

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
BACHARELADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Ana Carolina Soares Ribeiro

**DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO RURAL EM
MUNICÍPIOS METROPOLITANOS: UMA TRANSIÇÃO PARA
A ABORDAGEM TERRITORIAL**

São Bernardo do Campo - SP

2022

ANA CAROLINA SOARES RIBEIRO

DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO RURAL EM MUNICÍPIOS
METROPOLITANOS:
Uma transição para a abordagem territorial

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
para obtenção de grau no Bacharelado em
Planejamento Territorial da Universidade
Federal do ABC

Orientador: Prof. Dr. Arilson da Silva Favareto

São Bernardo do Campo - SP
2022

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).

Ribeiro, Ana Carolina Soares

Desafios para o planejamento rural em municípios metropolitanos :
Uma transição para a abordagem territorial / Ana Carolina Soares
Ribeiro. — 2022.

80 fls. : il.

Orientador: Arilson da Silva Favareto

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC,
Bacharelado em Planejamento Territorial, São Bernardo do Campo, 2022.

1. planejamento territorial . 2. planejamento rural. 3. dinâmicas
territoriais. 4. região metropolitana. 5. áreas rurais. I. Favareto,
Arislon da Silva. II. Bacharelado em Planejamento Territorial, 2022.
III. Título.

Dedico este trabalho ao meu pai, Gildo Ribeiro, que me ensinou muito do que sei e do que sou.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Maria, meus irmãos Natacha e Renan, por todo apoio durante essa longa caminhada, e especialmente ao meu pai, referência de força e sabedoria que sempre acreditou que o futuro se constrói por meio da educação, me incentivando e acreditando que tudo isso era possível.

Não poderia deixar de agradecer à Universidade Federal do ABC, onde passei anos importantes da minha vida e pude crescer e amadurecer. Lugar em que tive acesso a um ensino de qualidade e professores dedicados.

Aos amigos Tiago, Fernanda, Clóvis, Carolina, Vitor e Beatriz que fizeram parte da minha jornada e tornaram os dias melhores, agradeço o apoio de cada um durante minha trajetória na UFABC.

À Thayná, minha dupla durante todos esses anos de graduação, com quem compartilhei muitos momentos e sempre tive o apoio que precisei, além da energia e animação para encarar todas as manhãs.

Às queridas Daniela e Leila que tive o prazer de conhecer durante o estágio na Prefeitura de São Paulo, e com quem dividi e ainda divido muitos momentos, agradeço por ter cruzado com vocês durante esse caminho.

Ao professor Doutor, Arilson Favareto, que aceitou colaborar com esse trabalho, profissional que tenho como referência.

E para todos que me acompanharam nesse processo, muito obrigada.

*Perdão se quando quero
contar minha vida
é terra o que conto.*

Está e a terra.

*Cresce em teu sangue
e cresces.*

Se se apaga em teu sangue,

Te apagas.

PABLO NERUDA

RESUMO

As áreas rurais vêm passando por um conjunto de transformações desde a virada do século. Dentre elas, destaca-se a intensificação das interdependências com as áreas urbanas, além de transformações da concepção sobre o rural, que no passado esteve muito ancorada na ideia de um lugar de realização das atividades primárias, e agora torna-se também um local de moradia e de conservação ambiental. As áreas rurais e as áreas urbanas estão cada vez mais conectadas, porém, em muitos casos, o meio rural torna-se apenas uma extensão das áreas urbanizadas, sobretudo com a busca por segundas residências em locais marcados pela presença de amenidades rurais - processo algumas vezes chamado de condominialização -, convertendo áreas antes ocupadas por sítios e fazendas em condomínios fechados. Neste sentido, o planejamento tem adquirido relevante importância, pois pode auxiliar em políticas públicas eficazes para as áreas rurais apoiadas em uma visão do planejamento territorial. Porém, nota-se que há dificuldades para isso. Muitas vezes o planejamento dos municípios não tem acompanhado todas as transformações do rural, ficando muito limitado a uma visão setorial, quando o enfoque territorial pressupõe multidimensionalidade e coordenação de ações. Este trabalho pretende analisar como o poder público de três municípios da Macrometrópole Paulista, Vinhedo, Jundiaí e São Paulo estão lidando com suas áreas rurais por meio da prática do planejamento, e identificar quais inovações ou permanências vêm sendo produzidas.

Palavras-chave: áreas rurais, relação rural-urbano, planejamento rural, transformações do rural, dinâmicas territoriais, região metropolitana, planejamento territorial.

ABSTRACT

The rural environment has been going through a set of transformations since the turn of the century. Among them, the intensification of interdependencies with urban areas stands out, in addition to changes in the conception of the rural, which in the past was very anchored in the idea of a place for carrying out primary activities, and now becomes a place of housing and environmental conservation too. Rural areas and urban areas are increasingly connected, however, in many cases, the rural environment becomes just an extension of urbanized areas, mainly with the search for second homes in places marked by the presence of rural amenities - a process sometimes called condominiumization -, converting areas previously occupied by farms and ranches into closed condominiums. In this sense, planning has acquired relevant importance, as it can help in effective public policies for rural areas supported by a vision of territorial planning. However, it is noted that there are difficulties in this. Often, the planning of municipalities has not followed all the transformations of rural areas, staying very limited to a sectoral view, when the territorial approach presupposes multidimensionality and coordination of actions. This work intends to analyze how the public authorities of three municipalities in the Macrometropolis of São Paulo, Vinhedo, Jundiaí and São Paulo, are dealing with their rural areas through the practice of planning, and to identify which innovations or permanence have been produced.

Keywords: rural areas, rural-urban relationship, rural planning, rural transformations, territorial dynamics, metropolitan region, territorial planning.

LISTA DE MAPAS, TABELAS E GRÁFICOS

Mapa 1 - Macrometrópole Paulista e localização dos três municípios de estudo.....	23
Mapa 2 - Localização e principais vias do município de Vinhedo.....	24
Mapa 3 - Imóveis rurais no município de São Paulo.....	28
Mapa 4 - Localização e principais vias do município de Jundiaí	30
Mapa 5 - Imóveis rurais no município de Jundiaí.....	34
Mapa 6 - Localização e vias principais do município de São Paulo.....	35
Mapa 7 - Áreas de Proteção Ambiental em São Paulo.....	38
Mapa 8 - Área rural e unidades produtivas de São Paulo.....	40
Mapa 9 - Zona de Interesse Agrícola em Jundiaí.....	50
Mapa 10 - Macrozoneamento de Jundiaí.....	54
Mapa 11 - Macrozoneamento de São Paulo.....	59
Gráfico 1 - Evolução da população rural e urbana no município de Vinhedo.....	26
Gráfico 2 - Evolução da população rural e urbana no município.....	31
Gráfico 3 - Evolução da população rural e urbana de São Paulo.....	37
Tabela 1 - Síntese do capítulo.....	42

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. A NOVA RURALIDADE E OS DESAFIOS PARA NOVAS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL	14
2. A MACROMETRÓPOLE E O RURAL	22
2.1. O MUNICÍPIO DE VINHEDO	23
2.1.1. As transformações do rural no município de Vinhedo	23
2.1.2. Estrutura demográfica	25
2.1.3. Multifuncionalidade	27
2.1.4. Atividades econômicas	27
2.1.5. Atores e forças sociais	28
2.2. O MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ	29
2.2.1. As transformações do rural no município de Jundiaí	29
2.2.2. Estrutura demográfica	31
2.2.3. Multifuncionalidade	32
2.2.4. Atividades econômicas	32
2.2.5. Atores e forças sociais	34
2.3. O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	35
2.3.1. As transformações rurais no município de São Paulo	35
2.3.2. Estrutura demográfica	36
2.3.3. Multifuncionalidade	37
2.3.4. Atividades econômicas	38
2.3.5. Atores e forças sociais	40
2.4. SÍNTESE	41
3. O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO MOBILIZADO PARA O PLANEJAMENTO	44
3.1. AVANÇOS E LIMITAÇÕES DO PLANO DIRETOR	44
3.2. O CASO DO MUNICÍPIO DE VINHEDO	47
3.3. O CASO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ	51
3.4. O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	55
3.5. SÍNTESE	61
4. INOVAÇÕES PARA UM PLANEJAMENTO RURAL DE CARÁTER	
5. TERRITORIAL	63
5.1. O MACROZONEAMENTO	63
5.2. A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR - TDC	65
5.3. O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS - PSA	67
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

INTRODUÇÃO

As áreas rurais vêm passando por um conjunto de transformações desde a virada do século. Dentre elas destaca-se a intensificação das interdependências com as áreas urbanas, além de transformações da concepção sobre o rural, que no passado esteve muito ancorada na ideia de um lugar de realização das atividades agrícolas, e agora, também, torna-se um local de moradia e conservação ambiental.

O meio rural torna-se, em muitos casos, apenas uma extensão das áreas urbanizadas, sobretudo com a busca por segundas residências em locais marcados pela presença de amenidades rurais, convertendo áreas antes ocupadas por sítios e fazendas em condomínios fechados. Neste sentido, o planejamento tem adquirido relevante importância para auxiliar em políticas públicas eficazes para as áreas rurais apoiadas em uma visão territorial.

Dessa forma, nota-se que o planejamento rural não tem acompanhado todas as transformações, visto que ainda se fundamenta em uma visão setorial e dicotômica, com políticas muito relacionadas com a produção agrícola e grande parte do financiamento vinculados a órgãos setoriais, principalmente da agricultura (BERDEGUÉ, FAVARETO, 2019).

Este trabalho pretende se apoiar na perspectiva da nova ruralidade com o intuito de entender e refletir especificamente sobre como municípios metropolitanos estão equacionando questões sobre o sentido das transformações rurais e quais as inovações que vêm sendo produzidas. O Objeto de análise é formado por três municípios da macrometrópole paulista: Vinhedo, Jundiaí e São Paulo que, apesar da proximidade territorial, apresentam uma arquitetura institucional heterogênea, permitindo que o campo de estudos desse trabalho explore contrastes e a diversidade de atuações institucionais.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo introduz conceitos e definições sobre o campo dos estudos rurais destacando a abordagem da nova ruralidade, a emergência do enfoque territorial e os desafios correspondentes para práticas de planejamento territorial. O segundo capítulo analisa as transformações das áreas rurais nos três municípios metropolitanos, Vinhedo, Jundiaí e São Paulo, mostrando quais são os principais impactos na estrutura demográfica, na multifuncionalidade, na pluriatividade e nos principais atores das áreas rurais. O terceiro capítulo analisa o tratamento das áreas rurais a partir da legislação de cada município com foco no plano diretor. Por último, o quarto analisa as inovações que estão sendo viabilizadas para o planejamento e também as permanências na atuação das aplicações dos municípios.

1. A NOVA RURALIDADE E OS DESAFIOS PARA NOVAS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL

O campo de estudos rurais passou por diversas modificações até finais do século XX. A evolução do conceito reflete a própria evolução do rural, uma área antes determinada por atividades produtivas do setor primário, cuja viabilidade sempre foi dependente da exportação para mercados essencialmente localizados em cidades ou no exterior, e agora conta com um tecido econômico e social diversificado (VEIGA, 2007; KAGEYAMA, 2008). Partindo de uma visão na qual o desenvolvimento não se restringe aos grandes centros urbanos, a perspectiva da nova ruralidade identifica o rural como um espaço importante para as novas dinâmicas territoriais (ABRAMOVAY, 2003; FAVARETO e WANDERLEY, 2013). As cidades não podem mais ser associadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária (SILVA, 1999; ABRAMOVAY, 2003). Abramovay (2000) afirma que a ruralidade está ancorada em conceitos de caráter territorial e não setorial, como foi apresentado até o final do século XX.

Ainda assim, a visão tradicional ainda está ancorada em duas abordagens: por um lado há uma análise que considera um *continuum* urbano/rural, ou seja, a partir do urbano seria possível planejar os espaços rurais; e há uma segunda visão, dicotômica, que olha para as duas áreas como algo completamente separado, sendo o rural e urbano elementos opostos, em que o primeiro só existe para compreender as necessidades do segundo.

Na primeira abordagem defende-se que o avanço do processo de urbanização é responsável por mudanças significativas na sociedade em geral, atingindo também o espaço rural e aproximando-o da realidade urbana (MARQUES, 2015). O planejamento rural nessa perspectiva está focado em uma leitura que associa o rural àquilo que é considerado arcaico e atrasado e, nesses termos, a condição rural é uma situação provisória, portanto, passível de sumir ou ser absorvida com a expansão do urbano. Como afirma Abramovay (2003),

O acesso à infraestruturas e serviços básicos e um mínimo de adensamento são suficientes para que a população se torne urbana. Com isso o meio rural corresponde aos remanescentes ainda não atingidos pelas cidades e sua emancipação social passa a ser vista de maneira distorcida - como “urbanização do campo” (p.21, 2003)

Dessa forma o espaço rural é visto como residual, remanescente, periférico do urbano com tendência a diminuir a cada demarcação, muitas vezes sendo um sinônimo de pobreza ou precariedade. Deve-se insistir no fato de que essa situação é uma consequência direta das

condições restritivas do acesso à terra pela população rural e das condições degradantes do trabalho no setor agrícola (WANDERLEY e FAVARETO, 2013) e, não raramente, com episódios flagrantes de violência física e simbólica contra populações tradicionais e moradores originais, afetados pelos movimentos de expansão da presença do grande capital nacional e internacional (FAVARETO e EMPINOTTI, 2021), principalmente em áreas de fronteira.

Na segunda abordagem, o campo é pensado como meio social distinto que se opõe à cidade. Ou seja, a ênfase recai sobre as diferenças existentes entre estes espaços (MARQUES, 2015). Nessa leitura o rural é definido principalmente pelas atividades agrícolas. Para Veiga (2000), a perspectiva dicotômica fundamenta-se na ideia de inexistência de um *continuum*: não considerando a existência de interferência nas distinções de suas áreas, o espaço rural seria uma área isolada sem relação com o urbano. Sorokin et. al (1986) analisa e pontua de forma homogênea as diferenças entre rural e urbano em que a sociedade rural seria composta de uma totalidade de indivíduos ativamente envolvidos em uma atividade agrícola, como a coleta e o cultivo de plantas e animais. Dessa forma, a sociedade rural seria sinônimo de sociedade agrícola, muitas vezes tradicional, além de claras e específicas diferenças entre campo e cidade.

Entretanto, na virada para o século XXI surge a abordagem da nova ruralidade, que analisa o rural a partir de uma perspectiva territorial, compreendendo este espaço para além de seu caráter agrícola e de oposição ao urbano. Nesta leitura os dois espaços estão interrelacionados (ABRAMOVAY, 2003; FAVARETO, 2007; VEIGA ET. AL., 2001). Em tal concepção, a ruralidade diz respeito à forma como se organiza a vida social, levando em conta, especialmente, o acesso aos recursos naturais e aos bens e serviços da cidadania; a composição da sociedade rural em classes e categorias sociais diversas; os valores culturais que sedimentam e particularizam os seus modos de vida (WANDERLEY e FAVARETO, 2013) além da diversificação e integração intersetorial de suas economias, com isso arrefecendo, e em alguns casos mesmo invertendo, o sentido demográfico e de transferência de rendas que vigorava no momento anterior (FAVARETO, 2014).

Favareto (2007) pontua que há de fato transições de paradigmas para uma nova ruralidade, apesar de algumas permanências. Diante dessas transformações, podemos constatar que “o rural, portanto, não é uma categoria a-histórica que se possa definir de maneira essencialista, independente do tempo e lugar” (WANDERLEY e FAVARETO, 2013,

p.213), ou seja, não é estático e não pode ser limitado e definido como área homogênea. Está em movimento e apresenta suas particularidades que se acentuam e refletem na maneira de elaborar e desenvolver políticas públicas de desenvolvimento rural.

Abramovay (2000) e Favareto (2007) destacam três aspectos para a definição do meio rural: a relação com a natureza, com um contato mais imediato por meio dos habitantes do meio rural do que no urbano, além da relação que o rural possui com a agricultura; a dispersão populacional, nítida nas áreas não densamente povoadas, onde predomina a proximidade familiar na comunidade e vizinhança; e a relação do meio rural com as cidades e a dependência de atividades econômicas, bens e serviços ali localizados. A ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas.

Favareto (2007) aponta que na nova ruralidade

A vitalidade do rural não se resume mais aos campos como lugar de realização de atividades primárias, mas a uma trama complexa envolvendo o campo e suas cidades com destaques para uma integração intersetorial da economia e para uma emergência de variável ambiental como elemento chave (p.102,2007).

A implicação é que em vez de uma definição setorial de áreas rurais, é necessário uma definição espacial. Portanto, a unidade de análise não são os sistemas agrários nem os sistemas alimentares, mas as formações regionais e, mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país. Em outras palavras, desenvolvimento rural é um conceito espacial e multissetorial e a agricultura é apenas uma parte dele (ABRAMOVAY, 2003).

O que estes três aspectos sugerem é que não faz mais sentido planejar os espaços rurais mobilizando apenas uma de suas dimensões, a agricultura, e um de seus atores, os agricultores. Dessa forma o mundo rural se torna cada vez mais importante para analisar as dinâmicas territoriais (ABRAMOVAY, 2003) e com isso surgem novos conceitos atrelados à nova ruralidade: a pluriatividade e a multifuncionalidade.

A pluriatividade se caracteriza pela combinação da atividade agrícola a outras ocupações como estratégia familiar de melhoria das condições de vida ou mesmo como condição de permanência no campo (TEIXEIRA, 1998, *apud* CARNEIRO, 2008). Cabe ressaltar os novos tipos de ocupações estimulados pela exploração do turismo e pela

transformação de espaços rurais em áreas de lazer. Encontram-se aí as principais alternativas de trabalho para os jovens filhos de agricultores (jardineiros, pedreiros, caseiros, empregadas domésticas, entre outras), constituindo-se uma das formas de diversidade de renda no campo (CARNEIRO, 2008). Além disso, “A diversificação dos meios de vida pode oferecer uma contribuição decisiva ao desenvolvimento rural em vários níveis” (SCHNEIDER, p. 94, 2010), como por exemplo, a distribuição de renda como forma de superação da pobreza, aumento da produção rural por meio de renda não-agrícola, preservação da natureza e maior segurança em relação aos efeitos macroeconômicos relacionados ao acesso ao mercado e à variação constante de preços (SCHNEIDER, 2010). Nessa forma de organização do trabalho e da produção, as atividades agrícolas quase sempre coexistem e se complementam com outras atividades não agrícolas, como a prestação de serviços, o comércio e a indústria (SILVA, 1999). Além disso conforme as economias rurais se desenvolvem, tendem a ser cada vez menos dominadas pela agricultura (ABRAMOVAY, 2000)

Já a multifuncionalidade do espaço rural diz respeito às múltiplas funções do seu território. Nesse contexto, o meio rural se torna espaço público, de conflito, capaz de contemplar diferentes funções, como conservação e uso social dos recursos naturais e do patrimônio sociocultural, além de funções sociais como moradia, manutenção de laços, hábitos e culturas locais. Há um movimento das políticas públicas em direção à territorialização (BONNAL e MALUF, 2009), porém existe dificuldade de encaminhar práticas diferenciadas e capazes de garantir que a atividade produtiva esteja em concordância com as suas outras funções. (SOUZA, BAGOLIN e CORONA, 2013). Apesar da complexidade das áreas rurais, a ênfase das políticas públicas e o seu foco continua sendo a atividade agrícola entendida pura e simplesmente como um setor econômico (SOUZA, BAGOLIN e CORONA, 2013). Esta visão está fundamentada na leitura dicotômica do campo dos estudos rurais, em que o espaço rural é definido pela permanência das diferenças espaciais e sociais implementadas historicamente pela dualidade campo-cidade.

Todavia, há uma dificuldade do planejamento territorial em acompanhar as mudanças em curso no paradigma da abordagem dos estudos e das questões empíricas dos espaços rurais, como afirma Zuquim,

O que não acompanhou essas mudanças do meio rural brasileiro foram as políticas públicas de desenvolvimento territorial, que equivocadamente dedicaram-se a atender ao desenvolvimento rural, sempre associado à agricultura moderna,

extensiva e de exportação, e ao desenvolvimento urbano, como prioritário (2008, p.3)

Surgem atritos e desafios que tensionam as formas tradicionais de planejar o rural, visto que há uma coexistência entre o novo e o tradicional, onde perde força o paradigma agrário, setorial, que compartimenta o espaço e as dimensões do real e emerge uma visão renovada com mais atenção aos processos ascendentes e participativos, e uma nova geração de planos e intervenções com espaço para acordos com atores locais (FAVARETO e EMPINOTTI, 2021).

No Brasil, o planejamento das áreas rurais é orientado pelo Decreto-Lei 311 de 1938, que afirma que uma área urbana pode ser caracterizada pelo acesso a infraestrutura e serviços e o mínimo de adensamento populacional. Esta é uma definição que não foi atualizada mesmo com mudanças históricas e temporais, mostrando que há um vazio institucional na definição de áreas rurais. Com o intuito de modificar este critério predominante, foi elaborado recentemente uma proposta Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiro (BITOUN et. al., 2017) que discute a diversidade do rural e sua relação com o urbano por meio de diversos critérios e faz uma avaliação crítica da legislação referente ao meio rural.

Contudo, a definição de planos e políticas públicas de desenvolvimento rural estão fundamentados no paradigma agrário funcional, que cresceu em um período de crises de abastecimento alimentar, em que o foco era aumentar a produção de alimentos. Favareto afirma que

O Objetivo do planejamento governamental em tal quadro era organizar investimentos públicos e incentivar os investimentos privados de forma a viabilizar essa ampliação do volume de produção tanto por meio da expansão da terra, do trabalho, e do capital. E a maneira de fazê-lo passava por massificar o uso de modernas técnicas de produção, com introdução da mecanização dos cultivos e uso de insumos químicos industrializados (p.35, 2021).

