de conclusão de curso foi julgado e aprovado para obtenção de grau de Bacharel em Planejamento Territorial no curso de Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC.

São Bernardo do Campo – SP, 14 de dezembro de 2016

Prof. Dra. Carolina M. D. de Pinho

Coordenadora do Curso

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Vanessa Lucena Empinotti

Orientadora

Prof. Dra. Luciana Ferrara

UFABC

Prof. Dra. Luciana Travassos

UFABC

RESUMO

Esta pesquisa visa analisar o processo que levou ao ressurgimento de zonas rurais no município de São Paulo. Para isso uma revisão bibliográfica foi feita, de modo a identificar as diferentes perspectivas sobre o conceito rural e suas relações com o urbano, além de apresentar a importância da elaboração de um Plano Diretor e como este instrumento urbanístico está ligado ao desenvolvimento municipal como um todo.

O estudo identificou as razões pela qual se optou pela restituição das zonas rurais, que agora compreendem aproximadamente 25% do território do município, além de elencar quais as pressões exercidas e os atores envolvidos no processo. Foram utilizados como base da análise, os planos diretores de 2002 e 2014, além de entrevistas com técnicos envolvidos em sua formulação e também atores da sociedade civil ligados a projetos na área

Desta maneira, foi constatado que o processo do ressurgimento no rural no município de São Paulo se deu principalmente por pressões levadas à prefeitura por moradores daquelas regiões, mas também foi pensado como uma estratégia da prefeitura de se conter o avanço da mancha urbana no município. Este rural, idealizado no Plano Diretor de 2014, é fortemente influenciado pelas correntes teóricas da “nova ruralidade”, sendo pensada a partir de uma articulação do rural com o urbano, procurando integrar e desenvolver essas áreas e fomentando principalmente um desenvolvimento com baixo impacto ambiental. Para isso vem sendo pensadas e implementadas uma série de ações e de planos com este intuito, como o pagamento por serviços ambientais, políticas de incentivo a agroecologia e a polos de ecoturismo.

Palavras-chave: São Paulo, Rural, Plano Diretor, Instrumentos de gestão

ABSTRACT

This work aims to analyze the process of demarcation of rural areas in the city of São Paulo. For this purpose, a bibliographical review was done in order to identify the different perspectives on the rural concept and its relations with the urban, besides presenting the importance of the elaboration of a Master Plan and how this urbanistic instrument is linked with the municipal development.

The study identifies the reasons why the rural areas have been chosen, which now comprise approximately 25% of the municipality's territory, as well as indicating which pressures are exerted and which actors are involved in those areas. The management plans of 2002 and 2014 were used as the basis for the analysis, as well as interviews with technicians involved in its formulation and also civil society actors related to projects in the area.

In this way, the process of resurgence of the countryside in the city of São Paulo was mainly due to pressures taken to the city hall by residents of those regions, but it was also a strategy of the city hall to restrain the advance of the urban spot in the municipality. This rural area idealized in the Master Plan of 2014 is strongly influenced by the theoretical currents of the "new rurality", being thought an articulation of the rural with the urban areas, trying to integrate and develop these regions, mainly fomenting a development with low environmental impact. To this end, a series of actions and plans have been designed and implemented with this aim, such as: payment for environmental services, agroecology incentive policies and ecotourism poles.

Keywords: Sao Paulo, Rural, Master Plan, Management Tools

Lista de Figuras

Figura 1 - Evolução da Mancha Urbana na RMSP.....	31
Figura 2 - Evolução da Mancha Urbana do município de São Paulo.....	32
Figura 3 - Zona Urbana e Zona Rural de São Paulo – Plano Diretor de 2014.....	33
Figura 4 - Cobertura Vegetal.....	34
Figura 5 - Desmatamento.....	35
Figura 6 - Áreas de Agricultura no Município.....	36
Figura 7 - Unidades de Produção Agrícola Registradas.....	37
Figura 8 - Zoneamento de São Paulo - 1929.....	39
Figura 9 - Mapa Simplificado de Zoneamento de São Paulo – 1972.....	40
Figura 10 - Mapa de Macrozonas – Plano Diretor de 2002.....	45
Figura 11 - Mapa de Macroáreas – Plano Diretor de 2002.....	47
Figura 12 - Mapa de Macrozonas – Plano Diretor de 2014.....	49
Figura 13 - Mapa de Macroáreas – Plano Diretor de 2014.....	52
Figura 14 - Mapa ZEPAGs – Lei nº 13.885/04.....	54
Figura 15 - APAs Bororé-Colônia e Capivari-Monos.....	56
Figura 16 - ZEPAGs x Zona Rural.....	58
Figura 17 - Polo de Desenvolvimento Rural Sustentável.....	62
Figura 18 - Parques Municipais Existentes e Propostos.....	65
Figura 19 - Remanescentes de Mata Atlântica em São Paulo.....	67
Figura 20 - Polo de Ecoturismo.....	69

Lista de Tabelas

Tabela 1 - População Urbana e Rural no Brasil.....18

Tabela 2 - Restrições e Oportunidades das Áreas Periurbanas.....21

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. OBJETIVO.....	11
3. REVISÃO DA LITERATURA.....	13
3.1. Conceituando o Rural.....	13
3.2. O Rural normativo e suas tipologias.....	15
3.3. As dinâmicas periurbanas e seu impacto na constituição do rural.....	19
3.4. O Estatuto da Cidade e a importância do Plano Diretor.....	22
3.5. Zoneamentos, Lei de Perímetro Urbano e mudanças de perímetro.....	24
4. METODOLOGIA.....	28
4.1. Estudo de Caso: O Município de São Paulo.....	30
4.2. Caracterizando o município de São Paulo.....	30
4.3. Históricos das transformações do rural no município de São Paulo....	38
5. RESULTADOS.....	42
5.1. Comparações entre os Planos Diretores de 2002 e 2014.....	42
5.2. Como e quais os processos para o ressurgimento da zona rural.....	53
6. QUAIS OS AVANÇOS E O QUE ESTÁ SENDO PLANEJADO PARA O FUTURO.....	61
6.1. Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável.....	61
6.2. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável.....	63
6.3. Plano Rural de Desenvolvimento Rural Sustentável.....	64
6.4. Criação de 167 parques.....	65
6.5. Fundo Municipal de Parques.....	66
6.6. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).....	66
6.7. Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA).....	67
6.8. Polo de Ecoturismo.....	68
6.9. Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.....	70
6.10. Projeto Ligue os Pontos.....	70
7. CONCLUSÃO.....	72
8. BIBLIOGRAFIA.....	74
9. ANEXO.....	79
9.1. Questionário Aplicado aos Entrevistados.....	79

1. INTRODUÇÃO

Pela primeira vez na história da humanidade, as cidades passaram a abrigar mais pessoas do que o campo, fato que se intensifica principalmente a partir da segunda metade do Século XX (CARVALHO, 2015). No Brasil, por exemplo, a população urbana brasileira saltou de 40% (1950) para 80% (2010), isso em um período de apenas 60 anos, segundo dados do IBGE (CARVALHO, 2015).

O urbano se tornou sinônimo de cidade. Um exemplo disso é que na esfera da administração pública brasileira é estabelecido que a cidade é o local onde existe urbanização e, por conseqüência disto, para alguns autores, o conceito de rural vem então a ser tudo aquilo que não é cidade (CARNEIRO, 2008 e MIKETEN, 2013). Tal conceituação influencia como o território será planejado, afinal, hoje o processo de ordenamento e o uso e ocupação da terra são atribuições dos municípios brasileiros. Por meio de uma Lei de Perímetro Urbano contida no Plano Diretor, são delimitadas as áreas urbanas e conseqüentemente as áreas rurais. Neste processo podem ocorrer divergências quanto aos limites que, por vezes, apresentam áreas com características rurais demarcadas como urbanas, com o intuito de passarem por uma valorização do preço da terra (ABRAMOVAY, 2000 e MIKETEN, 2013). Sendo assim, o que vem realmente a ser rural e o que vem a ser urbano?

Essa será uma discussão recorrente durante este trabalho, principalmente quanto à identificação teórica e prática dos limites do rural e do urbano e como estes se relacionam.

A relação entre campo e cidade precisa ser entendida para que ocorra uma relação mais sustentável e harmoniosa, tanto para o próprio ambiente quanto para a população que ali vive (CARVALHO, 2015). Nessa relação, o meio rural se distingue econômica, social e politicamente dos espaços urbanos, contudo ambos ainda formam o espaço municipal, um é estruturalmente associado ao outro, o que implica em uma relação de dependência (WANDERLEY e FAVARETO, 2013).

No Brasil, os grandes municípios apresentam variações quanto à existência ou não de zonas rurais. Como o caso do Rio de Janeiro, que é o segundo mais populoso município brasileiro, e segundo seu Plano Diretor de 2011 não possui zona rural em seu perímetro (LC Nº 111/11). Já Salvador, o terceiro mais populoso, apresentava

uma zona rural demarcada no seu Plano Diretor de 2008 (LEI Nº 7.400/2008) que permaneceu em sua revisão de 2016 (LEI Nº 9069/2016). Mas, talvez, um caso emblemático seja o do município de Porto Alegre, que no ano de 1999 teve sua zona rural extinta e, após 16 anos, o Projeto de Lei Complementar do Executivo nº 007/14 instituiu novamente a zona rural (PORTO ALEGRE, 2015).

Tal dinâmica de recriar o rural também ocorreu em São Paulo que, considerando novos aspectos e buscando uma revalorização do rural não só como um local de produção de bens mas também, um local que exalte as suas diversas funções como a geração de energia e matéria prima, a preservação do ambiente e de práticas sociais (WANDERLEY e FAVARETO, 2013) que a prefeitura de São Paulo, por meio de seu Plano Diretor Estratégico de 2014, recriou as zonas rurais dentro do município (SÃO PAULO, 2014).

Para entendermos os motivos que levaram ao reestabelecimento do rural, este estudo analisou como ocorreu o processo de demarcação da zona rural no município de São Paulo, a maior metrópole brasileira e que instituiu novamente, após doze anos, estas zonas que foram abolidas pelo plano diretor aprovado em 2002. Atualmente, a área rural do município de São Paulo cobre em torno de 25% de seu perímetro, e se localiza principalmente nas Zonas Sul e Norte, abrangendo as Áreas de Preservação Ambiental (APAs) Bororé Colônia e Capivari Monos.

Quanto à estrutura desta pesquisa, primeiramente conceituaremos o rural, de modo a observar suas diferentes interpretações, como ele está estruturado administrativamente no Brasil, quais são as legislações vigentes sobre essa temática e a sua relação com as áreas periurbanas. Depois dessa conceitualização, será apresentada a metodologia de como o trabalho foi desenvolvido e após isto introduziremos o estudo de caso onde serão descritas as características do município de São Paulo e a transformação histórica do rural no município. Após, serão apresentados os dados coletados por meio da análise dos planos diretores e de entrevistas com os técnicos que participaram da elaboração destes planos e representantes da sociedade civil que atuam nessas áreas. Por fim, se discute o que está sendo planejado para o futuro do município quanto às questões de desenvolvimento e integração das áreas rurais e urbanas e algumas considerações finais sobre o tema.

2. OBJETIVO

O seguinte trabalho tem como objetivo principal entender quais foram os motivos e que levaram a demarcação das zonas rurais no município de São Paulo e como esse processo ocorreu.

Para auxiliar na resposta deste objetivo principal, foram considerados os seguintes objetivos específicos:

1. Comparar os planos diretores de 2002 e 2014;
2. Identificar as razões que levaram a esta alteração;
3. Identificar quais os conceitos teóricos que embasaram esta mudança.

3. REVISÃO DA LITERATURA

Para melhor analisarmos os processos que levaram a recriação da zona rural em São Paulo, é importante entender o conceito de rural que embasa este estudo, sendo assim, serão apresentadas diferentes perspectivas sobre o rural e definiremos como o rural será tratado neste trabalho, suas tipologias, as legislações vigentes que atuam sobre ele e sua relação com a zona urbana.

3.1. Conceituando o Rural

Segundo Maria José Carneiro (2008), o rural pode ser pensado de formas diferentes. Uma das primeiras reflexões teóricas entende o campo e a cidade como realidades espaciais e sociais descontínuas e com uma relação de subordinação do primeiro sobre o segundo. Destaca-se nessa formulação o pressuposto de que as diferenças entre o rural e o urbano tenderiam a desaparecer como resultado do processo de urbanização tido como natural e inevitável (CARNEIRO, 2008), essa é uma hipótese contida dentro da teoria de Henri Lefebvre que propõem uma “urbanização completa da sociedade” (LEFEBVRE, 1999), essa ideia influenciou muitos dos estudos posteriores que relacionaram o urbano e o rural.

Assim, as dinâmicas do meio urbano inevitavelmente seriam levadas para áreas cada vez mais afastadas dos centros, possibilitando dessa forma a expansão das cidades sobre áreas verdes e, inclusive, zonas rurais (CARVALHO, 2015). Deste modo, o desenvolvimento do campo se daria nos moldes da cidade, resultando na expansão e generalização do urbano (MARTINS, 1981 apud CARNEIRO, 2008)¹.

A busca da essência do rural e do urbano envolveu um amplo debate ao longo do século XX, mobilizando diversos autores que se espalharam por uma gama variada de posições e de argumentos, já que novas dinâmicas foram surgindo. Assim, novos aspectos foram adicionados a este debate, elementos estes, como coloca Kayser (1990)², que surgiram a partir do entendimento de que a dinâmica do mundo rural não

¹ MARTINS, José de Souza (Org.). Introdução crítica à sociologia rural. São Paulo: Hucitec, 1981.

² KAISER, Bernard. La renaissance rurale; sociologie des campagnes du monde occidental. Paris, Armand Colin, 1990.

estava mais contida numa tendência de esvaziamento social, cultural e econômico (CARNEIRO, 2008). Entre essas novas perspectivas existem aqueles que destacam a associação, quase que consensual, entre o rural e o agrícola que acabou por reduzir o conceito de rural exclusivamente relacionado ao desenvolvimento da agricultura (MARTINS, 2000 apud CARNEIRO, 2008)³. Nesta perspectiva, o foco de análise é na produção primária, incluindo assim, a agricultura, a exploração florestal e outras atividades extrativas, tendo sempre por universo as famílias ou empresas ligadas a estes setores (WANDERLEY e FAVARETO, 2013).

Entretanto, o rural não se resume às formas de produção agropecuária. O rural é um lugar de produção, mas também um lugar de vida e um lugar de moradia (WANDERLEY e FAVARETO, 2013). Constituindo novas formas de sociabilidade sustentadas numa complexa rede de atores sociais, o espaço rural pode também ser um local de atividades econômicas diversas e dinâmicas, onde as pessoas que vivem ali tenham acesso a melhores condições de vida (CARNEIRO, 2008).

Essa perspectiva permite novas estratégias de desenvolvimento, como o 'desenvolvimento local', um conceito recente e ainda em construção, mas onde o poder público, sociedade civil, movimentos e organizações populares produzem projetos para seus territórios, identificando e valorizando as suas principais potencialidades e riquezas, baseados em redes locais de cooperação, acordo e competição (TURNES e BÚRIGO, 1999; FONTE, VELOSO e DIOGO, 2002).

Recorrente para essas novas estratégias são os conceitos de pluriatividade e multifuncionalidade, caracterizadas pela combinação da agropecuária com outras atividades econômicas para complementação da renda, como as ocupações no terceiro setor como por exemplo o turismo. Tais atividades, transformam a paisagem rural em um ambiente de lazer e proteção ambiental, constituindo uma nova ruralidade, que é repleta de possibilidades e alternativas de trabalho que vão além da atividade agrícola (TEIXEIRA, 1998).

³MARTINS, José de Souza. O futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 15, 2000.

Com isso, o conceito de rural utilizado neste estudo entende que é possível que ocorra uma integração entre diversos tipos de atividades econômicas e sociais, não restringindo o rural a somente aquilo que ainda não é urbano ou então o colocando como sinônimo de produção agrícola, pois esta pode estar presente, mas também pode ser combinada com outras atividades como o turismo e a proteção ambiental.

É necessário também ressaltar a importância de não se pensar o rural isoladamente do urbano, como se estes não estivessem diretamente ligados. Afinal, não é possível fazer políticas se restringindo aos limites do urbano e do rural, como Nakano (2004) coloca, uma vez que o planejamento é um processo de leitura do território, destacando-se a necessidade de se integrar as particularidades e funções estabelecidas do rural aos temas do planejamento urbano (BARRETTO et al, 2004).

3.2. O Rural normativo e suas tipologias

Para uma melhor análise, é necessário compreender como o rural é legalmente estabelecido no Brasil, quais as tipologias que caracterizam um território como rural e como as diferentes esferas de governo atuam sobre esses locais.

O mundo rural pode ser entendido em três níveis complementares para Marcel Jollivet (1997): a primeira uma categoria administrativa que corresponde aos critérios para a distinção entre o rural e o urbano que são adotados nos diferentes países, e são onde se fundamentam as estatísticas e as análises oficiais a respeito do rural; enquanto a segunda seria uma categoria “morfológica”, que distingue os espaços da perspectiva de suas características geográficas e sociológicas; e a terceira “uma significação”, que vai além do aspecto propriamente pragmático e instrumental e que evidencia uma relação de pertencimento ao rural (JOLLIVET, 1997 apud WANDERLEY e FAVARETO, 2013)⁴.

Quando trazemos esta tipologia para analisar o rural brasileiro observamos que o rural como categoria administrativa no Brasil, é definido administrativamente a partir do Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938, que ainda permanece vigente e instaurou

⁴ JOLLIVET, Marcel (dir.). Vers um rural postindustrial; rural et environnement dans huit pays européens. Paris, L'Harmattan, 1997.

as definições oficiais de “urbano” e “rural”, este decreto então regulamenta as unidades territoriais administrativas da seguinte forma:

Art. 3º A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 4º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá a categoria de vila. (DECRETO-LEI Nº 311/1938).

Nos anos 60, quando instaurado o Código Tributário Nacional (Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966), foi colocado que os impostos municipais seriam então arrecadados sobre as áreas urbanas (IPTU) e os federais sobre as áreas rurais (ITR). Deste modo, é compreensível que os municípios sejam estimulados a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, ainda mais se encontram subsídio jurídico para fazê-lo, fato ainda muito recorrente para a arrecadação de tributos (WANDERLEY e FAVARETO, 2013).

Contudo vale ressaltar que, mesmo que o imóvel esteja inserido dentro do perímetro urbano mas tenha comprovadamente um uso rural, este será tributado com o ITR (LISBOA, 2016). Outro ponto a ser lembrado é que segundo a Constituição Federal, 50% do que é arrecadado com o ITR já é repassado aos municípios, entretanto estes têm a possibilidade de receber 100% deste valor, desde que optem pela fiscalização e cobrança do tributo (LEI Nº 11250/2005).

De acordo com a Lei nº 5172/66, para que uma área seja demarcada como urbana, seria necessário que o poder público disponibilizasse sobre a área pelo menos dois dos seguintes melhoramentos de infraestrutura:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistemas 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 3 (três) quilômetros do imóvel considerado”. (LEI Nº 5172, de 25 de outubro de 1966 - artigo 32, parágrafo 1º).

No artigo 32 o Código Tributário Nacional se propõem a demarcação de áreas prioritárias para a expansão urbana que seria disposta por:

Lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (LEI Nº 5172, de 25 de outubro de 1966 - artigo 32, parágrafo 2º).

Estas legislações garantem ao poder municipal a responsabilidade pelos recortes territoriais, sendo assim a delimitação das áreas urbanas e rurais. Contudo á partir da Lei nº 12.608, de 2012, para que os municípios alterem seu perímetro urbano estes deverão elaborar um projeto de lei específico, contendo informações que justifiquem tal mudança.

Mesmo se tentando estabelecer padrões para a demarcação de zonas, essa autonomia dos municípios, de certa forma, acaba permitindo diferenças entre os padrões demarcados, impactando então em censos demográficos e outros estudos, como nos censos elaborados pelo IBGE que acabam por apontar o Brasil como um país majoritariamente urbano (WANDERLEY e FAVARETO, 2013).

