

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS**

Afonso Henrique Roldão

**OS ESTIGMAS SOBRE O RURAL NAS POLÍTICAS PÚBLICO-TERRITORIAIS:
O CASO DAS DEMARCAÇÕES RURAL-URBANAS NOS PLANOS DIRETORES DE
SÃO CARLOS - SP**

São Carlos - SP
2025

AFONSO HENRIQUE ROLDÃO

**OS ESTIGMAS SOBRE O RURAL NAS POLÍTICAS PÚBLICO-TERRITORIAIS:
O CASO DAS DEMARCAÇÕES RURAL-URBANAS NOS PLANOS DIRETORES DE
SÃO CARLOS - SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais, na área de concentração Ambiente e Sociedade, da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins

São Carlos - SP
2025

Roldão, Afonso Henrique

Os estigmas sobre o rural nas políticas público-territoriais:: o caso das demarcações rural-urbanas nos Planos Diretores de São Carlos - SP. / Afonso Henrique Roldão -- 2025.
110f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos
Orientador (a): Rodrigo Constante Martins
Banca Examinadora: Gisela Cunha Viana Leonelli,
Juliano Costa Gonçalves, Rodrigo Constante Martins
Bibliografia

1. Políticas público-territoriais. 2. Plano Diretor. 3. Ruralidades. I. Roldão, Afonso Henrique. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática
(SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Arildo Martins - CRB/8 7180



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Afonso Henrique Roldão, realizada em 09/04/2025.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins (UFSCar)

Prof. Dr. Juliano Costa Gonçalves (UFSCar)

Profa. Dra. Gisela Cunha Viana Leonelli (USP)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais.

À minha avó Palmira e ao meu avô Cidinho (*in memoriam*), pessoas de berço rural que deixaram o campo, sobrevivendo ao processo da urbanização e às suas desigualdades. Inspirado por suas histórias, hoje escrevo este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Pela contribuição para a elaboração deste trabalho, desde a formação humana deste que o escreve às contribuições acadêmicas que foram essenciais para a consolidação desta pesquisa, agradeço:

À Espiritualidade Maior, que com generosidade nos sustenta e ampara.

Aos meus pais, Amélia e Eduardo, pelo carinho e pelos ensinamentos, mas acima de tudo pelo apoio irrestrito que me deram em cada uma das escolhas por mim tomadas neste caminho tortuoso e assertivo. Sem sua confiança nada seria possível. E estendo este agradecimento a toda minha família, simbolizada pelos meus avós Palmira, José Aparecido R. (*in memoriam*), Aparecida e José Aparecido O., pela construção social que pude vivenciar em um ambiente amoroso.

À minha companheira, Maria Antônia, pela inspiração, uma vez que é a pesquisadora mais dedicada que já conheci, pelo incentivo e pelo apoio durante esta escolha de vivenciar uma pós-graduação.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo C. Martins, pelos direcionamentos, paciência e apoio para que este processo fosse possível e que desse frutos. Em sua pessoa, também agradeço ao RURAS, grupo de pesquisa onde pude me reencontrar nas ciências humanas e de onde nasceu uma ligação ao eixo de estudos das ruralidades que levarei comigo onde quer que esteja.

Aos professores e colegas do DCAM, pelas trocas, auxílios, descontração no cotidiano e parcerias estabelecidas durante esses dois anos. Neste contexto, agradeço pela acolhida e amparo ao Prof. Dr. Frederico Y. Hanai, que me proporcionou a vivência de um segundo grupo, o Sustenta, e pela generosidade de me acolher no Lab 15, onde por dois anos trabalhei em minha pesquisa e fiz amigos, especialmente Gina, que com tanta generosidade e bom humor me aconselhou em diversos momentos desta pesquisa.

Na pessoa da Profa. Me. Maria Eneida Fantin, minha orientadora de Iniciação Científica em 2021, agradeço ao Centro Universitário Internacional pela oportunidade de me identificar com uma geografia crítica e viva.

Aos meus alunos, que com curiosidade sobre o mundo me levam a ir além.