Mesmo diante da intensificação da produção, os números da fome e da pobreza no mundo continuam precários, mesmo com a oferta suficiente de alimentos para toda a humanidade (SCHNEIDER e GAZOLLA, 2016). Portanto o grande objetivo do enfoque agrário não foi atingido e com diversos problemas inalterados e novas crises emergindo abriu-se espaço para o novo paradigma, o da nova ruralidade com enfoque territorial e com ele novas formas de planejar o território rural.

Se o viés agrícola e agrário do paradigma anterior tinha um componente fortemente setorial, para dar conta das mudanças mencionadas era preciso agora tomar como unidade de planejamento não mais o setor, e sim o território rural (FAVARETO e EMPINOTTI, p. 40, 2021)

Com a Constituição de 1988 surge uma abordagem de planejamento com maior participação social e o aumento de estruturas participativas. Esperava-se que, à medida que o Estado se abrisse para a participação da sociedade, haveria mais transparência e controle, pois os recursos públicos estariam sob permanente vigilância e escrutínio (FAVARETO e EMPINOTTI, 2021). Com isso foram criados diversos conselhos de desenvolvimento rural com o intuito de discutir demandas e prover infraestruturas rurais, o que causou melhorias para agricultores e populações tradicionais para atuar e influenciar estes espaços de decisão.

A trajetória de planejamento territorial no Brasil esteve focada no desenvolvimento urbano, processo que começou a se reverter na primeira década do século XXI (TRAVASSOS, 2022). O enfoque territorial exigia justamente a superação desta fragmentação e setorialização das demandas. Mas o perfil dos participantes nos fóruns, limitados a agricultores e suas organizações, e o tipo de incentivos oferecido, não contribuiu para expandir a racionalidade fragmentada e do curto prazo em direção a uma racionalidade estratégica voltada à transformação dos territórios e apoiada na pluriatividade e na multidimensionalidade (FAVARETO e EMPINOTTI, 2021).

Mais recentemente, o tema agroalimentar e o surgimento de cadeias curtas agroalimentares manifestam-se como contraponto ao mercado convencional, visto que há uma preocupação maior do consumidor com as formas de produção – com novas práticas orientadas pela produção orgânica e de base agroecológica -, o meio ambiente e a saúde (RENTING, MARSDEN e BANKS, 2016; SCHNEIDER E GAZOLLA, 2016). Porém esta é, ao menos em parte, uma movimentação de retorno ao paradigma agrário e ao viés setorial, à medida que os investimentos produtivos praticamente se restringem à agricultura de pequeno porte e os atores mobilizados se restringem aos agricultores e suas organizações de apoio (FAVARETO e EMPINOTTI, 2021), mesmo que nessa nova agricultura a conciliação com fatores ambientais esteja presente.

Ao mesmo tempo surgem regulamentações como o Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, que dispõe sobre diversos instrumentos de planejamento e, entre eles, consolida o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e

expansão urbana dos municípios e permite tratamento de todo o território, tanto área urbana como rural, buscando a integração e a complementaridade entre as atividades desenvolvidas nesses dois espaços, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico do município e seu território (NAKANO, 2004). Porém, mesmo assim há dificuldades práticas ao pensar em estratégias de planejamento territorial que considerem a diversidade de atores e múltiplas escalas, visto que parece predominar um viés marcadamente urbano em diretrizes como a “urbanização do rural”, promovendo a continuidade de uma visão de rural como resíduo urbano, sinônimo de atraso e pobreza, ou local de realização de atividades primárias. Raramente os planos diretores municipais conseguem associar os espaços urbanos e rurais em suas estratégias de desenvolvimento e regulação dos usos do solo (BITOUN et al, 2015). Apenas em alguns casos o que acontece é uma substituição de zonas rurais por zonas ambientais em que os objetivos estão relacionados a contenção da expansão urbana difusa e desordenada sobre áreas verdes, assim como o entendimento do novo papel do rural como provedor de serviços ambientais para a cidade (MESQUITA & FERREIRA, 2016). Ou seja, nesses casos se substitui o rural como provedor de alimentos para provedor de serviços ambientais perpetuando outra visão setorial (EMPINOTTI e FAVARETO, 2021)

Isso nos mostra o problema das regulamentações e dos incentivos que em teoria são de caráter territorial, porém continuam se apoiando em visões setoriais ou unidimensionais. Cargnin (2021) afirma que a dificuldade de incorporar a dimensão territorial na elaboração e implementação de políticas públicas é recorrente no planejamento governamental e vários elementos contribuem para esse dilema. Um primeiro a ser destacado é que, tanto a academia quanto os planejadores têm mostrado limitações em compreender como o “recorte” territorial deve ser abordado; as reflexões ainda se baseiam em leituras unilaterais, uniescalares e unidimensionais, onde a análise se orienta por setores econômicos, funções do rural e nas dinâmicas entre classes sociais estanques e compartimentadas, sem que se avance no entendimento dos processos relacionais que constituem os territórios.

Tudo isso implica na qualidade e na necessidade de adaptação dos instrumentos previstos na Lei do Estatuto da Cidade para a diversidade das características urbano/rurais existentes no país. Os instrumentos de planejamento e gestão do território, a elaboração de planos de desenvolvimento, políticas públicas e instrumentos de regulação não têm sido capazes de compreender os condicionantes existentes e, mais do que isso, há uma invisibilidade dessas áreas na construção desses instrumentos (TRAVASSOS et. al., 2021).

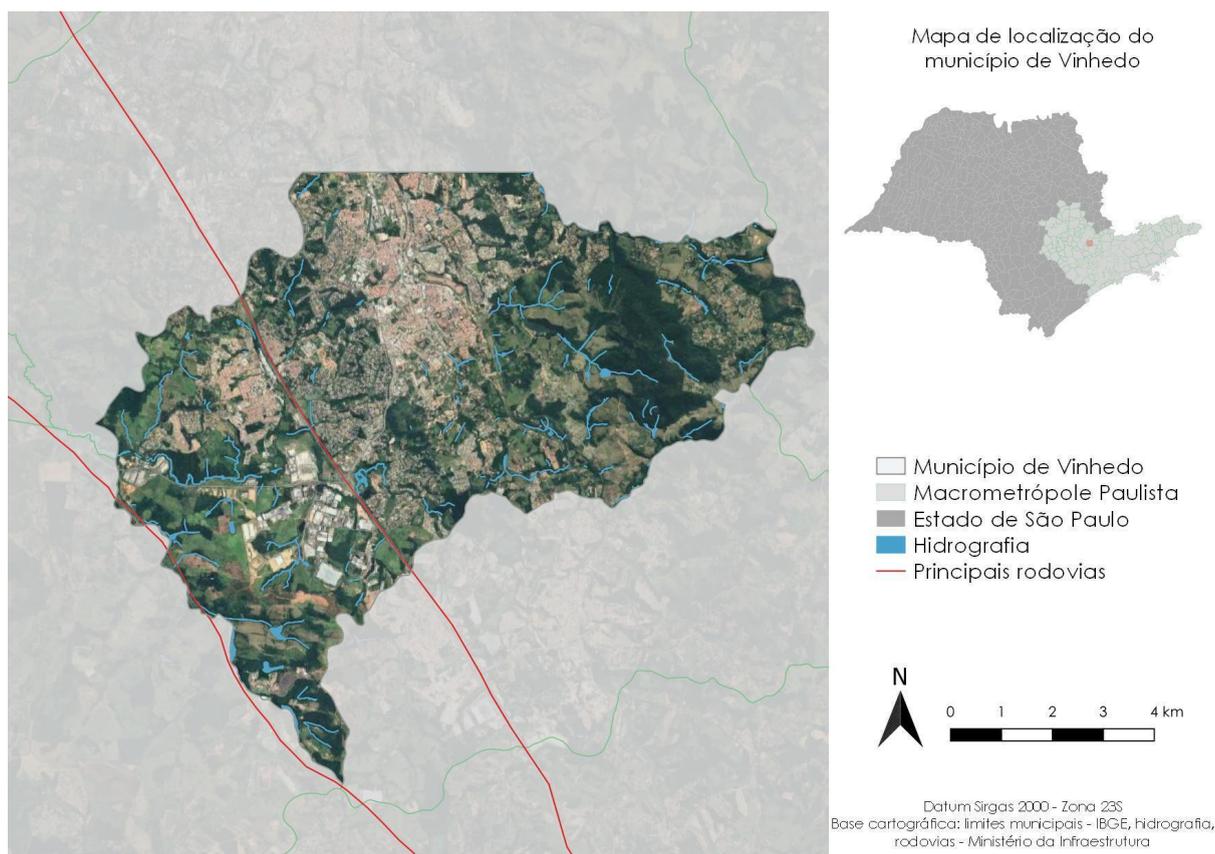
O grande desafio para a sociedade e para planejadores e gestores públicos consiste em pôr em prática formas de compreensão e de regulação territorial do rural brasileiro como espaço de produção, de vida e de conservação (FAVARETO, 2014), buscando constituir espaços que permitam construir acordos entre atores locais por meio de processos de escuta e priorização que resultem em uma nova geração de planos e intervenções (FAVARETO e EMPINOTTI, 2021) que acelerem o processo de transição de paradigmas para o planejamento e desenvolvimento das áreas rurais sob um enfoque territorial, e que busquem inclusão sustentada por uma coalizão plural de atores sociais capazes de formular uma agenda de políticas públicas territoriais e coerentes com a ideia desta nova ruralidade

2. A MACROMETRÓPOLE E O RURAL

A Macrometrópole Paulista é definida como “um complexo sistema de cidades com redes de intensas articulações funcionais e forte expressão no espaço dos fluxos” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2011, p.108) que apresenta características heterogêneas e dinâmicas territoriais complexas, provindas de diversas relações entre regiões metropolitanas que produzem relações intra-regionais. Para além das grandes aglomerações urbanas concentradas nas principais metrópoles, há uma vasta região caracterizada por uma ocupação fragmentada, dispersa e com baixas densidades, incorporada como espaços que conservam características rurais com predomínio da paisagem natural e da atividade agrícola e onde se desenvolvem novas atividades e usos como segundas residências, chácaras, pesqueiros e clubes (PORTES, 2019).

Dessa forma, tanto são encontrados espaços rurais cuja integração se dá apenas localmente, com municípios vizinhos, como também aqueles que estão integrados às dinâmicas regionais macrometropolitanas, ou até além desse limite, com conexões que se estabelecem em âmbito local ou global (GALVÃO, 2017). Este é o caso dos municípios de análise, Vinhedo, Jundiaí e São Paulo, que apresentam dinâmicas territoriais que diferem entre si e portanto permitem uma análise mais ampla das transformações rurais metropolitanas. A seguir encontra-se a figura de localização dos municípios de estudo.

Mapa 2 - Localização e principais vias do município de Vinhedo



Fonte: Elaboração própria, 2022

A sua inserção regional e proximidade com importantes pólos urbanos do Estado de São Paulo trouxe impactos na formação e ocupação de Vinhedo. Pela proximidade, destaca-se três principais centros urbanos: o município de São Paulo, localizado a 75 km, Campinas a 20 km, e Jundiaí a 23km. As principais rotas de acesso ao município se dão através da Rodovia Anhanguera SP-330, que atravessa todo o município de Vinhedo e liga a capital São Paulo ao município de Campinas. Outra importante via de acesso é a Rodovia dos Bandeirantes SP-348 que contorna o sul-oeste do município de Vinhedo. Além das vias tem proximidade com o aeroporto de Viracopos em Campinas, 21 km. Os deslocamentos no município têm intrínseca relação com o processo de ocupação do espaço urbano a partir das implementações de chácaras de recreio e loteamentos fechados durante a década de 90, passando a atrair uma população de renda média e alta à região (ZECHINATTO, 2011).

O município tem passado pelo processo conhecido como condominialização, em que sítios, fazendas e minifúndios foram utilizados para esta estratégia de mercado, visto que são terras que se tornaram improdutivas ou que passaram a não compensar economicamente como estabelecimentos produtivos, quando se compara aos ganhos da agricultura com os

lucros potenciais na conversão para loteamentos fechados. Ou seja, há uma compressão de áreas rurais sem controle da expansão da mancha urbana em que terras estão sendo convertidas em loteamentos de alto padrão, supervalorizando rapidamente o território (PAIXÃO, 2018). Se verifica um processo de transformação de áreas rurais em locais de expansão desenfreada de condomínios fechados de alto padrão, um processo que tem se tornado comum no entorno das grandes metrópoles e cidades médias (FAVARETO e EMPINOTTI, 2021).

O processo de condominialização que inicia na década de 70 no município,

converteu terras agrícolas em residências de alto padrão, em um processo que favoreceu determinados grupos interessados no desenvolvimento imobiliário da cidade. Para que a cidade pudesse atrair moradores das classes altas e médias de São Paulo, foi necessário reorganizar, especialmente os grupos sociais, isto é, retirar os mais pobres das cercanias dos locais onde seriam instalados os condomínios (PIRES, 2004, p.142).

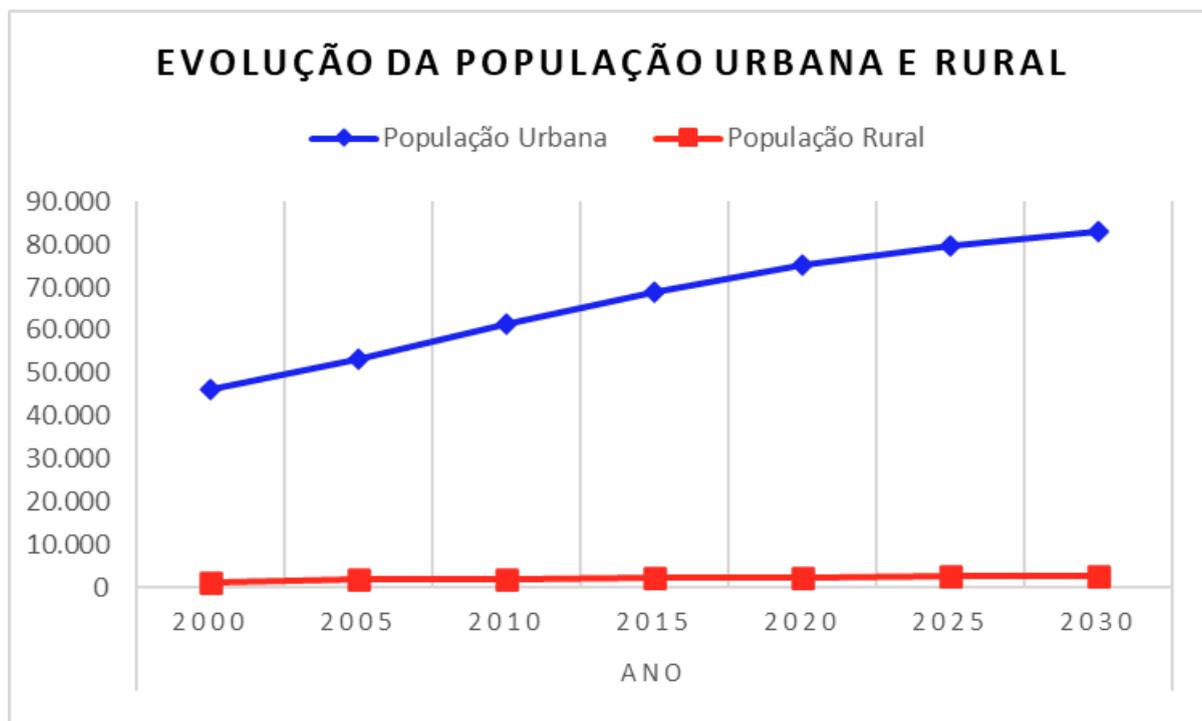
Enquanto nos anos 1970 e 1980 os moradores buscavam principalmente a tranquilidade interiorana e o contato com o verde, a partir dos anos de 1990 a segurança passa a ser o aspecto mais importante, o que altera alguns padrões construtivos como o aumento de muros e a impermeabilização do solo. Estas transformações tiveram como objetivo ampliar a arrecadação e mudar características urbanísticas, permitindo o surgimento de novas formas de interação, como chácaras de veraneio, ecoturismo, agricultura orgânica, entre outros, enquanto as atividades agrícolas foram desestimuladas (PAIXÃO, 2018). Dessa forma é possível verificar uma pressão cada vez maior de mudanças de uso do solo, principalmente no que tange aos loteamentos fechados no município, que impactam as funções e atividades econômicas, o uso do solo e a estrutura demográfica.

2.1.2. Estrutura demográfica

A população vinhedense teve um aumento acelerado a partir da década de 1970. A instalação dos condomínios não é o único elemento, mas foi um dos principais. Entre 1970 e 1980 a população passou de 12.338 para 21.494, - ou seja, dobrou em uma década - recebendo além da classe média que buscava os loteamentos fechados, também muitos imigrantes pobres procurando emprego (PAIXÃO, 2018). De acordo com as projeções elaborados pelo SEADE, entre 2000 e 2015 a população subiu de 47.065 habitantes, sendo

46.027 em área urbana e 1.038 em área rural, para 71.035 habitantes, em que 68.803 encontravam-se em área urbana e 2.232 em área rural. A seguir encontra-se o gráfico de evolução da população urbana e rural no município entre 2000 e 2030.

Gráfico 1 - Evolução da população rural e urbana no município de Vinhedo



Fonte: SEADE (2015), elaboração própria, 2022

Vinhedo se constitui como cidade de migrante. O processo de redistribuição populacional se dá por diferentes vias, entre elas a migração e fixação de uma população de classe baixa que ocupa geralmente áreas de risco, e uma população de classe média que passa a residir em condomínios fechados que se proliferam nas periferias dos aglomerados urbanos (o chamado processo de “suburbanização” (ZECHINATTO,2011). De acordo com dados do SEADE (2015) há uma concentração de mais de 96,9% da população em área urbana, com projeção de estabilização até 2030. Paixão (2018) afirma que esses números estão mais relacionados aos aspectos políticos, institucionais e ideológicos que se estruturaram ao longo dos anos no município do que de fato na realidade objetiva, visto que diversos condomínios se encontram em áreas totais de preservação ambiental e são considerados urbanos.

2.1.3. Multifuncionalidade

Há uma fragilização da multifuncionalidade do rural no município, por conta da condominialização presente que provoca pressões sobre a terra e as áreas verdes. O município antes ligado à produção agrícola tem se tornado cada vez mais urbano, essa problemática se desdobra em uma contenção das áreas de vegetação remanescente no município que apresentam baixa conectividade. A fazenda Cachoeira, principal área de conservação ambiental do município, está situada em um remanescente de Mata Atlântica, circunscrita na Serra dos Cocais, sede de fauna e flora ameaçadas de extinção, que ocupa área de 1,7 km². De acordo com dados da Fundação Mata Atlântica, o município conta com apenas 5,4% de cobertura da mata original (441 hectares). Ao redor da Fazenda Cachoeira está se formando uma zona de expansão urbana e há uma pressão do poder público para lotear a área (PAIXÃO, 2018). Além disso a área contém nascentes e três represas que abastecem Campinas, Valinhos e Vinhedo, porém o município apresenta diversos problemas relacionados ao estresse hídrico, visto que com o aumento populacional que aconteceu nas últimas décadas houve uma sobrecarga no sistema hídrico.

2.1.4. Atividades econômicas

As áreas rurais do município contaram com expressiva atividade agrícola, relacionada a cafeicultura e viticultura, porém com o passar do tempo houve uma diminuição intensa desse setor, que hoje responde por uma parcela pouco significativa de sua estrutura econômica (FARIA, 2002 *apud* PAIXÃO, 2018). De acordo com dados do Censo Agropecuário (2017) o município conta com apenas 85 estabelecimentos rurais, comparado a 89, no Censo Agropecuário de 2006. A principal produção agropecuária tem como destaque a uva que representa 59,8% do seu total. Comprova-se o processo de queda da vitivinicultura com a diminuição de 78% da produção de uva do município nas últimas duas décadas. (KHERLAKIAN,2013).