Para a elaboração do censo, o IBGE, a partir de 1991, definiu três categorias de áreas urbanas (urbanizadas, não-urbanizadas e urbanas-isoladas) e quatro tipos de aglomerados rurais (extensão urbana, povoado, núcleo e outros). Conforme esta categorização, se fortaleceu pela nova nomenclatura, a convenção de que toda sede de município é necessariamente espaço urbano, seja qual for sua função, dimensão ou situação (VEIGA, 2001).

O acesso a infraestrutura, serviços básicos e um adensamento mínimo são suficientes para que uma população seja considerada urbana. Dessa forma, o rural acaba sendo visto como o que ainda não foi contemplado com infraestrutura. Essa visão distorcida, como Ricardo Abramovay coloca, seria como uma "urbanização do campo" (ABRAMOVAY, 2003).

Em contraponto ao entendimento do rural a partir do aparato legal brasileiro, José Eli da Veiga aponta que cerca de 70% dos municípios brasileiros apresentam densidades demográficas inferiores a 40 hab/km², sendo que padrões internacionais, como os da OCDE, classificam que para que uma localidade seja considerada urbana a sua densidade deveria ser de, pelo menos, 150 hab/km². Caso este critério fosse seguido no Brasil, nos anos 2000, apenas 411 dos 5.507 municípios existentes seriam

considerados urbanos (VEIGA, 2001), diferentemente do que o IBGE indica e pode ser observado e pelos dados da Tabela 1.

Tabela 1 – População urbana e rural no Brasil

População Brasil							
Total	2000	1998	1991	1980	1970	1960	1950
Urbana	137.953.959	123.076.831	110.990.990	80.437.327	52.097.260	32.004.817	18.782.891
Rural	31.845.211	33.993.332	35.834.485	38.573.725	41.037.586	38.987.526	33.161.506
Percentual							
Urbana	81,25	78,36	75,59	67,59	55,94	45,08	36,16
Rural	18,75	21,64	24,41	32,41	44,06	54,92	63,84
Notas: 1- Para 1950: População presente 2- Para 1960 até 1980: População recenseada 3- Para 1991 até 2000: População residente 4- Para 1950 até 1960: Os dados referentes ao nível Brasil incluem a população da região da serra dos Aimorés, área de litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo.							

Fonte: NAKANO, 2004

Segundo o Censo Demográfico de 2010, a população rural brasileira se encontrava na casa 30 milhões de habitantes, o que representaria 16% da população total do país (IBGE, 2010). Entretanto se os mesmos dados fossem apresentados segundo as tipologias internacionais que José Eli da Veiga adaptou ao caso brasileiro no fim dos anos noventa, esses números seriam bem diferentes: 25% dos brasileiros, quase 50 milhões de pessoas seriam habitantes de áreas com aspectos essencialmente rurais (FAVARETO et al, 2014).

Desta forma, as definições sugerem que as relações propostas entre campo e cidade deveriam combinar aspectos estruturais e funcionais, para a criação de uma nova abordagem (WANDERLEY & FAVARETO, 2013), como presente na ideia de Ângela Duarte Damasceno Ferreira (2002) que coloca o rural como um espaço de vida e trabalho, um local onde as relações sociais interagem com o meio ambiente, apresentando assim uma dinâmica própria, mesmo que estas localidades estejam integradas e articuladas com ambientes urbanos.

As cidades não são definidas pela indústria nem o campo pela agricultura e, mesmo que a agricultura ofereça a maior parte das oportunidades de emprego e geração de renda no rural, não é ideal definir estas áreas a partir deste caráter, pois é evidenciado o crescimento do número de domicílios agrícolas e não agrícolas que se dedicam a

outras atividades econômicas, até mesmo em regiões menos desenvolvidas (FAO/SDA, 1998 apud ABRAMOVAY, 2000). O rural seria então um conceito multissetorial e espacial, onde múltiplas atividades se combinam e vão além da agricultura (FAO/SDA, 1998 apud ABRAMOVAY, 2000).

Com base nas definições expostas anteriormente, não se trata de querer modificar as definições legais pelo qual o IBGE classifica o rural, mas é preciso que os gestores públicos se atentem a emergência de um novo tipo de rural, de forma que isso seja refletido nos municípios por meio de planos e políticas públicas mais aderentes a essa nova realidade (WANDERLEY e FAVARETO, 2013).

3.3. As dinâmicas periurbanas e seu impacto na constituição do rural

Como já descrito nos tópicos anteriores, existem diferentes visões e caracterizações sobre o rural e sobre urbano, contudo é necessário frisar que existem territórios que não possuem propriamente características que os enquadrem de fato nessas classificações. Por este motivo é importante que seja incorporado nesta discussão o que é colocado por diversos autores como áreas periurbanas (MIKETEN, 2013; SAULE JUNIOR, 2004).

A delimitação dos espaços urbanos é feita por meio da Lei do Perímetro Urbano contida no Plano Diretor, entretanto, esta é uma definição estritamente legal e será tratada mais adiante durante este trabalho. Contudo o importante neste momento é entender então quais as dinâmicas dessas áreas que vivem nesta transição entre o urbano e o rural.

Sendo muitas vezes espaços periféricos e carentes de infraestrutura, estas zonas de transição entre o campo e a cidade combinam atividades urbanas e agrícolas criando uma complexa estrutura e de difícil intervenção (MIKETEN, 2013). Neste contexto, podemos classificar o periurbano como um espaço com ainda muita predominância de áreas ambientais ou naturais, de produção agrícola, mas que também possuem pequenos núcleos urbanos, localizados em pontos envoltórios da mancha urbana consolidada e que sofrem frequentemente uma pressão desta (MIKETEN, 2013). Então, de forma geral, são áreas já muito integradas às dinâmicas urbanas para serem consideradas como áreas rurais, mas por outro lado, não possuem núcleos urbanos

contíguos à mancha urbana consolidada, além de terem uma predominância de paisagens naturais e propriedades agrícolas que não fariam sentido se denominadas como áreas exclusivamente urbanas (MIKETEN, 2013).

O que alguns autores chamam atenção é que estas são áreas chave para o planejamento municipal, que devem ser mais bem planejadas, pois podem funcionar como uma barreira à expansão urbana, desta forma protegendo áreas de interesse a preservação que se encontram mais distantes (MIKETEN, 2013). Entretanto essa não é uma tarefa simples, são necessários instrumentos legislativos e ações de fiscalização eficientes para que este objetivo de contenção do crescimento urbano seja atingido, além de políticas públicas que permitam que estas ocupações se desenvolvam de forma sustentável e com um menor impacto (MIKETEN, 2013). Desta forma, tais áreas poderiam ser mais bem exploradas, promovendo uma valorização por meio da mão-de-obra local e o uso deste espaço de entorno imediato urbano, revertendo esses benefícios para a comunidade local, equacionando problemas de moradia e gerando empregos locais o que evitariam a necessidade de um constante deslocamento da população ali residente aos grandes centros (BARRETTO et al, 2004).

Considerando as especificidades deste tipo de território Saule Junior (2004) aponta algumas das principais restrições e oportunidades das áreas periurbanas (ver Tabela 2):

Tabela 2 - Restrições e Oportunidades das Áreas Periurbanas

Restrições	Oportunidades
Equipamentos e serviços comunitários não estão plenamente consolidados ou são descontínuos	Preço de mercado baixo das terras, atrativo para novos loteamentos
Infra-estrutura deficitária	Recursos naturais mais bem preservados ou passíveis de recuperação
A legislação inviabiliza a urbanização fracionamento das propriedades (terras)	Produção agrícola em declínio; possibilidade de implantação de chácaras de lazer, pelo desmembramento das fazendas
	É possível planejar uma urbanização equilibrada.
Proximidade com áreas urbanizadas inviabiliza muitos sistemas de produção e a produção agrícola convencional torna-se difícil ou progressivamente inviável	Valorização do preço de mercado das terras, passando de hectare para metro quadrado
Fragmentação do tamanho das propriedades	Acesso facilitado a serviços e mão-de-obra qualificada, possibilidade de industrialização ou intensificação da produção
Assédio constante pela especulação imobiliária	Proximidade com mercado consumidor, viabilizando novos canais de comercialização
Dificuldade de estabilização e fixação de mão-de-obra que pode migrar ou não atender as especificidades necessárias para a produção agrícola.	

Fonte: SAULE JUNIOR, 2004

As características apontadas pela Tabela 2 retratam justamente essa dualidade que este tipo de território apresenta, ao mesmo tempo que este pode ser imensamente oportuno e aproveitável, ele pode ser também um enorme incômodo para o município. Além disso, essas áreas se tornam ainda mais complexas por conta da sobreposição

de competências institucionais que a elas remetem, o que torna seu planejamento ainda mais difícil, demandando um melhor entendimento do arranjo territorial local, para que além dos municípios, os Estados e a União também possam exercer suas competências, assim articulando os interesses em comum (MIKETEN, 2013; VALLETE, 2004).

Fato é que estes espaços não devem ser encarados como um problema, afinal suas especificidades podem se tornar potencialidades, como as vistas na Tabela 2, se bem trabalhadas pela administração municipal, pois esses espaços reservam anseios de muitos dos cidadãos urbanos saturados pelas dinâmicas da cidade, e assim reservam lugares que combinam o dinamismo urbano a qualidade de vida em meio à natureza (VALLETE, 2004).

Colocada essa reflexão, as áreas periurbanas são áreas recorrentes principalmente em municípios com presença marcante de zonas urbanas, normalmente inseridos em regiões metropolitanas, como o caso de São Paulo, que será analisado posteriormente. Como parte integrante do território municipal, estas devem possuir um planejamento e serem consideradas na elaboração dos Planos Diretores, este que é reconhecido como um dos principais instrumentos urbanísticos de gestão da cidade e será o tema da próxima seção.

3.4. O Estatuto da Cidade e a importância do Plano Diretor

Nesta seção explicaremos a importância do Plano Diretor para os municípios, como este é regulamentado pelo Estatuto da Cidade (LEI FEDERAL Nº 10.257/01) e quais são os principais instrumentos que nele estão contidos que irão nortear o desenvolvimento municipal. Desde modo, é importante ressaltar principalmente o art. 40, parágrafo 2º do Estatuto que estabelece que o Plano Diretor seja um instrumento que deve abranger todo o território municipal, sendo assim, áreas urbanas e rurais, lidando então com os diversos interesses municipais (NAKANO, 2004). Assim sendo, o município não só pode como deve considerar todo seu território na promoção do ordenamento e desenvolvimento urbano e sem que este invada as competências da União para a regulação do solo rural na elaboração de seu Plano Diretor (LEITE, 1991).

O Plano Diretor é o instrumento central para o planejamento urbano, que tem sua origem nas agendas de debate do poder público após a constituição de 1988, que colocava como obrigatório sua elaboração em municípios com mais de 20 mil habitantes (CARVALHO, 2001). Pela primeira vez então a Constituição Federal incorporou um capítulo específico sobre a política urbana, no capítulo II do título VII, que previa como competência para o poder público municipal a elaboração e aplicação das políticas de desenvolvimento urbano no âmbito do município, promovendo o planejamento municipal e se articulando com as ações do governo federal (CARVALHO, 2001).

Dado isso coube ao governo federal estabelecer diretrizes e normas que permitissem que estes dispositivos colocados pela constituição pudessem ser aplicados, fazendo com que o poder municipal pudesse então intervir sobre o espaço urbano, isso se deu em 10 de julho de 2001, quando a presidência sanciona a Lei federal nº 10.257, que com a nomenclatura de Estatuto da Cidade estabelece os princípios jurídicos e políticos para a intervenção urbana (CARVALHO, 2001).

O Estatuto da Cidade surge reafirmando a ideia já colocada na Constituição, ele amplia a obrigatoriedade a elaboração do plano além dos municípios com mais de 20 mil habitantes, agora aqueles que integrem regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, áreas de interesse turístico e áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou estadual também estariam obrigados a possuírem planos diretores (CARVALHO, 2001).

O Estatuto da Cidade traz diversos instrumentos importantes para o desenvolvimento municipal e que atribuiriam uma função social as propriedades, como a edificação compulsória, o IPTU progressivo, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir (CARVALHO, 2001). Estes instrumentos permitem que os Planos Diretores sejam articulados com políticas de cunho ambiental, de parcelamento, uso e ocupação do solo, setoriais e de desenvolvimento econômico e social (CARVALHO, 2001).

Como coloca Carvalho (2001) em sua essência o Plano Diretor tem como responsabilidade ordenar o território, administrando situações de conflito se apropriando da aplicação de instrumentos que garantam:

- *apropriação do solo*, referente à ocupações de terra, usucapião, desapropriação de áreas que garantam a apropriação do solo para moradia de classes de renda mais baixa;

- *parcelamento do solo*, referente à integração na malha urbana, previsão de diretrizes viárias, reserva de áreas para uso público e garantia de preservação e do meio ambiente da identidade cultural e histórica da cidade;

- *zoneamento*, referente às normas e padrões de ocupação e utilização do solo urbano, em conformidade com atividades desenvolvidas, e previstas, controlando usos nocivos ou efeitos prejudiciais ao bem-estar da população (LAMPARELLI e ZAN, 1989).

Sendo assim passa a ser responsabilidade do município a resolução de problemas como o parcelamento clandestino de glebas rurais, ou a permanência de espaços vazios que permanecem ociosos dentro do perímetro urbano e que provocam o descolamento periférico da mancha urbana, muitas vezes sobre áreas rurais (NAKANO, 2004). A questão é que instrumentos utilizados para a atuação no meio urbano irão ter efeito sobre o meio rural, do mesmo modo que os utilizados para a atuação no meio rural irão ter efeito sobre o meio urbano.

A abrangência rural e urbana no Plano Diretor justifica-se pela inter-relação dessas áreas, principalmente sobre os aspectos socioeconômicos, é então por meio do ordenamento territorial que se pretende democratizar o acesso à terra urbana e rural, buscando que haja ocupações em localidades adequadas, aliando o desenvolvimento humano ao respeito das funções socioambientais do território (NAKANO, 2004). Desta forma o próximo capítulo será dedicado a explicar a importância do zoneamento para uma cidade e como este é diretamente relacionado ao plano diretor.

3.5. Zoneamentos, Lei de Perímetro Urbano e mudanças de perímetro

Os instrumentos que interferem diretamente no planejamento do território municipal, ajudando na atuação do governo quanto ao uso e ocupação local são o zoneamento, a lei de perímetro urbano e as mudanças de perímetro. Estes instrumentos têm impacto direto nas relações entre o urbano e o rural.

O primeiro destes instrumentos é o zoneamento, amplamente difundido nos planos diretores, ele consiste na divisão das áreas de uma cidade, diferenciando-as e

estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento de cada uma dessas, orientando o uso e ocupação do solo e os índices urbanísticos (SABOYA, 2007). Deste modo este instrumento é aplicado principalmente com a finalidade de controle do crescimento urbano, proteção de áreas ambientais ou com restrições a ocupação, evitar ou pelo menos diminuir relações conflituosas de uso do solo, moderação de tráfego e garantia do valor e da função social das propriedades (SABOYA, 2007).

Os zoneamentos estão contidos no Plano Diretor Municipal e são pautados pela dicotomia urbana e rural. Entretanto, existem algumas diretrizes diferentes que consideram variáveis distintas para o zoneamento em cada uma dessas áreas. Em um zoneamento urbano se identificam áreas prioritárias, secundárias e restritas para o incremento da ocupação e do adensamento (NAKANO, 2004). Isso é feito com base principalmente na capacidade de suporte das infraestruturas disponíveis em cada local, como redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, energia elétrica, fornecimento de gás, de transporte coletivo, do sistema viário, das orientações geotécnicas e dos riscos socioambientais (NAKANO, 2004). Já em um zoneamento rural algumas das principais características a serem levadas em consideração são áreas com solos, topografia, acessibilidades e infra-estruturas adequadas para as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal, exploração mineral, mas também se atentar a áreas para os usos não agrícolas como, por exemplo, turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, dentre outras (NAKANO, 2004).

Em vista dessas duas perspectivas de zoneamentos percebemos então territórios periurbanos, que mesclam e sobrepõem usos rurais e urbanos, estes acabam sendo grandes desafios quanto à diferenciação e aplicação efetiva de instrumentos que normatizem suas especificidades em relação ao seu zoneamento, como já colocado em capítulos anteriores (MIKETEN, 2013).

Vamos aqui avançar então um pouco em como os municípios são divididos administrativamente em territórios urbanos e rurais. Isso se dá por meio da Lei de Perímetro Urbano, contida dentro do Plano Diretor e sendo responsabilidade do município, este tipo de lei constava em cerca de 67,1% dos municípios brasileiros no ano de 1999 (BREMAEKER, 2001).

Essa é a lei que irá definir as porções do território regulamentadas como urbana. Esta definição é extremamente importante pois, segundo a Lei Federal nº 6.766/1979 que regulamenta o parcelamento do solo, é estabelecido que “o parcelamento do solo só poderá ocorrer em área urbana, de expansão urbana ou urbanização específica” (art. 3º) e, por conta disso, as delimitações de perímetro em diversos municípios não provêm de estudos de viabilidade urbanística e ambiental, mas sim de uma análise econômica (SAULE JUNIOR, 2004).

Dessa forma, como já foi citado anteriormente, a Lei nº 12.608, de 2012 propõem que todos os municípios, a partir da data de sua publicação, deverão elaborar um projeto específico que contenha os seguintes pontos para que possam alterar seu perímetro urbano:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

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;

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;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

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 (Lei nº 12.608/2012).

Sendo então essa uma forma de fazer com que os municípios não mudem conforme queiram seu perímetro, tendo de apresentar justificativas para tal mudança e evitando assim que ocorra uma expansão urbana desgovernada, que muitas das vezes é fruto da proliferação de loteamentos populares em direção às periferias com urbanização precária, mas também pela presença de condomínios de alto padrão destinados a

populações de classes mais altas, em busca de uma melhor qualidade de vida (CAIADO e SANTOS, 2003).

Aqui então se encerra a parte teórica que teve o intuito de conceituar o rural e o urbano apresentando instrumentos e definições úteis para o entendimento e a avaliação do estudo de caso, que está inserido nestes debates. Nos próximos capítulos haverá um exercício para avaliar como estas ideias subsidiaram a forma pela qual ocorreu o ressurgimento das zonas rurais no município de São Paulo. Sendo assim no próximo capítulo será apresentada qual foi a metodologia no qual este trabalho foi estruturado.

4. METODOLOGIA

Foi escolhido o estudo de caso como desenho de pesquisa para entender os processos que levaram ao ressurgimento do rural no município de São Paulo. Tal escolha se deve a possibilidade de aprofundar o entendimento de um processo que se supõe ser único em diversos aspectos, a deste modo tentar descobrir suas características essenciais, sem modificá-lo, mas sim revelá-lo apenas na perspectiva do pesquisador (FONSECA, 2002).

Este tipo de estudo é ideal para pesquisas individuais, onde um aspecto de um problema é estudado com maior complexidade e dentro de um período de tempo estipulado (VENTURA, 2007). O estudo pode ser focado em um indivíduo, um pequeno grupo, uma instituição, um programa, um evento ou um processo, como neste caso, a demarcação da zona rural no município de São Paulo a partir de 2014. Deste modo a pesquisa se configura como uma pesquisa qualitativa, visando compreender como se deu o processo de demarcação das novas zonas. O tema foi escolhido pela importância que o município tem para o Brasil. São Paulo apresenta o maior número de habitantes do país, 11,2 milhões (IBGE, 2010), além de ser também seu grande centro econômico. Sendo assim, é interessante entender o processo de implantação de uma zona rural em um município como este, que é muito mais conhecido e valorizado por sua área urbana.

Para isso foram utilizados dois momentos, o do ano de 2002 e o de 2014, os anos em que os planos diretores foram aprovados, onde o primeiro extinguiu a zona rural e o segundo a recriou. Dessa forma será possível comparar os dois planos diretores destacando as suas diferenças e como contribuíram na transformação do reconhecimento da área do município.