Por fim, agradeço à UNIVESP pelo financiamento a mim creditado via convênio; à UFSCar pela infraestrutura; ao DCAM e ao PPGCAm.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

A educação não tem como objetivo real armar o cidadão para uma guerra, a da competição com os demais. Sua finalidade, cada vez menos buscada e menos atingida, é a de formar gente capaz de se situar corretamente no mundo e de influir para que se aperfeiçoe a sociedade humana como um todo.

Milton Santos

RESUMO

ROLDÃO, A. H. - **Os estigmas sobre o rural nas políticas público-territoriais: o caso das demarcações rural-urbanas nos planos diretores de São Carlos - SP. 2025** - 110p: Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, São Carlos - 2025.

Considerando o caráter institucional da gestão territorial, que por vezes ignora aspectos qualitativos da paisagem, este trabalho analisa o tratamento dado ao rural e às ruralidades no panorama da gestão territorial do município de São Carlos. Em primeiro momento, de forma contextualizadora, buscando recortes históricos e aspectos de evolução legal no âmbito municipal. Ademais, o escopo de pesquisa caracterizou a gestão territorial são-carlense por meio das duas versões de seu Plano Diretor, política pública instituída pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Esta política público-territorial, que foi aplicada pela primeira vez no município no ano de 2005, (Lei nº 13.691/2005), teve sua versão original substituída por um novo plano no ano de 2016 (Lei nº 18.053/2016), sendo que ambas as versões passaram por alterações relevantes ao longo dos anos. Nesse sentido, a pesquisa aplicada tratou de analisar o olhar dado ao rural no município através deste grupo de leis que por muitas vezes visaram a alteração do zoneamento, transformando áreas rurais em novas áreas urbanas, considerando a existência de um continuum e promovendo impactos socioambientais. Assim sendo, o escopo de pesquisa teve como eixo principal a busca por uma síntese descritiva da forma como o rural foi visto e retratado pelo poder público. Para tanto, enquanto metodologia, além de uma profunda revisão bibliográfica, foi aplicada às legislações analisadas uma categoria analítica construída a partir de estudos desenvolvidos por instituições multilaterais, como a OCDE, e de trabalhos de autores como Milton Santos e José Eli da Veiga, dentre outros, com base na metodologia de análise de situações deixada por Milton Santos em produção de 1988. Dessa forma, passando pelas definições de espaço, território e rural, pela estrutura política estabelecida e pela aplicação das leis, deu-se a construção de uma síntese norteada pelo senso crítico, e não apenas uma revisão da legislação.

Palavras-chave: ordenamento; zoneamento; ruralidades; território; gestão.

ABSTRACT

Considering the institutional nature of territorial management, which sometimes ignores qualitative aspects of the landscape, this paper analyzes the treatment given to rural areas and ruralities in the panorama of territorial management in the municipality of São Carlos. Firstly, in a contextualizing way, looking for historical clippings and aspects of legal evolution at the municipal level. In addition, the scope of the research characterized São Carlos' territorial management through the two versions of its Master Plan, a public policy established by the City Statute (Law No. 10.257/2001). This public-territorial policy, which was first implemented in the municipality in 2005 (Law No. 13.691/2005), had its original version replaced by a new plan in 2016 (Law No. 18.053/2016), and both versions have undergone significant changes over the years. In this sense, the applied research sought to analyze the view of rural areas in the municipality through this group of laws, which often aimed to change zoning, transforming rural areas into new urban areas, considering the existence of a continuum and promoting socio-environmental impacts. Therefore, the main focus of the research was the search for a descriptive synthesis of how rural areas were seen and portrayed by public authorities. To this end, in addition to an in-depth literature review, an analytical category was applied to the legislation analyzed, based on studies carried out by multilateral institutions, such as the OECD, and works by authors such as Milton Santos and José Eli da Veiga, among others, based on the methodology for analyzing situations left by Milton Santos in his 1988 production. In this way, by going through the definitions of space, territory and rural areas, the established political structure and the application of the laws, a synthesis guided by a critical sense was built, and not just a review of the legislation.