Gonçalves Júnior afirma que,

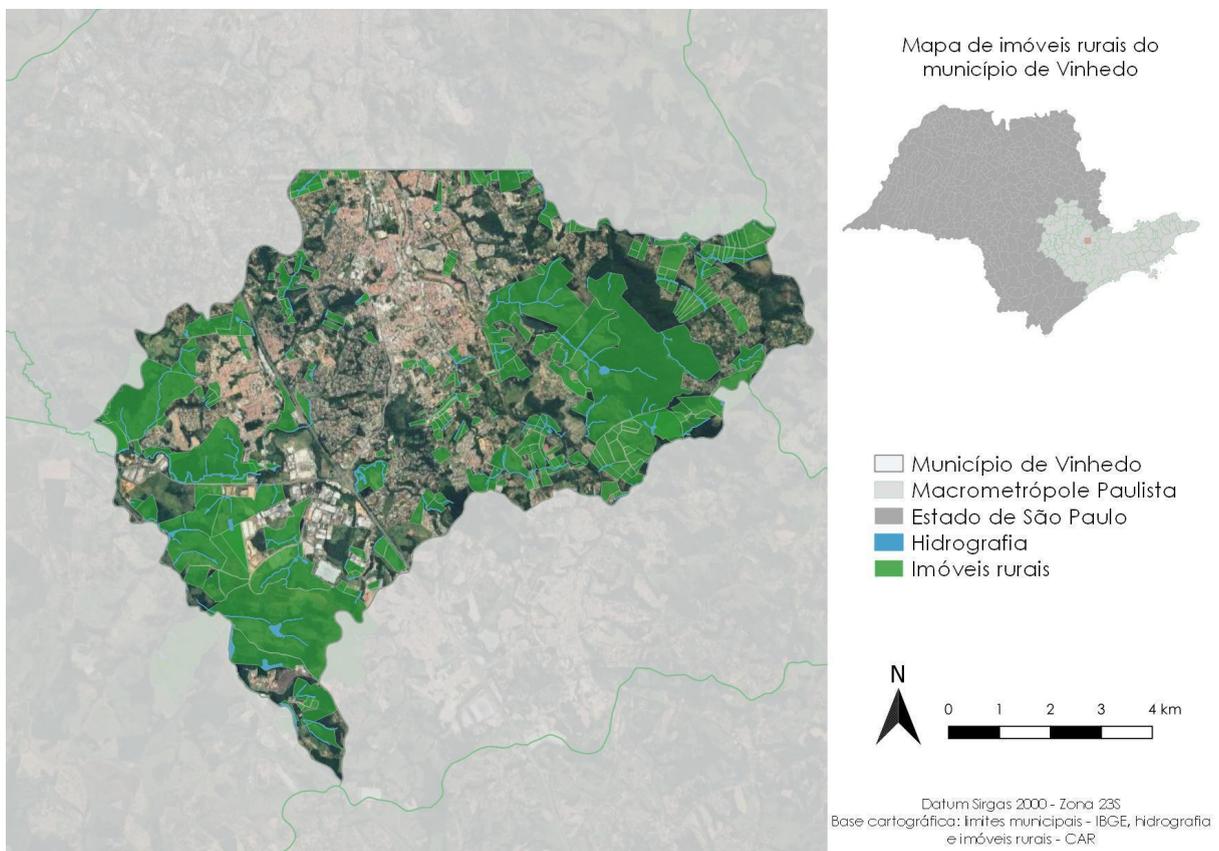
O rural sendo utilizado para além da produção de alimentos trouxe consigo a criação de novas mercadorias, mercados e valores de troca. Inclusive a terra como fonte de produção passou a ser discriminada, pois as características de topografia dissecada de Vinhedo não permitiam o incremento de grandes lavouras

modernizadas de soja, trigo e milho. Sendo assim a terra passou a ser valorizada apenas no que tange moradia, fatores como ar puro, natureza e vista privilegiada passam a ser mercantilizados, trazendo a tona novas disputas (Gonçalves Junior, 2015, p.49)

Em relação ao valor adicionado por setor, Vinhedo tem nos Serviços 55,9%; Indústria 37,6% e Agropecuária 6,3% do total (SEADE, IBGE, 2019). Em relação à distribuição de emprego formal no setor primário, Vinhedo apresenta: Agricultura, Pecuária e Serviços Relacionados com 65,2% e Produção Florestal 34,8% segundo o SEADE (2020).

O mapa a seguir mostra as propriedades rurais no município, com base nos dados do CAR.

Mapa 3 - Imóveis rurais no município de Vinhedo



Fonte: Elaboração própria, 2022

2.1.5. Atores e forças sociais

Com todos os impactos sobre o território rural e suas atividades, os atores e forças sociais também são afetados. O município que teve seu desenvolvimento territorial partindo

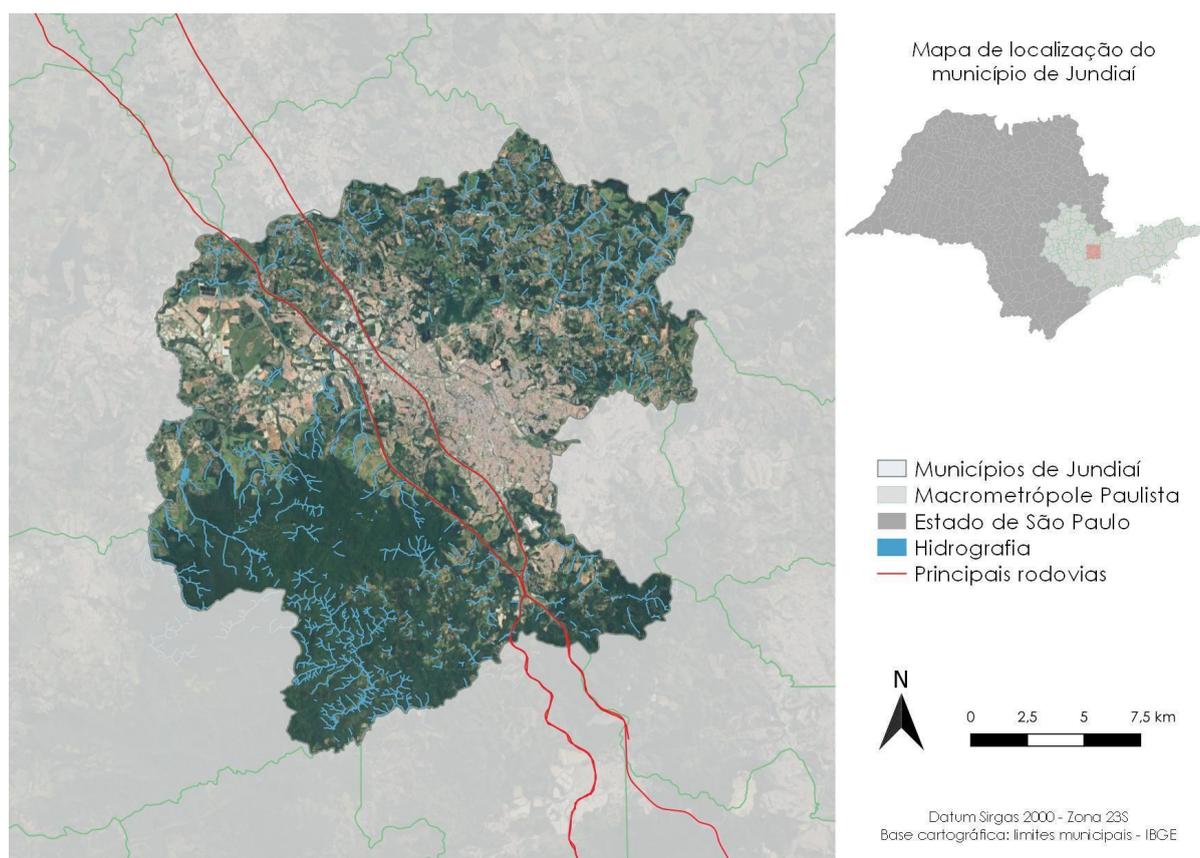
de indígenas em sua primeira parte da história, e imigrantes europeus em um próximo momento como desenvolvedores da agricultura em pequena escala, hoje tem apenas uma pequena parcela de produtores agrícolas de escala local e viticultores. A sociedade local se diversificou e os principais atores e forças sociais estão associados ao urbano – com a expansão das moradias em relação de ambiguidade com o rural (busca de amenidades, mas com pressão que suprime parte das amenidades), e com as atividades econômicas impulsionadas pela proximidade com os grandes centros ou com as grandes infraestruturas de conexão viária e aérea com outras regiões.

2.2. O MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ

2.2.1. As transformações do rural no município de Jundiaí

O município de Jundiaí está inserido em uma aglomeração urbana, o Aglomerado de Jundiaí (AUJ) e entre duas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, sendo Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e Região Metropolitana de Campinas. Faz divisa com nove municípios, sendo, Louveira, Itatiba, Várzea Paulista, Jarinu, Itupeva, Cabreúva, Cajamar, Franco da Rocha e Pirapora do Bom Jesus. O município possui extensão territorial de 431,50 km² (IBGE, 2010) e população estimada de 426.935 habitantes (IBGE, 2020).

Mapa 4 - Localização e principais vias do município de Jundiaí



Fonte: Elaboração própria, 2022

Pela proximidade, destaca-se dois principais centros urbanos: a capital do Estado São Paulo, localizada a 57km, e Campinas a 39km. Há um eixo contínuo que forma a AUJ e faz a ligação entre as duas Regiões Metropolitanas - RMSP e RMC. As principais vias que dão acesso ao município são as Rodovias Anhanguera (SP-330) e Bandeirantes (SP-348), além da proximidade com o aeroporto de Viracopos em Campinas. Com sua localização estratégica, o desenvolvimento industrial e a geração de empregos, o município se destacou como importante polo de logística e distribuição de produtos e uma inserção regional com relevantes polos do Estado.

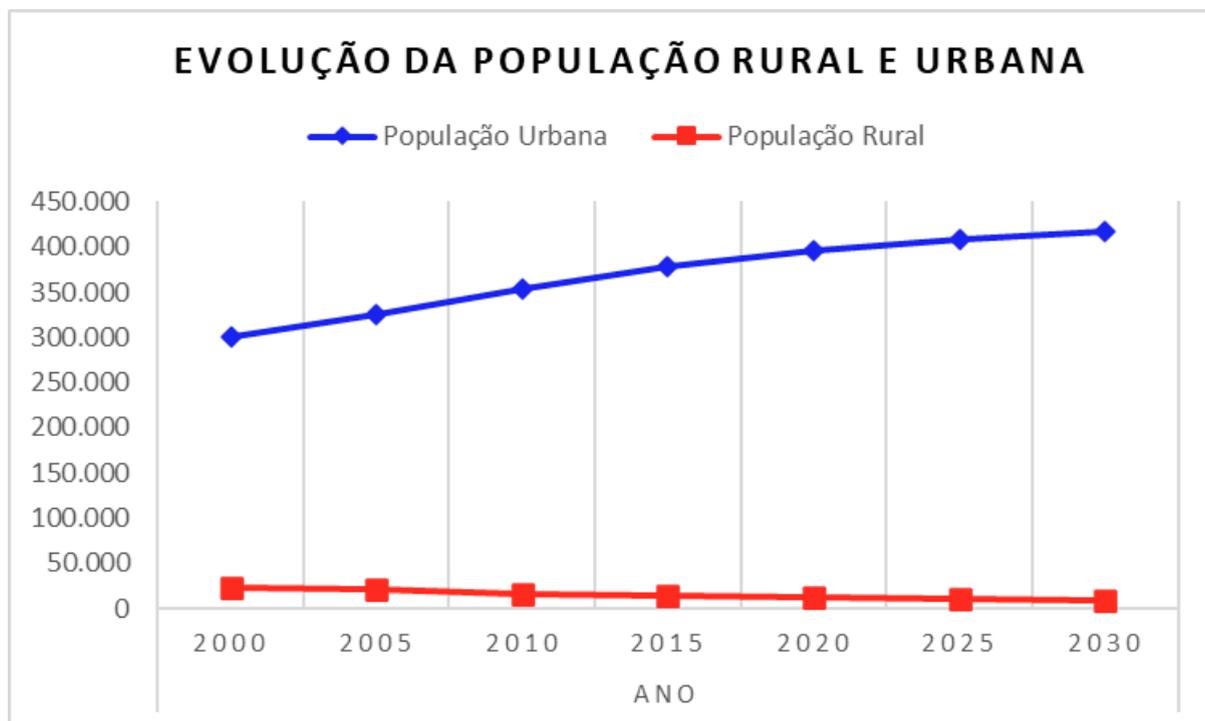
O crescimento da cidade modificou as áreas rurais, abrindo espaço para uma tendência de valorização imobiliária nas áreas periurbanas e rurais do município, por meio do aumento de loteamentos residenciais, com a mercantilização da paisagem rural. O município passa por uma urbanização difusa marcada pela dispersão das manchas urbanas (NORONHA, 2008).

2.2.2. Estrutura demográfica

A população de Jundiáí mais que triplicou entre 1950 e 1975, passando de 69.165 para 209.207 habitantes, orientada pela oferta de emprego e industrialização do município (COLAGROSSI, 2022). A cidade de Jundiáí tem crescimento populacional alto, sendo centro de um vetor de expansão que concentra vários municípios com crescimento, o que influenciou no aumento de área construída do município (BALDUSCO E JUNIOR, 2014).

De acordo com a projeção populacional elaborada pelo SEADE, entre 2000 e 2015 a população total subiu de 323.056 habitantes para 391.040 habitantes, ou seja, houve um crescimento de 13% em meia década; porém com declínio da população rural, visto que em 2000 somava 23.166 e em 2015 somava 13.622, com projeções para diminuir cada vez mais. O grau de urbanização somava 96,5 em 2015, mas com projeção de subir para 97,7 até 2030.

Gráfico 2 - Evolução da população rural e urbana no município



Fonte: SEADE (2015), elaboração própria, 2022

Noronha (2008) afirma que a queda de população rural acontece por conta das mudanças ocorridas no interior das unidades produtivas, com destaque à diminuição do grupo familiar e à saída de parte de seus membros para residir em outras áreas.

2.2.3. Multifuncionalidade

A delimitação do espaço urbano e rural em Jundiaí é complexa, pois a paisagem apresenta um mosaico variado de usos do solo, com a presença marcante de loteamentos residenciais de condomínios de alta renda, lavouras, pastos, núcleos urbanos, chácaras, grandes equipamentos industriais, assentamentos precários entre outros elementos que dificultam definir a matriz dessa paisagem. Os conflitos gerados pela proliferação de loteamentos irregulares em bairros rurais podem desencadear problemas ambientais, alterando o papel ecológico dessas áreas (MARQUES, 2008).

O município de Jundiaí é uma Área de Proteção Ambiental Estadual e tem a reserva biológica da Serra do Japi como um dos fragmentos de Mata Atlântica remanescente no Estado de São Paulo, com área de 91,40 km² que representa 47,67% do seu território. De acordo com a Fundação Mata Atlântica (2020), o município conta com 16,76% de mata atlântica original (7.225 hectares). A bacia do Rio Jundiaí-Mirim localizado em parte urbana e rural, é a principal fonte de abastecimento do município, responsável por 95% da água que abastece o município, é uma área de disputa, visto que dispõe de nascentes ativas e remanescentes da Mata Atlântica (COLAGROSSI, 2022).

O processo de urbanização está se manifestando por meio da expansão urbana sobre o perímetro rural, causando uma pressão com mudança de usos. Ao considerar um aumento no preço do solo urbano neste período por força do movimento de oferta e demanda, cabe ponderar que a mancha urbanizada se expandiu com abertura de novos loteamentos nas bordas (COLAGROSSI, 2022). Dessa forma o desafio está em equilibrar as formas de uso e oportunidades no espaço urbano pela sua necessidade de extensão e infraestrutura e no rural por sua lógica de contenção, seja de aproveitamento de suas riquezas naturais, seja do uso e ocupação das terras (MATTOS, 2006).

2.2.4. Atividades econômicas

As propriedades rurais que constituíam a base territorial e econômica do município encontram-se fragmentadas. O avanço dos limites da cidade em direção à porção leste da cidade desconfigurou a paisagem rural (MARQUES, 2008).

A uva, que foi a principal cultura produzida no município ao longo do século XX, diminuiu em importância na composição da renda das famílias rurais, porém ainda é a fruta mais cultivada, representando 72,1% da produção agropecuária de acordo com o SEADE (2020).

Pontes afirma que,

A zona rural de Jundiaí se desenvolvia e prosperava na década de 1970, contando com cerca de dez milhões de pés de uvas de vinho, que produziam mais de sete milhões de litros da bebida. Segundo dados fornecidos pela Estação de Enologia, a grandeza desta atividade lhe dava o título de segundo produtor de vinho do país, além das culturas de pêssego, ameixa, citros, morango, maçã, café, cana de açúcar e milho (PONTES, 1972, pág. 49).

Embora tenha-se observado uma diversificação da produção agrícola com o aumento de culturas alternativas - como o arroz, café, tangerina entre outras - a tendência é que atividade agrícola seja uma estratégia de sobrevivência insuficiente para essas famílias com propensão a diminuir cada vez mais.

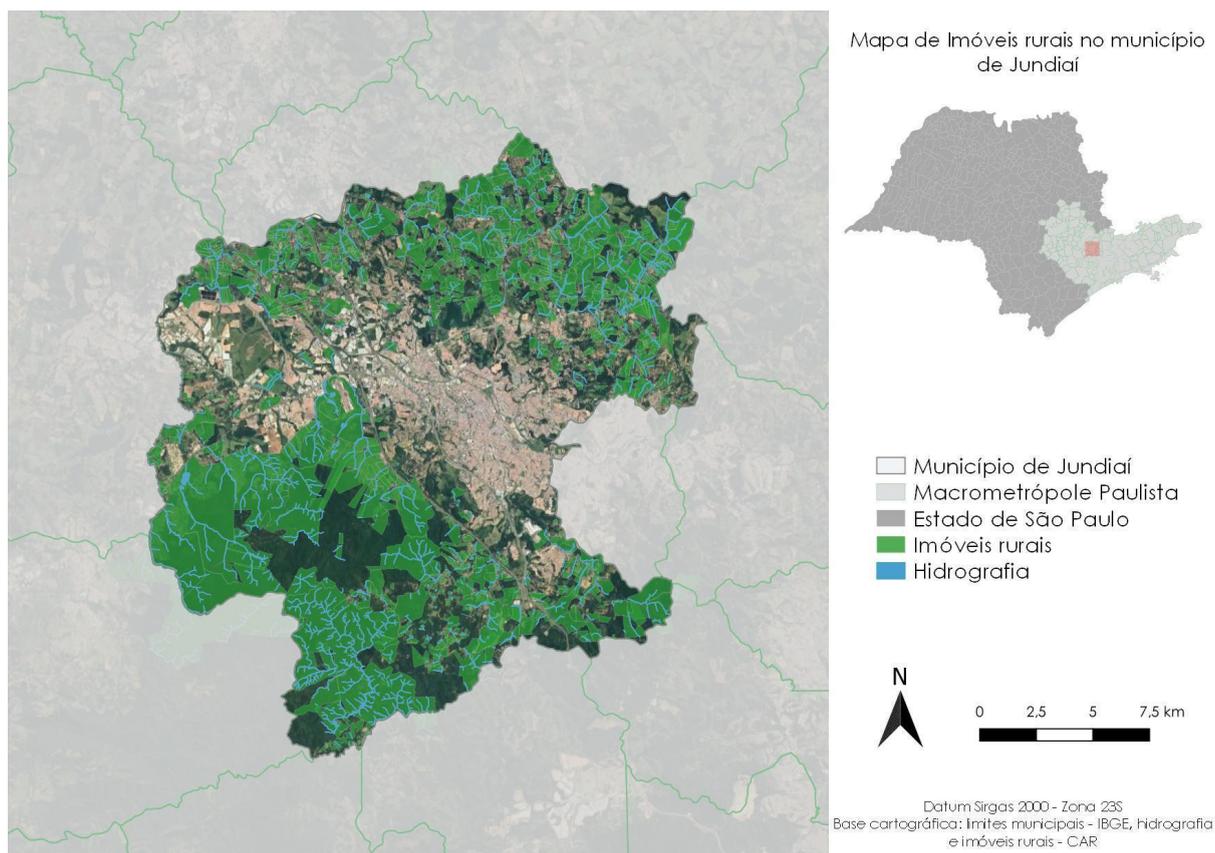
De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, atualmente o município conta com 399 estabelecimentos agropecuários, comparado a 747 estimados no Censo Agropecuário de 2006, representando uma queda de 46,59% dos estabelecimentos no município. Desses, 67,92% correspondem à agricultura familiar, o uso da terra para lavoura envolve 16,76%; enquanto pastagens estão presentes em 22,13%. Em relação a distribuição de valor adicionado por setor, é somado 70,3% de serviços, 23,8% de indústrias e 5,5% de agropecuária (SEADE, IBGE, 2019). Na distribuição de emprego formal da agropecuária 90,2% está relacionado a agricultura, pecuária e serviços relacionados, 9,1% está relacionado à Produção Florestal e 0,7% é relacionado a pesca e aquicultura em 2020, de acordo com o SEADE.

Ainda em relação às atividades desenvolvidas em área rural, a pluriatividade aqui aparece como alternativa, na qual a família - enquanto unidade produtiva - possui diferentes membros que exercem atividades não agrícolas que ajudam a compor a renda familiar. O turismo é uma das atividades importantes para o município, que conta com seis rotas turísticas que são: a Rota Turística Castanho, que reúne vinícola tradicional, que comercializa vinhos, cachaças e diversos produtos regionais e é espaço de lazer, com visita a produção e processamento de café; Rota Turística Centro Histórico que propõe visita ao eixo central da cidade, composto por prédios históricos, museus, entre outros; Rota Turística Cultura Italiana, com destaque para a tradição italiana da cidade; Rota Turística Terra Nova que conta com passeios e trilhas pela Área de Proteção da Serra do Japi; Rota Turística da Uva, onde se concentra parte da produção de uva e vinhos da cidade; e A Rota Turística do Vinho com visita à adegas.

Com isso é possível verificar que mesmo com as pressões do mercado imobiliário sobre o uso do solo, existe um esforço de se manter viva as atividades rurais do município, algo que é corroborado pelo mapa que mostra o mosaico de usos do solo.

O mapa a seguir apresenta as propriedades rurais no município, com base nos dados do CAR.

