



O ressurgimento da zona rural no município de São Paulo

The Rural Zone rebirth in São Paulo Municipality

*Renan Telles Cardoso, Universidade Federal do ABC,
renan.tcardoso@gmail.com.*

*Vanessa Lucena Empinotti, Universidade Federal do ABC,
v.empinotti@ufabc.edu.br.*

*Luciana Travassos, Universidade Federal do ABC,
luciana.travassos@ufabc.edu.br.*

Resumo

Este artigo se propõe a analisar e discutir os processos que levaram a reconstituição da zona rural no município de São Paulo. Para isso serão analisados os dois planos diretores do município, o de 2002, que a retirou, e o de 2014, que a criou. Para entender como o processo ocorreu foram entrevistados técnicos e atores sociais que formularam as demandas pela reconstituição da zona rural e participaram da elaboração dos documentos oficiais. A análise dos dados indicou como o espaço rural se tornou parte da estratégia dos gestores em controlar a expansão do processo de urbanização quando este foi reconhecido não apenas como o local de produção de alimentos, mas como também de preservação da natureza e de outras atividades econômicas de baixo impacto ambiental. Tal mudança foi requerida inicialmente por agricultores paulistanos que, com a inexistência da zona rural no município, não conseguiam ser reconhecidos pelas políticas públicas de incentivo à produção promovidas pelo governo federal uma vez que eles estavam localizados fora das zonas rurais. Tal dinâmica indica a importância de criar estratégias de uso do solo no município que reconheçam tanto o repertório legal do rural, quanto do urbano e ambiental. A relação entre o rural e o urbano também se constitui pelo diálogo de políticas pensadas para o município. Por fim, é necessário aprofundar o entendimento sobre as dinâmicas entre o rural e o urbano que ocorrem em municípios de regiões metropolitanas a fim de embasar propostas que respondam aos desafios contemporâneos.

Palavras Chave: zona rural, uso do solo, São Paulo, instrumentos de gestão ambiental, áreas periurbanas.

Abstract

The goal of this article is to analyze and to discuss the processes that led the return of rural zone in São Paulo municipality. We considered the last two Municipality Directory Plans which disregard and reintroduced the rural zones in São Paulo in 2002 and 2014. In order to understand how the processes took place, we interviewed technicians and social actors involved in articulating the demand for the rural areas comeback and in elaborating the official plans. The analyses indicated that the rural zones became part of the state agencies strategy to contain the spread of urbanization processes once the rural was understood as a place where you can combine different economic activities such as farming, tourism and at the same to promote environmental conservation. Such shift was pushed by paulistanos farmers who were not able to get access to credit programs support by the federal government since they were not located in rural zones. Such dynamics indicated the need in creating land use tools that considers rural, urban and environmental legal apparatus. The interaction between rural and urban areas also takes place through municipal legal tools. Finally, it is key to better understand the

dynamics taking place between rural and urban areas in metropolitan regions in order to support future planning tools.

Keywords/Palabras Clave: rural zone, land use, São Paulo, environmental management tools, periurban areas.

INTRODUÇÃO

Pela primeira vez na história da humanidade, as cidades passaram a abrigar mais pessoas do que o campo, fato que se intensificou principalmente a partir da segunda metade do Século XX (Carvalho, 2015). No Brasil, por exemplo, a população urbana brasileira saltou de 40% (1950) para 80% (2010), isso em um período de apenas 60 anos, segundo dados do IBGE (Carvalho, 2015). Neste contexto, o urbano se tornou sinônimo de cidade. Um exemplo disso é que na esfera da administração pública brasileira é estabelecido que a cidade é o local onde existe urbanização e, por consequência disto, para alguns autores, o conceito de rural vem então a ser tudo aquilo que não é cidade (Carneiro, 2008 e Miketen, 2013). Tal conceituação influencia como o território será planejado, afinal, hoje o processo de ordenamento e o uso e ocupação da terra são atribuições dos municípios brasileiros, que, por meio de uma Lei de Perímetro Urbano ou do Plano Diretor, delimitam as áreas urbanas e conseqüentemente as áreas rurais. Entretanto, neste processo, podem ocorrer incoerências, por vezes, áreas com características rurais são demarcadas como urbanas, para, por exemplo, ser possível passar por uma valorização do preço da terra. (Abramovay, 2000 e Miketen, 2013). Sendo assim, o que vem realmente a ser rural e o que vem a ser urbano?