Os dados para esta pesquisa foram coletados por meio de levantamento bibliográfico, se baseando em autores que já trabalharam com a temática da relação entre o rural e o urbano, visando estabelecer um maior aprofundamento teórico. Foi também realizado o levantamento da legislação, com foco para os planos diretores, e por fim entrevistas com técnicos da prefeitura São Paulo que estiveram presentes e ajudaram na elaboração destes planos e entrevistas com membros da sociedade civil que participam de projetos nas áreas rurais do município.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de abril a setembro de 2016, de forma individual, baseadas em um modelo semiestruturado em que foram elaboradas nove perguntas abertas (ver Anexo 9.1) com o intuito de orientar as respostas dos entrevistados mas, ao mesmo tempo, dando uma maior liberdade para que eles divagassem sobre suas experiências e sobre o que achassem relevante sobre o tema.

Uma parte das entrevistas foi feita de forma presencial e uma parte via internet. Elas não foram gravadas e os dados recolhidos a partir delas foram sistematizados em forma de narrativa. Esta organização dos dados permitiu a sua comparação e complementação que embasou o texto final inserido neste trabalho, resultado da compilação de informações importantes recolhidas de todas as entrevistas.

4.1. Estudo de Caso: O Município de São Paulo

Com o objetivo de entendermos as dinâmicas que ocorrem no município de São Paulo e a sua influência sobre a sua estrutura territorial, iremos apresentar as origens do município, sua formação, a conformação de seu território e sua população, como esta foi dividida em rural e urbano, quais as relações entre essas áreas e como isso divide o município em relação a alguns indicadores como renda, trabalho, demografia, infraestrutura e uso do solo.

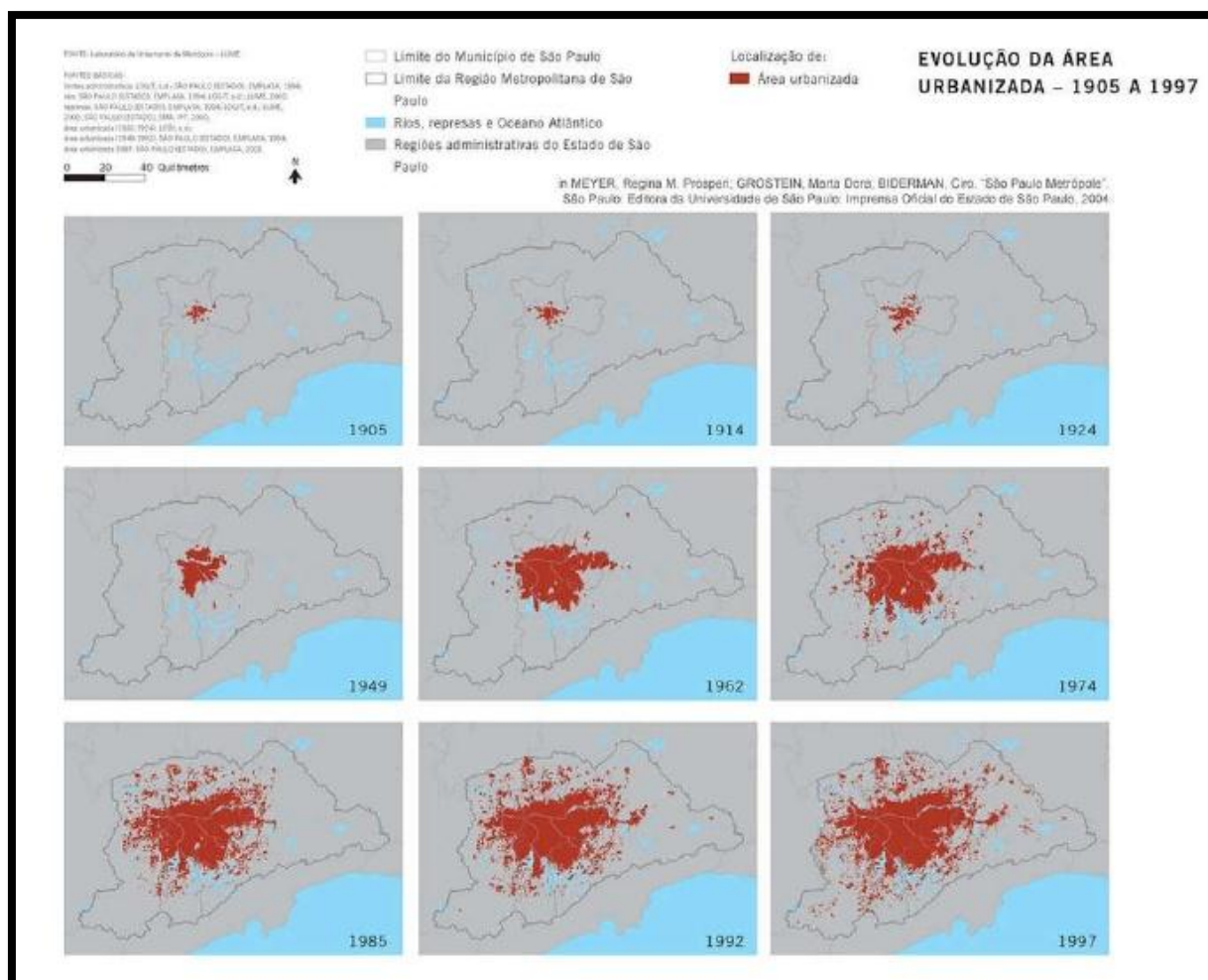
Na segunda parte iremos discutir como a zona rural do município foi criada no tempo. Essas informações servirão de base para a análise posterior dos dois últimos planos diretores elaborados assim como o seu impacto sobre a zona rural no município.

4.2. Caracterizando o município de São Paulo

Entender a formação e como o município de São Paulo está atualmente estruturado são essenciais para compreendermos a importância do rural nele hoje e no passado.

São Paulo se localiza na região sudeste do Brasil e é capital do estado com o mesmo nome. Considerada a maior metrópole brasileira, se une a mais 38 municípios que formam a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que segundo o censo de 2010 do IBGE, possui 19,8 milhões de habitantes, 47,72% da população de todo Estado de São Paulo. Deste modo já é possível supor que essa é uma região que sofre uma grande pressão advinda desse aglomerado populacional, principalmente quanto à questão de recursos naturais e expansão urbana. Tal pressão pode ser observada na Figura 1, onde podemos é possível identificar a evolução da mancha urbana entre os anos de 1905 e 1997.

Figura 2 - Evolução da Mancha Urbana na RMSP



Fonte: Notas de aula Prof. Vladimir Fernandes Maciel – Economia Urbana II – PUC-SP⁵

Observa-se a expansão urbana da região metropolitana teve início no município de São Paulo e que este aglomerado urbano vai crescendo com o passar dos anos. É a partir de 1962 que esta expansão começa realmente a ganhar um contorno metropolitano, se expandindo para os demais municípios em seu entorno.

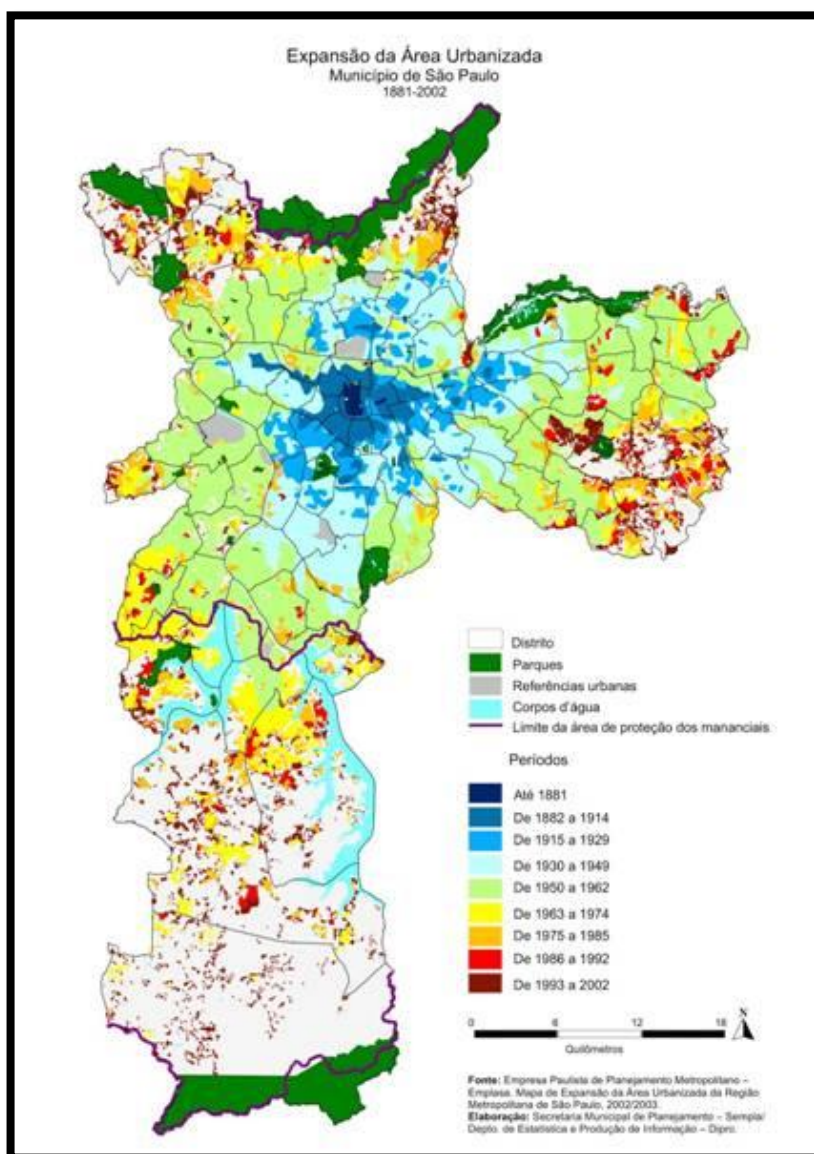
Já, na Figura 2, temos um recorte do avanço da macha urbana somente do município de São Paulo. É notável como ela rapidamente vem crescendo no sentido das bordas da cidade, acompanhada de uma alta densidade populacional.

Atualmente, dos quase 20 milhões de habitantes da RMSP, 11,2 milhões são residentes do município de São Paulo. O município possui uma área de 1.521,110 km², apresentando assim uma densidade demográfica 7.398,26 hab/km². Entretanto,

⁵ Disponível em: < <http://pt.slideshare.net/FilipeRubimdeCastro/vladimir-cogea-aula120112-pp> > Acesso em: 6 dez. 2016

essa densidade não é homogênea, pois São Paulo concentra 99,1% de sua população em áreas urbanas (11.144.892 pessoas) e somente 0,9% da população (101.091 pessoas) do município vivem na zona rural, segundo dados da SEADE (2016). Comparado o número de habitantes urbanos de São Paulo, o número de habitantes rurais parecer insignificante porém, se considerarmos a população rural total do Estado, São Paulo concentra 6,03% dos indivíduos que vivem em zonas rurais (SEADE, 2016).

Figura 2 - Evolução da Mancha Urbana do município de São Paulo

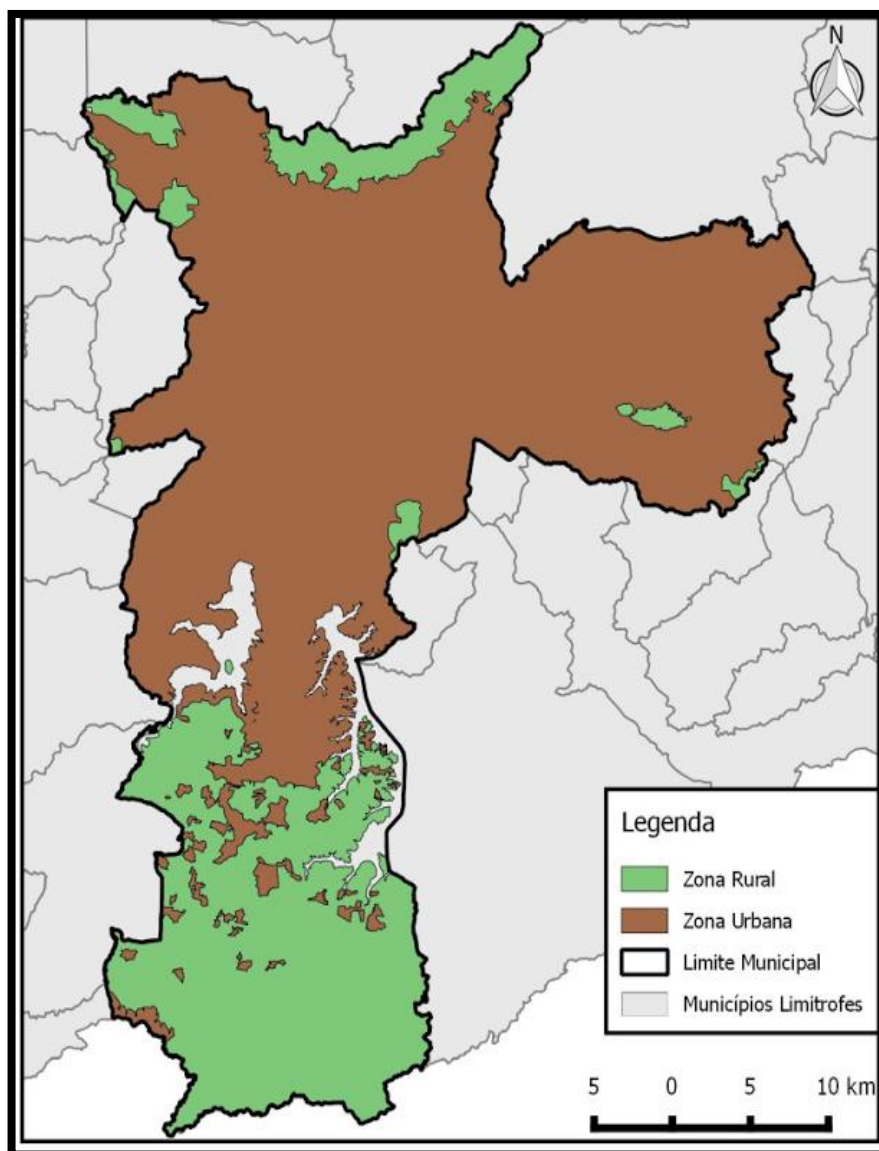


Fonte: Instituto de Pesquisa em Inovação em Urbanismo⁶

⁶ Disponível em: < <http://ipiu.org.br/pesquisas/planejamento-das-areas-de-protecao-de-mananciais-na-rmsp-conflitos-e-perspectivas/> > Acesso em: 6 dez. 2016

Essa expansão urbana representa uma enorme pressão sobre as áreas rurais que, como pode ser observado na Figura 3, estão localizadas nas extremidades do município. Este processo ocorre devido à escassez na oferta de terras urbanizáveis no centro, levando parte da população a ocuparem áreas periféricas com potencial ambiental (MIKETEN, 2013).

Figura 3 – Zona Urbana e Zona Rural de São Paulo – Plano Diretor de 2014



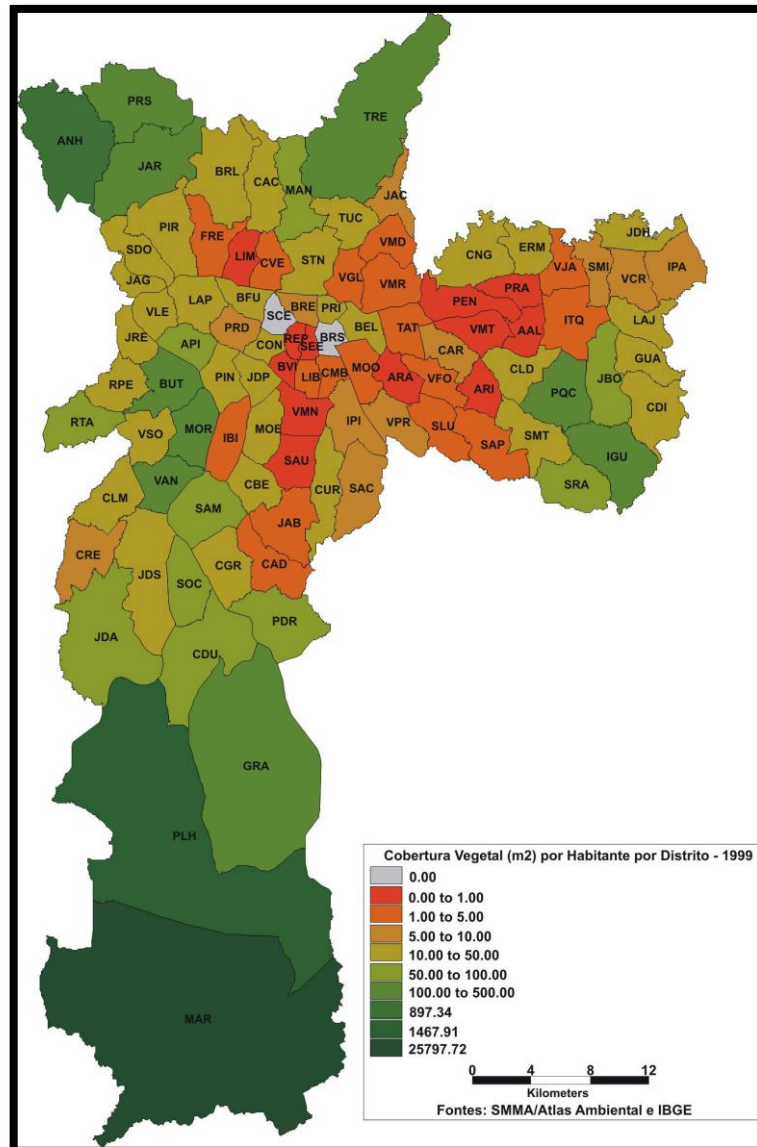
Fonte: Elaboração própria com dados do site Gestão Urbana da Prefeitura de São Paulo.⁷

Essa pressão fica evidente ao analisamos os dados municipais de cobertura vegetal na Figura 4 e de desmatamento na Figura 5, evidenciando que realmente essas áreas

⁷ Dados disponíveis em: < <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/> > Acesso em: 6 dez. 2016

que cercam a mancha urbana consolidada são as que apresentam as maiores taxas de desmatamento da capital. Tal dinâmica é uma clara consequência do avanço da urbanização, mas também se deve ao fato de que estes locais serem os únicos que ainda possuem uma alta média de área vegetada por habitante no município.