Mapa 5 - Imóveis rurais no município de Jundiáí



Fonte: Elaboração própria, 2022

2.2.5. Atores e forças sociais

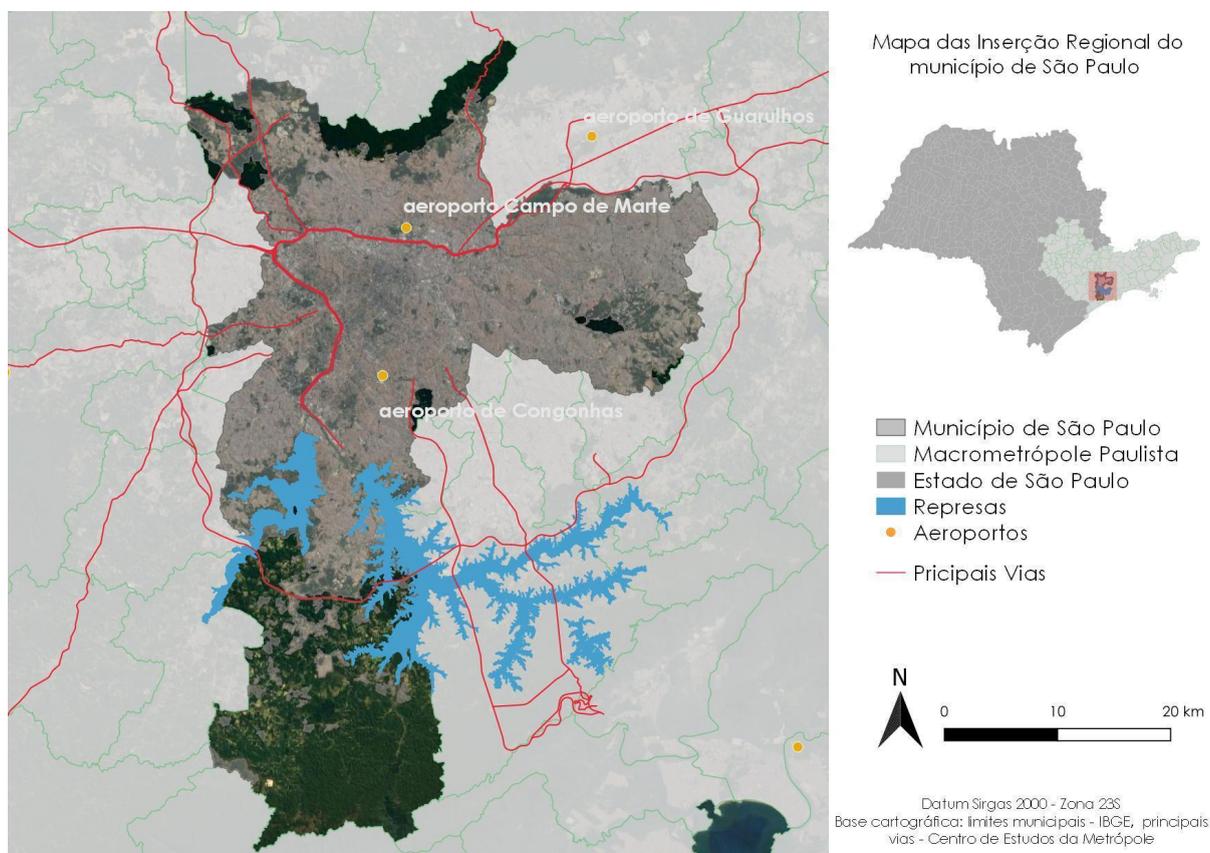
Os pequenos produtores do município ainda compõem uma força social importante na área rural do município (CALHEIROS, 2010), além de preservar as áreas rurais considerando além da produção agrícola, a água e a qualidade de vida. Porém estão perdendo força e espaço com as pressões sobre o ambiente rural e dificuldades de permanecer produzindo independente de programa e subsídios (COLAGROSSI, 2022). Por se tratar de um município de grande porte, as principais forças sociais estão associadas aos interesses urbanos, imobiliários e a uma potente atividade econômica de indústria e serviços.

2.3. O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

2.3.1. As transformações Rurais no município de São Paulo

O município de São Paulo, inserido na Região Metropolitana de SP (RMSP), é o principal centro econômico e financeiro do país. Faz divisa com 20 municípios, sendo eles: Mairiporã, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Mauá, Santo André, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Diadema, São Vicente, Itanhaém, Jujutiba, Embu-Guaçu, Itapeerica da Serra, Embu, Taboão da Serra, Osasco, Santana de Parnaíba, Cajamar, Caieiras. O município possui extensão territorial de 1523,3 km² de acordo com o IBGE 2010. e uma população estimada de 12.396.372 habitantes de acordo com o IBGE 2021, sendo a cidade mais populosa do país.

Mapa 6 - Localização e algumas das vias principais do município de São Paulo



Fonte: Elaboração própria, 2022.

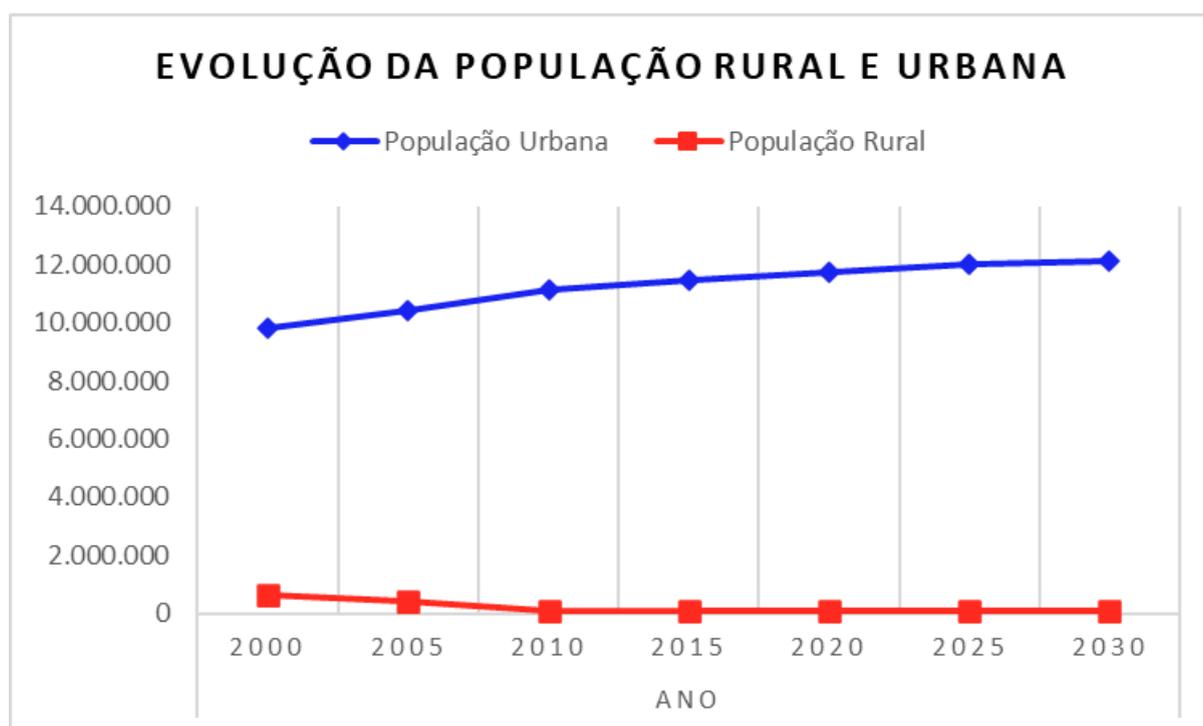
Durante o crescimento do município, São Paulo praticamente ignorou a função econômica, social e ambiental das áreas rurais, considerando-as apenas um ambiente a ser englobado pela mancha urbana (MORO, 2014), passando por um processo de expansão desenfreada. A desigualdade urbana, funcional e social se aprofunda gerando uma cidade partida e segregada (BONDUKI, 2011). Sob essa perspectiva o rural vinha sendo entendido como espaço a ser urbanizado e não como um espaço que dialoga com o urbano e que possui uma população com características específicas distintas das zonas urbanas (CARDOSO et.al, 2017). Dessa forma, a predominância de crescimento da população urbana representa uma enorme pressão às áreas rurais que também englobam remanescentes de vegetação nativa, uma vez que esse crescimento embora aconteça em menor intensidade, ainda apresenta maiores números nas extremidades do município em razão dos altos valores do solo urbano nas áreas com infraestrutura, conduzindo a expansão da mancha urbana pelas periferias (BONDUKI, 2011).

2.3.2. Estrutura demográfica

O município que cresceu a partir de altos índices de migração com a industrialização, teve queda no ritmo de crescimento a partir de 1990 (cerca de 0,7% do ano no município) de uma forma bastante desigual, visto que áreas mais urbanizadas perderam população, enquanto regiões mais distantes, como áreas de proteção ambiental, continuaram crescendo elevadamente (BONDUKI, 2011), isto é, pelas bordas do município e zonas rurais.

De acordo com a projeção populacional elaborada pelo SEADE, entre 2000 e 2015 a população subiu de 10.426.384 para 11.581.798, o que aponta um crescimento de 11,08% em pouco mais de uma década, enquanto a população rural, por outro lado, apresentou um declínio de 83,22%, visto que em 2000 somava 620.597 e em 2015 apresentou 104.110. Apesar disso, o município apresenta tendência de aumento lento, quase insignificante, da população rural desde 2010. O grau de urbanização do município é de 99,1% apresentando tendência de estabilidade.

Gráfico 3 - Evolução da população rural e urbana de São Paulo



Fonte: SEADE (2015) elaboração própria, 2022.

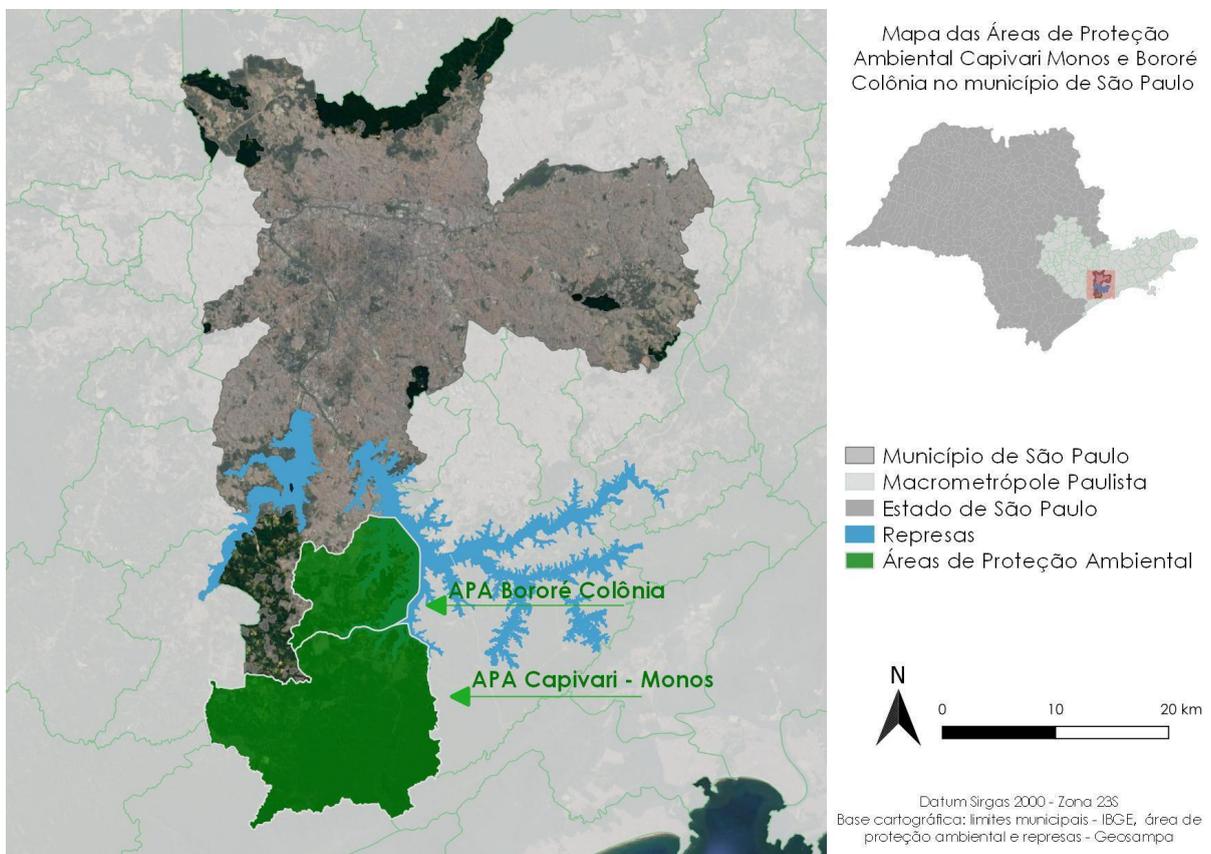
De tudo isso decorre enorme pressão urbana sobre as áreas rurais, o que engloba as áreas de vegetação remanescente. Comparado ao número de habitantes urbanos do Estado de São Paulo, o número de habitantes rurais parece insignificante, mas ao considerar a população rural total do estado, o município de São Paulo concentra 6,03% desses indivíduos (CARDOSO, et. al, 2017), o que demonstra alto índice de população rural concentrada no município, apesar da sua crescente queda.

2.3.3. Multifuncionalidade

A área rural do município de São Paulo compreende 14,75% do território, cerca de 222 km², localizados principalmente na porção Sul do município, mas também abrangendo a Zona Norte. As áreas rurais do município estão fundamentadas no desempenho de múltiplas funções, como área de produção de alimentos, da água para abastecimento, de unidades de conservação, da biodiversidade e de serviços ambientais. O município possui cerca de 40.000 hectares protegidos por meio de nove unidades de conservação, duas do grupo de uso do solo (as Áreas de Proteção Ambiental - APAS) e sete de Proteção Integral, que apresentam elevado potencial para o desenvolvimento local e que assegura a conservação da natureza. A APA Bororé - Colônia possui 9.000 hectares de área protegida municipal e compreende duas

bacias hidrográficas, Guarapiranga e Billings, assim como a APA Capivari-Monos que possui 25.100 hectares de área protegida e compreende três bacias hidrográficas: Guarapiranga, Billings e Capivari-Monos. De acordo com a Fundação Mata Atlântica (2020) o município conta com 17,45% de mata atlântica original (26.540 hectares). Na região há uma rica biodiversidade e potencial para o desenvolvimento sustentável através da agricultura e do turismo. As represas Billings e Guarapiranga são responsáveis por 30% do abastecimento da Cidade de São Paulo.

Mapa 7 - Áreas de Proteção Ambiental em São Paulo



Fonte: Geosampa, elaboração própria

2.3.4. Atividades Econômicas

Com a intenção de conter a expansão urbana, a revisão do ordenamento territorial do município de São Paulo no plano diretor vigente, além de reconhecer as áreas rurais, depois

de tê-las extinto em sua versão anterior, trouxe a importância da agricultura e seu potencial enquanto alternativa de melhorias ambientais em uma cidade altamente urbanizada.

De acordo com o Censo Agropecuário 2017, o município conta com 550 estabelecimentos agropecuários, comparado a 193 estabelecimentos agropecuários em 2006, o que mostra um crescimento de 285% no total de estabelecimentos, algo que talvez se explique justamente pelas mudanças na legislação e no respectivo enquadramento dessas áreas. A principal produção agropecuária é a banana, que representa 65,9% do total.

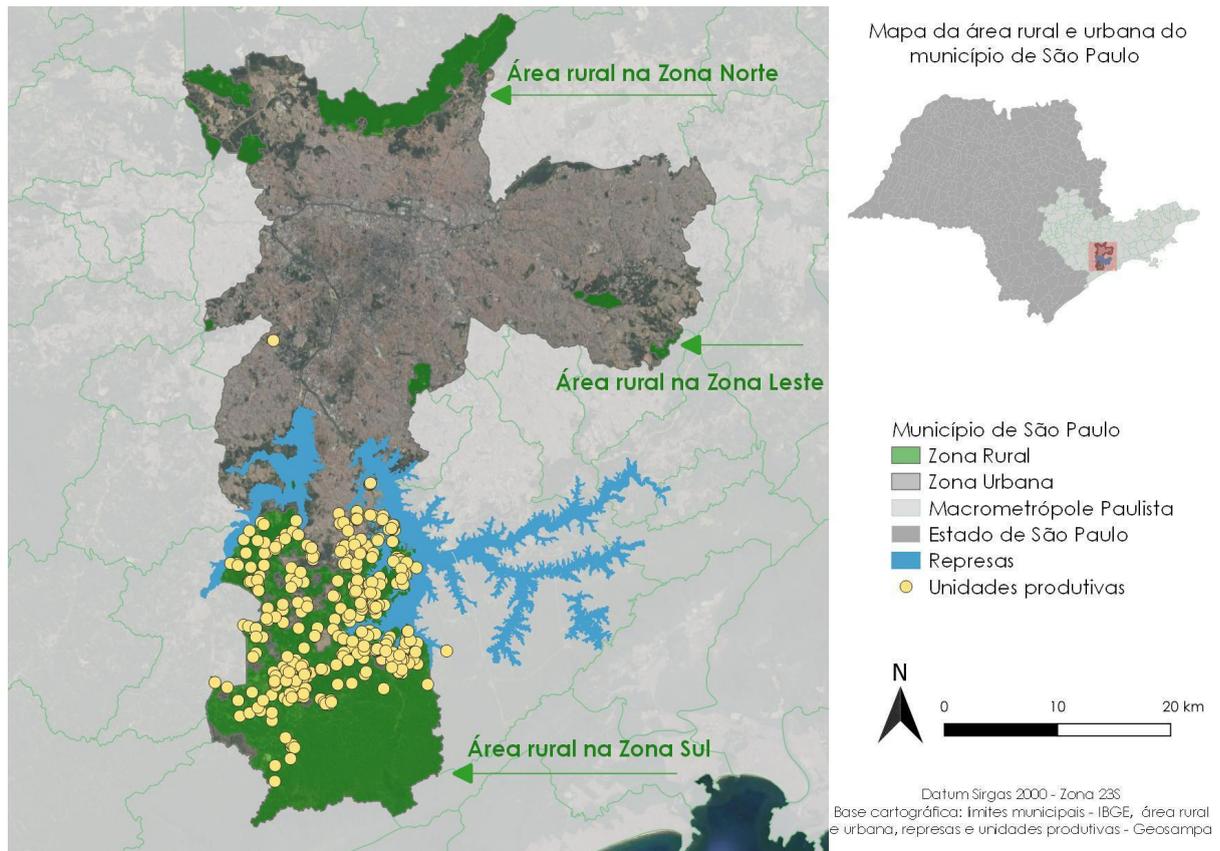
Em relação ao valor adicionado por setor, São Paulo possui 83,7% voltado para serviços, 9,1% para Indústria e 7,2% para agropecuária (SEADE, IBGE, 2019). A distribuição de emprego formal do setor agropecuário é 92,3 Agricultura, Pecuária e serviços relacionados, Produção florestal é 6,9 e 0,8 de pesca e aquicultura (SEADE, 2020). O município em suas atividades agrícolas conta com agricultura orgânica, hortas urbanas, hortas em equipamentos públicos e em aldeias guaranis presentes na Zona Sul do município. Dessa forma a produção agrícola de São Paulo abastece diversos pontos da cidade através de uma complexa cadeia de distribuição: são 1090 pontos de comercialização de produtos de agricultores da cidade, como feiras, restaurantes e comércios, além disso apresenta uma diversos pólos de ecoturismo, associações e cooperativas mapeadas pelo Projeto Ligue os Pontos. A predominância de sistemas de produção agrícola convencional dá espaço para novas práticas agroecológicas e orgânicas (RAMOS, 2014)

Cardoso et al afirma que

A ideia é que estas propriedades se mantenham e que se desenvolvam empreendimentos com baixo impacto ambiental, como pólos de ecoturismo e hotéis-fazenda, de modo a fomentar a geração de emprego no local sem o comprometimento do ecossistema, (p. 15, 2017).

O mapa a seguir apresenta as propriedades rurais, com base nos dados do GEOSAMPA.

Mapa 8 - Área rural e unidades produtivas de São Paulo



Fonte: Elaboração própria, 2022.

2.3.5. Atores e forças sociais

O município abrange territórios Indígenas Jaraguá localizada na Zona Norte e Guarani Mbya, Tenondé Porã localizada na Zona Sul que são responsáveis por parte da produção agrícola de base agroecológica do município. Outro exemplo é a Comuna da Terra, projeto em desenvolvimento pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) formado por trabalhadores da área urbana, antigos migrantes de zonas rurais (BONDUKI, 2011). Além disso, o município conta com coletivos de consumo, cooperativas e organizações, como a Associação dos Agricultores Orgânicos (AAO), Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais de Água Limpa (COOPERAPAS), Associação de Pequenos Agricultores Familiares do Jardim Damasceno (APAF), entre tantas outras. Por ser um município de grande porte, maior polo econômico e populacional do país, os principais atores sociais estão vinculados ao urbano e a grandes empreendimentos econômicos. É crescente a pressão imobiliária sobre as áreas verdes remanescentes do município, que também são objeto de expansão de obras de infraestrutura.

2.4. Síntese

Como apresentado, as transformações rurais nos municípios de Vinhedo, Jundiá e São Paulo partem de um ponto chave e histórico em comum de expansão da mancha urbana e compressão das áreas rurais, que levou a um aumento da densidade demográfica e que influenciou as dinâmicas territoriais, a multifuncionalidade, a pluriatividade e a composição das forças sociais que compõem essa área.

Há diversas mudanças de atividades econômicas e uso do solo nos municípios. Em Vinhedo, há uma compressão cada vez maior do meio rural com o processo de condominialização, as taxas de aumento de habitantes e de queda de atividades agrícolas são proporcionais, assim como as mudanças de uso do solo que tem convertido áreas rurais em urbanas em um processo de fragilização da multifuncionalidade. Jundiá se encontra em um meio termo, visto que tem passado por diversas transformações do meio rural, mas busca manter viva a sua identidade e reconhecimento enquanto município com vocação agrícola e de conservação. Além disso, conta com uma pequena diversidade de atividades como turismo rural, lazer e preservação do ambiente natural. Já São Paulo é o município que fez o movimento inverso, delimitando suas áreas rurais e dando funções e atividades para essas. Há um conjunto de 97 atividades de turismo rural, mapeados pelo Ligue os Pontos, distribuídas entre Zona Sul e Zona Norte, e diversos pontos de agricultura, assim como atores e forças sociais organizadas, e também áreas de preservação ambiental e hídrica, que também apresentam vocação para práticas agrícolas de base sustentável, porém com futuro incerto diante das pressões exercidas.