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

No Brasil, os grandes municípios ainda apresentam incoerências quanto à existência ou não de zonas rurais. Como o caso do Rio de Janeiro, que é o segundo mais populoso município brasileiro, e segundo seu Plano Diretor de 2011 não possui zona rural em seu perímetro (LC nº 111/11). Já Salvador, o terceiro mais populoso, apresentava uma zona rural demarcada no seu Plano Diretor de 2008 (LEI Nº 7.400/2008) que permaneceu em sua revisão de 2016 (LEI Nº 9069/2016). Mas, talvez, um caso emblemático seja o do município de Porto Alegre, que no ano de 1999 teve sua zona rural extinta e, após 16 anos, o Projeto de Lei Complementar do Executivo nº 007/14 instituiu novamente a zona rural.

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

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

Quanto à estrutura deste artigo, primeiramente conceituaremos o rural, de modo a observar suas diferentes interpretações, como ele está estruturado administrativamente no Brasil e quais são as legislações vigentes sobre essa temática. Depois dessa conceitualização, será apresentada a metodologia de como o trabalho foi desenvolvido e, após isto, introduziremos o estudo de caso. Nele serão abordados tópicos como a descrição do município de São Paulo, uma análise dos planos diretores e as entrevistas com os técnicos que participaram da elaboração destes planos e também de pessoas da sociedade civil que atuam nessas áreas. Por fim, discutiremos os diferentes entendimentos dos espaços rurais e a sua relação com as questões ambientais como estratégia de contenção da expansão da urbanização no município.

O RURAL: ENTENDIMENTOS E DIÁLOGOS COM OS ESPAÇOS URBANOS E O PERIURBANOS

Para melhor analisar os processos que levaram a recriação da zona rural em São Paulo, é importante entender o conceito de rural que embasa este estudo, sendo assim, diferentes perspectivas sobre o rural serão apresentadas, para definir como o rural será tratado neste trabalho, suas tipologias, as legislações vigentes que atuam sobre ele e sua relação com a zona urbana. Por fim serão discutidas as dinâmicas periurbanas que permeiam as áreas rurais.

Conceituando o Rural

Segundo Maria José Carneiro (2008), o rural pode ser pensado de formas diferentes. Uma das primeiras reflexões teóricas entende o campo e a cidade como realidades espaciais e sociais descontínuas e com uma relação de subordinação do primeiro sobre o segundo. Destaca-se nessa formulação o pressuposto de que as diferenças entre o rural e o urbano tenderiam a desaparecer como resultado do processo de urbanização tido como natural e inevitável (Carneiro, 2008).

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

A busca da essência do rural e do urbano envolveu um amplo debate ao longo do século XX, mobilizando diversos autores que se espalharam por uma gama variada de posições e de argumentos, já que novas dinâmicas foram surgindo. Assim, novos aspectos foram adicionados a este debate, elementos estes, como coloca Kayser (1990), que surgiram a partir do entendimento de que a dinâmica do mundo rural não estava mais contida numa tendência de esvaziamento social, cultural e econômico (Carneiro, 2008). Entre essas novas perspectivas existem aqueles que destacam a associação, quase que consensual, entre o rural e o agrícola que acabou por reduzir o conceito de rural exclusivamente à prática da agricultura (Martins, 2000), com tradição de se pensar na produção primária, incluindo assim, a agricultura, a exploração florestal e outras atividades extrativas, tendo sempre por universo as famílias ou empresas ligadas a estes setores (Wanderley e Favareto, 2013).

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

Essa perspectiva permite novas estratégias de desenvolvimento, como o 'desenvolvimento local', um conceito recente e ainda em construção, mas onde o poder público, sociedade civil, movimentos e organizações populares produzem projetos para seus territórios, identificando e

valorizando as suas principais potencialidades e riquezas, baseados em redes locais de cooperação, acordo e competição (Turnes e Búrigo, 1999; Fonte, Veloso e Diogo, 2002).