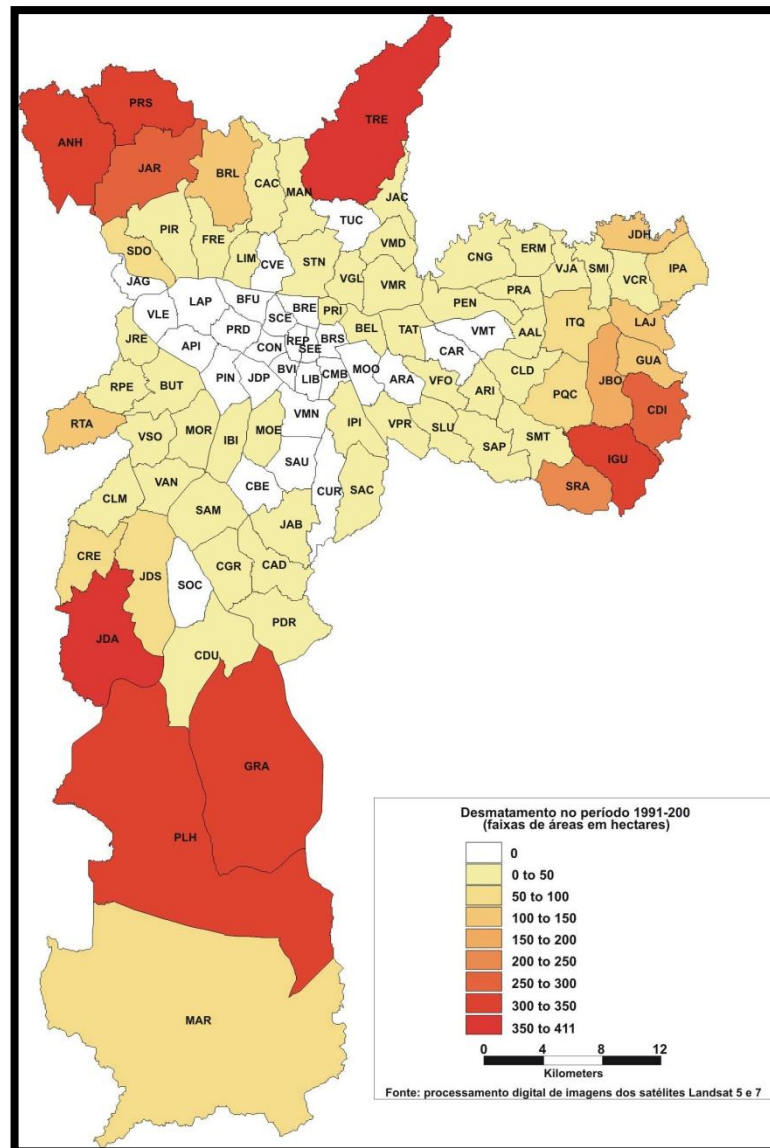
Figura 4 – Cobertura Vegetal



Fonte: Atlas Ambiental do Município de São Paulo⁸

⁸ Disponível em: < <http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/pagina.php?id=28> > Acesso em: 6 dez. 2016

Figura 5 – Desmatamento

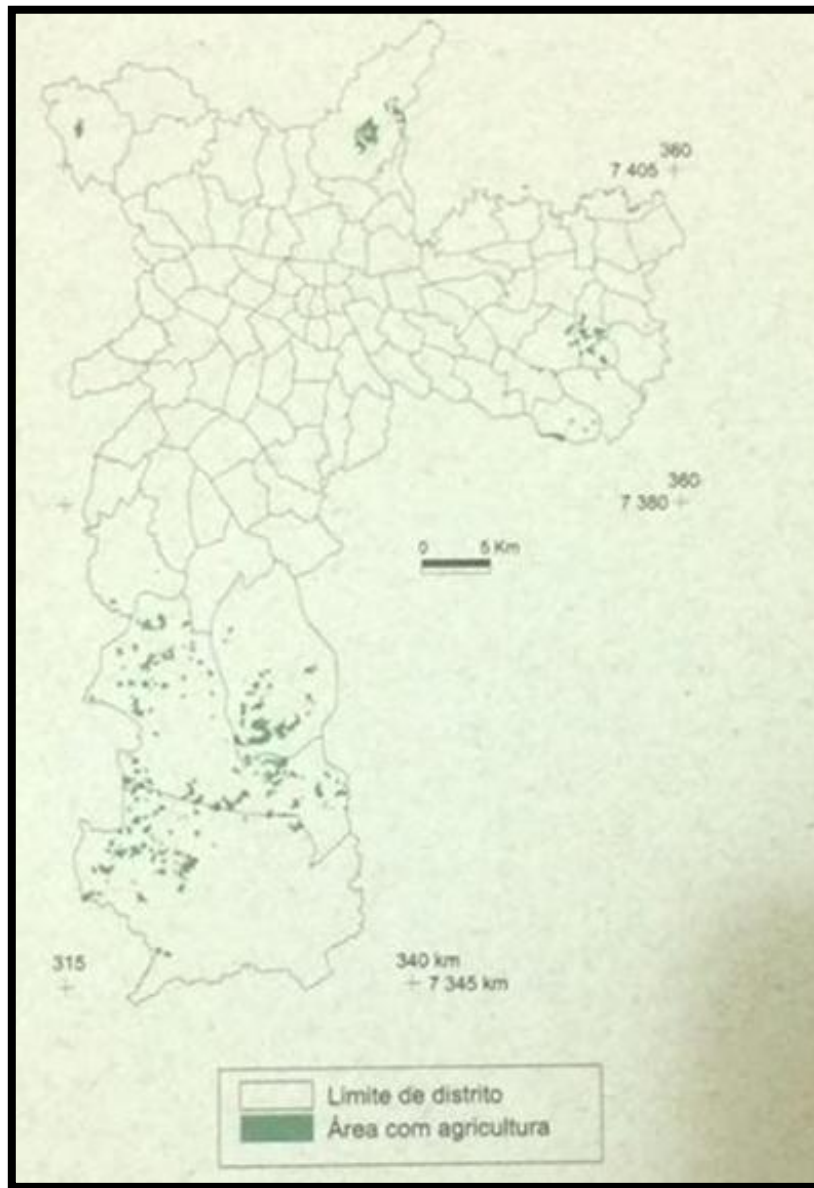


Fonte: Atlas Ambiental do Município de São Paulo⁹

Mas, em meio ao avanço urbano, as Zonas Rurais de São Paulo também possuem uma dinâmica própria. Só na Zona Sul da cidade são contabilizados aproximadamente 400 produtores rurais (SÃO PAULO, 2016). O Município também possui atividades agrícolas em propriedades na região de Itaquera e São Mateus na Zona Leste do município e também em alguns locais da Zona Norte como pode ser observado na Figura 6.

⁹ Disponível em: < <http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/pagina.php?id=28> > Acesso em: 6 dez. 2016

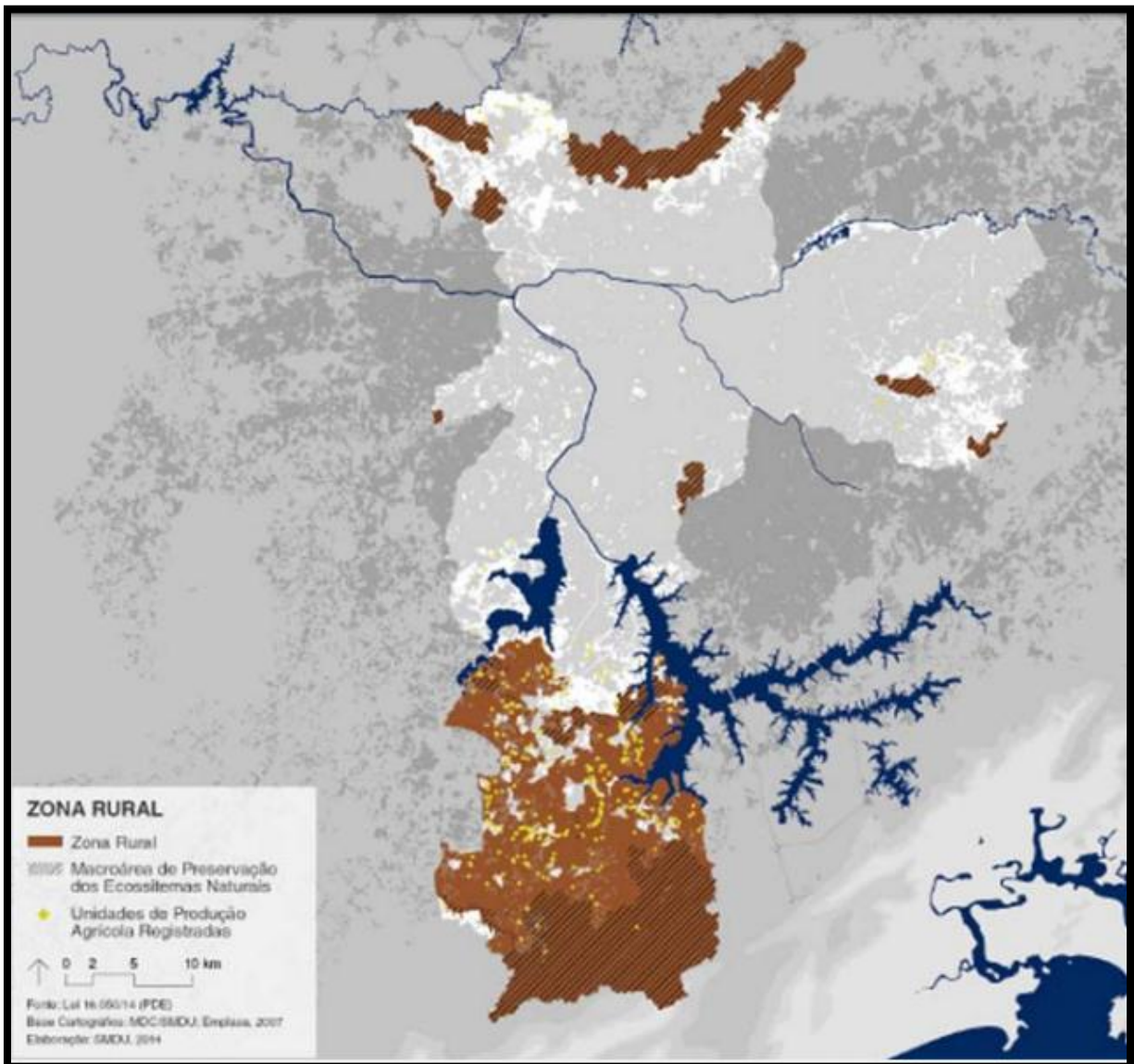
Figura 6 – Áreas de Agricultura no Município



Fonte: GEO Cidade de São Paulo, 2004

A localização destas propriedades agrícolas em relação à delimitação da zona rural do município pode ser observada na Figura 7.

Figura 7 – Unidades de Produção Agrícola Registradas e a Zona Rural



Fonte: 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo¹⁰

Esta distribuição atual indica que a atividade agrícola está ocorrendo também em zonas consideradas urbanas o que cria uma dinâmica e um desafio específico na definição, permissão e incentivo de tais atividades no município. As localizações das áreas de produção agrícola também podem indicar como a zona rural se constituiu e foi alterada no tempo e assim refletir as mudanças do conceito de rural no município

¹⁰ Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/PLAMSANVERSAOFINALcompleta.pdf> >
Acesso em: 6 dez. 2016

tanto no que tange a parte legal quanto na sua conformação espacial. Estas dinâmicas serão estudadas a seguir.

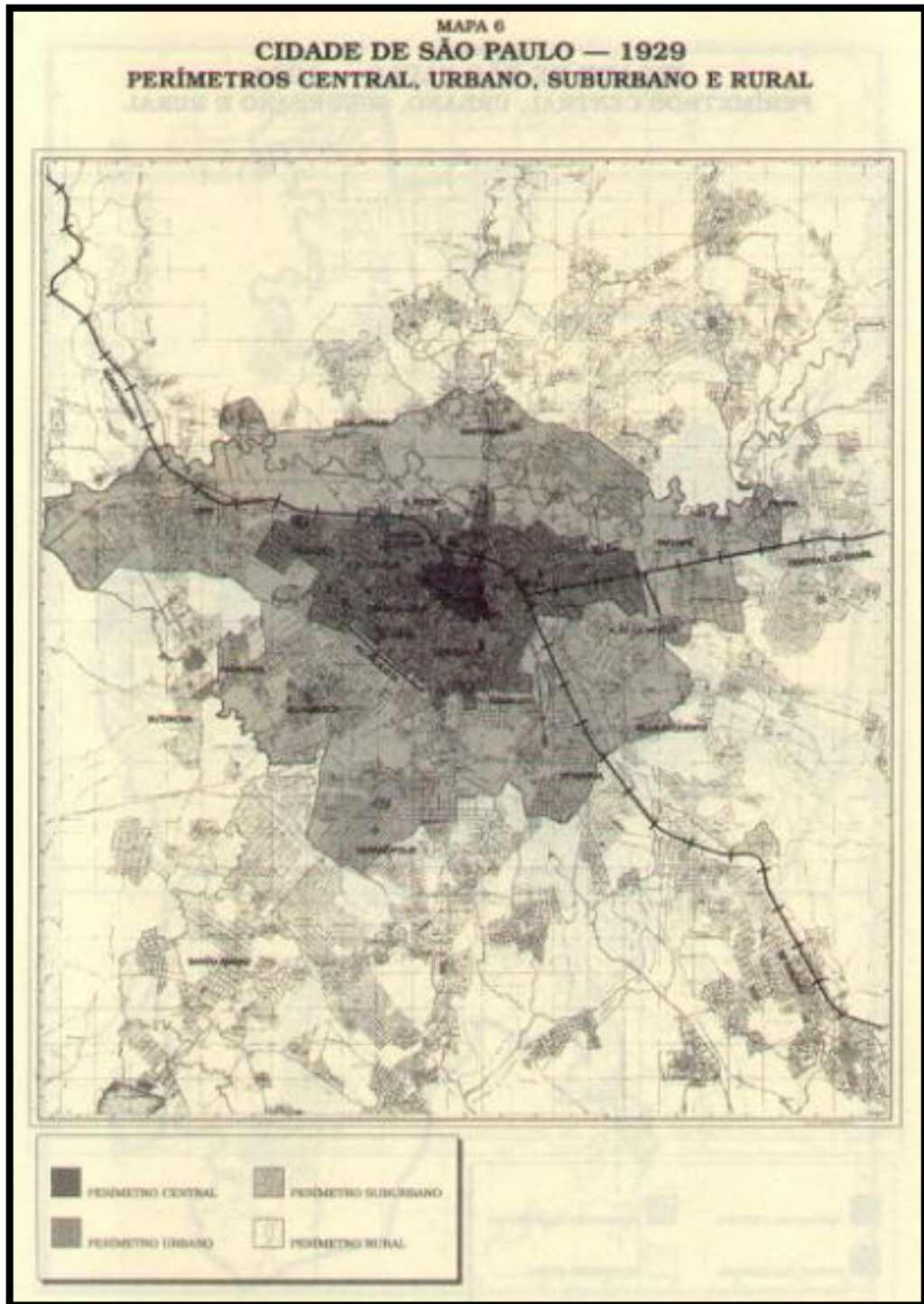
4.3. Históricos das transformações do rural no município de São Paulo

Por conta do crescimento populacional, da diversificação da economia urbana, o desenvolvimento da indústria e a valorização imobiliária no final do século XIX e nos primeiros anos do século XX, ocorreu uma alteração no uso do solo do território de São Paulo e se consolidou a estrutura urbana da cidade, sendo que algumas dessas estruturas se perpetuam até hoje, como o caso da região central (NERY JUNIOR, 2002).

Fato é que essas mudanças de uso do solo ocasionaram a primeira legislação de zoneamento, a Lei nº 86, de 29 de dezembro de 1893, que ocorreu após a proclamação da República. Entretanto foi somente com a Lei nº 1.874, de 12 de maio de 1915, junto ao Ato nº 849, de 27 de janeiro de 1916, que o território municipal foi dividido em 4 perímetros: 1º perímetro ou perímetro central; 2º perímetro ou perímetro urbano; 3º perímetro ou perímetro suburbano e o 4º perímetro ou perímetro rural (NERY JUNIOR, 2002).

Foi neste momento que efetivamente se definiu o território rural do município pela primeira vez. Contudo, este zoneamento ainda passou por alterações até o Código de Obras Arhur Saboya, Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929, que foi a última norma que tratou sobre zoneamento na República Velha e que manteve o zoneamento da cidade nos 4 perímetros citados anteriormente (ver Figura 8).

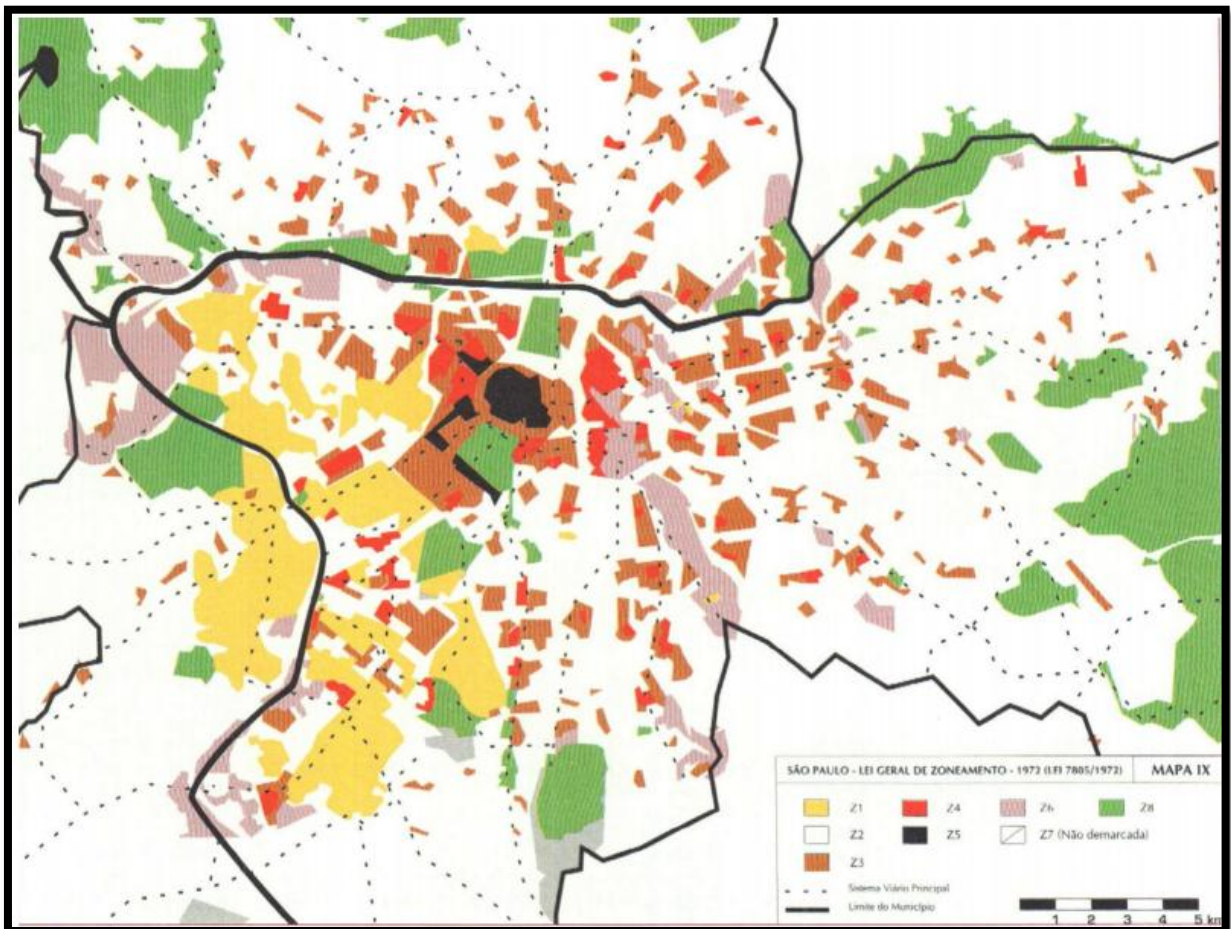
Figura 8 – Zoneamento de São Paulo - 1929



Fonte: ROLNIK, 1997

Foi somente em 1971 que a cidade teve seu primeiro Plano Diretor aprovado, denominado de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Ele surge sendo uma proposta de intervenção e regulação no processo de crescimento da metrópole que, já naquela época, apresentava sinais de degradação do ambiente (GEO CIDADE DE SÃO PAULO, 2004). A partir do PDDI de 1971, em 1972 que pela primeira vez, no município de São Paulo, um zoneamento foi adotado, abrangendo todo o território e afetando todas as atividades urbanas (NERY JUNIOR, 2002). A Lei Geral de Zoneamento n° 7.805/72 (ver Figura 9) foi responsável por dividir a cidade em 8 zonas de uso, estabelecendo parâmetros de uso, aproveitamento e ocupação dos lotes para cada uma delas (NERY JUNIOR, 2002).

Figura 9 - Mapa Simplificado de Zoneamento de São Paulo - 1972



Fonte: FELDMAN, 2005

Como coloca Giaquinto (1995) a lei de zoneamento de 1972 inicialmente possuía oito tipos de zonas de uso e chegou a dezenove, mas na prática eram mais de vinte, pois as Z8 possuíam cinco divisões e um número imenso de subdivisões.