As implicações para o planejamento estão na dificuldade de se estabelecer práticas para municípios heterogêneos. Assim, o desafio do planejamento rural está relacionado à dificuldade de integrar áreas rurais e urbanas, na construção de planos e políticas públicas com a participação de diferentes atores e forças sociais.

Tabela 1 - Síntese

Perguntas	Vinhedo	Jundiaí	São Paulo
<p>Qual a estrutura demográfica presente nas áreas rurais e o que mudou?</p>	<p>Entre 2000 e 2015 a população sobe de 47.065 habitantes, sendo 46.027 em área urbana e 1.038 em área rural, para 71.035 habitantes, em que 68.803 encontram-se em área urbana e 2.232 em área rural. isso decorre das condições em que o município foi sendo exposto ao longo dos anos, visto que na década de 70/80 condomínios começaram a se instalar no município atraindo novos habitantes para o município que buscavam bem estar, segurança e maior contato com a natureza.</p>	<p>Entre 2000 e 2015 a população total subiu de 323.056 habitantes para 391.040 habitantes, ou seja, houve um crescimento de mais de 13% em uma década. Porém com declínio da população rural, visto que em 2000 somava 23.166 e em 2015 somava 13.622, com projeções para diminuir cada vez mais. Isto seria resultado de mudanças ocorridas nas unidades produtivas, com destaque à diminuição do grupo familiar e à saída de parte de seus membros para o desenvolvimento de atividades externas à propriedade rural.</p>	<p>Entre 2000 e 2015 a população subiu de 10.426.384 para 11.581.798, o que aponta um crescimento de 11,08% em pouco mais de uma década, enquanto a população rural por outro lado apresentou um declínio de 83,22%, visto que em 2000 somava 620.597 e em 2015 apresentou 104.110. Isso decorre da pressão das áreas urbanas, o que engloba as áreas de vegetação remanescente conduzindo à expansão da mancha urbana.</p>
<p>Quais as principais atividades econômicas nas áreas rurais e o que tem mudado?</p>	<p>As áreas rurais do município contaram com expressiva atividade agrícola, relacionada a cafeicultura e viticultura, porém com o passar do tempo houve uma diminuição intensa desse setor. O município conta com 85 estabelecimentos rurais, comparado a 89, no Censo Agropecuário de 2006. A principal produção agropecuária é de uva que representa 59,8% do seu total.</p>	<p>A atividade de produção da uva que foi a principal cultura no século XX diminuiu em importância na composição da renda das famílias rurais, mas continua sendo a fruta mais cultivada no município. o município conta com 399 estabelecimentos agropecuários, em que aproximadamente 67,92% corresponde à agricultura familiar e a principal produção é a uva, que representa 72.1% da produção agropecuária.</p>	<p>O município conta com 550 estabelecimentos agropecuários, comparado a 193 estabelecimentos agropecuários em 2006, o que mostra um crescimento de 285% no total de estabelecimentos. A principal produção agropecuária é a banana, que representa 65,9% do total.</p>

<p>Quais os principais usos e funções das áreas rurais nestes municípios e o que tem mudado?</p>	<p>Há uma fragilização da multifuncionalidade do rural no município, por conta da condominialização presente no município que provoca pressões sobre a terra, o município antes ligado à produção agrícola tem se tornado cada vez mais urbano, essa problemática se desdobra em uma pressão sobre as áreas de vegetação remanescente no município que apresentam baixa conectividade e no agravamento de problemas hídricos.</p>	<p>Há uma relativa multifuncionalidade do rural no município, que além da sua função relacionada à produção com destaque para a fruticultura e a silvicultura, também é local de lazer e preservação da natureza. O município todo de Jundiá é uma Área de Proteção Ambiental Estadual e tem a reserva biológica da Serra do Japi e o processo de urbanização está se manifestando por meio da expansão urbana sobre o perímetro rural, principalmente sobre áreas de preservação ambiental.</p>	<p>Há uma concepção multifuncional no rural do município, observando este território como área de produção de alimentos, da água para abastecimento, de unidades de conservação e de serviços ambientais, As represas Billings e Guarapiranga são responsáveis por 30% do abastecimento da Cidade de São Paulo, além disso possui territórios indígenas além disso abrange territórios indígenas, tanto na Zona Norte quanto na Zona Sul do município.</p>
<p>Quais os principais atores e forças sociais presentes nas áreas rurais?</p>	<p>Pequenos produtores compõem a principal força social das áreas rurais do município. A sociedade local se diversificou e os principais atores e forças sociais estão associados ao urbano – com a expansão das moradias em relação de ambiguidade com o rural (busca de amenidades, mas com pressão que suprime parte das amenidades), e com as atividades econômicas impulsionadas pela proximidade com os grandes centros ou com as grandes infraestruturas de conexão viária e aérea com outras regiões.</p>	<p>Pequenos produtores compõem a principal força social das áreas rurais do município. Por se tratar de um município de grande porte, as principais forças sociais estão associadas aos interesses urbanos, imobiliários e a uma potente atividade econômica de indústria e serviços.</p>	<p>Produtores rurais, populações tradicionais, indígenas, cooperativas e organizações compõem as principais forças sociais das áreas rurais do município. Por ser um município de grande porte, populacional e econômico, a maior parte dos atores sociais estão localizados na zona urbana.</p>

Fonte: Elaboração própria (2022).

3. O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO MOBILIZADO PARA O PLANEJAMENTO

3.1. Avanços e limitações do Plano Diretor

Antes de discorrer sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor como ferramenta inovadora de planejamento territorial, é importante contextualizar as definições de zona rural e urbana a partir dos critérios jurídicos. De acordo com o Estatuto da Terra, Lei Federal 4505/1964

Art 4º O imóvel rural é o prédio rústico de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial que através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada

Mencio (2013) aponta que a definição foi complementada pelo Decreto 55.981/1965, que regulamentou o Estatuto da Terra e instituiu em seu artigo 5º um acréscimo referente a localização, que pode ser “em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios”. O imóvel urbano definido pela Lei Federal 6766/1979 é, por exclusão, aquilo que não é rural, ou seja, sua constituição se dá pelo uso para lazer, comércio, indústria e serviços.

Da mesma forma, a zona urbana e rural são definidas também por critério de exclusão. O Código Tributário Nacional (CTN) define

Art 32(§ 1º) zona urbana é delimitada por lei municipal, desde que possua pelo menos dois dos seguintes equipamentos mantidos pelo Poder Público: I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água; III – sistema de esgotos sanitários; IV– rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado

Portanto, a zona rural é aquilo que não compõe o perímetro urbano e que tenha características rurais que estavam relacionadas unicamente à produção agrícola.

De acordo com o art. 30, VIII, c/c o art. 182 da Constituição Federal, compete aos Municípios promover a delimitação da zona urbana ou perímetro urbano, expansão urbana, urbanizável, por meio de Plano Diretor e posteriormente por lei específica baseada no Plano Diretor (MENCIO, 2013). Porém, a competência de legislar sobre o uso do solo das áreas rurais é da União (ZUQUIM, 2008), o que leva em um impasse que toma novas formas com o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.527 de 10 de Julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e dispõe sobre diversos instrumentos de gestão para o planejamento das cidades, inaugurando um novo modelo de gestão democrática. O primeiro capítulo do Estatuto da Cidade apresenta diretrizes gerais para a execução da política urbana com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. O segundo capítulo apresenta os instrumentos da política urbana que devem garantir a participação de comunidades, movimentos sociais e entidades civis. O Plano Diretor, um dos principais instrumentos de ordenamento territorial previstos no Estatuto da Cidade, é “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2002, p.40), sendo definido no capítulo III da seguinte forma:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

A partir dessas referências ao Estatuto da Cidade é possível verificar uma contradição no disposto visto que, ao se afirmar como um instrumento de política urbana, exclui as áreas rurais, propondo um olhar totalmente setorial. Porém, ao considerar o município como um todo, fixa uma importância territorial que tem por objetivo uma integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, considerando o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência (BRASIL, 2002).

O ordenamento territorial das áreas rurais passa a ter interpretações e entendimentos divergentes, explicitando conflitos legais e de atribuição. Para uns as áreas rurais passam a ser objeto das políticas públicas de desenvolvimento urbano, considerando que o município tem como atribuição legislar sobre todo o território (ZUQUIM, 2008, p.5)

Entende-se que há um número considerável de municípios brasileiros compostos de áreas urbanas e rurais, porém o EC não trata das áreas rurais em nenhum artigo específico, tratando somente de forma diretiva pela necessidade “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência” (Art. 2, inciso VII).

Guadalupe e Mencio (2022) afirmam que o Estatuto da Cidade propôs um distanciamento entre a dicotomia rural e urbana para o planejamento territorial do município, transicionando para uma necessidade de ordenar complexas relações entre rural e urbano considerando a diversidade e heterogeneidade de cada município. Já para Travassos (2022), com exceção do reconhecimento de direitos iguais aos cidadãos urbanos ou rurais, não há um estímulo de atuação para o desenvolvimento rural.

Dessa forma o Plano Diretor tornou-se o principal “produto da atividade de planejamento” (LEME, 2001, p.88), sendo obrigatório em municípios com mais de 20 mil habitantes. Ao estabelecer que o plano diretor deveria englobar o território do município como um todo, isso levou os planejadores a refletirem sobre o tratamento de áreas localizadas fora do perímetro urbano (Oliveira, 2011, p.95). Todavia, parte significativa das experiências em construção de Planos Diretores não avança para diretrizes capazes de pensar o desenvolvimento integral dos territórios no que concerne ao rural e às relações urbano-rurais (BITOUN et al, 2015, TRAVASSOS, 2022). Saule Júnior (2004, p.46) afirma que “O Plano Diretor deve ser entendido como um instrumento de desenvolvimento local sustentável com normas voltadas a abranger a totalidade do seu território”. Há uma complexa relação planejamento-gestão, que inúmeras vezes submete os planos a uma direção política que contraria seus objetivos e, conseqüentemente, com fragilidade de documentos legais que não incorporam mecanismos e instrumentos que assegurem sua implementação. Por isso nascem condenados ao fracasso (OLIVEIRA, 2011). Ademais, os instrumentos de planejamento e gestão do território, a elaboração de planos de desenvolvimento, políticas públicas e instrumentos de regulação não têm sido capazes de compreender os condicionantes existentes (TRAVASSOS et. al., 2021), destacadamente as transformações apresentadas no capítulo anterior.

Dessa forma, a partir de ao menos duas legislações de cada município serão analisadas as práticas municipais para o tratamento das áreas rurais, identificando quais as funções previstas, quais os incentivos e como isso se conecta com as transformações do rural

vistas no capítulo anterior, observando se houve avanços a partir do conceito da nova ruralidade.

3.2. O Caso do município de Vinhedo

Vinhedo apresenta historicamente três principais leis de ordenamento territorial que embasaram o reconhecimento e tratamento das áreas rurais presentes no município. A primeira delas é a Lei Ordinária 785/77 que dispõe sobre o Zoneamento Físico do município de Vinhedo. Esta lei divide o município entre Zona Urbana e Zona Rural definidas como

§ 1º - Área urbana é a que abrange as edificações contínuas das cidades e vila e suas adjacências servidas por alguns dos seguintes melhoramentos: rede de iluminação pública, rede de esgotos sanitários ou pluviais, rede de abastecimento de água, calçamento das vias públicas ou assentamento de guias e sarjetas, executados pelo Município, por Administração direta ou indireta. As linhas perimétricas da área urbana acompanharão à distância máxima de 100 (cem) metros, os limites dos melhoramentos ou da edificação contínua da cidade e vilas do Município ou as que constarem de lei específica.

§ 2º - Fica considerada área rural, a área do município, excluídas as áreas urbanas destinadas à agricultura, pecuária, indústrias rurais e edificações rurais.

Artigo 3º :- Para fins de ordenamento e disciplinamento do uso e da ocupação do solo, o território do Município fica dividido em zonas.

No Artigo 5º são definidos os usos dos espaços urbanos e rurais e na zona rural:

V - DA ZONA RURAL : Na zona rural serão permitidas construções destinadas à moradia da sede das propriedades, casa para colonos e edifícios destinados à atividade de exploração agrícola, pastoril e agro-industrial.

A partir da legislação de 1977 é possível perceber que incide sobre o território rural do município um conceito clássico de definição rural que permeia a legislação de 1938 que define o espaço não urbano, ou área excluída do espaço urbano, e seus usos são especialmente voltados para a produção agrícola. Ainda que a legislação aponte para uma visão pretérita de rural, é definido o que é o espaço rural e quais suas atividades, ao contrário do que é apresentado na próxima lei Ordinária.

A Lei 1210/1984 dispôs sobre o Plano Diretor Físico e Territorial do município, com apontamentos para o uso e ocupação do solo, que teve como principal produto o zoneamento do município tornando-se instrumento de expansão urbana, em que teve sua ocupação dirigida para uma urbanização dispersa, pouco vinculada a um desenho específico de expansão territorial (DEMACAMP, 2006). Dessa forma o município fica dividido entre zona urbana e zona de expansão (art.25)

A zona de expansão seria constituída pelos bairros isolados e território acrescido remanescente da zona urbana (RODRIGUES, 2005), e o artigo 26 dispõe sobre o imposto a propriedade rural

Artigo 26: Conforme disposição da legislação federal, o imóvel com área superior a um hectare, desde que comprovada sua destinação para exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agro-industrial, poderá manter-se sob a incidência do imposto sobre a propriedade rural, mesmo que esteja localizado em área de expansão urbana.

A partir disso, é possível concluir que há uma restrição da aplicação do IPTU para as propriedades rurais localizadas em áreas urbanas, o que implica no pagamento do ITR. Porém o código tributário do município, Lei 1264/84 trouxe algumas contradições quanto ao estabelecido pelo Plano Diretor, visto que estabeleceu que seriam consideradas zonas urbanas aquelas onde houvesse os melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público, como calçamento, canalização de água pluvial, abastecimento de água, entre outros. Dessa forma, passou a figurar que o imposto não seria devido pelos proprietários de imóvel que mesmo localizado em zona urbana fosse utilizado, comprovadamente em exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial (DEMACAMP, 2006).

O plano apresenta as funções urbanas das diversas zonas, e o que é apresentado como tendo características rurais aparece com categorizações urbanas ou como acessórios da dinâmica urbana e não como rurais. Ou seja, o rural aparece pela negativa como algo secundário para o município, em sintonia com o projeto de cidade e a dinâmica ideológica estabelecida (PAIXÃO, 2018), o processo de urbanização massiva e condominialização. Assim, quando o rural é contemplado nos Planos, este representa, exclusivamente, as características físicas e econômicas dessas áreas, ignorando a população residente e o fato de que o rural também figura como um modo de vida (MESQUITA, 2016).

No atual Plano Diretor, lei complementar nº 66/07, aprovado em 2007, o rural volta a aparecer pela tangente São definidos usos e potenciais, como incentivo ao turismo rural e a agricultura, porém em macrozonas ambientais, ou seja, novamente zonas ambientais se confundem com as áreas rurais. As duas macrozonas de proteção ambiental, tem foco na preservação das áreas ambientais e no fortalecimento da vocação ambiental. Dentro dessas macrozonas são definidas diretrizes para uso agrícola.

Art.84 Para o uso do solo agrícola nos perímetros rurais das Macrozonas de Proteção Ambiental, observar-se-ão as seguintes diretrizes:

I - Estimular a agricultura orgânica, por ser uma prática de produção agrícola que conserva o meio ambiente e promove o desenvolvimento sustentável;

II - Preservar a biodiversidade, os ciclos e as atividades biológicas do solo e a sua fertilidade ao longo prazo;

III - Utilizar adubos naturais e desestimular o uso de adubos químicos;

IV - Incentivar a rotação de culturas e a diversidade genética;

V - Inibir a intervenção mecanizada;

VI - Difundir e incentivar a conservação do solo através de práticas edáficas, vegetativas e mecânicas;

VII - Utilizar água para irrigação, processamento ou lavagem pós-colheita que apresente resultados de análises químicas, biológicas e de resíduos dentro dos padrões exigidos pelos órgãos competentes;

VIII - Proibir queimadas sistemáticas e coibir as eventuais, pela aplicação de multas e reparos ambientais;

IX - Coibir o uso de herbicidas e fertilizantes químicos, derivados de petróleo, hormônios sintéticos, praguicidas, fungicidas e outros xenobióticos potencialmente tóxicos, poluentes e contaminantes;

X - Estimular a horti-fruticultura, e a apicultura através de organização de feiras permanentes da produção local;

XI - Estimular a produção artesanal de frutas em conserva, geléias, vinhos, queijos, licores e outros itens importantes para o turismo rural;

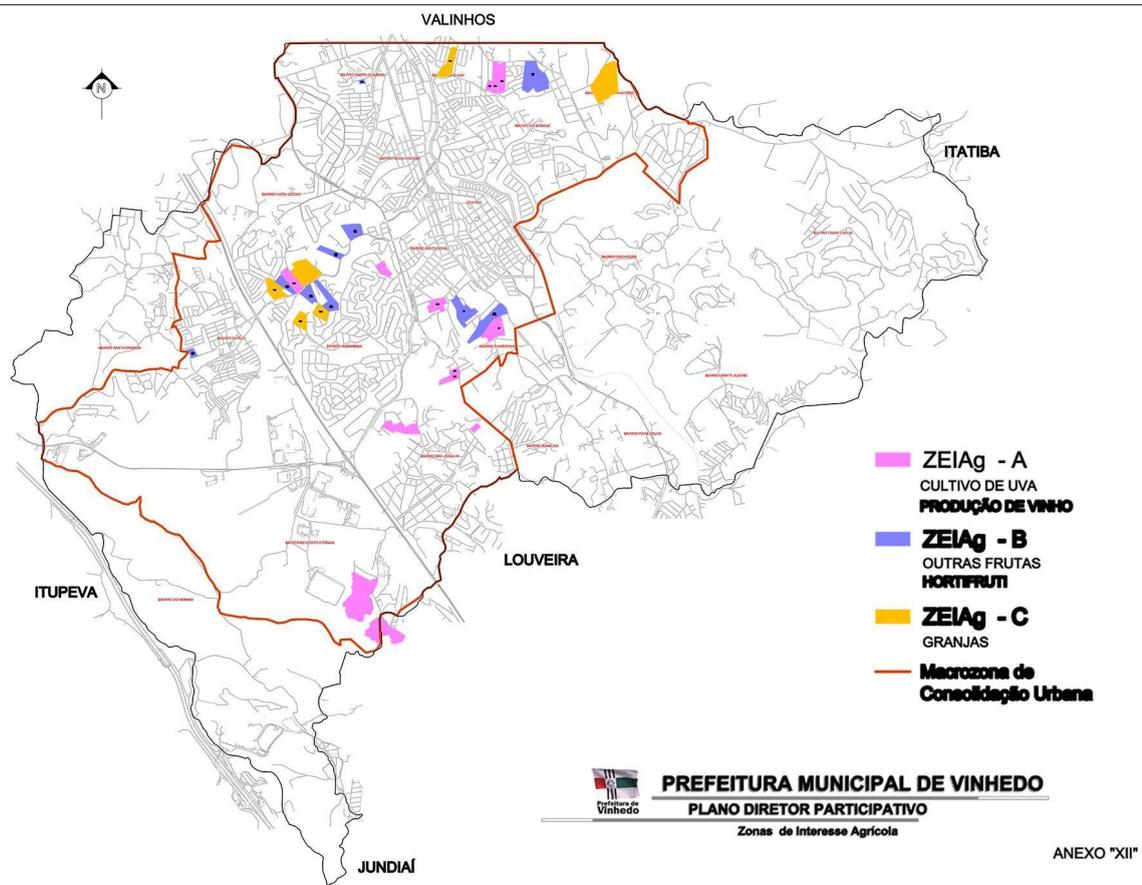
XII - Avaliar e conscientizar os produtores rurais da área, no tocante ao manejo das terras cultivadas, agros químicos e desmatamentos;

XIII - Incentivar a cultura orgânica, além de preservação e manutenção das nascentes e canais de drenagem;

XIV - Incentivar o ecoturismo e turismo rural na região.

A seguir encontra-se o Zoneamento de Interesse Agrícola do município, elaborado para o Plano Diretor de 2007, que conta com pequenas áreas de cultivo.

Mapa 9 - Zona de Interesse Agrícola



Fonte: Prefeitura municipal de Vinhedo (2007)

Ancorado em conceitos tratados no capítulo anterior, podemos entender que houve uma reversão do perímetro urbano e no reconhecimento do uso rural (FREITAS e BUENO, 2018) no Plano Diretor vigente, datado de 2007, apesar do município ter passado por diversas transformações que impactaram o uso rural. O Plano Diretor tem como prioridade as áreas urbanas e ambientais. Dentro do macrozoneamento ambiental são definidos alguns usos voltados para o turismo e a agricultura. Não há uma definição de zona rural, somente de usos rurais que estão claramente relacionados a uma visão setorial de produção agrícola. O plano incentiva a criação de usos, porém nada é posto em prática, visto que há um claro movimento de retração dos estabelecimentos rurais. O que pode ser notado a partir da breve análise dos planos diretores é que há uma negligência do poder público ao tratar das áreas rurais. É possível concluir que Vinhedo, em quase toda sua trajetória, priorizou o desenvolvimento e a expansão urbana com claro objetivo de mudar as características urbanísticas que foram

moldadas com os novos habitantes que surgiram a partir do início do processo de condominialização.