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

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

Também é importante destacar a interação e complementaridade entre o urbano e o rural, no contexto dos municípios e regiões e entender as implicações para o planejamento da complexidade territorial e funcional que surge dessa relação, ou seja a necessidade de se integrar as particularidades e funções do rural, a temas do planejamento urbano (Santoro, Costa e Pinheiro, 2004).

O Rural normativo e suas tipologias

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

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

evidencia uma relação de pertencimento ao rural (Jollivet, 1997, p. 11 apud Wanderley e Favareto, 2013).

Quando trazemos esta tipologia para analisar o rural brasileiro observamos que o rural como categoria administrativa no Brasil, é definido a partir do Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938, que ainda permanece vigente e estabelece as definições oficiais de “urbano” e “rural”. Este decreto então regulamenta as unidades territoriais administrativas da seguinte forma:

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

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

Nos anos 1960, quando instaurado o Código Tributário Nacional (Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966), foi colocado que os impostos municipais seriam então arrecadados sobre as áreas urbanas e os federais sobre as áreas rurais. Deste modo, é compreensível que os municípios sejam estimulados a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, ainda mais se encontram subsídio jurídico para fazê-lo, fato ainda muito recorrente para a arrecadação de tributos (Wanderley e Favareto, 2013). Hoje, existe a possibilidade de transferir o ITR para o município, no entanto, nos municípios maiores, o interesse pela arrecadação de ITR é pequeno, dada sua distância dos valores de IPTU.

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

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

II – abastecimento de água;

III – sistemas de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado”. (Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966 - artigo 32, parágrafo 1º).

No artigo 32 o Código Tributário Nacional ainda propunha a demarcação de áreas prioritárias para a expansão urbana que seria disposta por lei municipal (Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966 - artigo 32, parágrafo 2º).

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

Mesmo assim, essa autonomia dos municípios permite diferenças entre os padrões demarcados, impactando então em censos demográficos e outros estudos, como nos censos elaborados pelo IBGE que acabam por apontar o Brasil como um país majoritariamente urbano (Wanderley e Favareto, 2013).

Para além da definição de rural e urbano, é importante entender a relação entre essas duas formas de ocupação territorial, sua interdependência. Há uma série de elementos que vinculam o rural e o urbano e que devem ser aproveitados para o desenvolvimento territorial. Resumidamente, quatro atributos de um centro urbano contribuem para o desenvolvimento territorial rural e, portanto, são vantagens da proximidade entre eles: bens e serviços especializados, maiores interações culturais, sociais e econômicas, maior mobilidade regional e, por fim, maior presença da administração pública, o que pode facilitar o atendimento às demandas (Berdegué et al, 2015). No entanto, os autores focam, nesta relação, as cidades pequenas e médias, estabelecendo três formas básicas de ocupação territorial, o rural profundo, os territórios metropolitanos, formados pelas grandes cidades, e os territórios rural-urbanos, formados por pequenas e médias cidades e seus *hinterlands* rurais.

Ao considerar o rural em seus aspectos morfológicos e em relação a rede urbana, Bitoun et al.(2014) propuseram uma tipologia dos espaços rurais brasileiros com o intuito de contribuir para políticas públicas de desenvolvimento territorial mais detalhada. Por meio de um arcabouço conceitual e metodológico, que reuniu informações quantitativas e qualitativas tanto de análise dos territórios quanto de sua relação com os espaços urbanos no espaço municipal, os

pesquisadores estabeleceram 26 tipologias de rural que abarcam a quase totalidade do território brasileiro. As regiões metropolitanas estão excluídas dessa tipologia, em especial em razão da profunda relação que a população rural dessas regiões tem com as dinâmicas metropolitanas, o que altera significativamente seu modo de vida. Aqui nasce uma questão importante para pensar o rural nas metrópoles. Embora suas características sejam aderentes ao conceito do rural como espaço multifuncional e, mais que isso, que possuam um papel importante para a proteção dos recursos que sustentam a própria metrópole, estão excluídos das políticas federais ou estaduais de cunho rural, pois não conseguem se enquadrar em suas leituras sobre a população rural, bem como das políticas municipais, que focam exclusivamente nas demandas das áreas urbanas, enxergando aquelas áreas, muitas vezes, como bancos de terra para urbanização ou, quando protegidas, como espaços de conflito entre urbanização e meio ambiente.