A lei ainda sofreu sucessivos acréscimos e modificações, e uma destas foi a da Zona Especial de Uso Rural do Município (Z8-100), a qual era regulamentada pela Lei Municipal Nº 8.328/75 (NERY JUNIOR, 2002; MIKETEN, 2013). Essa zona se dividia em cinco tipologias (Z8-100/1, Z8-100/2, Z8-100/3, Z8-100/4 e Z8-100/5) que variavam seu grau de restrição em relação a distância da área de urbanização municipal:

Z8-100- Zona de uso rural do Município

Esta zona foi considerada zona de uso especial, com restrições de utilização e construção. A zona rural é subdividida em cinco tipos diferenciados, com restrições crescentes à medida que se afastam da zona urbana. São os seguintes os tipos de zonas de uso Z8-100:

Z8-100/1

Servindo como transição entre o urbano e o rural, com permissão de atividades isoladas em grandes terrenos, conjuntos habitacionais e núcleos industriais para pequenas e médias industriais.

Z8-100/2 a Z8-100/4

Na medida em que a região vai se tornando menos ocupada, definiu-se uma transição entre o urbano e o rural, representada por esses três tipos de zona, numa ênfase crescente à preservação da vegetação e ao lazer, através da permissão de instalação de clubes e residências de recreio em terrenos cujas áreas mínimas variam de 1.000 a 10.000 m², conforme a zona de uso.

Z8-100/5

No último tipo de zona rural só se permitem os usos de lazer e residencial de recreio em terrenos cuja área mínima varia de 20.000 a 50.000 m², conforme o uso a ser instalado (LEI Nº 8.328/75).

A conformação do município permaneceu assim até a aprovação do Plano Diretor de 2002, que alterou o zoneamento do município suprimindo suas áreas rurais. Esta mudança será tratada de forma mais aprofundada nos próximos capítulos.

5. RESULTADOS

A partir da análise histórica das alterações do rural no município de São Paulo, observamos que a sua presença permaneceu até o plano diretor de 2002 que suprimiu esta categoria do município. Neste capítulo iremos discutir como esse processo ocorreu a partir da comparação entre os planos diretores de 2002 e 2014, assim identificando as mudanças ocorridas entre estes dois momentos e o que elas significam para o município.

Em um segundo momento iremos adentrar o tema dos processos que ocasionaram o ressurgimento da zona rural no município de São Paulo. Nesta parte a discussão reflete a coleta dos dados por meio das entrevistas realizadas durante a pesquisa, podendo assim detalhar como este processo ocorreu, quais eram as demandas e sob qual perspectivas as zonas rurais foram pensadas.

5.1 Comparações entre os Planos Diretores de 2002 e 2014

Aos compararmos os dois planos diretores elaborados e aprovados nos anos 2002 e 2014, se observa que houveram mudanças que foram além da demarcação das zonas rurais. Por conta disso, será discutido de uma maneira mais geral quais foram as alterações mais significativas, identificando avanços e/ou retrocessos que ocorreram nestes 12 anos. Este é um tema importante de ser abordado, pois, por conta da integração proposta entre o urbano e o rural, as alterações que tangem a área urbana do município podem influenciar as áreas rurais, de forma a gerar mais ou reduzir a pressão sobre estas.

Uma das mudanças mais significativas no Plano Diretor de 2014 é a ideia de dividir a cidade por eixos de transporte (Eixos de Estruturação), visando então aprimorar a infraestrutura existente e desenvolver os espaços urbanos ao longo das redes de transporte coletivo, de forma a buscar uma integração entre políticas sociais, de transporte, habitação e emprego (OZANAN, 2015).

Outra mudança importante é relativa a Outorga Onerosa do Direito de Construir, este que é um instrumento urbanístico que permite o proprietário de um imóvel construir

além do seu potencial construtivo básico até o máximo mediante contrapartida financeira. Este já era um instrumento presente no plano de 2002, mas que foi reformulado para este novo plano, mantendo as premissas básicas já colocadas, contudo incentivando um maior aproveitamento do solo urbano, diminuindo o valor adicional pago conforme ocorra uma maior utilização do terreno (OZANAN, 2015).

A Outorga Onerosa não foi o único instrumento reformulado neste novo Plano Diretor. Outro que passou por esse processo foi o IPTU Progressivo no Tempo, que é utilizado juntamente ao PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória), e assim fazem com que a função social dos imóveis seja respeitada, regulando seu uso em prol do coletivo. No novo plano, o Poder Público concede um prazo de um ano para que ocorra a apresentação de um projeto pelo proprietário para utilização do terreno, caso isso não seja cumprido a alíquota do IPTU irá progredir anualmente. Outro ponto é que imóveis que estiverem localizados próximos às marginais, corredores de trem, ônibus, metrô, terão o seu IPTU mais caro, estimulando assim que estes sejam utilizados ou destinados à produção de moradias (OZANAN, 2015).

As ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) também foram consolidadas como um instrumento de planejamento urbano neste novo Plano Diretor. Essas áreas são destinadas prioritariamente a garantir a construção de moradia para a população de mais baixa renda, ou também a garantir uma moradia digna por meio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária. A diferença do antigo Plano Diretor é que hoje as ZEIS são divididas em 5 categorias diferentes, de forma a possuírem diretrizes que se adequam melhor aos diferentes locais da cidade, além de adequar o instrumento as faixas de renda atendidas ao Programa Minha Casa Minha Vida (OZANAN, 2015).

Aliado a ZEIS, o plano de 2014 também traz uma novidade na área da habitação social, que é a Cota Solidariedade, onde para que ocorra o licenciamento de grandes empreendimentos, ocorra a doação de áreas para a fins de produção de Habitação de Interesse Social, essa compensação será a área de 10% do terreno utilizado (OZANAN, 2015).

Também foram criadas áreas de incentivo ao desenvolvimento, que são locais onde foi identificado um grande número de moradias, mas um baixo índice de empregos,

como o caso principalmente da Zona Leste do município. Nestes locais haverá isenção da outorga onerosa e mais alguns incentivos fiscais com o intuito de atrair empresas para estes locais (OZANAN, 2015).

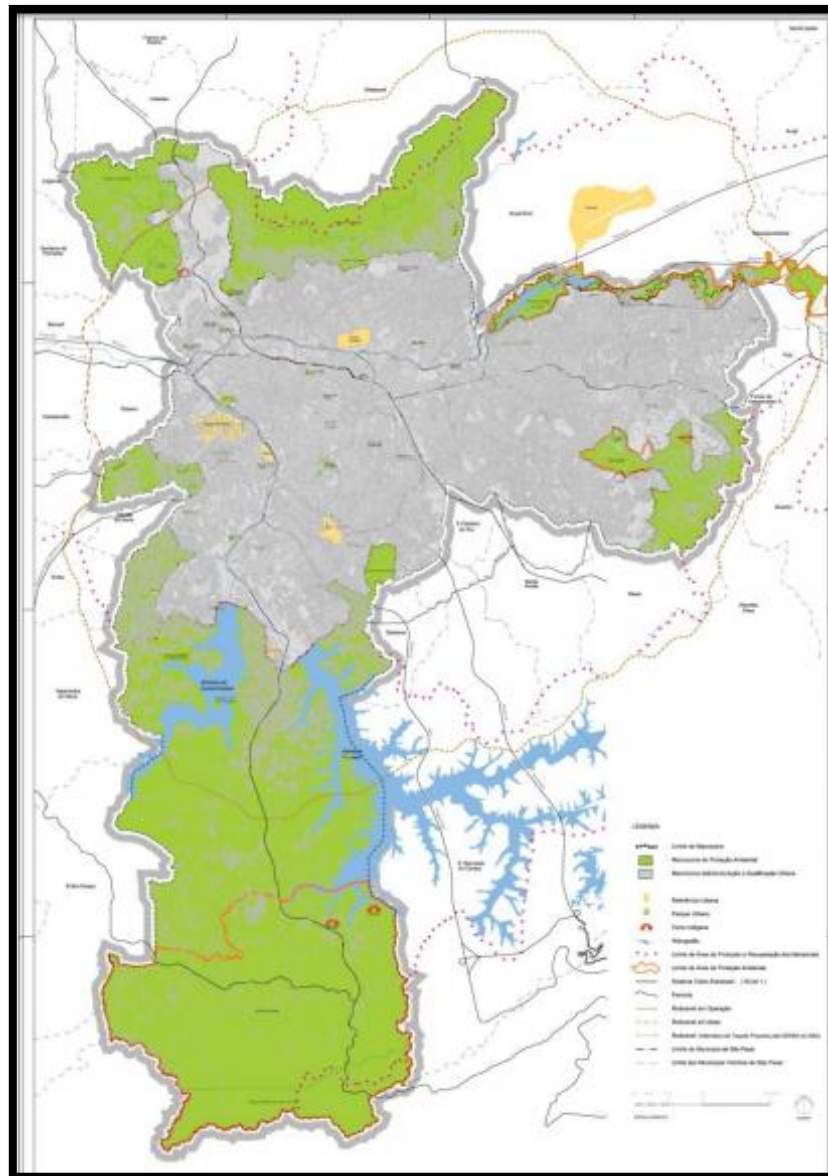
E por fim a mudança que este trabalho irá tratar de forma mais detalhada, como e quais os motivos que levaram a volta das Zonas Rurais, que após 12 anos retornam a integrar São Paulo, com o intuito de contenção da expansão urbana, e protegendo o cinturão-verde metropolitano. Mas para isso é necessário entender qual a divisão de usos pensada para a o município.

Inicialmente o Plano Diretor de 2002 dividiu o município em 2 Macrozonas (ver Figura 10), a de Proteção Ambiental e a de Estruturação e Qualificação Urbana, que segundo os artigos 148 e 149 possuem as seguintes definições:

Art. 148 - Na Macrozona de Proteção Ambiental os núcleos urbanizados, as edificações, os usos e a intensidade de usos, e a regularização de assentamentos, subordinar-se-ão à necessidade de manter ou restaurar a qualidade do ambiente natural e respeitar a fragilidade dos seus terrenos (LEI Nº 13.430/2002).

Art. 149 - Na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, as edificações, usos e intensidade de usos subordinar-se-ão a exigências relacionadas com os elementos estruturadores e integradores, à função e características físicas das vias, e aos planos regionais a serem elaborados pelas Subprefeituras (LEI Nº 13.430/2002).

Figura 10 – Mapa de Macrozonas – Plano Diretor de 2002.



Fonte: Notas de aula Prof. Dra Simoni Scifoni – Geografia Urbana – FFLCH-USP ¹¹

Com base nessas 2 Macrozonas o município se divide e 7 Macroareas (ver Figura 11), sendo destas, 3 correspondem a Macrozona de Proteção Ambiental:

I - Macroárea de Proteção Integral fazem parte as reservas florestais, os parques estaduais, os parques naturais municipais, as reservas biológicas e outras unidades de conservação que tenham por objetivo básico a preservação da natureza, são admitidos apenas os usos que não envolvam consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, sendo vedados quaisquer usos que não estejam voltados à pesquisa, ao ecoturismo e à educação ambiental,

¹¹ Disponível em: < <http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/> > Acesso em: 6 dez. 2016

mediante definição caso a caso do coeficiente de aproveitamento a ser utilizado conforme a finalidade específica (LEI Nº 13.430/2002).

II - Macroárea de Uso Sustentável abrangem as Áreas de Proteção Ambiental - APAs, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs, e outras, cuja função básica seja compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais existentes, são permitidos usos econômicos como a agricultura, o turismo e lazer e mesmo parcelamentos destinados a chácaras, desde que compatíveis com a proteção dos ecossistemas locais (LEI Nº 13.430/2002).

III - Macroárea de Conservação e Recuperação correspondem às áreas impróprias à ocupação urbana do ponto de vista geotécnico, às áreas com incidência de vegetação remanescente significativa e àquelas que integram os mananciais prioritários para o abastecimento público regional e metropolitano onde a ocupação urbana ocorreu de forma ambientalmente inadequada, o objetivo principal é qualificar os assentamentos existentes, de forma a minimizar os impactos decorrentes da ocupação indevida do território (LEI Nº 13.430/2002).

E 4 destas correspondem a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana:

I - Macroárea de Reestruturação e Requalificação inclui o centro metropolitano, a orla ferroviária, antigos distritos industriais e áreas no entorno das marginais e de grandes equipamentos a serem desativados, foi urbanizada e consolidada há mais de meio século, período em que desempenhou adequadamente atividades secundárias e terciárias, e passa atualmente por processos de esvaziamento populacional e desocupação dos imóveis, embora seja bem dotada de infra-estrutura e acessibilidade e apresente alta taxa de emprego(LEI Nº 13.430/2002).

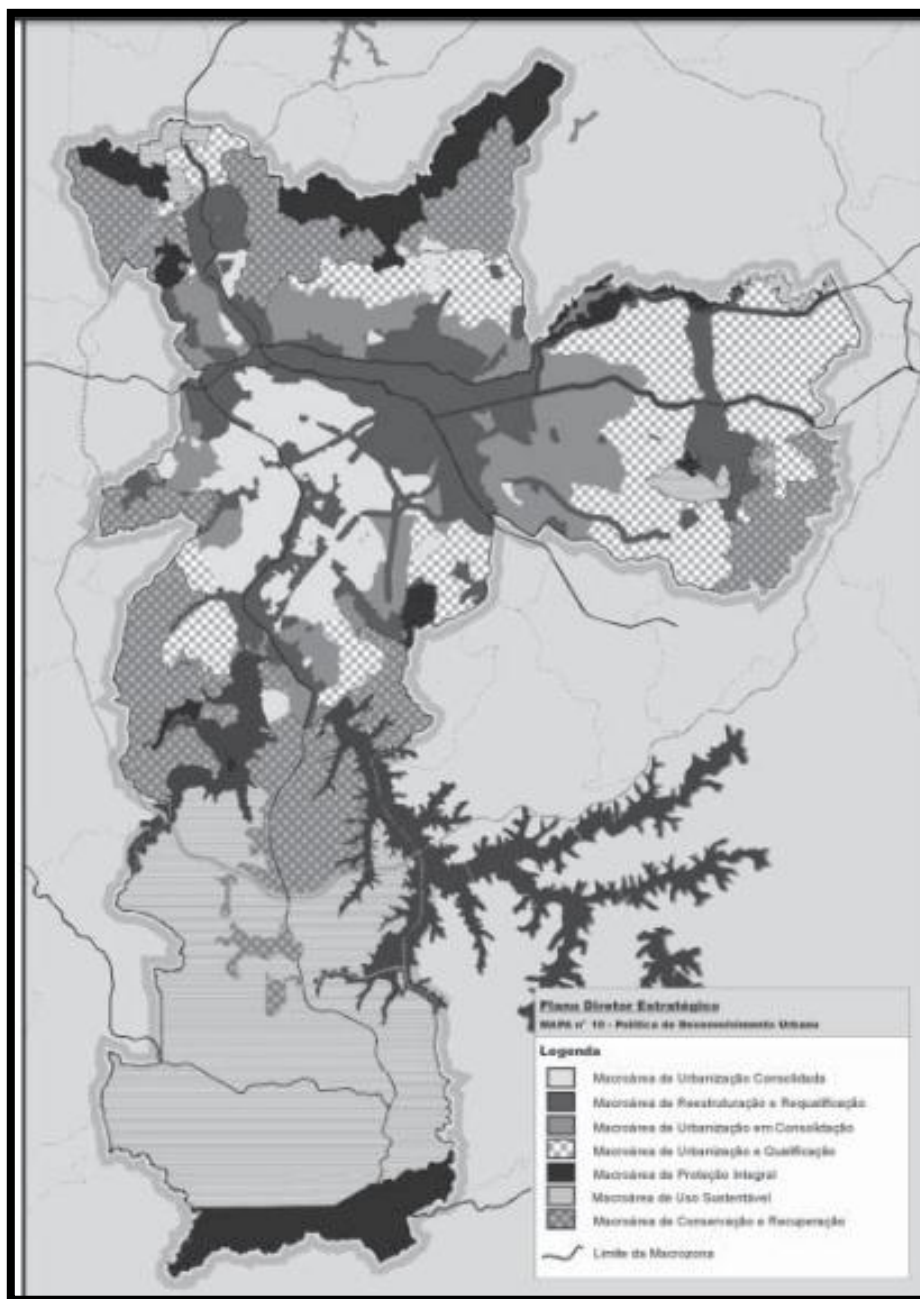
II - Macroárea de Urbanização Consolidada ocupada majoritariamente pela população de renda alta e média alta, é formada pelos bairros estritamente residenciais e pelas áreas que tem sofrido um forte processo de verticalização e adensamento construtivo, e, embora conte com excepcionais condições de urbanização e alta taxa de emprego, tem sofrido esvaziamento populacional e apresentado níveis elevados de saturação da malha viária (LEI Nº 13.430/2002).

III - Macroárea de Urbanização em Consolidação é uma área que já alcançou um grau básico de urbanização, requer qualificação urbanística, tem condições de atrair investimentos imobiliários e apresenta taxa de emprego, condições socioeconômicas intermediárias em relação à Macroárea de Urbanização Consolidada e à Macroárea de Urbanização e Qualificação (LEI Nº 13.430/2002).

IV - Macroárea de Urbanização e Qualificação ocupada majoritariamente pela população de baixa renda, caracteriza-se por apresentar infra-estrutura básica incompleta, deficiência de equipamentos sociais e culturais, comércio e serviços, forte concentração de favelas e

loteamentos irregulares, baixas taxas de emprego e uma reduzida oportunidade de desenvolvimento humano para os moradores (LEI Nº 13.430/2002).

Figura 11 – Mapa de Macroareas – Plano Diretor de 2002



Fonte: Plano Diretor Estratégico – Cartilha de Formação¹²

Já o Plano Diretor Estratégico de 2014 manteve a opção de dividir São Paulo em duas Macrozonas, somente alterando um pouco seus perímetros mas mantendo o

¹² Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/2230/2230.pdf> > Acesso em: 6 dez. 2016.

conteúdo presente na legislação bem semelhante ao que já era colocado pelo Macrozoneamento de 2002 (ver Figura 12), a de Proteção e Recuperação Ambiental e a Estruturação e Qualificação Urbana, que segundo o Art. 9º vão orientar ao nível do território, o desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais.

As Macrozonas apresentam as seguintes definições:

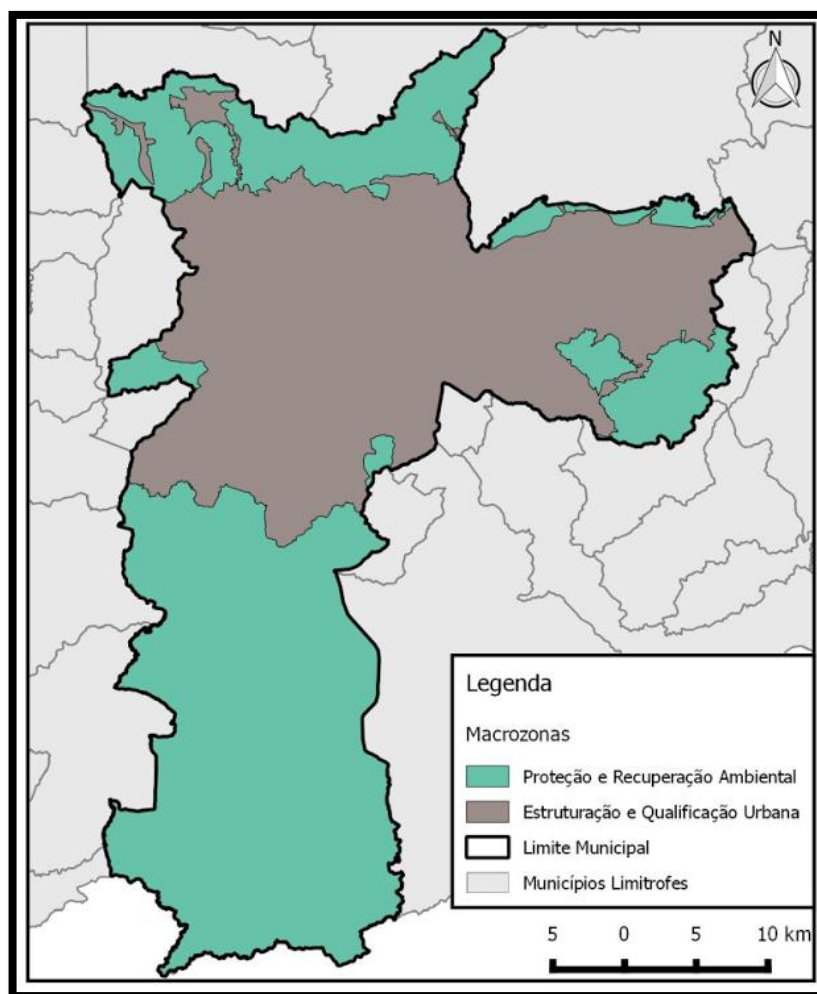
I - Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana

Art. 10. A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, situada integralmente na Zona Urbana, apresenta grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, desigualdade socioespacial, padrões diferenciados de urbanização e é a área do Município mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanos (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

II - Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental

Art. 16. A Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental é um território ambientalmente frágil devido às suas características geológicas e geotécnicas, à presença de mananciais de abastecimento hídrico e à significativa biodiversidade, demandando cuidados especiais para sua conservação (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

Figura 12 - Mapa de Macrozonas – Plano Diretor de 2014



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do site Gestão Urbana da Prefeitura de São Paulo¹³

Com base nisso o município então se divide em 4 Macroáreas por cada Macrozona (ver Figura 13). A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana subdivide-se em:

I - Macroárea de Estruturação Metropolitana;

Art. 11. A Macroárea de Estruturação Metropolitana abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamandateí, com articulação com o Centro e prolongamento junto às avenidas Jacu-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e das rodovias Anhanguera e Fernão Dias e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de

¹³ Dados disponíveis em: < <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/> > Acesso em: 6 dez. 2016

padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

II - Macroárea de Urbanização Consolidada;

Art. 13. A Macroárea de Urbanização Consolidada localiza-se na região sudoeste do Município, é caracterizada por um padrão elevado de urbanização, forte saturação viária, e elevada concentração de empregos e serviços e é formada pelas zonas exclusivamente residenciais e por bairros predominantemente residenciais que sofreram um forte processo de transformação, verticalização e atração de usos não residenciais, sobretudo serviços e comércio (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

III - Macroárea de Qualificação da Urbanização;

Art. 14. A Macroárea de Qualificação da Urbanização é caracterizada pela existência de usos residenciais e não residenciais instalados em edificações horizontais e verticais, com um padrão médio de urbanização e de oferta de serviços e equipamentos (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

IV - Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana.