3.3. O Caso do município de Jundiáí

O município de Jundiáí passou por diversas alterações do perímetro urbano por meio das leis de Plano Diretor, o que estimulou processos de expansão urbana e a especulação imobiliária (COLAGROSSI,2019). O cenário que se observou a partir do plano diretor de 1981 e que se seguiu nas décadas posteriores demonstra que a lógica de transformação das terras rurais em urbanas combinou, a estagnação das atividades rurais a um promissor mecanismo imobiliário que já se propagava com a possibilidade de implantar núcleos residenciais dispersos da malha urbana (COLAGROSSI, 2022)

Após anos seguidos de alterações pontuais no Plano Diretor através de Leis Complementares, contabilizam-se milhões de metros quadrados de áreas cujos parâmetros construtivos e de parcelamento do solo foram modificados, sempre prevendo maior adensamento. Devido à falta de subsídios técnicos urbanísticos que embasassem essas decisões e os claros interesses que estavam embutidos em cada uma das alterações pontuais do Plano Diretor, a sociedade civil representada principalmente por entidades representativas e Conselhos, também o Ministério Público do Estado de São Paulo passaram a pressionar a Câmara Municipal e a Prefeitura do Município para que as alterações cessassem e que se iniciasse a elaboração de um novo Plano Diretor. Nesse momento, o processo de alteração pontual por Leis Complementares de iniciativa da Câmara, estava insustentável. (PRADELLA, 2018, p. 67).

Diante da pressão das incorporadoras imobiliárias, os planos diretores de Jundiáí, de 1981 a 2012, expandiram seu perímetro urbano (COLAGROSSI, 2022) buscando máxima ocupação do solo. O Plano Diretor de 2004, Lei Complementar 415/04 é definido como “instrumento básico, global e estratégico de gestão da cidade, que orienta a realização das ações públicas e privadas na esfera municipal”

Artigo 40 - O zoneamento define o perímetro urbano do Município, entendido como o limite entre as Zonas urbana e rural, cuja planta, no prazo de 30 (trinta) dias do início de vigência desta Lei Complementar, será elaborada pela Prefeitura Municipal, respeitando-se, ainda, as previsões contidas na lei complementar que regula o zoneamento, o uso e a ocupação do solo.

§ 1º Entende-se por Zona Urbana a porção do território destinada às funções de habitação, circulação, recreação e trabalho.

§ 2º Entende-se por Zona Rural a porção do território destinada às atividades agropecuárias, minerárias, ao agroturismo, às atividades de apoio à agrosilvopastoril e agroindústria, e à conservação das áreas de interesse ambiental.

§ 3º Integram a Zona Rural as Zonas de Conservação Ambiental; a Zona de Preservação, Restauração e Recuperação Ambiental; e a Reserva Biológica, instituídas por lei complementar específica.

O Plano Diretor em questão ampliou o perímetro urbano e possibilitou a urbanização de áreas no entorno da Serra do Japi, da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Caxambu, áreas nas bacias dos Rios Jundiá-Mirim e Capivari, o que consolida uma urbanização dispersa, fragmentada, distante do centro (PRADELLA,2018). As zonas rurais se limitaram a uma visão setorial de atividades agropecuárias.

O Plano Diretor de 2012, Lei Complementar 7.857/12, constituía Macrozona Urbana e Macrozona Rural e teve novo avanço do perímetro urbano sobre as áreas rurais. Como pode ser visto a Macrozona Urbana é constituída por áreas urbanizadas, em processo de urbanização ou de expansão urbana subdividindo-se em cinco zonas entre elas uma zona de conservação ambiental urbana definida no artigo 8º

Artigo 8 Zona de Conservação Ambiental Urbana (ZCAU), em função de suas características e de critérios de uso e ocupação do solo, subdivide-se em

I - Zona de Conservação Ambiental (ZCA): Abrange áreas de uso essencialmente residencial, com pequenas ocorrências de comércio e serviço e com densidade demográfica bruta máxima de 25 hab/ha, lote mínimo de 1.000 m² e frente mínima de 20 metros.

II - Zona de Conservação de Manancial (ZCM): Abrange áreas de mananciais com uso essencialmente residencial, com pequenas ocorrências de comércio e serviço , e como densidade demográfica bruta máxima de 16 hab/ha, lote mínimo de 1.000 m² e frente mínima de 20 metros.

Como visto, o Plano Diretor viabilizou a ocupação e urbanização de áreas de conservação e mananciais, promovendo a expansão urbana sobre as áreas rurais e a continuação de lotes urbanos dispersos. Pradella (2018) afirma que houve um predomínio de loteamentos fechados e condomínios destinados à classe média alta e média, vinculados a processos de expansão do perímetro urbano e adensamento intra-urbanos, embora também ocorram empreendimentos residenciais multifamiliares, comerciais, de serviços industriais, seguindo a tendência das últimas legislações de ampliação do perímetro urbano (COLAGROSSI, 2022)

Porém, o município teve um movimento inverso com a revisão da legislação que ocorreu entre 2013 e 2016, quando houve uma reversão do perímetro urbano que vinha

aumentando sem critérios, por conta da especulação imobiliária e valorização do preço da terra. Dessa forma, Jundiá passa por um processo de revalorização do uso rural (FREITAS e BUENO, 2018; COLAGROSSI, 2022). Em uma nova configuração espacial, o Plano Diretor de 2016 propõe três Macrozonas, sendo duas delas ambiental-rurais.

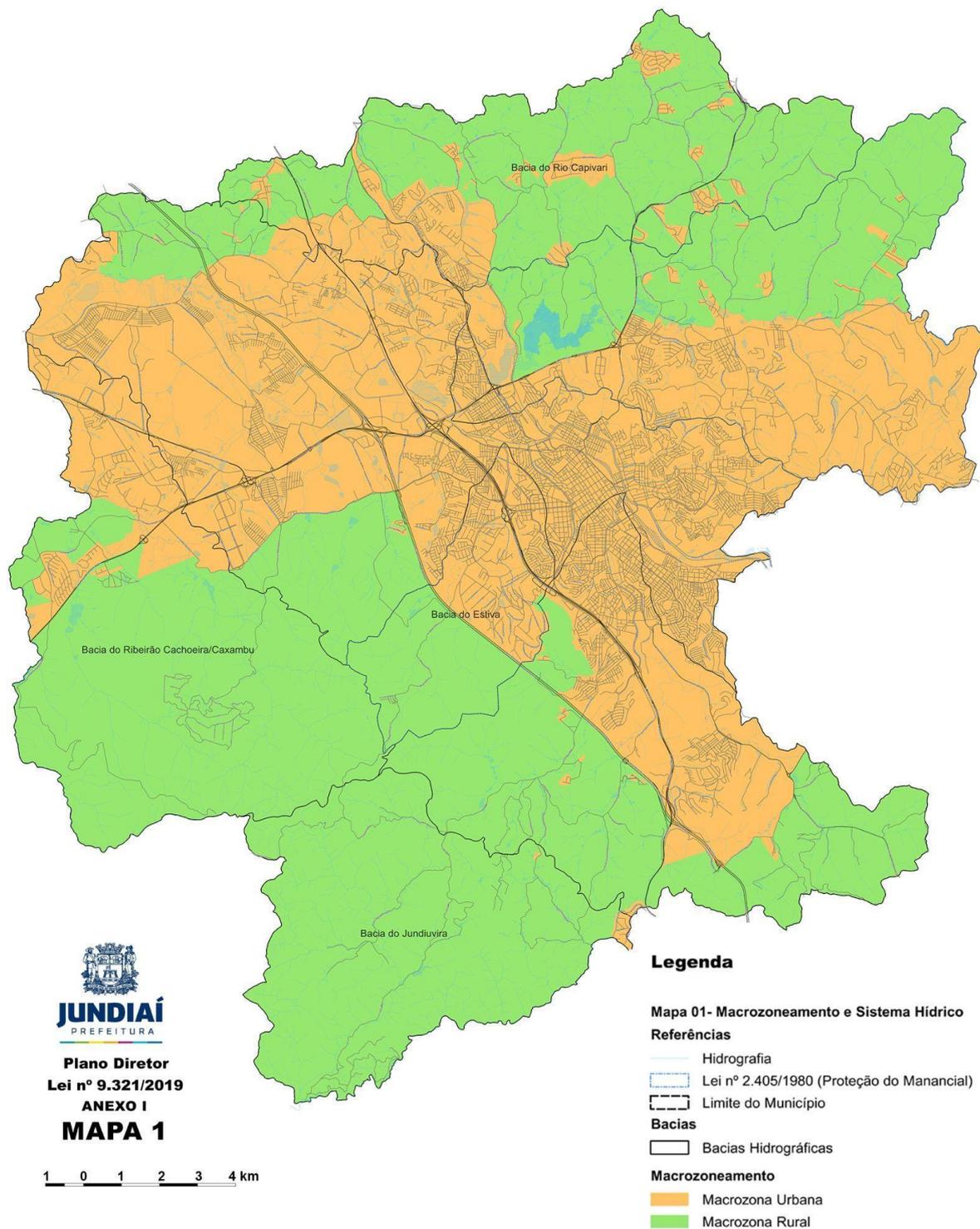
II - Macrozona de Proteção da Serra do Japi e Serra dos Cristais, compreende as áreas do Território de Gestão da Serra do Japi e da Serra dos Cristais, que possuem grande importância ambiental para o Município, constituída por remanescentes florestais significativos em diversos estágios sucessionais, por ecossistemas representativos de importância regional no âmbito da fauna e flora, que contribuem para manutenção da biodiversidade, conservação do solo e produção de água;

III - Macrozona de Proteção Ambiental, Hídrica e de Desenvolvimento Rural, constituída por bacias hidrográficas de abastecimento do Município e outros municípios da região, e por áreas de produção agrícola que contribuem para manutenção da biodiversidade, conservação do solo e manutenção dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos.

Parágrafo único. As Macrozonas de Proteção da Serra do Japi e Serra dos Cristais e de Proteção Ambiental, Hídrica e de Desenvolvimento Rural compõem o Perímetro Rural, sendo vedado o parcelamento do solo para fins urbanos, respeitadas, no que tange ao Território de Gestão da Serra do Japi, as disposições da Lei Complementar Municipal nº 417, de 29 de dezembro de 2004.

O mapa a seguir apresenta o macrozoneamento elaborado pela prefeitura para o Plano Diretor vigente, que conta com uma ampla macrozona rural, com restrições específicas.

Mapa 10 - Macrozoneamento de Jundiáí



Fonte: Prefeitura municipal de Jundiáí (2016)

Durante o desenvolvimento do plano diretor de Jundiaí, os produtores rurais ganharam proeminência na defesa das áreas rurais e dos mananciais e iniciaram uma disputa com os empresários do mercado imobiliário, mobilizados pela pressão exercida diante das mudanças em relação à expansão da área urbanizada no município. Esse grupo reforçou a necessidade de manter as áreas rurais voltadas à produção de hortifrutigranjeiros e de proteção ambiental, mas também se reconheceram como uma consciência coletiva (COLAGROSSI, 2022)

O ambiente rural de Jundiaí passa a ser reconhecido como patrimônio, por seu caráter agrícola, pelo turismo, o meio ambiente e os recursos hídricos. A partir dessa última legislação diversos atores construíram suas narrativas sobre o mesmo território, enfatizando a valorização do papel do setor rural, de sua paisagem e até de sua economia financeira ou ambiental e que deveria ser um elemento central de retomada do novo plano (COLAGROSSI, 2022).

O município, que passou por um longo processo de aumento de perímetro urbano, teve a partir da nova legislação um movimento reverso, em que foi possível verificar a diminuição do perímetro urbano e o reconhecimento de zonas especificamente rurais, com funções relacionadas tanto a produção agrícola, como à manutenção da biodiversidade e recursos hídricos, e também reconhecimento como local de moradia e de vivências. São incentivados o ecoturismo e turismo rural nas propriedades rurais, a fiscalização intensiva para evitar usos incompatíveis, o incentivo a agricultura agroecológica e preservação dos recursos naturais. Isto ressalta uma interessante movimentação nas áreas rurais do município, com propostas de novas funções e atividades.

3.4. O Caso do município de São Paulo

Para o município de São Paulo serão analisados os dois últimos planos diretores, para entender o ordenamento territorial e o tratamento das áreas rurais. A primeira legislação é o Plano Diretor Estratégico, Lei 13.430/02. Foi a primeira lei do município em concordância com o Estatuto da Cidade, considerada uma grande inovação no planejamento, apesar de suas diretrizes serem focadas unicamente nas áreas urbanas e na política urbana, o que resultou na exclusão da zona rural, como pode ser visto na lei:

Art. 147 – O território do Município fica dividido em duas macrozonas complementares, delimitadas no Mapa nº 05, integrante desta lei:

I - Macrozona de Proteção Ambiental;

II - Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana.

As políticas públicas elaboradas e contidas no plano diretor são pautadas pela abordagem dicotômica do rural (MIKETEN, 2013). A lei priorizou a criação de APAS como forma de proteção da vegetação e mananciais e como forma de melhorar a qualidade de vida da população local e dos ecossistemas (CARDOSO et. al., 2017). A criação de uma Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPAM) em consonância com o macrozoneamento baseado em condicionantes ambientais previu a utilização de instrumentos ambientais-urbanísticos, como o zoneamento ambiental, licenciamento ambiental e avaliação de impacto ambiental (ALMEIDA, MENCIO, 2022).

Além disso foi criada uma Zona Especial de Produção Agrícola e Extração Mineral apresentado na Subseção III

Art. 169 – As Zonas Especiais de Produção Agrícola e de Extração Mineral – ZEPAG são porções do território municipal, em que haja interesse público expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em manter e promover atividades agrícolas e de extração mineral.

§ 1º - Para estimular a permanência de atividades agrícolas, de reflorestamento, de extração mineral e a preservação de áreas com presença de vegetação significativa e de paisagens naturais, será permitida a transferência de parte do potencial construtivo virtual de acordo com o previsto no inciso IV do artigo 219 desta lei.

§ 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.

§ 3º - Lei específica poderá estabelecer normas de uso e ocupação do solo, assim como definir outros incentivos, para estimular a permanência de atividades e a preservação compatível com as características desta zona

O que não foi reconhecido como zona rural, e sim uma zona de produção agrícola, como afirma MIKETEN

A zona rural e toda a sua complexidade foi convertida apenas em atividades econômicas de exploração da terra, além de parcelada e pulverizada em pequenos recortes territoriais sem um mapeamento georreferenciado condizente das propriedades agrícolas. Como consequência, o território rural ficou resumido à sua atividade econômica e o produtor rural tornou-se produtor agrícola no perímetro urbano e periurbano (p.103-104, 2013)

Como pode ser visto, o Plano Diretor de 2002 apontou para um desenvolvimento baseado na expansão constante da mancha urbana, invisibilizando suas áreas rurais. No entanto, teve uma preocupação ambiental com a criação de duas APAs no município, sendo a APA Capivari-Monos, Lei 13.136/01, localizada no extremo sul, que apresenta grandes extensões territoriais, fragmentos de floresta, cachoeiras e o Rio Capivari, com diversas propriedades agrícolas, cenário que abriga um potencial para turismo ecológico e rural (MIKETEN, 2013) e a APA Bororé-Colônia, Lei Municipal 14.162/2006 também localizada na Zona Sul, está mais próxima da área urbanizada e serve como amortecimento, visando a proteção de reservas da biodiversidade e dos recursos hídricos conjugada a moradias e equipamentos urbanos. Esta foi uma preocupação do Plano Diretor de 2002, onde mais uma vez o planejamento rural se confunde com o planejamento ambiental.

Com o Plano Diretor Estratégico vigente - Lei 16.050/2014 - revogando o Plano Diretor Estratégico anterior - Lei 13.430/02 - ressurgiu a zona rural no município a partir de novos princípios norteadores do ordenamento territorial, considerando a relação entre áreas urbanas e rurais e sob a perspectiva do conceito de multifuncionalidade.

A demarcação da Zona Rural traz uma nova concepção, multifuncional, do meio rural: a área de produção dos alimentos e da água para o abastecimento; de manutenção da biodiversidade e de serviços ambientais; e das unidades de conservação, mas também, a área do lazer, do ecoturismo, da agroecologia, da produção orgânica e da geração de empregos (Plano Diretor Ilustrado, 2014 p. 11)

O principal objetivo do Plano Diretor de 2014 é criar ferramentas que possibilitem diminuir o potencial construtivo, que limite a produção do mercado imobiliário em regiões consolidadas (CARMO, 2021) e entre seus objetivos está a contenção do espraiamento urbano e a preservação de cinturões verdes.

A macrozona que trata das áreas rurais é a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, que é definida como um território ambientalmente mais frágil e com a presença de mananciais de abastecimento hídrico e significativa biodiversidade, demandando cuidados para sua conservação.

§ 4º A Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental divide-se em 4 (quatro) macroáreas delimitadas no Mapa 1A, anexo:

I - Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental;

II - Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental;

III - Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável;

IV - Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais.

§ 5º As macroáreas de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação de Ecossistemas Naturais correspondem à zona rural do Município.

Art. 20. A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável, conforme Mapa 2 anexo, 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 geológico geotécnicas e de relevo que demandam critérios específicos para ocupação, abrigando também áreas de exploração mineral, ativas e desativadas.

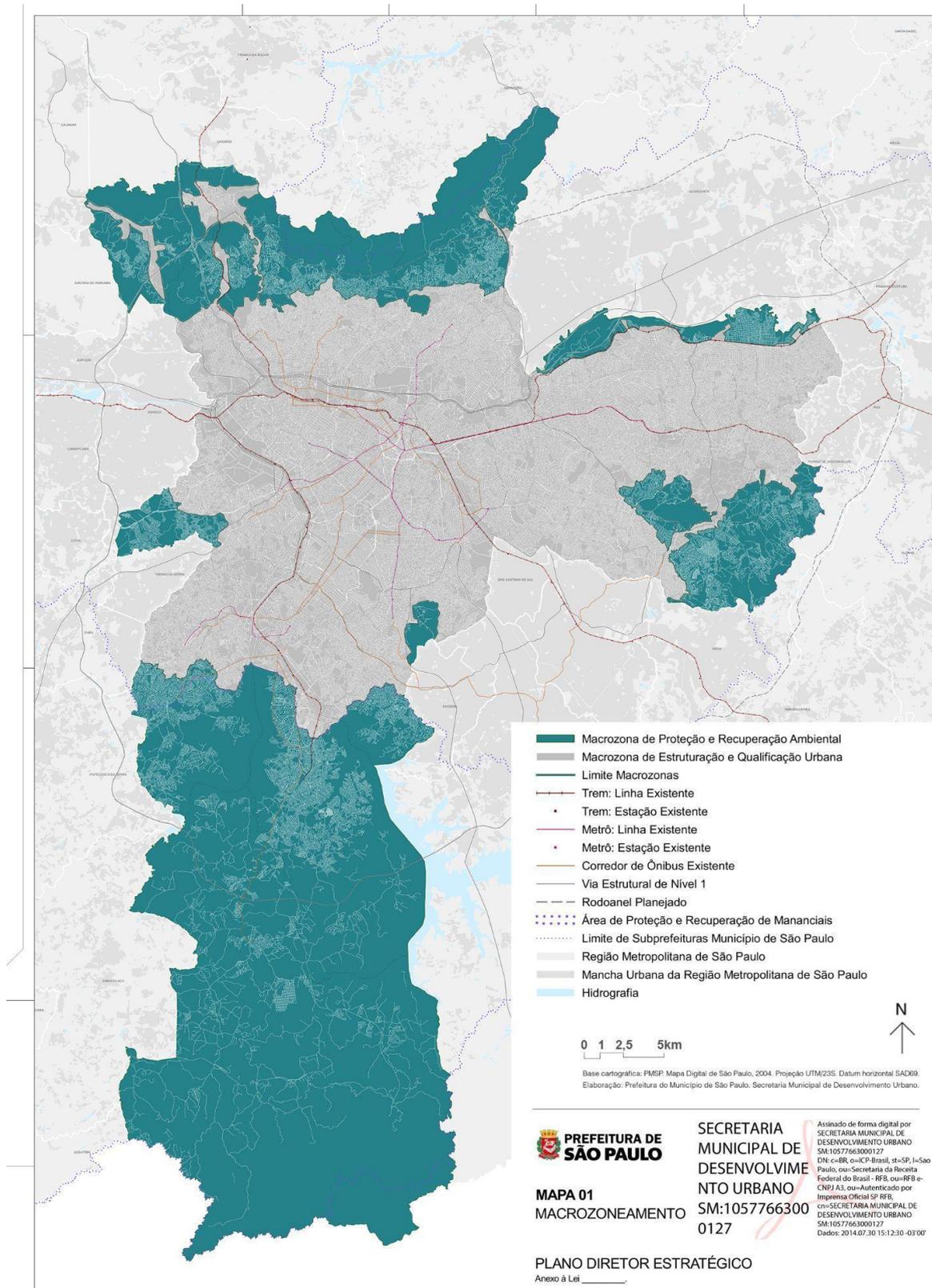
§ 1º A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável localiza-se integralmente na Área de Proteção de Mananciais definida na legislação estadual, abrangendo o território das Áreas de Proteção Ambiental Capivari-Monos e Bororé-Colônia.

§ 2º A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável integra a zona rural, sendo vedado o parcelamento do solo para fins urbanos.

A Macroárea de Controle e Qualificação Urbana Ambiental tem entre seus objetivos “o apoio e incentivo à agricultura urbana e periurbana”. A Macroárea de Conservação Urbana tem por objetivos a proteção da paisagem rural, considerando seu valor ambiental, histórico e cultural; a promoção do desenvolvimento da zona rural com sustentabilidade ambiental, econômica e social; o estímulo à agricultura orgânica; e proteção das terras indígenas, assim como na Macroárea de Preservação dos Ecossistemas Naturais objetiva-se a delimitação de zona rural.

O mapa a seguir apresenta o macrozoneamento elaborado para o Plano Diretor vigente do município de São Paulo.