Assim, é preciso que os gestores públicos se atentem a emergência de um novo tipo de rural e para a relação entre o urbano e o rural, de forma que isso seja refletido nos municípios por meio de planos e políticas públicas mais aderentes a essa nova realidade (Wanderley e Favareto, 2013). Deste modo, na continuação deste trabalho utilizaremos como exemplo o caso de São Paulo, analisando como o município identifica estas novas características para a demarcação de sua zona rural.

METODOLOGIA

Foi escolhido o estudo de caso do Município de São Paulo que teve, em 2014, a volta de zonas rurais em seu perímetro. O objetivo do estudo é entender como se deram os processos que levaram ao reestabelecimento da zona rural no município de São Paulo. Este é um caso relevante pois se trata de um município que concentra uma população de 11.2 milhões de habitantes (IBGE, 2010), o principal centro econômico do país e que é muito mais conhecido e valorizado por sua área urbana.

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

Os dados para esta pesquisa foram coletados por meio de levantamento bibliográfico, levantamento da legislação, com foco para os planos diretores e, por fim, entrevistas com técnicos e representantes da sociedade civil que participaram e participam de projetos para as áreas rurais do município.

O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E SUA ZONA RURAL

Entender a formação da zona rural e como o município de São Paulo está atualmente estruturado são essenciais para se perceber qual a importância do rural nele hoje e qual foi ao longo dos anos.

São Paulo, considerada a maior metrópole brasileira, se une a mais 38 municípios formando a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que segundo o censo de 2010 do IBGE, possui 19,8 milhões de habitantes, que corresponde a 47,72% da população total do estado. .

Destes quase 20 milhões de habitantes, 11,2 milhões são residentes do município de São Paulo, que entre 2000 e 2010, teve seu ritmo de crescimento da população residente de 0,76% ao ano. O município possui uma área de 1.521,110 km², apresentando assim uma densidade demográfica 7.398,26 hab/km². São Paulo possui 99,1% de sua população com caráter urbano (11.144.892 pessoas) e somente 0,9% (101.091 pessoas) com caráter rural, segundo dados da SEADE (SEADE, 2016). Comparado o número de habitantes urbanos de São Paulo, o número de habitantes rurais parece insignificante, porém se considerarmos a população rural total do estado, São Paulo concentra 6,03% desses indivíduos, também segundo dados da SEADE (SEADE, 2016).

A predominância e crescimento da população urbana representa uma enorme pressão às áreas rurais que também englobam remanescentes de vegetação nativa, uma vez que esse crescimento, embora apresente-se em menor intensidade média na última década, ainda apresenta maiores números nas extremidades do município, em razão dos altos valores do solo urbano nas áreas com infraestrutura, conduzindo à expansão da mancha urbana pela “periferização” da população .

Frente a estas dinâmicas, os diferentes planos diretores da cidade tentaram propor ações, porém sempre focadas nas áreas urbanizadas, culminando com a exclusão completa da zona rural no Plano Diretor de 2002, porém ao mesmo tempo priorizando a proteção da vegetação e mananciais por meio da criação de APAS que abrangem parte da Área de Proteção e Recuperação de

Mananciais. A situação se altera com a sua restituição no Plano Diretor de 2014, como estratégia para conter a expansão urbana, e proteger o cinturão-verde metropolitano.

Anteriormente à consolidação do Plano Diretor em 2002, São Paulo possuía um zoneamento que determinava o território rural do município, a Zona Especial de Uso Rural do Município (Z8-100), a qual era regulamentada pela Lei Municipal (nº 8.328/75) (Miketen, 2013). Esta zona era considerada zona de uso especial, com restrições de utilização e construção. Assim, ela era subdividida em cinco tipos diferentes (Z8-100/1, Z8-100/2, Z8-100/3, Z8-100/4 e Z8-100/5), com restrições crescentes à medida que se afastavam da zona urbana. A Z8-100/1 servia como transição entre o urbano e o rural, com permissão de atividades isoladas em grandes terrenos, conjuntos habitacionais e núcleos industriais para pequenas e médias industriais. Já, as zonas Z8-100/2 a Z8-100/4 davam mais ênfase à instalação de clubes e residências de recreio, em terrenos cujas áreas mínimas variam de 1.000 a 10.000 m², com o objetivo de promover a preservação da vegetação e a prática do lazer. Por fim, a Z8-110/5 só eram permitidos os usos de lazer e residencial de recreio em terrenos cuja a área mínima variava entre 20.000 e 50.000 m² (Lei 8.328/75). Tal estratégia indicou uma mudança das regras de uso do solo que facilitaria uma transição para a urbanização, desta forma prevalecendo o entendimento de que, no futuro, as zonas rurais deixariam de existir. Neste contexto, o principal objetivo foi possibilitar e controlar o processo de urbanização do município desconsiderando qualquer atividade agrícola que poderia estar presente anteriormente na região.