Art. 15. A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana localizada na periferia da área urbanizada do território municipal caracteriza-se pela existência de elevados índices de vulnerabilidade social, baixos índices de desenvolvimento humano e é ocupada por população predominantemente de baixa renda em assentamentos precários e irregulares, que apresentam precariedades territoriais, irregularidades fundiárias, riscos geológicos e de inundação e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

E a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental subdivide-se em:

I - Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental;

Art. 18. A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental localiza-se no extremo da área urbanizada do território municipal, e se caracteriza pela predominância de elevados índices de vulnerabilidade socioambiental, baixos índices de desenvolvimento humano e assentamentos precários e irregulares, como favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais populares, que apresentam diversos tipos de precariedades territoriais e sanitárias, irregularidades fundiárias e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, ocupada predominantemente por moradias da população de baixa renda que, em alguns casos, vive em áreas de riscos geológicos e de inundação (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

II - Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental;

Art. 19. A Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental é caracterizada pela existência de vazios intraurbanos com ou sem cobertura vegetal e áreas urbanizadas com distintos padrões de ocupação, predominantemente horizontais, ocorrendo, ainda, reflorestamento, áreas de exploração mineral, e algumas áreas com concentração de atividades industriais, sendo este um território propício para a qualificação urbanística e ambiental e para provisão de habitação, equipamentos e serviços, respeitadas as condicionantes ambientais (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

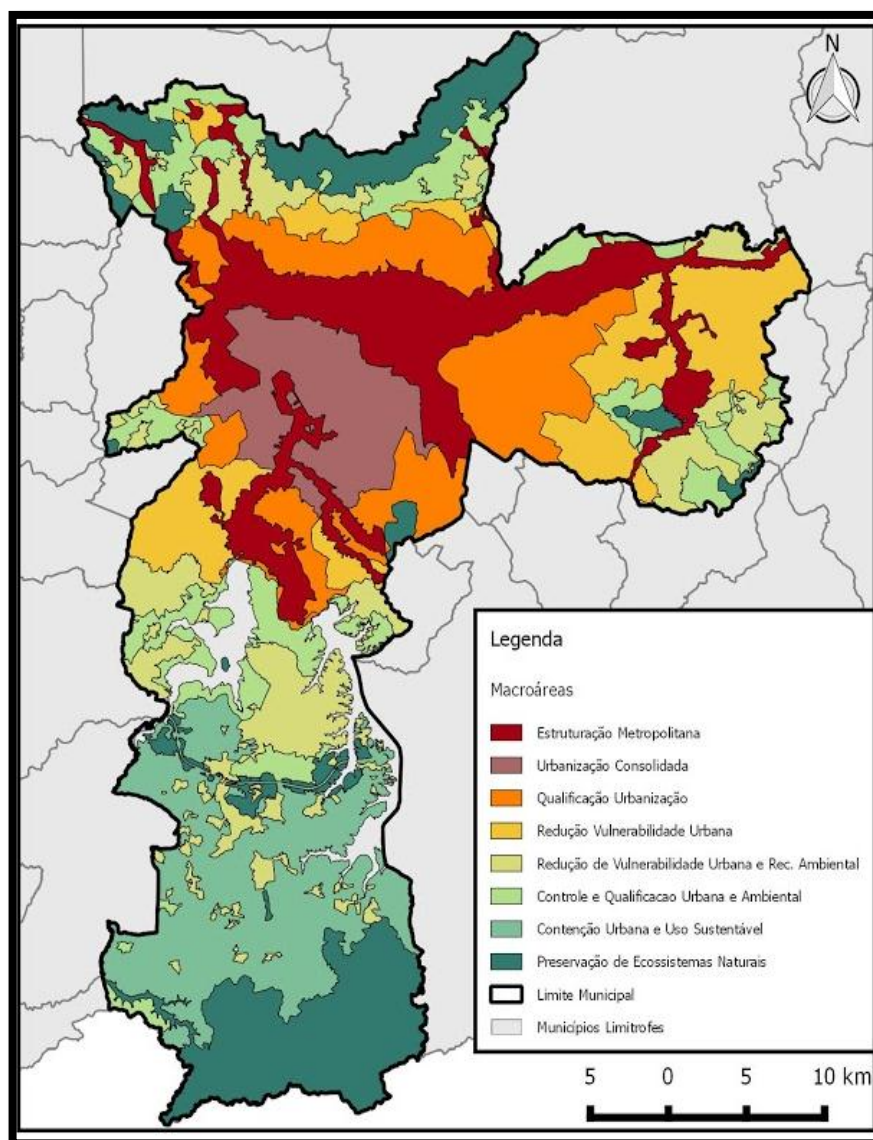
III - Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável;

Art. 20. A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável é localizada ao sul do território municipal é caracterizada pela existência de fragmentos significativos de vegetação nativa, entremeados por atividades agrícolas, sítios e chácaras de recreio que protegem e/ou impactam, em graus distintos, a qualidade dos recursos hídricos e da biodiversidade, com características geológicogeotécnicas e de relevo que demandam critérios específicos para ocupação, abrigando também áreas de exploração mineral, ativas e desativadas (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

IV - Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais.

Art. 21. A Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais é caracterizada pela existência de sistemas ambientais cujos elementos e processo ainda conservam suas características naturais (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

Figura 13 - Mapa de Macroáreas – Plano Diretor de 2014



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do site Gestão Urbana da Prefeitura de São Paulo¹⁴

O importante para o sucesso de um zoneamento é que este consista em um mosaico de usos, onde não se determine funções únicas para cada zona, mas usos prioritários, que servirão de parâmetro para o ordenamento de uma região. E é neste sentido que podemos identificar o avanço no Plano Diretor de 2014, principalmente ao trazer de novo a pauta do uso rural, identificando usos definidos como prioridade para estas áreas do município e que vão se relacionar muito principalmente com o

¹⁴ Dados disponíveis em: < <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/> > Acesso em: 6 dez. 2016

projetos futuros que são indicados já no próprio Plano Diretor, como o Pagamento por Serviços Ambientais.

Tais alterações no zoneamento entre os dois planos foram resultado de reações que surgiram por parte do segmento da sociedade paulistana, principalmente dos agricultores que iniciaram um processo de mobilização e demanda por reformas e que se consolidaram na elaboração do atual plano diretor. Estes processos serão discutidos em detalhe, a seguir.

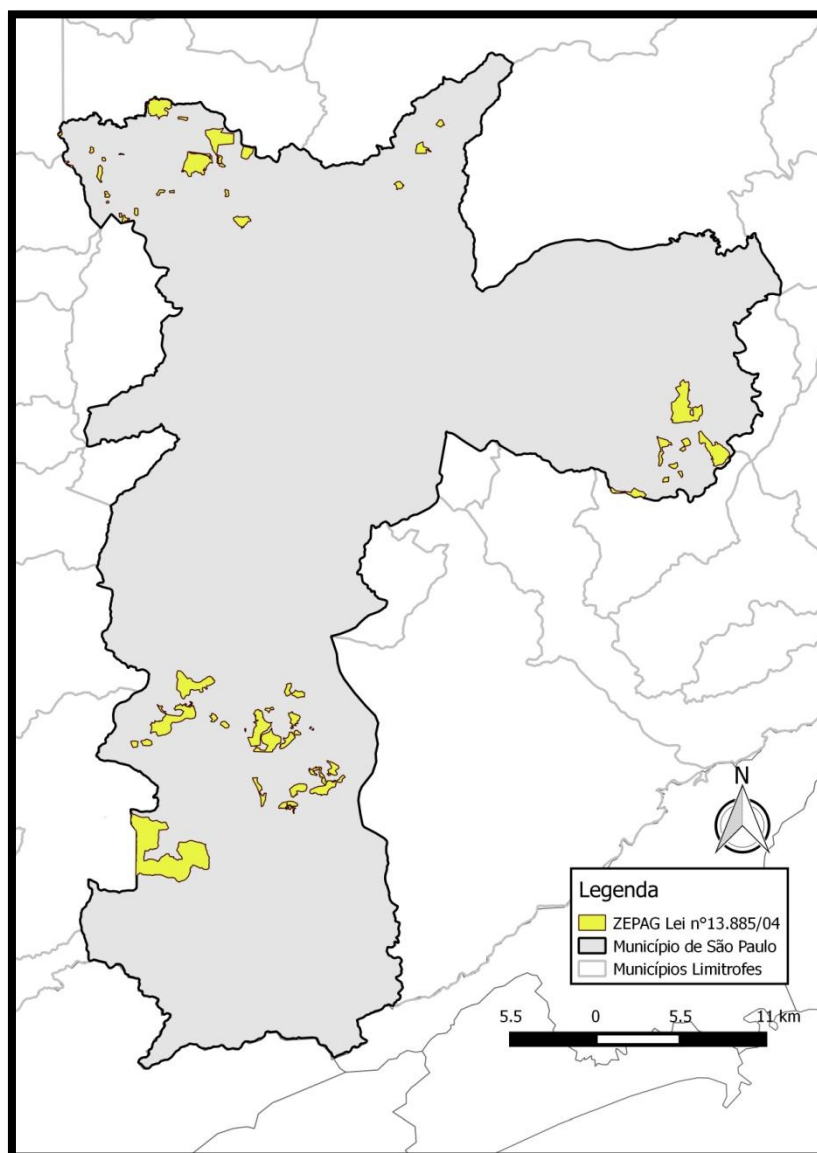
5.2. Como e quais os processos para o ressurgimento da zona rural

Como já colocado anteriormente, o zoneamento que seguia a lei municipal nº 8.328/75 se manteve vigente até o ano de 2002, sendo assim, o Plano Diretor aprovado neste ano excluía as zonas rurais do município de São Paulo. Contudo, este Plano indicava uma zona denominada de ZEPAG (Zona Especial de Produção Agrícola e Extração Mineral) (ver Figura 14) em seu Art. 169, indicando que:

ZEPAGs são porções do território municipal, em que haja interesse público exposto por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em manter e promover atividades agrícolas e de extração mineral.

§ 2º - Os imóveis localizados nas Zonas Especiais de Produção Agrícola e de Extração Mineral - ZEPAG, não serão enquadrados como urbanos enquanto forem utilizados para fins de produção agrícola e de extração mineral, desde que comprovados por órgão competente (Lei 13.340/02).

Figura 14 – Mapa ZEPAGs – Lei nº 13.885/04



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do site Gestão Urbana da Prefeitura de São Paulo¹⁵

O fato é que a partir de 2002, com a aprovação do Plano Diretor, todo o território municipal passou a ser considerado urbano, ainda que continuassem a existir áreas na cidade com características tipicamente rurais, em especial na Zona Sul. Além disso, um número significativo de glebas e lotes continuavam sendo tributados pelo Imposto Territorial Rural – ITR (SÃO PAULO, 2016).

O que acontece é que por mais que as ZEPAGs ainda considerassem como áreas rurais aquelas propriedades em que fosse mantida a atividade rural, a zona rural teve

¹⁵ Dados disponíveis em: < <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/> > Acesso em: 6 dez. 2016

toda sua complexidade resumida a somente atividades econômicas de exploração da terra (MIKETEN, 2013) pois, a lei de zoneamento aprovada em 2004 (LEI Nº 13.885/04) caracterizava a ZEPAG como uma zona de uma ocupação mais restritiva e previa ainda nos Art. 60, 65 e 129 o incentivo somente as atividades agrícolas e extrativistas nestas áreas.

Apesar da compressão das propriedades agrícolas no Plano Diretor de 2002, as propriedades continuaram permanecendo com as mesmas características. Entretanto, por conta da inexistência da zona rural e também por muitas propriedades estarem localizadas em áreas periurbanas, o enquadramento dos produtores agrícolas em programas orientados para a agricultura familiar se foi inviabilizado. Além disso, muitas das famílias possuíam pelo menos um de seus integrante trabalhando na cidade como forma de complementar a renda, o que tornava o acesso e enquadramento dos produtores complicados em relação à assistência técnica e liberações de crédito rural, como o Pronaf (Programa Nacional de Agricultura Familiar) (MIKETEN, 2013).

Em seu trabalho de 2013 “Agricultura e Conservação Ambiental: O caso da APA Bororé-Colônia no Município de São Paulo”, Simone Miketen evidenciou essa problemática ao entrevistar Nadiella Monteiro, Diretora da Supervisão Técnica de Abastecimento (ABAST):

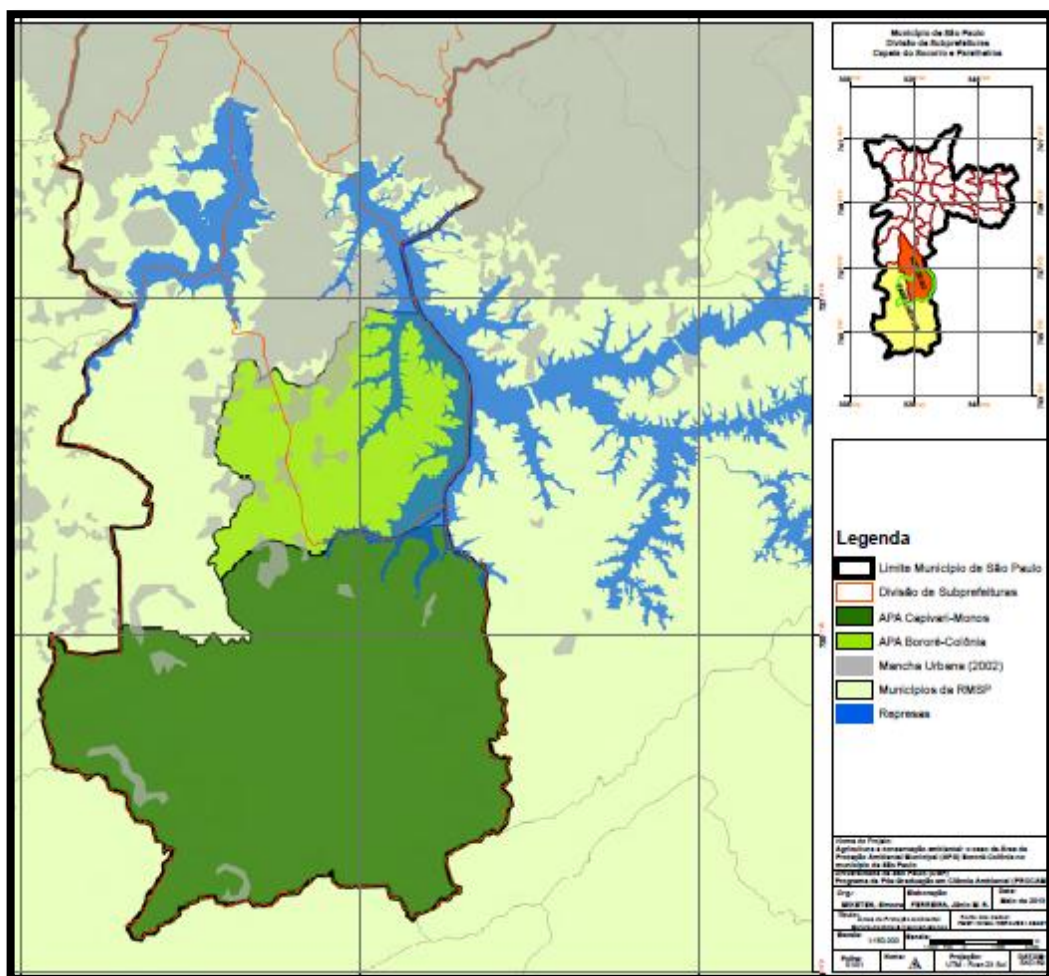
A CATI (Centro Estadual de Assistência Técnica Integral) tem atendido eventualmente, uma vez por semana, com assistência técnica e é a unidade que pode dar ao agricultor a declaração de aptidão ao PRONAF (DAP). A DAP é um documento que diz que ele é um agricultor familiar e se ele quiser acessar crédito no PRONAF ele pode, inclusive entregar para a merenda federal. Mas para ter DAP tem que estar no meio rural. (...) Fui estudar o Plano Diretor e ele faz um zoneamento e cria zonas especiais de produção agrícola e extração mineral (ZEPAG). (...) Cada vez que o agricultor quer DAP vai lá marca o ponto com GPS e nas coordenadas tais está em meio rural segundo o Plano Diretor. (...) Eles pagam ITR, mais um motivo para dizer é rural. IPTU acaba com o cara. Os caras precisam ser reconhecidos como zona rural. Andar lá é rural (trecho entrevista Nadiella Monteiro, novembro 2011).

Foi até o ano de 2006 que o município viveu um limbo nessa questão da demarcação das zonas, afinal, as áreas que apresentavam características rurais continuavam vivendo este impasse e a questão então foi levada para a discussão dentro da prefeitura, liderada principalmente pelos gestores das APAs que transmitiam as

reivindicações da sociedade para a que as zonas rurais fossem recriadas. Esta questão foi ainda mais intensificada com a revisão do Código Florestal e a obrigatoriedade do registro no CAR das propriedades rurais.

Com isso vale salientar o papel importante das APAs (ver Figura 15) neste processo de reivindicação do rural em São Paulo. Pelo fato de serem unidades de conservação, destinadas a proteção e conservação da qualidade ambiental e dos sistemas naturais existentes e, ao mesmo tempo, permitirem também usos antrópicos, os agricultores podiam desenvolver suas atividades agrícolas desde que fossem condizentes com os usos previstos nos Planos de Gestão (MIKETEN, 2013). Assim, estes agricultores, conseguiram mobilizar os gerentes das APAs com relação as suas dificuldades em serem reconhecidos por programas de incentivo a produção.