Mapa 11 - Macrozoneamento de São Paulo



Fonte: Prefeitura municipal de São Paulo (2014)

Como pode ser visto, a zona rural do município de São Paulo abrange diferentes camadas de territórios ambientais sobrepostos, como unidades de conservação, parques ambientais e terras indígenas. A preocupação com a segurança alimentar também ressurgiu e reconecta os habitantes de centros urbanos a fontes primárias de sua subsistência alimentar, reconhecendo a relevância das práticas agrícolas (ALMEIDA, MENCIO, 2022).

O Projeto Ligue os Pontos surge em um contexto de qualificação da zona rural, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do território rural e aprimorar suas relações com o meio urbano a partir dos diversos pontos envolvidos na cadeia da agricultura (LIGUE os pontos, 2018), atuando em três frentes:

- Fortalecimento da Agricultura
- Cadeia de Valor
- Dados e Evidências

A primeira é o “fortalecimento da agricultura”, etapa de implementação “testar com um grupo menor agricultores a efetividade de metodologias de ATER existentes, aplicadas com agricultores em zonas rurais tradicionais.” (Ligue os Pontos, 2018, p.6)

A segunda é a “cadeia de valor” em que buscou estabelecer relações comerciais concretas que estejam associadas aos valores do projeto como “comércio justo, alimentação saudável e impacto socioambiental das escolhas individuais” (Ligue os pontos, 2018, p.20)

A terceira é relacionada a “dados evidências” que configuram um conjunto de cadastramento e cartografias para orientar a aplicação em larga escala das estratégias de “Fortalecimento da Agricultura” e das ativações coordenadas de “Cadeia de Valor” (CARMO, 2021)

O projeto Ligue os Pontos possibilitou diversas atividades, ações e propostas de fortalecimento e consolidação do território da zona rural de São Paulo e é um exemplo de multifuncionalidade do território, visto que abarca além das atividades agrícolas, a gestão ambiental e o desenvolvimento de novas atividades, como o ecoturismo.

Como visto, São Paulo, a maior metrópole e centro financeiro da América Latina, é um caso de significativo comprometimento com o desenvolvimento das áreas rurais. O Plano Diretor vigente retomou as zonas rurais do município e reconheceu seus usos e funções, visto que

abriu espaço para o desenvolvimento sustentável e conciliado com a produção agrícola, espaço de moradia e ecoturismo. “Quando o rural passa a ser entendido a partir da multifuncionalidade, ele começa a ser integrado novamente às dinâmicas municipais” (CARDOSO, p.16, 2017). Entende-se a importância do Plano Diretor de reorganizar as políticas públicas da cidade e implantar diretrizes para uma cidade menos desigual, em que o zoneamento rural e o projeto Ligue os Pontos demonstram maior cuidado com as relações rurais e potencializam a sustentabilidade do município (D’ERRICO, 2020), porém é necessário um comprometimento constante do poder público com o planejamento rural em sintonia com o urbano.

3.5. Síntese

O plano diretor, legislação inovadora prevista no Estatuto da Cidade, foi um importante marco para o ordenamento territorial dos municípios, que buscou uma integração de todo o território sem se articular com os diferentes níveis federativos, visto que a atribuição do perímetro urbano é critério do município, enquanto das áreas rurais é critério da União, conforme legislações do século passado, desatualizadas e de viés dicotômico que atribuem ao rural apenas o seu caráter agrícola. O que podia fazer sentido no momento da sua criação atualmente perde o sentido, pois há uma clara transição de abordagens do campo de estudos rurais que precisa refletir no planejamento territorial. Dessa forma, a legislação que deveria ser para todo o território do município, acaba legislando apenas para a área urbana. Todavia, a manutenção da biodiversidade, da proteção dos recursos naturais e hídricos estão presentes nas áreas rurais e são parte importante da promoção de qualidade e sustentabilidade ao município e habitantes.

Os municípios em análise tiveram diferentes formas de tratamento do espaço rural. Cada um deles se encontra em uma etapa ou forma de planejamento e desenvolvimento rural, mas todos passaram por um processo em comum: o aumento do perímetro urbano e diminuição das áreas rurais, influenciado por um planejamento e instrumentos da política urbana que, junto ao processo de especulação imobiliária, encontra nas áreas mais afastadas da área urbana terras mais baratas para população de baixa renda, assim como também oportunidade de produção de novas formas de moradia como os condomínios e empreendimentos de luxo.

Em Vinhedo há uma clara negligência no tratamento das áreas rurais do município, por um incipiente planejamento rural e uma legislação enfraquecida, que não reconhece as zonas rurais e, sim, apenas os usos rurais, ainda muito relacionados a um viés setorial. Esta legislação precisa ser revista para que haja um reavivamento das áreas rurais e um reconhecimento das suas múltiplas funções e atividades para talvez assim mudar os rumos do município e das transformações rurais que estão acontecendo. Jundiaí, por outro lado, encontra-se um passo à frente ao sair desse estágio de supressão das áreas rurais, buscando formas de planejar o território municipal através do processo de reversão atual do perímetro urbano e preservação do caráter rural do município. Também demarca em seu macrozoneamento áreas de importância ambiental e hídrica, através de um movimento de introdução aos conceitos de multifuncionalidade e pluriatividade. Por sua vez, São Paulo se encontra no mesmo estágio que Jundiaí, com um planejamento rural recente que tem visado um caráter territorial, passando por um reconhecimento das múltiplas funções do território rural.

Os instrumentos de planejamento territorial são fundamentais para articular esses caminhos, especialmente no que se refere à configuração de estruturas institucionais e de governança, capazes de realizar a articulação intersetorial e interescalar nos territórios. Mais do que isso, os instrumentos existentes podem e devem ser repensados, complementados e ampliados para que sejam capazes de atender essa demanda e trazer os territórios rurais para a agenda desses instrumentos (TRAVASSOS, 2022).

4. INOVAÇÕES PARA UM PLANEJAMENTO RURAL DE CARÁTER TERRITORIAL

A interdependência e interação cada vez mais comum entre áreas urbanas e rurais tem levado os municípios a pensar em novas propostas de inovações territoriais. Estas trazem consigo novos questionamentos e uma possível conciliação dos instrumentos da política urbana que estão previstos no Estatuto da Cidade com aplicações em áreas rurais ou áreas de controle da expansão urbana. Isto pode ser visto como uma grande inovação na abordagem territorial do planejamento rural e um grande avanço na utilização de instrumentos antes vistos somente como urbanos.

Travassos (2022) aponta que a ausência de políticas de desenvolvimento territorial acentuou as disparidades e permitiu que áreas rurais fossem omitidas, com incentivo somente para as atividades agrícolas. Nessas áreas - vistas como atrasadas - não se desenvolveu uma organização espacial que minimizasse o distanciamento econômico entre o meio rural e o meio urbano.

Portanto, a elaboração e aplicação de projetos, políticas e instrumentos de forma territorial como possível oportunidade de suprir demandas de planejamento são formas de promover algumas mudanças e inovações. Reorientar os instrumentos existentes e seu arcabouço institucional pode ser uma disputa interessante para os territórios rurais, e disputar todos eles pode ser um caminho importante para o desenvolvimento territorial (TRAVASSOS, 2022).

Diante disso, esse capítulo abordará a utilização de três instrumentos, sendo dois da política urbana: o macrozoneamento como dispositivo de controle da expansão urbana e delimitação das áreas ambientais e rurais, com características e diretrizes específicas; e a Transferência do Direito de Construir (TDC) como ferramenta de contenção da urbanização em patrimônios ambientais e/ou rurais. E o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de contrapartida financeira para habitantes das bordas municipais que tenham um trabalho de proteção da biodiversidade e dos recursos hídricos.

4.1. O Macrozoneamento

O macrozoneamento em muitos estudos aparece como instrumento do planejamento regional, seja para auxiliar na criação de Regiões Metropolitanas ou para o Estado, como o instrumento de Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE),

aplicado em alguns estados, considerando características econômicas, socioculturais e ambientais. Porém, o macrozoneamento também tem grande importância na aplicação em escala municipal, visto que tem o potencial de identificar diferenças territoriais mais amplas e formular e espacializar diretrizes.

Apesar de não ser previsto no Estatuto da Cidade, é citado no Guia de Implementação de Planos Diretores (2002), como importante instrumento de planejamento para o município e

[...] um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana. Define inicialmente grandes áreas de ocupação: zona rural (por exemplo, para produção de alimentos, exploração de minérios, produção de madeira) e a zona urbana (residências, indústrias, comércio e serviços, equipamentos públicos). Dessa maneira, circunscreve-se o perímetro urbano, ou seja, a área em cujo interior valem as regras da política urbana. (BRASIL, 2002, p. 43)

Em áreas rurais, o macrozoneamento tem como finalidade indicar ações públicas que serão realizadas de acordo com a vocação identificada e definida. Nakano pontua importâncias do macrozoneamento rural

No macrozoneamento rural é importante identificar áreas com solos, topografia, acessibilidades e infra-estruturas adequadas para as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal, exploração mineral, usos não agrícolas como, por exemplo, turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, dentre outras. O princípio da democratização do acesso à terra rural deve orientar a demarcação dessas macrozonas. E o princípio da sustentabilidade ambiental deve orientar a classificação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, segundo o estado de conservação dos recursos naturais e sua capacidade de regeneração, nos casos de degradação. Tal princípio deve nortear também a identificação dos locais com maciços vegetais compostos de diversas espécies, em distintos estágios de preservação. (NAKANO, 2004, p. 32)

Da mesma forma que aplicado em escala regional, o macrozoneamento precisa estar em consonância com as condições territoriais do município, e com diretrizes claras que orientarão o desenvolvimento do município enquanto território pluriativo. É a partir dele que é definido o zoneamento que é elaborado mais detalhadamente, e onde se pretende qualificar, conter ou incentivar a ocupação. São as grandes diretrizes do macrozoneamento que orientarão o uso de instrumentos da política urbana.

O macrozoneamento é o instrumento que permite maior profundidade e amplitude de definição de estratégias sobre o meio rural. Para cumprir tal papel, no entanto, é importante que o espaço rural não seja visto como residual do urbano, que é como geralmente é

abordado nos Planos Diretores Municipais. O macrozoneamento não é apenas um fim (produto) mas também um meio (atividade) onde são levantados e analisados dados e informações do território (BARANDIER, DOMINGUES, BEIROZ, 2019)

O macrozoneamento aplicado nos últimos planos diretores dos municípios de Jundiá e São Paulo buscaram legitimar as áreas ambientais e rurais, considerando as suas características sociais, culturais e econômicas, além dos atributos ambientais, o que foi uma grande inovação para o planejamento municipal, visto que trouxe para o centro debates que estavam suprimidos por uma política de expansão urbana e colocou o município como protagonista ao pensar em estratégias de desenvolvimento local, viabilizando intervenções mais consistentes e buscando a integração de políticas, a valorização de ativos ambientais, a indicação de prioridades de ação e a formulação de alternativas sustentáveis de promoção social e econômica de diferentes grupos sociais e comunidades localizadas na área rural.

4.2. A Transferência do Direito de Construir - TDC

A maior parte dos instrumentos de política urbana criados em âmbito federal foram moldados para dinâmicas de projetos urbanos e de mudança de uso ou adensamento construtivo, obtida a partir de realidades metropolitanas ou de áreas centrais (ALMEIDA e MENCIO, 2022).

Um desses instrumentos é a Transferência do Direito de Construir (TDC) previsto no Estatuto da Cidade.

A Transferência do Direito de Construir (TDC) é assim definida:

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

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

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

A TDC constitui-se como instrumento utilizável no caso de perda de potencial construtivo por interesse ambiental, histórico e paisagístico, e seu funcionamento é baseado na possibilidade de realocação do potencial de construção que é negado a um proprietário de imóvel. A TDC não pode existir sem um fim social ou interesse público claramente definido, o que permite, ao Poder Público, autorizar a transferência do potencial construtivo para outra área/lote, seja de modo interlocativo – o mesmo proprietário transfere e utiliza o potencial – ou intersubjetiva, quando o proprietário vende aos terceiros seu direito de construir. Em todos os casos, o Poder Público deve alcançar seus objetivos de preservar o espaço ou patrimônio público (SILVA,2014). O Estatuto da Cidade não especifica sobre a sua utilização, que deve ser definida especificamente no Plano Diretor, dando abertura para novas aplicações. Silva afirma que não há critérios,

O Estatuto das Cidades não traz os critérios da aplicação da TDC para preservação ambiental, histórica e social, creditando tal tarefa aos planos diretores e a legislação pertinente em cada caso; portanto, a simples manifestação da TDC não permite sua aplicação imediata, necessitando que o plano diretor defina em quais casos o exercício da TDC é possível. Assim, volta a ser importante a composição do zoneamento ambiental não apenas relacionada a especialidade das Áreas de Preservação e seu tratamento, mas sobretudo pelo potencial que tais áreas representam para a regulação da densidade demográfica e ocupação construtiva nas cidades; esse aspecto precisa ser compreendido como estratégico na aplicação do instrumento, sob pena de sua utilização equivocada (2014, p.6)

Pode-se considerar que a TDC é aplicável ao imóvel independentemente da sua localização. Se é uma localização rural com tendência de urbanização, pode ser interessante preservar a área de atributos ambientais e/ou de turismo histórico e permitir que o proprietário exerça o direito de construir em outra localidade (ALMEIDA e MENCIO, 2022).

Este é um instrumento que poderia ser aplicado, por exemplo, no município de Vinhedo- a partir de um estudo de viabilidade - na propriedade Fazenda Cachoeira, patrimônio histórico e ambiental de remanescente vegetal do município, que tem sofrido com a pressão urbana, política e econômica que atuam pela conversão desta área em área urbana.

Assim, os limites da aplicação da TDC à preservação ambiental, de modo efetivo, estão associados ao próprio debate sobre a aplicação dos demais instrumentos do plano diretor e do código de meio ambiente de modo articulados, não apenas como política

compensatória mas, sobretudo, como uma forma de garantir a função ambiental dessas áreas, sem comprometer o erário público e, principalmente, aproximar tais zonas do uso e do contato com a população (SILVA, 2014).

4.3. O Pagamento por Serviços Ambientais - PSA

A Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA), Lei Federal nº 14.119/2021, é uma ferramenta de remuneração financeira aos produtores rurais, comunidades tradicionais e povos indígenas com o objetivo de estimular a manutenção, recuperação e melhoria dos ecossistemas, restaurando a vegetação e reduzindo o desmatamento. O pagamento pelos serviços ambientais pode trazer à racionalidade de curto prazo usualmente adotada nas ações humanas - a racionalidade de longo prazo mais desejável nas questões ambientais (FEARNSIDE, 1997 *apud* SERPE, 2015, p. 6). É uma forma de contribuir para o aumento da restauração, pois pode funcionar como um grande incentivo, garantindo uma fonte de renda imediata para investimentos que, às vezes, podem ser de longo prazo. Também é um incentivo à adequação ambiental e produtiva de propriedades rurais (WRI, 2021), que pode ter relação com a preservação e melhoria dos recursos hídricos, conservação da vegetação nativa e da biodiversidade.

A Lei Federal 14.119/2021 prevê que o pagamento pode ser realizado em diversas modalidades: o pagamento direto, a provisão de melhorias sociais às comunidades rurais ou urbanas, a Cota Ambiental Rural e a comercialização de títulos verdes. A PNPSA considera que as ações para manutenção e recuperação ou melhoria podem ser realizadas em áreas cobertas com vegetação nativa e/ou passíveis de restauração de ecossistemas, em unidades de conservação de proteção integral, áreas silvestres de uso sustentável, unidades de conservação, terras quilombolas e indígenas e áreas de exclusão de conservação de pesca.

O Pagamento por Serviços Ambientais, tem por objetivo transferir parte dos benefícios que a conservação da floresta gera para os usuários de serviços aos proprietários, de forma que a conservação ambiental se torna algo rentável (PAGIOLA, GLEHN E TAFARELLO, 2013)

O município de São Paulo prevê o instrumento em seu Plano Diretor (Lei 16.050/2014), no capítulo III, sobre Instrumentos da Política Urbana e Gestão Ambiental a aplicação de Pagamento por Serviços Ambientais, onde está previsto que

Os pagamentos por serviços ambientais deverão ser implantados através de programas definidos pela SVMA, entre os quais, os que contemplem:

I - remuneração de atividades humanas de manutenção, restabelecimento e recuperação dos ecossistemas provedores de serviços ambientais;

II - remuneração dos proprietários ou possuidores, de áreas com ecossistemas provedores de serviços ambientais, mediante prévia valoração destes serviços;

III - o disposto no art. 36 da Lei Municipal nº 14.933, de 5 de junho de 2009, ou que vier a lhe suceder;

IV - outros programas instituídos pelo Poder Executivo em consonância com as disposições desta lei e da legislação estadual ou federal pertinente.

§ 1º Os critérios de valoração a que se refere o inciso II deste artigo serão definidos em regramento próprio, a ser editado por SVMA.

§ 2º A participação do receptor das vantagens relativas aos programas de pagamentos por serviços ambientais será voluntária.

art. 160 A SVMA fica autorizada, através do Fundo Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - FEMA, sempre que julgar conveniente e oportuno, a proceder chamada a proprietários ou detentores de posse mansa e pacífica de imóvel interessados em participar de programas de pagamentos por serviços ambientais.

Para a efetividade da proposta, é previsto no artigo 285 do PDE a elaboração do Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais, cujo objetivo é fornecer diretrizes, previsão de recursos e cronograma, devendo o mesmo ser submetido à aprovação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES (SEPE e PEREIRA, 2015)

Porém, somente em 2022 foi aprovado o orçamento do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) para o pagamento, que está apto para pessoas físicas e jurídicas que sejam proprietárias ou tenham a posse mansa e pacífica de imóvel em área de recuperação de mananciais no município. A prefeitura de São Paulo afirma que o público-alvo nesse primeiro momento são os produtores localizados na Zona Sul e cadastrados no Projeto Ligue os Pontos, que estão transicionando para a agricultura orgânica e de base agroecológica.

Na modalidade de serviços de provisão, as áreas de agricultura orgânica e as áreas de agricultura tradicional em fase de conversão localizadas na zona sul também se

configuram como importantes áreas prestadoras de serviços ambientais, tendo sido priorizadas no novo PDE para receber programas de PSA que venham a ser desenvolvidos pela Prefeitura de São Paulo.

4.4. Síntese

Os instrumentos apresentados são possíveis oportunidades de suprir demandas de planejamento, promovendo mudanças e inovações. A reorientação dos instrumentos existentes e seu arcabouço institucional pode ser uma disputa interessante para os territórios rurais e disputá-los pode ser interessante para o desenvolvimento territorial (TRAVASSOS, 2022).

Ao compreender que instrumentos da política urbana também são passíveis de aplicação em áreas rurais e/ou de contenção urbana, propõe-se de fato um planejamento que vislumbre além da setorialidade e da dicotomia urbano-rural e, dessa forma, criam-se novas alternativas de desenvolvimento. Essa é uma possível inovação, como também uma disputa de perspectivas que pode ser polêmica, já que a abordagem de planejamento rural vigente insiste em uma visão setorial das políticas agrícolas e de *continuum* urbano, ou seja, áreas passíveis de urbanização. Dessa forma, disputar esses instrumentos e estabelecer critérios para a sua aplicação que contribua para um desenvolvimento territorial é uma forma de superar essa dicotomia e alçar de fato uma transição de paradigmas para uma nova ruralidade de base territorial.

A institucionalização da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais também é um grande avanço para o planejamento territorial, visto que busca a preservação das áreas ambientais compatibilizando com ações produtivas de agricultura de base sustentável.

Diante disso, é possível refletir sobre as possíveis inovações que estão sendo pensadas e discutidas e sobre a necessidade de uma governança para ordenar as demandas territoriais. Os instrumentos de planejamento territorial são fundamentais para articular esses caminhos, especialmente no que se refere à configuração de estruturas institucionais e de governança, capazes de realizar a articulação intersetorial e interescalar nos territórios. Mais do que isso, os instrumentos existentes podem e devem ser repensados, complementados e ampliados para que sejam capazes de atender essa demanda e trazer os territórios rurais para a agenda desses instrumentos (TRAVASSOS, 2022). Torna cada vez mais necessário uma clareza de definições sobre as áreas rurais para que seja possível refletir sobre novos instrumentos,

políticas e projetos de planejamento que contemplem o município enquanto território além do urbano, com narrativas de desenvolvimento territorial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prevalece no ambiente institucional uma ideia de rural e urbano como espaços independentes, por vezes antagônicos, e com instrumentos específicos e setoriais, porém o meio rural tem passado por transformações, com as quais o caráter meramente agrícola e isolado que lhe foi destinado até o final do século XX não mais o define. Dessa forma, analisar casos da macrometrópole e entender como estes municípios estão equacionando questões postas pelas recentes transformações rurais se torna essencial para pensar proposições para o futuro. Em um mundo marcado por intensificação de fluxos de pessoas, mercadorias e informações, não faz mais sentido imaginar que existem áreas rurais que não dependem dos centros urbanos, ou o contrário, áreas urbanas que não precisem de mercadorias e de serviços ecossistêmicos que são prestados pelas áreas rurais.

O tratamento das áreas rurais nos municípios analisados tem passado por diferentes estágios e formas de planejamento com as transformações rurais em curso. Por meio da análise dos casos de Vinhedo, Jundiaí e São Paulo nota-se as diferenças e similaridades existentes nos municípios, relacionadas à forma que lidam com o rural e o urbano. E todos passaram por um processo de desenvolvimento com privilégio do urbano e com pressão sobre (às vezes mesmo supressão das) áreas rurais.