Este zoneamento foi vigente até o ano de 2004, quando foi substituído pelo novo zoneamento, que regulamentou o Plano Diretor de 2002. Ao mesmo tempo que excluiu as zonas rurais do município, o plano criou uma nova zona denominada de ZEPAG (Zona Especial de Produção Agrícola e Extração Mineral). O detalhamento desta zona está no Art. 169 da lei e define ZEPAGs como porções do território municipal, em que houvesse interesse público expresso, em manter e promover atividades agrícolas e de extração mineral. Neste caso, os imóveis nesta zona, não seriam enquadrados como urbanos enquanto fossem utilizados para fins de produção agrícola e de extração mineral, desde que comprovados por órgão competente (Lei 13.340/02).

Nesta alteração do plano diretor, ao contrário do que estabelecia a Lei 8.328/75, a zona rural teve toda sua complexidade resumida então a somente atividades econômicas de exploração da terra

(Miketen, 2013). A lei de zoneamento (lei municipal nº 13.885/04) especificou ainda mais a ZEPAG, caracterizando-a como uma zona de ocupação mais restritiva, prevendo ainda nos Art. 60, 65 e 129 o incentivo a atividades agrícolas nestas áreas.

Entretanto, a ZEPAG criou uma nova categoria de zoneamento que não seria reconhecida como uma área rural, mas sim como uma zona de ocupação mais restritiva, que possibilitava a prática da agricultura. Assim, apesar da compressão das áreas rurais no Plano Diretor de 2002 as propriedades onde eram praticadas atividades agrícolas poderiam permanecer com as mesmas características, mas por conta da ausência de delimitação da zona rural e também por muitas propriedades estarem localizadas em áreas periurbanas, o enquadramento dos produtores em programas como os que regulamentam a agricultura familiar se tornaram mais complicados. Por exemplo, para a obtenção de crédito rural via o PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar), é necessário que a propriedade esteja localizada na zona rural do município. Outros tipos de zonas não são reconhecidos pelo programa, impedindo assim que o produtor rural tenha acesso à esse incentivo (Miketen, 2013).

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

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

Ou seja, para que a CATI assegure ao agricultor a possibilidade de obter financiamento e demais projetos do PRONAF, o agricultor precisaria estar na zona rural, a categoria de ZEPAG não era

considerada suficiente para tanto e, mesmo que fosse, não abarcava o universo dos agricultores paulistanos.

Ao mesmo tempo, o plano diretor de 2002 entendia que a melhor estratégia para proteger áreas com pouco adensamento, produção de água e predominância de vegetação nativa poderia ser a criação de APAS, estas que são unidades de conservação de uso sustentável, destinadas à proteção e conservação da qualidade ambiental e dos sistemas naturais existentes, tanto para a melhoria da qualidade de vida da população local, quanto para a proteção dos ecossistemas regionais. Ou seja, são áreas que permitem usos antrópicos e assim, conseqüentemente, permitindo que as populações rurais continuem ali. São Paulo teve a criação da APA Capivari-Monos em 2001 e da APA Bororé-Colônia em 2006 (Miketen, 2013). Até 2006, devido ao zoneamento vigente, o rural paulistano viveu em um limbo pois, por um lado o município não poderia ser considerado todo urbano, entretanto ele não possuía uma zona rural e sim uma zona especial para a produção agrícola. Tal questão se tornou uma demanda dos agricultores e foi levada para a discussão dentro da prefeitura, liderada principalmente pelos gestores das APAs que transmitiam as reivindicações da sociedade para a que as zonas rurais fossem recriadas. Esta demanda se tornou ainda mais relevante após a revisão do Código Florestal e a obrigatoriedade do registro no CAR das propriedades rurais.