Figura 15 – APAs Bororé-Colônia e Capivari-Monos

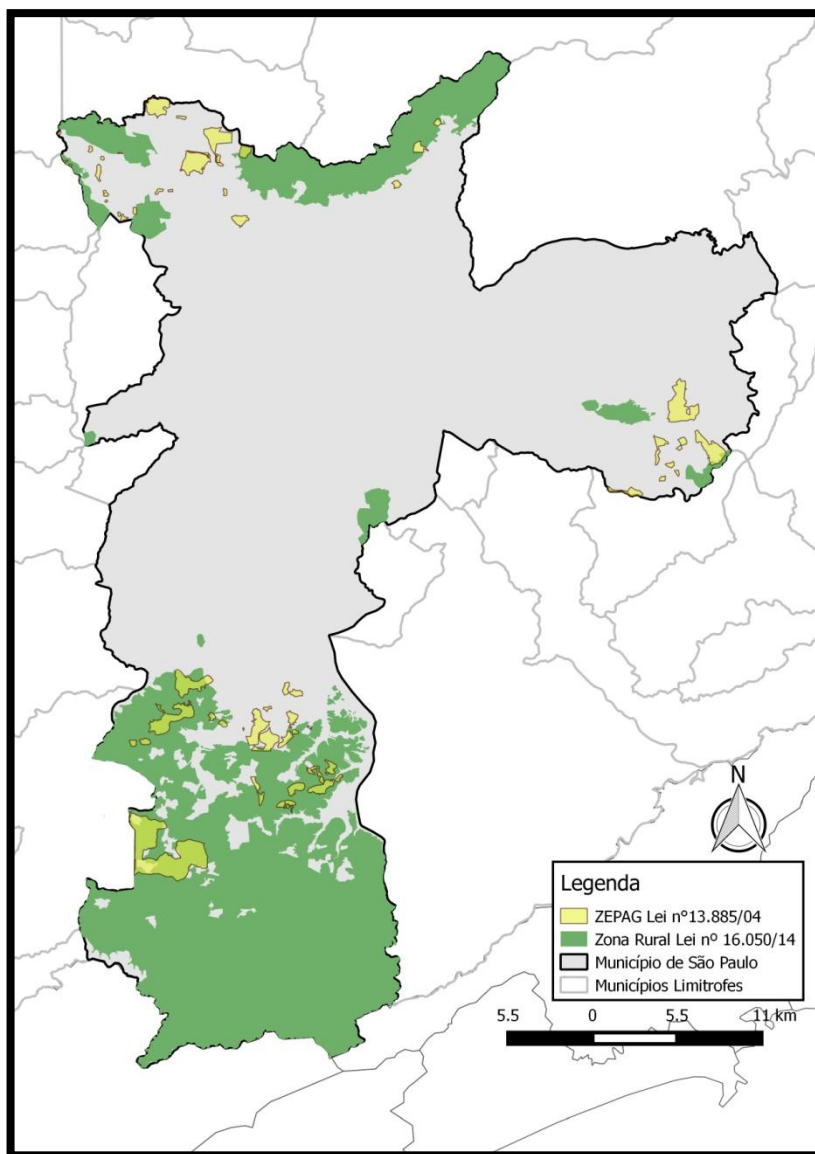


Fonte: MIKETEN, 2013

É importante observar que o rural possui heranças muito recorrentes nestes territórios, que eram e permanecem sendo espaços sociais complexos, que apresentam múltiplas funções. Além da produção agrícola, são neles que se garante a produção da água; a manutenção da biodiversidade, da paisagem ambiental, a herança cultural dos seus habitantes, a conservação do solo e também a segurança alimentar, entre outros importantes serviços ambientais e sociais para o município (SÃO PAULO, 2016). Nestes espaços, eram e são exercidas atividades com um cunho rural e por isso devem ser tratadas conforme suas especificidades. Por este motivo era essencial que o município passasse a reconhecer essa demanda.

Todos estes problemas somados a questão do avanço urbano garantiram a volta do rural na revisão do Plano Diretor em 2014, tendo como área proposta algo que ia muito além do que o município possuía até aquele momento com as ZEPAGs (ver Figura 16).

Figura 16 – ZEPAGs x Zona Rural



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do site Gestão Urbana da Prefeitura de São Paulo¹⁶

Assim, as zonas rurais no Plano Diretor de 2014 foram fundamentadas principalmente no conceito da multifuncionalidade, sendo pensadas para aliar a produção agrícola, o turismo e a preservação ambiental, além da importância da implementação de políticas como a da produção para a merenda escolar. Muito disso já se era pensado para o território das APAs, e dentro deste escopo, a área delas (ver Figura 15) está abrangida pela proposta das zonas rurais. Em entrevista ao jornal Estadão, Nabil

¹⁶ Dados disponíveis em: < <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/> > Acesso em: 6 dez. 2016

Bonduki, que foi relator do Plano Diretor complementa: "A ideia do substitutivo é conter a expansão horizontal da cidade e fazer essas áreas serem melhor utilizadas, criando emprego e renda com atividades que garantam a preservação do meio ambiente, como a agricultura orgânica e o ecoturismo".

Até o ano de 2014 o município contava com 316 propriedades rurais cadastradas, a ideia é que estas propriedades se mantenham e que desenvolvam empreendimentos com baixo impacto ambiental, como polos de ecoturismo e hotéis- fazenda, de modo a fomentar a geração de emprego no local sem o comprometimento do ecossistema, afinal as zonas abrangem localidades de produção hídrica, como a Guarapiranga, que abastece cerca de 20% da capital.

Também é importante ressaltar que em consonância com o que é proposto pela legislação federal, o Plano Diretor também prevê, no artigo 190 que toda propriedade, independentemente da localização, que mantenha atividade(s) agropecuária(s) produtiva(s) devidamente cadastrada(s) no INCRA, não serão enquadradas como urbana. Situação que se mantém enquanto esta atividade estiver ativa (SÃO PAULO, 2016). Fato que ainda abre possibilidade para que ocorra a prática da agricultura urbana.

Uma das funções na idealização da zona rural no novo Plano Diretor foi a de que ela funcione como uma barreira para a contenção do avanço imobiliário, contanto o maior problema aqui é o preço da terra urbana, e segundo técnicos da prefeitura, os instrumentos urbanísticos trazidos no Plano Diretor serão essenciais para que isso seja resolvido. A transferência do direito de construir é um exemplo destes instrumentos que articulam e atuam no rural e no urbano, pois este instrumento permite que o potencial construtivo de uma área que está localizada na zona rural possa ser repassado para outro imóvel localizado na zona urbana.

Ainda, uma problemática levantada sobre o estabelecimento das zonas rurais é que dentro delas existem "ilhas urbanas" que vão requerer atenção e tratamento especial por parte da prefeitura, como o assentamento "Santa Padroeira". Essas ilhas exercem pressão sobre o poder público, principalmente quanto a implantação de infraestrutura no local, pelo fato de ali existirem loteamentos com característica urbana. Esta compatibilização de interesses é um assunto que vem sendo tratado nos planos

regionais elaborados pelas subprefeituras, e tem como tópicos principais o transporte e os equipamentos viários.

Tendo então compreendido quais os processos que levaram ao ressurgimento das zonas rurais em São Paulo e como este território está sendo reconhecido pelo poder público, a seguir então serão elencadas algumas das principais ações que estão ocorrendo ou estão sendo planejadas para que a zona rural seja efetivamente reconhecida pelo município.

6. QUAIS OS AVANÇOS E O QUE ESTÁ SENDO PLANEJADO PARA O FUTURO

Após o reconhecimento e demarcação da zona rural no município de São Paulo, a prefeitura iniciou uma série de iniciativas com o objetivo de consolidar essa área como parte das dinâmicas municipais. Dessa forma, o município já possui alguns avanços em relação às áreas rurais e também tem um planejamento para o futuro destes espaços.

Contudo, além de se considerar estes planos e projetos, é importante se considerar também a mudança na visão de como o rural é tratado no município, trazendo uma nova concepção multifuncional, que pensa estas áreas para a produção de alimentos, produção da água para o abastecimento, da manutenção da biodiversidade e de serviços ambientais, mas também considera as áreas para atividades de lazer, de ecoturismo, da agroecologia e da geração de empregos (São Paulo, 2014). Para tanto foram propostos e estão sendo criados os seguintes instrumentos:

6.1. Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável

Tomando como base a Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, o município prevê a criação do Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável, com o objetivo de promover atividades econômicas na Zona Rural de modo compatível com a conservação ambiental e o uso sustentável, e o fortalecimento da rede de centralidades polares e lineares, que concentram atividades de comércio e serviços (ver Figura 17) (SÃO PAULO, 2014).

A criação do Polo tem como ações prioritárias:

- I - fortalecer a Assistência Técnica e Extensão Rural através das Casas de Agricultura Ecológica, dotando-as de recursos e infraestrutura suficientes;
- II - apoiar a certificação orgânica dos agricultores familiares, em especial a certificação participativa;
- III - estabelecer convênio com o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária para promover o cadastramento e a regularização fundiária das propriedades;

IV - firmar convênios com o Governo Federal objetivando implantar no Município as políticas e programas federais voltados à agricultura familiar e à agroecologia, de acordo com a Política Nacional de Agricultura Familiar e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

V - implantar, em parceria com os governos Estadual e Federal, uma Escola Técnica de Agroecologia e programas de melhoria das estradas vicinais rurais e de saneamento básico;

VI - viabilizar a construção de um entreposto de comercialização e distribuição de produtos agropecuários;

VII - garantir a introdução de alimentos orgânicos produzidos no Município de São Paulo na alimentação escolar;

VIII - implantar o Polo de Turismo de Parelheiros, nos termos da legislação em vigor;

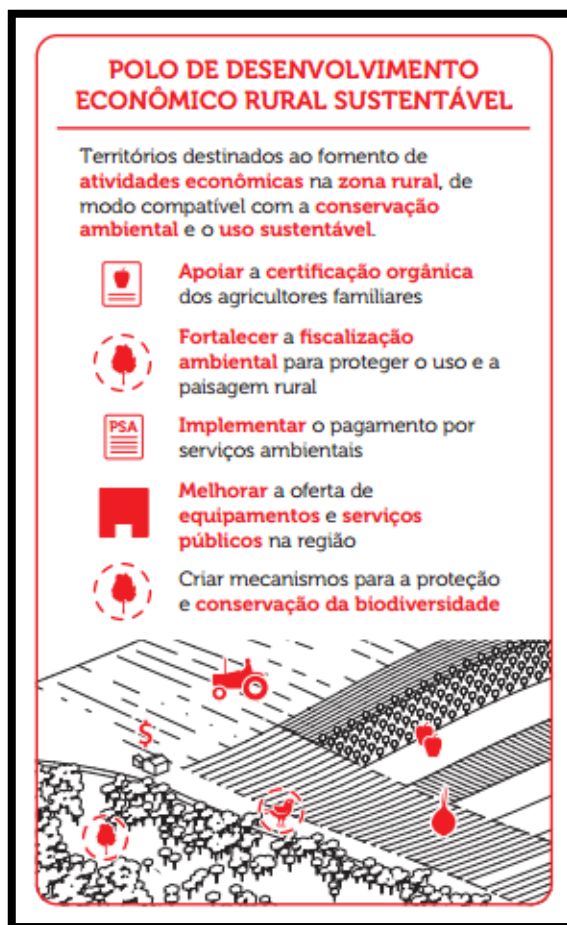
IX - fortalecer e ampliar a fiscalização ambiental

X - implementar o instrumento por pagamento por serviços ambientais às propriedades rurais, em especial, nas áreas prestadoras de serviços relacionadas à produção de água;

XI - criar mecanismos para a proteção e conservação da biodiversidade na zona rural;

XII - melhorar a oferta de equipamentos e serviços públicos de educação, saúde, assistência social, lazer, esporte e cultura à população moradora da região (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

Figura 17 – Polo de Desenvolvimento Rural Sustentável



Fonte: Plano Diretor Estratégico de 2014 – Texto da Lei Ilustrado¹⁷

6.2. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável

Este é um órgão colegiado que foi proposto pelo artigo 192 do Plano Diretor, que tem por competência definida propor diretrizes para elaboração e implementação de políticas públicas municipais, articulando os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para que ocorra um desenvolvimento rural sustentável (SÃO PAULO, 2016). Essa articulação com os outros níveis de governo é colocada da seguinte forma pelo documento da 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA CIDADE DE SÃO PAULO:

¹⁷ Disponível em: < <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/> > Acesso em: 6 dez. 2016.

O CMDRSS foi criado pelo PDE tendo como referência o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, que é órgão colegiado no âmbito federal e que integra a estrutura básica do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atual Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário. Este conselho federal foi criado em 2003, como reestruturação do antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Seu campo de ação gira em torno de três pilares: desenvolvimento rural sustentável; reforma agrária; e agricultura familiar (SÃO PAULO, 2016).

Foi nessa conferência também que ocorreu a eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil para o primeiro mandato (biênio 2016-2018) do Conselho.

6.3. Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

O Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável é previsto no Art. 191 do Plano Diretor. Este plano tem um papel de suma importância no contexto rural do município, pois para que os agricultores acessem recursos do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, criado em 1995, é necessário que o município elabore um plano de desenvolvimento rural, que seja aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS) (SÃO PAULO, 2016). Este plano terá de conter em sua composição:

I - diagnóstico socioambiental, econômico e cultural;

II - caracterização das cadeias produtivas existentes e potenciais, identificando os entraves a serem superados para seu desenvolvimento;

III - diretrizes para orientar as articulações e parcerias com órgãos públicos, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa necessárias para o desenvolvimento rural paulistano;

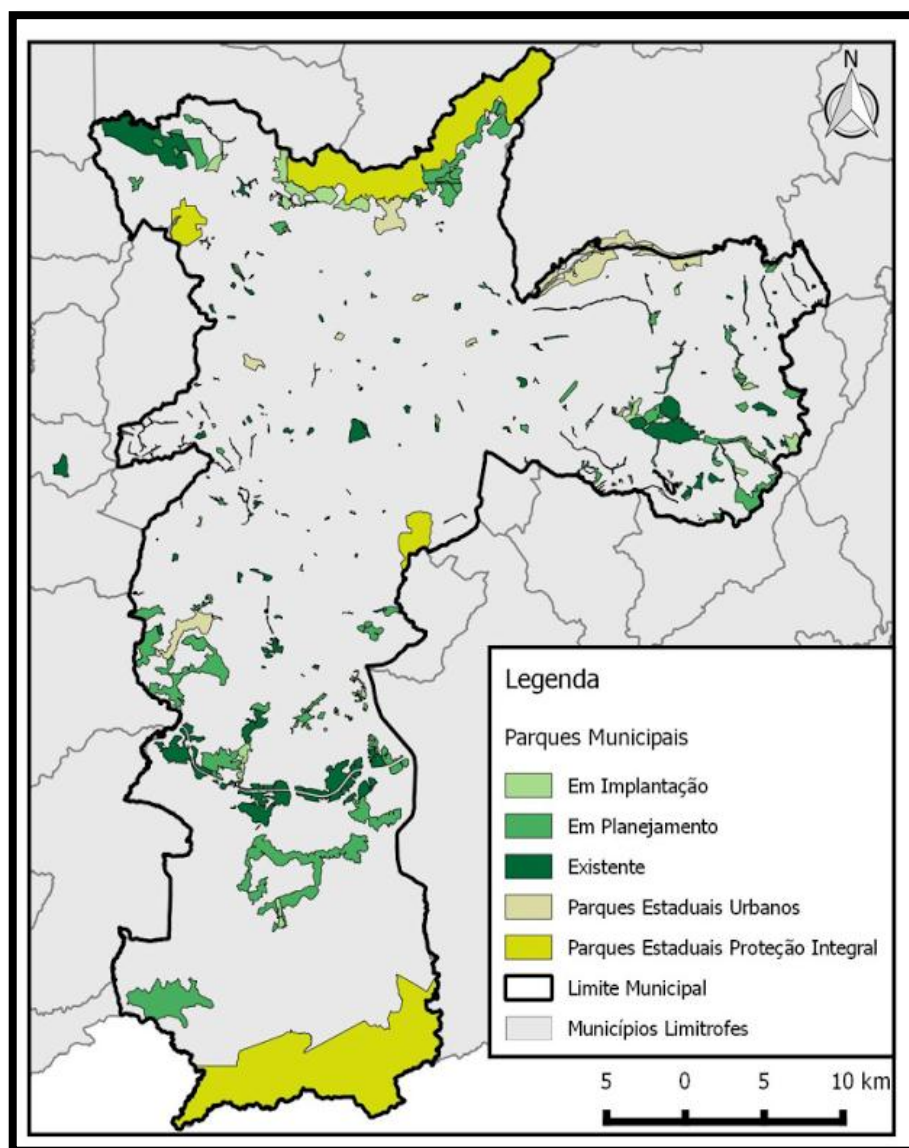
IV - diretrizes para orientar a destinação de recursos voltados a promover o desenvolvimento rural sustentável (LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014).

O Plano começou a ser elaborado em 2016, onde foi realizado um ciclo de três encontros na cidade durante o mês de maio, buscando se estabelecer diretrizes, definir prioridades e coletar propostas de forma participativa, que auxiliarão no processo de construção e organização do documento (SÃO PAULO, 2016).

6.4. Criação de 167 parques

O município conta com a demarcação de 167 parques propostos para ampliar os espaços verdes e livres da cidade de forma a tornar São Paulo mais humano e equilibrado ambientalmente. Estes parques serão somados aos 105 já existentes na cidade (ver Figura 18) (SÃO PAULO, 2014).

Figura 18 – Parques Municipais Existentes e Propostos



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do site Gestão Urbana da Prefeitura de São Paulo¹⁸

¹⁸ Dados disponíveis em: < <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/> > Acesso em: 6 dez. 2016

6.5. Fundo Municipal de Parques

Este é um mecanismo de co-financiamento entre sociedade civil e poder público para aquisição de parques planejados no PDE, de forma que a cada real dos cidadãos a Prefeitura contribui com o mesmo valor (SÃO PAULO, 2014).

Ele é destinado exclusivamente à aquisição de áreas para que ocorra a viabilização da implantação de parques na cidade, com objetivo do financiamento coletivo para captação dos recursos, ele terá contas específicas para cada parque e a contribuição que a Prefeitura destinará sairá do FEMA, Fundo Municipal do Meio Ambiente (SÃO PAULO, 2014).

6.6. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)

Este é um instrumento que visa recompensar os proprietários ou possuidores de imóveis que reconhecidamente preservem áreas que prestam relevantes serviços ambientais para a sustentabilidade da metrópole, como produção de água, agricultura orgânica, preservação da paisagem e da biodiversidade. Para que ele seja implantado serão destinados no mínimo 10 % dos recursos do FEMA para os programas de Pagamento por Serviços Ambientais (SÃO PAULO, 2014).