Em Vinhedo existe um processo intenso de condominialização que desconsidera as áreas rurais até mesmo em seu caráter mais arcaico de abordagem setorial com função exclusiva de produção agropecuária. O crescimento da cidade modificou as áreas rurais e abriu espaço para uma tendência de valorização imobiliária nas áreas mais afastadas do centro, por meio de loteamentos residenciais. Os principais atores e atividades do município encontram-se na área urbana e a tendência é cada vez mais, de uma diminuição das áreas rurais e da função de produção agrícola. Não só há um privilégio de uma das funções – a moradia, nesse caso para populações que não são originárias do município – mas trata-se, talvez predominantemente, de um tipo de moradia que altera a paisagem com prejuízo das amenidades naturais. Jundiaí passou por processo parecido, de desvalorização das áreas rurais e aumento intensivo da produção e valorização imobiliária, com a demarcação do perímetro urbano cada vez mais extensa. Os pequenos produtores, força social importante, perdem espaço e encontram dificuldades de permanecer no campo sem subsídios governamentais. Mas há, no planejamento municipal, esforços em desenvolver programas para estes agricultores e em valorizar outras funções do rural, como a conservação e a manutenção de

certas tradições, associando território e funções econômicas e mesmo culturais mais diversificadas. Em São Paulo, o maior centro urbano do país, que passou por um longo processo de industrialização e valorização do espaço urbano, também negligenciou suas áreas rurais. Os atores rurais, um pouco mais diversificados, disputam o territorial rural do município. De forma ambígua e contraditória nos anos recentes o município voltou a reconhecer a existência de uma zona rural, que havia sido extinta nas normatizações anteriores, e desenvolve programas que tentam ativar outras funções que não a da mera expansão da mancha urbana. Como visto, todos partem de um processo de transformação das áreas rurais por meio da expansão urbana e da valorização do preço da terra e mudanças de atividade de uso.

O principal instrumento utilizado pelo poder público é o Plano Diretor, previsto no Estatuto da Cidade, uma ferramenta de planejamento que pouco aborda a importância da interdependência de áreas rurais e urbanas, apontando caminhos apenas para o planejamento urbano. A própria formulação do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor representam uma inovação para aprimorar os estudos e planejamento, porém ainda coexistem e permanecem as estratégias setoriais arcaicas e que não cumprem a função do planejamento rural baseado na perspectiva territorial da nova ruralidade.

O Plano Diretor tem dificuldade em lidar com áreas rurais e seu desenvolvimento, visto que há inconsistências na articulação interescalar de planejamento, em que o rural pela tradição da sua função de produção agrícola é esfera de regulação da União, e o perímetro urbano é competência do próprio município. Todavia, com a atual transição de paradigmas, a nova ruralidade e o caráter territorial evidenciam novas formas de planejar, que ganham força, ao mesmo tempo que coexistem com a visão agrícola setorial ou de continuum urbano, sendo também disputados por atores interessados no desenvolvimento rural. Os municípios analisados permitem vislumbrar qual é o caminho que tem sido traçado na prática cotidiana do planejamento das áreas rurais nos municípios.

Vinhedo é o caso mais emblemático de desvalorização do meio rural entre os três municípios estudados, visto que perdeu sua multifuncionalidade com o passar do tempo e não tem se preocupado com essa problemática. O aumento da população gerou um aumento de uso do solo para fins de habitação e problemas no abastecimento hídrico. Terras antes classificadas como áreas rurais foram convertidas em urbanas, perdendo sua função agrícola ou de conservação ambiental. O Plano Diretor não faz qualquer menção a zonas rurais, apenas a algumas funções que não foram postas em prática, como a própria agricultura e o turismo rural. O rural é visto como zona de expansão do urbano. Jundiaí, que teve um

processo de aumento do perímetro urbano durante mais de três décadas, agora busca reviver o seu caráter rural, diversificando suas funções e atividades, por meio da nova legislação vigente que reconheceu o território rural e sua importância, o que foi delimitado pelo macrozoneamento, ferramenta importante para o planejamento em escala municipal. O mesmo aconteceu anteriormente no município de São Paulo, que reavivou as suas áreas rurais, por meio de uma legislação que em sua criação trouxe a concepção da multifuncionalidade do meio rural, reconhecendo diversos usos e atividades.

Os planos diretores como ferramenta de ordenamento territorial tem sido um instrumento disputado pelos atores interessados no desenvolvimento rural (TRAVASSOS. 2022). Existem alguns limites na sua aplicação e, para que haja um enfoque territorial no planejamento das áreas rurais, é importante que haja um arcabouço institucional mais fortalecido e que entenda as interrelações entre rural e urbano.

Há outros instrumentos disponíveis para orientar o território, mas que também não têm sido suficientemente aproveitados. Alguns poderiam ser usados de forma mais criativa, como o caso da Transferência do Direito de Construir, um instrumento da política urbana que, embora com problemas, pode ser aplicado em áreas rurais ou de contenção urbana. É também o caso das iniciativas de Pagamento por Serviços Ambientais que, apesar da dificuldade de aplicação por conta da indisponibilidade de recursos ou por dificuldades de operacionalização junto a pequenos proprietários, é um instrumento que pode trazer bons resultados para a preservação ambiental nas bordas dos municípios e também para a produção agrícola por meio do uso sustentável. Portanto, é necessária uma articulação entre instrumentos urbanos e ambientais para dar conta da transição de paradigmas rurais que os municípios estão vivendo.

O planejamento territorial necessita da integração de atores e forças sociais, de novas legislações e de uma arquitetura institucional robusta, capaz de articular instrumentos para a elaboração de políticas públicas, planos e projetos de caráter territorial. É necessário acelerar o caminho e a transição de paradigmas rurais para uma nova leitura desses espaços e isso só será possível com a inserção de novas políticas e legislações que contribuam com o planejamento territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Texto para discussão nº 702, IPEA, Rio de Janeiro, 2000.

ABRAMOVAY, Ricardo. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de; MENCIO, Mariana. Contexto e perspectivas da articulação do planejamento das áreas urbanas e rurais a partir do Estatuto da Cidade, 2022.

Bacelar, I; Furtado F. Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir como instrumentos complementares na gestão do uso do solo urbano. 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. PLURIS, Maceió, 2016

BALDUSCO, Lacir Ferreira; Júnior, José Geraldo Simões. Entre metrópoles: Aglomerado Urbano de Jundiá. Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades, local, n.08, v. 02, p. 119-137, 2014.

BERDEGUÉ, Julio A.; FAVARETO, Arilson. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, n. 32. Santiago de Chile. FAO. 18 p. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, 2019.

BITOUN, Jan et al. Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros, in Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas/Carlos Miranda (Organizador da Série). Brasília. IICA, (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22), 2017.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra.; ARAÚJO, Tânia Bacelar. As ruralidades brasileiras e os desafios para o planejamento urbano e regional. XVI ENANPUR, espaço, planejamento e insurgências. Anais eletrônicos, sessões temáticas. Desenvolvimento territorial, inovação e redes regionais. Belo Horizonte, 2015.

BONDUKI, Nabil. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. São Paulo, Estudos Avançados v.25 (71), p. 23-26, Abr 2011.

BRASIL. (2001). Estatuto da Cidade: Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. (Série fontes de referência. Legislação; n. 49).

BRASIL. Código Tributário Nacional, lei n 5172/66. Brasília, 1966.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília,DF, 1988

BRASIL. Decreto lei n. 311/38. Brasília, DF, 1938

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE - Guia para implementação pelos municípios e cidades. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Estatuto da Cidade, Lei federal n 10257/01, Brasília, DF, 2001

BRASIL. Estatuto da Terra, lei n 4504/64. Brasília, DF, 1964.

BRASIL. Plano diretor participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadão. Ministério das Cidades, Brasília, DF, 2004

BRASIL. Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, lei federal nº 14.119/21. Brasília, DF, 2021.

CALHEIROS, Dimas Ozanam. Arranjo produtivo local: oportunidades e desafios para a implantação da cadeia produtiva da viticultura na região Jundiaí. Revista da Micro e Pequena Empresa, v4, n.1, Campo Limpo Paulista, p.127-142, 2010.

CARDOSO, Renan Telles; EMPINOTTI, Vanessa; TRAVASSOS, Luciana. O ressurgimento da zona rural no município de São Paulo. Anais XVII ENAMPUR, SESSÃO TEMÁTICA 4: MEIO AMBIENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2017.

CARGNIN, Antonio Paulo. A dimensão territorial do planejamento: escalas, atores e metodologias. IN: Três Décadas de Planejamento em Áreas Rurais: Balanços e Perspectivas. DEPONTI, Cidonea Machado (Org.); FREITAS, Tanise Dias (Org.), FAVARETO, Arilson (Org.). Santa Cruz do Sul, Porto Alegre, São Bernardo. Pedro & João Editores, 2021, p.79-98.

CARMO, Vinicius Oliveira do. Desenvolvimento urbano: estudo de caso do programa ligue os pontos. 2021. Dissertação (mestrado), Programa de Mestrado Acadêmico em Cidades Inteligentes e Sustentáveis - PPGCIS, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2021.

CARNEIRO, Maria José. Rural como categoria de pensamento. Ruris volume 2, número 1 março de 2008.

COLAGROSSI, Daniela; BERNARDINI, Sidney Piochi. Fissuras, Insurgências e Rupturas no Planejamento Urbano, Qual o Caminho para uma cidade com mais justiça social. XXIII CONGRESSO XXXVIII ENCONTRO ARQUISUR, A Produção da Cidade Contemporânea no Cone Sul: Desafios e Perspectivas da Arquitetura e do Urbanismo, Escola de Arquitetura da UFMG, Belo Horizonte, vol. 1, 2019.

COLOGRASSI, Daniela. Fissuras, insurgências e rupturas no planejamento urbano: disputa pela zona rural no desenvolvimento do Plano Diretor de Jundiaí - SP (2013-2016). 2018. Dissertação (mestrado), Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Campinas, Campinas, 2022.

D'ERRICO, Lorea Durana. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (lei 16.050/2014): instrumentos indutores do desenvolvimento urbano sustentável e o "Ligue os Pontos". Dissertação (mestrado), Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021.

EMPINOTTI, Vanessa Lucena; FAVARETO, Arilson. As relações rural-urbanas a partir de uma perspectiva territorial: ainda um longo caminho pela frente. IN: Três Décadas de Planejamento em Áreas Rurais: Balanços e Perspectivas. DEPONTI, Cidonea Machado (Org.); FREITAS, Tanise Dias (Org.), FAVARETO, Arilson (Org.). Santa Cruz do Sul, Porto Alegre, São Bernardo. Pedro & João Editores, 2021, p.57-78.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 56.635 de 1 de janeiro de 2011

FAVARETO, Arilson. O planejamento do desenvolvimento rural nos municípios. Texto publicado em: IPPLAN. (Org.). Desenvolvimento rural - desafios do planejamento econômico e ambiental. 1ª ed. São Carlos: Ed. Cubo, 2014, v. 1, p. 74-87.

FAVARETO, Arilson; EMPINOTTI, Vanessa. Notas sobre os desafios do planejamento rural frente às transformações do início do século XXI. IN: Três Décadas de Planejamento em Áreas Rurais: Balanços e Perspectivas. DEPONTI, Cidonea Machado (Org.); FREITAS, Tanise Dias (Org.), FAVARETO, Arilson (Org.). Santa Cruz do Sul, Porto Alegre, São Bernardo. Pedro & João Editores, 2021, p.31-55.

FREITAS, Eleusina L. H. de; BUENO, Laura de Melo. Processos Participativos para Elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2018 maio/ago., 10(2), 304-321 Campinas.

FUNDAÇÃO MATA ATLÂNTICA (ano) FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. Aplicativo Aqui Tem Mata. Disponível em <https://aquitemmata.org.br>. Acesso em março de 2022

GALVÃO, Roberta Fontan Pereira. O Rural na Urbanização Paulista em Contexto Macrometropolitano. 2017. Tese (doutorado), Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GONÇALVES JUNIOR, Francisco de Assis. Paisagem e sustentabilidade urbana: o papel dos loteamentos fechados e condomínios horizontais em Vinhedo - SP. 2015. Tese (doutorado), Programa de Pós Graduação em Geografia Física do Departamento de Filosofia, Letras e Ciências Humanas na Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

IBGE. Censo Agropecuário de 2006, Rio de Janeiro, 2006.

IBGE. Censo Agropecuário de 2017. Rio de Janeiro, 2017.

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

IBGE. IBGE Cidades, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em março de 2022.

IBGE. Malha de municípios. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>>. Acesso em abril de 2022.

JUNDIAÍ, Prefeitura municipal de. Lei 7857/12. Revoga a Lei complementar 415/04 e institui o Plano Diretor Estratégico de Jundiaí. 2012.

JUNDIAÍ, Prefeitura municipal de. Lei 8683/16. Institui o Plano Diretor Participativo de Jundiaí, 2016.

JUNDIAÍ, Prefeitura municipal de. Lei complementar 415/04. Institui o Plano Diretor de Jundiaí. 2004.

KAGEYAMA, Angela. Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008

KHERLAKIAN, Philip; FUINI, Lucas Labigalini. A Territorialização dos Loteamentos Fechados no Município de Vinhedo/SP e Suas Implicações. UFMS Campus Pantanal. Curso de Geografia/Mestrado em Estudos Fronteiriços Revista GeoPantanal.Grupo de Pesquisa Pantanal Vivo. Corumbá/MS. Jan/Jun.2013

LEME, Maria Cristina da Silva. Urbanismo - a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional. In: BRESCIANI, Maria Stella (org.). Palabras da cidade, Porto Alegre: Ed. Universidade, 2001, p.77-93.

MARQUES, Juliano Ricardo. Jundiaí, um impasse regional - o papel do município de Jundiaí entre duas regiões metropolitanas: Campinas e São Paulo. Dissertação (mestrado), Programa de Pós Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. O conceito de espaço rural em questão. Terra Livre, São Paulo, ano 18, n. 19, jul./dez. 2015, p. 95-112.

MATTOS, Eliana Corrêa Aguirre de. Dinâmica espaço-tempo do uso e ocupação das terras na região de entorno à área urbana de Jundiaí/SP: implicações futuras na Reserva Biológica da Serra do Japi. Dissertação (mestrado), Programa de Pós Graduação em Geografia no Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2006.

MENCIO, Mariana. “Interfaces entre Zona Rural e Urbana e o Exercício de Competência Municipal no âmbito da Disciplina do Uso e Ocupação do Solo Urbano” publicado no Boletim de Direito Municipal da Editora NDJ, no 7, Ano XXIX, Julho de 2013.

MESQUITA, Amanda P. de; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento do território rural no Brasil. Revista Geográfica de América Central, 1(58), p. 331-355, 2017.

metrópoles. v. 9, n. 11, novembro 2014 Análises e Indicadores do Agronegócio.

MIKETEN, Simone. Agricultura e Conservação Ambiental: O Caso da APA Bororé-Colônia do município de São Paulo, 2013, Dissertação (mestrado) - Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MORO, Carolina. Áreas rurais no município de São Paulo: oportunidades e desafios da gestão socioambiental do espaço urbano, Anais do XIII Congresso Mundial de Direito Agrário p. 603-618, 2014

NAKANO, Anderson Kazuo. O plano diretor e as zonas rurais. In: BARRETO, Alberto G. O. et, al. O planejamento do município e o território rural. SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.), São Paulo, Instituto Pólis, 2004. p. 25-36.

NORONHA, Elias Oliveira. O espaço periurbano no município de Jundiaí - SP: características e tendências atuais. Revista Formação, n.15, v. 1, 2008.

OLIVEIRA, Carolina Ribeiro de. O rural nos planos diretores pós-estatuto da cidade: o caso do Rio Grande do Sul. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PAGIOLA, Stefano; VON GLEHN, Helena Carracosa; TAFFARELLO Denise. Pagamentos por serviços ambientais. IN: Experiências de Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil. PAGIOLA, Stefano (Org.), VON GLEHN (Org.), Helena Carracosa (Org.); TAFFARELLO Denise (Org.). São Paulo, 2013, p. 17-27

PAIXÃO, Rodrigo. Vinhedo: das aldeias indígenas aos condomínios fechados. Vinhedo, Editora Horizonte, 2018.

PIRES, André. De Rocinha aos Enclaves. Figurações do Rural em Vinhedo/SP. Tese (Doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2004.

PORTES, Bruno. Territórios de Interface Urbano-Rural na Macrometrópole Paulista: Discutindo abordagens teóricas para tipologias territoriais, Universidade de São Paulo, Fórum de Governança Ambiental da Macrometrópole Paulista, São Paulo, 2019

PRADELLA, Décio Luiz Pinheiro. Expansão Urbana Sobre Área de Proteção Ambiental: Estudo sobre a Influência da Legislação Urbanística na Produção do Espaço Urbano em Jundiaí/SP. 2018. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2018.

RAMOS, Soraia de Fátima. Agricultura Urbana e o Novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: promoção à sustentabilidade ambiental e à saúde nas metrópoles. v. 9, n.11, 2014.

RENTING, Henk; MARSDEN, Terry; BANKS, Jo. Compreendendo as redes alimentares alternativas: o papel de cadeias curtas de abastecimento de alimentos no desenvolvimento rural, p.27-51. IN: Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas. SCHNEIDER, Sérgio. GAZOLLA Márcio (orgs.). p. 27-51. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Editora UFRGS, 2017.

RODRIGUES, Vera L. G. S. Vinhedo: Espaço Rural e Ruralidade. Bioikos, Campinas, 19(1/2), p. 55-60, Jan/Dez, 2005.

SÃO PAULO, Lei 13430/2002, de 13 de setembro de 2002. Institui o plano diretor estratégico do município de São Paulo.

São Paulo, Prefeitura de. A Prefeitura anuncia o PSA – Programa de Pagamento por Prestação de Serviços Ambientais da Cidade de São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/noticias/index.php?p=326111. Acesso em abril de 2022

SÃO PAULO, Lei 16050/2014, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo e revoga a lei no 13430/2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: ALBERTO G. O. et, al. O planejamento do município e o território rural. SANTORO, Paula; Pinheiro, Edie (Org.). São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p. 41-52

SCHNEIDER, Sérgio. GAZOLLA, Márcio. Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Editora UFRGS, 2017.

SCHNEIDER, Sérgio. Reflexões sobre diversidade e diversificação: agricultura, formas familiares e desenvolvimento rural. *Ruris*, volume 4, número 1, março de 2010.

SEADE (2015) FUNDAÇÃO SEADE. informações dos municípios paulistas. 2016. Disponível em <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>. Acesso em: março de 2022.

SEPE, Patrícia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara. O conceito de Serviços Ambientais e o Novo Plano Diretor de São Paulo: Uma nova abordagem para a gestão ambiental urbana? P. 2 Anais da Sessão Temática da XVI Enanpur de Belo Horizonte-Sessão Temática 4- Natureza, reprodução social e bens comuns, 2015.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. Preservação e Instrumentos Urbanísticos: os avanços e limites da Transferência de Potencial Construtivo em Natal-RN. III Seminário Nacional sobre tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, UFPA, Belém, 2014

SILVA, José Graziano da. O novo rural brasileiro, Editora UNICAMP, Campinas, 1999.

SOROKIN, P.; ZIMMERMAN, C. e GALPIN, C. “Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano”. In: MARTINS, J. S. (org.). Introdução crítica à sociologia rural. São Paulo: Hucitec, 1986.

SOUZA, Osmar Tomaz; BAGOLIN, Izete Pengo; CORONA, Hieda Maria Pagliosa. A publicização do campo: políticas agrícolas e de desenvolvimento frente às múltiplas funções

TRAVASSOS, Luciana et. al. O rural metropolitano no planejamento territorial: o caso do Sistema Produtor Alto Tietê. IN: Três Décadas de Planejamento em Áreas Rurais: Balanços e Perspectivas. DEPONTI, Cidonea Machado (Org.); FREITAS, Tanise Dias (Org.), FAVARETO, Arilson (Org.). Santa Cruz do Sul, Porto Alegre, São Bernardo. Pedro & João Editores, 2021, p.183-225.

TRAVASSOS, Luciana. Instrumentos de planejamento territorial e desenvolvimento rural no Brasil: desafios para uma aproximação necessária. IN:Desenvolvimento Territorial, Sistemas Agroalimentares e Agricultura Familiar. PERAFÁN, Mireya E. Valencia; SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Z.; CANAVESI, Flaviane de C.; ÁVILA, Mario Lucio de (Orgs.). São Leopoldo, Oikos Editoa , 2022, p.42-69.

VEIGA, José Eli ET AL. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Série Textos Para Discussão, NEAD, v. 1, 2001, p. 1-82, 2001.

VEIGA, José Eli. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR* v. 3, n. 1, p. 123-149, jan-abr/2007.

VINHEDO, Prefeitura municipal de. Lei complementar nº 66/07. Institui o Plano Diretor Participativo de Vinhedo, 2007

VINHEDO, Prefeitura Municipal. Lei nº 1210/84. Dispõe sobre o Plano diretor físico e territorial do município de Vinhedo, 1984.

VINHEDO, Prefeitura Municipal. Lei Ordinária nº 785/77. Dispõe sobre o zoneamento físico do município de Vinhedo, 1977.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; FAVARETO, Arilson. A Singularidade do Rural Brasileiro: implicações para tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. Relatório final do projeto “Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil”. Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola – IICA. Brasília, Fevereiro/2013.

WRI. Como funciona o pagamento por serviços ambientais a quem protege e restaura florestas,2021. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/florestas/como-funciona-o-pagamento-por-servicos-ambientais-quem-protege-e-restaura-florestas>. Acesso em março de 2022.

ZECHINATTO, Carolina Leardine. Interações espaciais na região metropolitana de Campinas: mobilidade e migração em Valinhos e Vinhedo, 2011

ZUQUIM, Maria de Lourdes, p. 2. O lugar do rural nos planos diretores municipais. Anais. São Carlos: STT/CETEPE/EESC/USP, 2008