Durante as primeiras reuniões do Plano Diretor Estratégico de 2014, ainda no âmbito do executivo, a necessidade de pensar o rural de forma mais ampla foi trazida para o grupo de trabalho de meio ambiente, responsável por estabelecer o macrozoneamento e as macroáreas de cunho ambiental. Havia a leitura da insuficiência das ZEPAGs, bem como de um território extremamente recortado por inúmeras tipologias diferentes de zonas, o que dificultava a gestão territorial e o licenciamento de atividades, especialmente na Zona Sul. A ideia então era simplificar o zoneamento e ampliar o reconhecimento dos usos da terra ali existentes.

Dessa forma, ainda no executivo, as zonas rurais foram fundamentadas principalmente no conceito da multifuncionalidade, sendo pensadas para aliar a produção agrícola, o turismo e a conservação ambiental, além da importância da implementação de políticas de fomento agrícola, como a da produção para a merenda escolar. Em entrevista ao jornal Estadão, Nabil Bonduki, que foi relator do Plano Diretor no processo legislativo, complementa: "A ideia do substitutivo é conter a expansão horizontal da cidade e fazer essas áreas serem melhor utilizadas, criando emprego e

renda com atividades que garantam a preservação do meio ambiente, como a agricultura orgânica e o ecoturismo".

Depois de uma série de idas e vindas, na proposta do executivo e depois na proposta do legislativo, a zona rural foi contemplada dentro da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental e engloba as macroáreas de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação dos Ecossistemas Naturais. O recorte escolhido resulta de um dos principais debates no processo do ressurgimento da zona rural, a questão da regularização fundiária, ou seja, ao lado de dar respaldo às atividades existentes se configurava o desafio de não impossibilitar que os lotes urbanos e rurais pudessem ser regularizados, em especial por conta de seu tamanho, um tema pungente nos estudos de áreas periurbanas.

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

Com a aprovação do plano diretor, restituindo a zona rural ao município de São Paulo, os agricultores estão novamente aptos a terem acesso às políticas do governo federal e contribuir em na produção de alimentos para o abastecimento do município além de criar oportunidade para o desenvolvimento de programas municipais específicos para esses grupos. Atualmente encontra-se em elaboração, no poder executivo, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, que deverá contar com um diagnóstico socioambiental, econômico e cultural da zona rural, a caracterização das cadeias produtivas existentes e potenciais, as diretrizes para orientar as articulações e parcerias com órgãos públicos, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa e, por fim, as diretrizes para orientar a destinação de recursos voltados a promover o desenvolvimento rural sustentável (São Paulo (Município), 2016).

CONCLUSÃO

No processo analisado sobre o ressurgimento do rural no município de São Paulo, observou-se que o rural vinha sendo entendido pelos gestores como o espaço a ser urbanizado e não como um espaço que dialoga com o urbano, que possui várias funções desde a produção de alimentos a

geração de energia e garantia de recursos naturais e que possui uma população com características específicas distintas das zonas urbanas. Ao mesmo tempo, a predominância da leitura do rural por um viés urbano também se consolidou na escolha de ferramentas de gestão que dialogam com arcabouços legais e princípios que fundamentam o planejamento urbano e ao mesmo tempo ignoram as peculiaridades e conceitos que permeiam o planejamento rural no contexto brasileiro.

Este entendimento se concretiza na forma como o Plano Diretor de 2002 criou um novo tipo de zoneamento, a ZEPAG. Essa perspectiva assumiu que a delimitação de áreas como as APAs e a própria existência da APRM seriam suficientes para impedir o processo de urbanização nos extremos do município e, ao mesmo tempo, restringiu os espaços de atividade agrícola, entendendo que o rural se constituía apenas por áreas onde ocorresse a prática da agricultura e assim ignorando as necessidades dos agricultores localizados no município. Ao criar categorias de zoneamento não reconhecidos pelo arcabouço legal rural, os gestores concretizaram, na prática, o seu desconhecimento das dinâmicas do rural e a sua tentativa de adequar este espaço e suas práticas a um repertório urbano. Ao aplicar instrumentos de gestão que não dialogavam com as políticas voltados ao rural, os gestores criaram um descompasso interno no município o que levou a invisibilidade de parte da população que pratica agricultura em zonas não urbanas. Ao priorizar o controle da expansão da urbanização a partir de instrumentos de gestão desenvolvidos para o planejamento urbano e ambiental, se dificultou a presença do rural no município.