Contudo este não é um instrumento simples de ser aplicado, como Sepe e Pereira (2015) colocam:

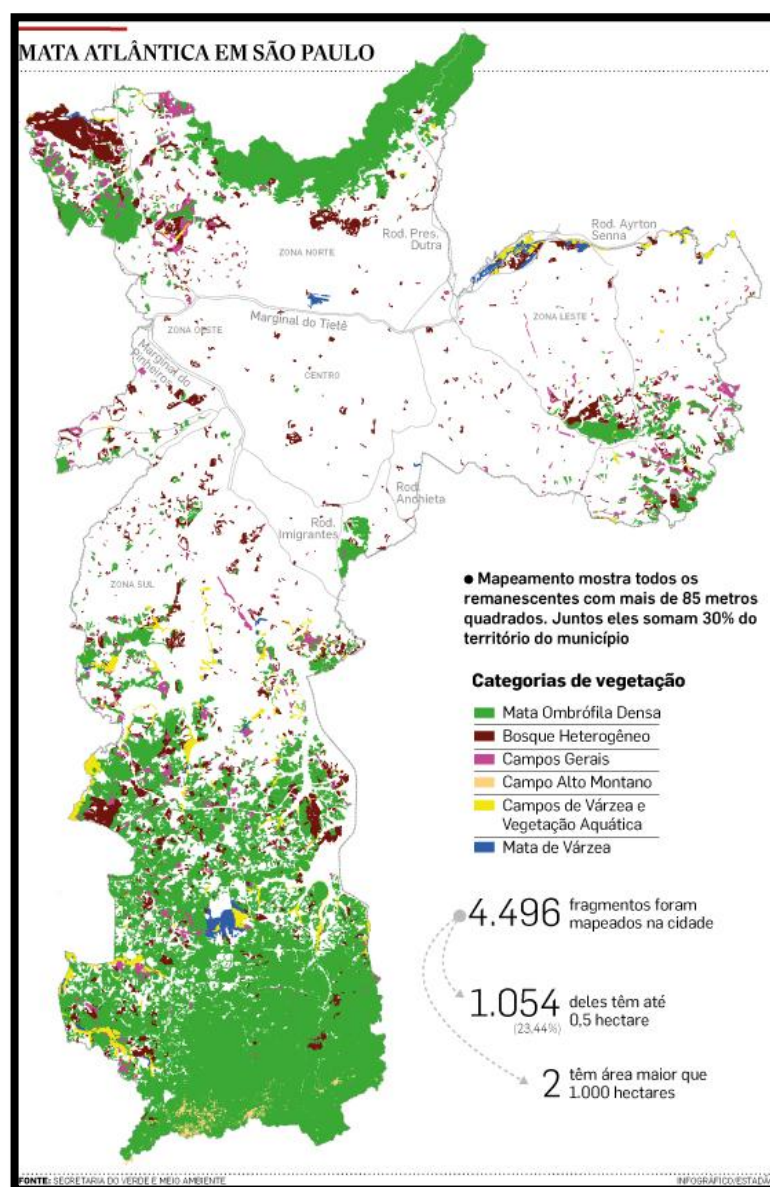
Para que o PSA tenha sentido, a preservação ambiental, do ponto de vista do proprietário privado, tem de ser, evidentemente, mais lucrativa do que sua destruição. Ou seja, os ganhos auferidos pelo proprietário de áreas prestadoras de serviços ambientais têm de ser mais significativos do que os que seriam potencialmente obtidos com outras atividades econômicas.

Atualmente, está sendo desenvolvido um projeto piloto do instrumento pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e a Fundação Boticário.

6.7. Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA)

Em 2016 a Prefeitura lançou a primeira parte deste plano, integrado ao Plano Diretor de 2014, ele tem como objetivo apontar ações prioritárias e áreas para a conservação, manejo, fiscalização e recuperação da vegetação nativa e da biodiversidade da Mata Atlântica, se baseando no mapeamento de remanescentes existentes na cidade (ver Figura 19) (SÃO PAULO, 2016).

Figura 19 – Remanescentes de Mata Atlântica em São Paulo



Fonte: Jornal Estadão¹⁹

¹⁹ Disponível em: < <http://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/mapa-mostra-que-30-da-area-de-sao-paulo-e-de-mata-atlantica> > Acesso em: 6 dez. 2016.

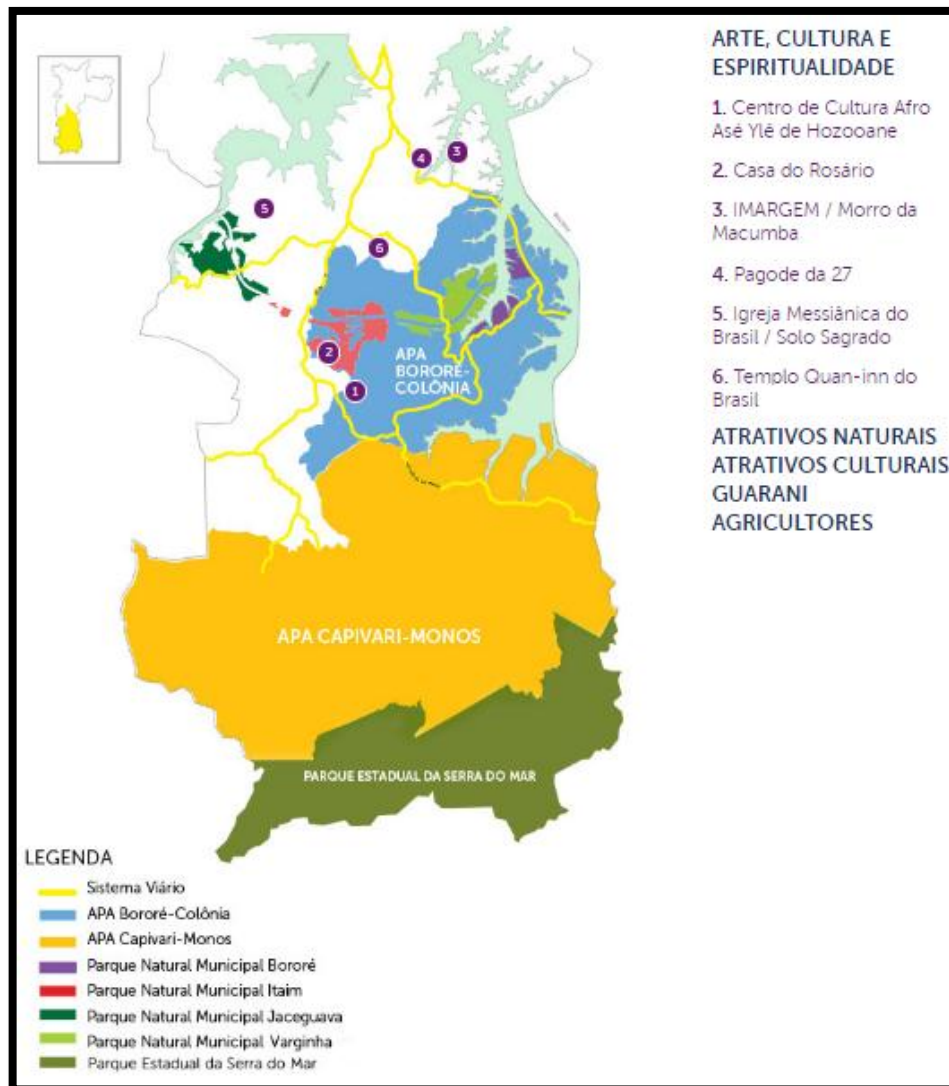
O PMMA está sendo desenvolvido pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo, com o apoio das Secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Coordenação de Subprefeituras. Além do que já foi citado, o plano possui algumas outras ações, que são:

- O uso sustentável dos recursos naturais;
- O fomento à educação ambiental;
- A gestão integrada dos resíduos sólidos;
- O ecoturismo;
- A conservação da biodiversidade e a pesquisa científica;
- O fornecimento de subsídios ambientais para a manutenção da Reserva da Biosfera e para outros planos e programas de ação da capital (SÃO PAULO, 2016).

6.8. Polo de Ecoturismo

Em 2014, a Prefeitura criou o Polo de Ecoturismo de São Paulo, composto por quatro circuitos: náutico, histórico-cultural, religioso e da Mata Atlântica. Ele se localiza no extremo da Zona Sul da capital, entre as subprefeituras de Parelheiros e Capela do Socorro, contemplando a Ilha do Bororé, como pode ser observado na Figura 20.

Figura 20 – Polo de Ecoturismo



Fonte: site do Polo de Ecoturismo de São Paulo²⁰

O Polo é dedicado a prática de esportes radicais, passeios e visitas a locais históricos, de forma a incentivar o turismo ambiental no município. Ele é regulamentado pela lei nº 15.953, de 7 de janeiro de 2014, de forma que as atividades de ecoturismo da região passaram a ser normatizadas e a área começou a ser alvo de incentivos e benefícios fiscais, a fim de estimular o seu desenvolvimento econômico e social

²⁰ Disponível em: < <http://www.cidadedesapaulo.com/ecoturismo/bemvindo/mapa/?lang=pt> >. Acesso em 6 dez. 2016.

6.9. Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

Neste ano de 2016 foi lançado o 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, com validade de 2014 até 2020, com o intuito de promover à efetivação da Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional através de uma pactuação intersetorial de várias Secretarias Municipais e ampla participação social. O plano possui diversas diretrizes, sendo algumas delas relacionadas com o rural paulistano, principalmente em relação à produção agroecológica e a agricultura urbana e periurbana no município (SÃO PAULO, 2016). Aliado a este plano, em 2016, também foi lançado o Programa Agriculturas Paulistanas, com o objetivo articular ações e ampliar os serviços voltados à produção de alimentos na cidade de São Paulo. Para isso foram entregues maquinários para uso dos agricultores, possibilitando facilidades no trato com a terra e impulsionando a produção (SÃO PAULO, 2016)

.

6.10. Projeto Ligue os Pontos

Por fim, recentemente a São Paulo concorreu com o projeto “Ligue os pontos”, que consistem em uma plataforma digital que pretende potencializar as políticas públicas relacionadas à cadeia da agricultura local, de forma a envolver produtores, distribuidores e consumidores, de forma a fomentar ainda mais o processo de agricultura urbana e periurbana que já vem sendo desenvolvido pelo município (GLOBO, 2016).

O Intuito do projeto seria de facilitar e ampliar a distribuição do alimento produzido pela agricultura familiar para que o que fosse produzido seja adquirido para a merenda escolar, por exemplo (GLOBO, 2016).

O prefeito Haddad, em entrevista sobre o projeto disse: “O projeto apresentado por São Paulo busca multiplicar por três vezes a renda de famílias em situação de grande vulnerabilidade social, inserindo-os na cadeia produtiva agrícola de uma metrópole com 22 milhões de habitantes”.

Desta forma encerramos a avaliação do que está sendo desenvolvido e planejado para o futuro do município em relação as suas áreas rurais. É importante perceber que estas ações estão se baseando no conceito que foi inicialmente pensado e colocado no Plano Diretor de 2014 ao trazer de volta o conceito das zonas rurais, que previa um desenvolvimento sustentável, que fomentaria outras atividades rurais além da agricultura, mas que também não deixaria está de lado, incentivando as práticas agroecológicas, que ao mesmo tempo em que utilizaria o rural como uma barreira para a contenção da expansão urbana, também integraria estas duas regiões por meio de atividades mesclassem os dois mundos, como o turismo ecológico e feiras de produtos orgânicos. Estes Planos e Projetos dão um indicativo de que novos métodos e estratégias para a gestão destes territórios estão sendo pensados de modo a tentar integrar o município, e assim contribuir para que seja consolidado o conceito do que é o rural paulistano ou pelo menos do que ele se propõem a ser um dia, um rural que se reinventa e se adéqua aos conceitos da nova ruralidade.

7. CONCLUSÃO

Este breve caminho percorrido para conceituar e fazer a análise deste estudo de caso serve para demonstrar que o entendimento da relação entre o urbano e o rural nos municípios brasileiros ainda é algo relativamente recente.

Entretanto, é interessante perceber a emergência de novos pensamentos, como o da nova ruralidade, que vem influenciado e integrando a realidade administrativa dos municípios, mudando a ideia de que o rural é somente aquilo que ainda não foi urbanizado ou então que este é sinônimo de agrícola. São iniciativas, como é o caso do novo Plano Diretor de São Paulo, que demonstram que é possível ir além e trabalhar o rural por meio de novas perspectivas, se apropriando de conceitos como o da multifuncionalidade e da pluriatividade, aproveitando de suas potencialidades para o turismo, para a proteção ambiental e até para uma produção agrícola de caráter mais sustentável.

Mas neste caso, aliando principalmente esta valorização do rural a outros fins, como o vereador Nabil Bonduki coloca, que esta é uma clara tentativa de conter a expansão urbana do município, incentivando uma série de atividades nessa região compatíveis com as zonas de proteção ambiental, como o ecoturismo, atividades de educação e saúde, spas e áreas de repouso. O mais importante é que sejam atividades que gerem fluxo para aquela região, mas com densidades baixas, compatíveis com a sustentabilidade pretendida para a área.

Fato é que o ressurgimento dessas zonas foi somente um primeiro passo para isso. É necessário que tudo que está sendo pensado realmente seja concretizado, e que ações como o Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, que está sendo elaborado, sigam a mesma linha de pensamento. É preciso que existam políticas municipais de estímulo, com compras públicas asseguradas e com financiamento para a produção agroecológica, também é necessário a atuação junto ao INCRA em relação a regularização fundiária e que exista apoio técnico e certificação para os produtos orgânicos.

O que realmente concluímos dessa experiência é que o rural nunca esteve ausente no município de São Paulo, ele só não era reconhecido de forma clara. O novo Plano

Diretor somente evidenciou o que já era uma demanda recorrente, principalmente pelos que já habitavam essas zonas. Entretanto é cedo demais para saber qual vai ser o efeito dessa mudança sobre a conformação do município nos próximos anos, principalmente considerando que ao se delimitar uma zona rural não significa que está se prevendo um congelamento dessas áreas. Elas continuarão se transformando e, cabe ao poder público saber como lidar com tais dinâmicas. Tal discussão é ainda mais relevante quando se trata de questões como o provimento de infraestrutura e a capacidade de articular como garantir uma melhor condição para a população que já está localizada nestas áreas, mas sem que se criem novos vetores de adensamento.

8. BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento Contemporâneo. IPEA, Rio de Janeiro, 2000

_____. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: ABRAMOVAY, Ricardo. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre, UFRGS, 2003.

BARRETTO, Alberto GO Pereira et al. O planejamento do município e o território rural. Instituto Polis. 2004. Disponível em: < [http://www. polis. org. br/uploads/837/837.pdf](http://www.polis.org.br/uploads/837/837.pdf) > Acesso em: 4 dez. 2016.

BRASIL. Decreto Lei 311, de 2 de março de 1938. Decreto Lei 311.

_____. Lei 5172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional.

_____. Lei 12608, de 10 de abril de 2012. Política Nacional de Defesa Civil.

BREMAEKER, F.E.J. *Os instrumentos de gestão urbana dos municípios para a aplicação do Estatuto da Cidade*. Ibam, 2001.

CAIADO, Aurílio Sérgio Costa e SANTOS, Sarah Maria Monteiro dos. Fim da dicotomia rural-urbano? Um olhar sobre os processos socioespaciais. *São Paulo Perspec.* 2003, vol.17, n.3-4, pp.115-124.

CARNEIRO, M.J. "Rural" como categoria de pensamento. *Revista Ruris*, Campinas, v.2, n.1, p.9-38, 2008.

CARVALHO, Rubens M.R. Utopismo ou caminho para a transição das cidades: correlações entre o urbanismo sustentável e o paradigma rural-urbano. Belo Horizonte, XXV ENANPUR, 2015.

CARVALHO, S.N. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014 > . Acesso em: 4 dez. 2016.

FAO/SDA. Program on rural indicators, 1998, mimeo.

FAVARETO, Arilson; BARUFI, Ana; SEIFER, Paulo; GALVANESE, Carolina. A diensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010), 2014.

FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972. EdUSP, 2005.

FERREIRA, A.D.D. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, n.18. 2002, p.28-46.

FONSECA, João José Saraiva da. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, p. 65-75, 2002.

FONTES, A.; VELLOSO, M.; DIOGO, P.N. A Estratégia de Desenvolvimento Local Proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS. Rede DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Rio de Janeiro, Versão Final, maio, 2002.

FUNDAÇÃO SEADE. Informações dos municípios paulistas. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>>. Acesso em 2 de dezembro de 2016.

GEO Cidade de São Paulo: panorama do meio ambiente urbano/ SVMA, IPT. – São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Brasília: PNUMA, 2004.

GIAQUINTO, Paulo Ricardo. Legislação, modelos e formas urbanas - São Paulo 72/92. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 1995;

GLOBO (Brasil). Haddad vence 'desafio de prefeitos' e SP ganha US\$ 5 milhões para projeto. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/haddad-vence-desafio-de-prefeitos-e-sp-ganha-us-5-milhoes-para-projeto.ghtml>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

IBGE. Censo Demográfico de 2010. Rio de Janeiro, 2010.

LAMPARELLI, C. e ZAN, P. "Novo conceito de plano diretor a partir da própria Constituição da República". In: Seminário Plano Diretor Municipal, 23 a 25 de ago. São Paulo, FAU-USP, 1989.

LEFEBVRE, Henri. A revolução urbana. Minas Gerais, Ed. UFMG, 1999

LEITE, Lesley Gasparini. Plano diretor: obrigatório por força da Lei Orgânica Municipal. Revista de direito Público, 1991.

MIKETEN, Simone. Agricultura e conservação ambiental: o caso da Área de Proteção Ambiental (APA) Bororé-Colônia no município de São Paulo, 2013, 186f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013

NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as zonas rurais. In: SANTORO, Paula (Org); PINHEIRO, Edie (Org). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Polis, 2004. 64p. (Caderno Polis, 8).

NERY JR, J. M. Um século de política para poucos: O zoneamento paulistano 1886–1986. 2002. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OZANAN, Mariana. Novo plano diretor de São Paulo. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35727/novo-plano-diretor-de-sao-paulo>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

PORTO ALEGRE. CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. . Após 16 anos, Porto Alegre volta a ter Zona Rural. 2015. Disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=25142&p_secao=56&di=2015-09-14>. Acesso em: 4 dez. 2016.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar 111 de 1º de fevereiro de 2011.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.

SABOYA, Renato T. "Urbanidades, urbanismo planejamento urbano e planos diretores", 2007. Disponível em: < <http://urbanidades.arq.br/2007/11/zoneamento-e-planos-diretores/> >. Acesso em: 4 dez. 2016.

SALVADOR. Lei 7400, de 20 de fevereiro de 2008. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU.

_____. Lei 9069, de 1º de junho de 2016. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU.

SÃO PAULO. Lei 7.688, de 30 de dezembro de 1971. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo.

_____. Lei 7805, de 11 de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município.

_____. Lei 13.399, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

_____. Lei 13.885, de 25 de agosto de 2004. Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

_____. Lei 16.050, de 31 de julho de 2014. Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. 2016. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/PLAMSANVERS_AOFINALcompleta.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2016.

_____. Gestão Urbana. São Paulo. Plano Diretor Estratégico - Texto da Lei Ilustrado. 2014. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>>. Acesso em: 4 dez. 2016.

SAULE JUNIOR, Nelson. (org.). O Planejamento do Município e o Território Rural, Cadernos Polis nº 8, Junho, São Paulo, 2004.

SEPE, Patrícia Marra; PEREIRA, Helia Maria Santa Bárbara. O conceito de Serviços Ambientais e o Novo Plano Diretor de São Paulo: Uma nova abordagem para a gestão ambiental urbana?. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 16, 2015.

TEIXEIRA, V. Pluriatividade e agricultura familiar na região Serrana do Rio de Janeiro. 1998. Dissertação (mestrado em geografia) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1998.

TURNES, V. A.; BÚRIGO, F. L. Desenvolvimento local: uma nova forma de ver o espaço rural. In: SABOURIM, E. Planejamento municipal. Brasília: Embrapa, 1999.p. 9-19. (Agricultura Familiar, 4).

VALETTE, E. (2004). A economia rural periurbana ou inovação em periferia: o caso de Montpellier. Disponível em: <
<http://www.interacoes.ucdb.br/article/viewFile/543/585> >. Acesso em: 4 dez. 2016.

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília, NEAD, 2001. Série Textos para Discussão n. 1.

VENTURA, PCS; MOURA, D. G.; MOREIRA, A. F. O uso da metodologia de projetos nos cursos iniciais de engenharia do CEFET-MG. In: XXXV Congresso Brasileiro de Ensino de Engenharia-COBENGE. 2007. p. 1-12.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro - implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, E. (Orgs.). Concepções da ruralidade contemporânea - as singularidades brasileiras Brasília: IICA, 2013. [Série Desenvolvimento Rural Sustentável n. 21].

9. ANEXO

9.1 Questionário aplicado aos entrevistados

1. Qual sua formação e qual seu ramo de atuação durante essa trajetória?
2. Como você define rural?
3. Como você enxerga a relação de integração entre o urbano e o rural?
4. Você acredita que a cidade de São Paulo se enquadra nestas definições?
5. Quais foram os principais avanços e quais os principais retrocessos, em sua perspectiva, referentes aos planos diretores de 2002 e 2014.
6. Você teve participação na elaboração destes planos? Se sim, qual foi?
7. Quais foram os parâmetros para a definição das zonas rurais em São Paulo?
8. Em sua opinião o que mudou de 2002 para 2014, para que este tipo de zona voltasse a ser recorrente ao município?
9. O que está sendo planejado para essas zonas atualmente e/ou para o futuro?