O entendimento do rural como um espaço que possui múltiplas funções que vão além da atividade agrícola é capaz de abarcar as dinâmicas ambientais por meio dos instrumentos de gestão elaborados para este contexto. Assim, para realizar o planejamento do município é importante que os gestores reconheçam e explorem o potencial das áreas rurais em serem espaços para a prática da proteção ambiental assim como outras atividades econômicas que exerçam baixo impacto ambiental se bem manejadas como as práticas de ecoturismo, por exemplo. Quando o rural passa a ser entendido a partir da sua multifuncionalidade, ele começa a ser integrado novamente às dinâmicas municipais. Assim, reconhecendo o potencial de desenvolvimento de várias atividades econômicas, combinadas a expansão de serviços e ao baixo adensamento populacional, as zonas rurais de municípios podem promover o uso do solo e sua ocupação que concilie tanto a preservação quanto a produção de alimentos e espaços de moradia. Mas para que isso ocorra deve haver uma integração entre as diferentes ferramentas de planejamento do rural e

do urbano. Tal dinâmica é observada no atual plano diretor, onde os gestores assimilaram as demandas da população atingida e as incluíram como parte do documento.

Por fim, a análise dos processos que fundamentaram o ressurgimento do rural no município de São Paulo, indicam dinâmicas peculiares que se consolidam em áreas periurbanas com maior disponibilidade de serviços e menores distâncias com centros urbanos que irão contribuir na formação de novas relações sociais e de troca que não serão essencialmente urbanas e nem essencialmente rurais. Aqui nasce uma questão importante para pensar o rural nas metrópoles. Por um lado, é necessário o desenvolvimento de políticas específicas que respondam a este contexto, onde as questões do rural não se limitam ao acesso à crédito ou incentivos de produção mas sim a combinação de atividades econômicas que conciliem conservação dos recursos naturais e a exploração econômica. O rural das regiões metropolitanas deve ser reconhecido como espaço de oportunidade que possibilitem fluxos de pessoas, bens e recursos e ao mesmo tempo concilie o uso e a ocupação do solo de forma que responda às necessidades do município como um todo. Assim é necessário reconhecer as peculiaridades desse rural e suas dinâmicas próprias que se consolidam em áreas de intenso processo de urbanização.

BIBLIOGRAFIA

BERDEGUÉ, Julio; CARRIAZO, Fernando; JARA, Benjamin; MODREGO, Felix & SOLOAGA, Isidro. Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. **World Development** Vol. 73, 2015.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de; SOARES, Fernando Ramalho Gameleira; LYRA, Maria Rejane Souza de Britto; CAVALCANTI, Jeremias Silva. TIPOLOGIA REGIONALIZADA DOS ESPAÇOS RURAIS BRASILEIROS. Projeto “Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil”. Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola - IICA (mimeo), 2014.

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

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

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

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

FUNDAÇÃO SEADE. informações dos municípios paulistas. 2016. Disponível em <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>. Acesso em: nov. 2016.

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

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

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

PORTO ALEGRE. Lei complementar 007/2014, de 14 de setembro de 2014. Institui a Zona Rural no Município de Porto Alegre e cria o Sistema de Gestão da Política e Desenvolvimento Rural.

RIO DE JANEIRO. Lei n 111/2011, de 02 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano sustentável do município do Rio de Janeiro e da outras providencias.

SALVADOR. Lei n 7.400/2008, de 20 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o Plano diretor de desenvolvimento urbano do município do Salvador – PDDU 2007 e da outras providencias.

SALVADOR. Lei n 9069/2016, 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano diretor de desenvolvimento urbano do município do Salvador – PDDU 2016 e da outras providencias.

SÃO PAULO, Lei n 8328/1975, de 2 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de uso especiais Z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes e da outras providencias.

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

SÃO PAULO, Lei n 13885/2004, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares do plano diretor estratégico, institui planos regionais estratégicos das subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do município de São Paulo.

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 n 13430/2002.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). 1ª Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável da Cidade de São Paulo. Discutindo o rural na cidade de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: nov. de 2016.

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

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