Keywords: planning; zoning; ruralities; territory; management.

RESUMEN

Considerando la naturaleza institucional de la gestión territorial, que a veces ignora aspectos cualitativos del paisaje, este trabajo analiza el tratamiento dado a las áreas rurales y a las ruralidades en el panorama de la gestión territorial en el municipio de São Carlos. En primer lugar, de forma contextualizadora, examinando recortes históricos y aspectos de la evolución legal en el ámbito municipal. Además, el ámbito de la investigación caracterizó la gestión territorial de São Carlos a través de las dos versiones de su Plan Director, una política pública establecida por el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/2001). Esta política público-territorial, que fue implementada por primera vez en el municipio en 2005 (Ley nº 13.691/2005), tuvo su versión original sustituida por un nuevo plan en 2016 (Ley nº 18.053/2016), y ambas versiones han sufrido cambios significativos a lo largo de los años. En este sentido, la investigación aplicada buscó analizar la visión de las áreas rurales del municipio a través de este conjunto de leyes, que muchas veces tuvieron como objetivo cambiar la zonificación, transformando áreas rurales en nuevas áreas urbanas, considerando la existencia de un continuo y promoviendo impactos socioambientales. Así, el principal objetivo de la investigación fue encontrar una visión descriptiva de cómo el campo era visto y retratado por las autoridades públicas. Para ello, además de una profunda revisión bibliográfica, se aplicó una categoría analítica a la legislación analizada, basada en estudios realizados por instituciones multilaterales como la OCDE y obras de autores como Milton Santos y José Eli da Veiga, entre otros, a partir de la metodología de análisis de situaciones dejada por Milton Santos en su producción de 1988. De esta forma, al recorrer las definiciones de espacio, territorio y área rural, la estructura política establecida y la aplicación de las leyes, se construyó una síntesis guiada por un sentido crítico, y no sólo una revisión de la legislación.

Palabras clave: planificación; zonificación; ruralidades; territorio; gestión.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ilustração do Picadão de Cuiabá e do Caminho de Goiás.....	26
Figura 2 - Palacete da Família Arruda Botelho (anos 1890).....	32
Figura 3 - Esquema de Sobreposição das políticas públicas.....	37
Figura 4 - Trecho da Lei n. 6871/71 (manuscrito original).....	39
Figura 5 - Fotografia, registro de paisagem: São Carlos em 1957.....	47
Figura 6 - Distribuição temporal do território de São Carlos (SP) por cobertura do solo.....	51
Figura 7 - Análise do avanço da mancha urbana de São Carlos - SP.....	52
Figura 8 - Avanço da ocupação urbana de São Carlos (SP) por períodos.....	53
Figura 9 - Proporção da área urbana no município de São Carlos (SP) em 2003, 2013 e 2023.....	55
Figura 10 - Taxa de urbanização e proporção da área urbana de São Carlos (SP) de 1985 a 2023.....	56
Figura 11 - Zoneamento Municipal de 2005 (adaptação).....	62
Figura 12 - Áreas de Interesse Específico na Macrozona Multifuncional Rural, PD 2005.....	65
Figura 13 - Zoneamento Municipal de 2016 (adaptação).....	74
Figura 14 - Comparativo do zoneamento rural dos PDs de 2005 e 2016.....	75
Figura 15 - Zonas passíveis de urbanização segundo PD 2016.....	77
Figura 16 - AIE'S externas do Zoneamento Municipal de 2016.....	78
Figura 17 - Propostas para expansão urbana de São Carlos - 2016.....	81
Figura 18 - Quadro síntese da produção.....	101

SIGLAS E ABREVIACÕES

APH-FPMSC - Arquivo Público e Histórico da Fundação Pró-Memória de São Carlos

APPs - Áreas de Proteção Permanente

EESC - Escola de Engenharia de São Carlos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IAU - Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAPA - Ministério da Agricultura e Pecuária

OC - Observatório do Clima

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs - Organizações Não Governamentais

PD - Plano Diretor

SERPHAU / SERFAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SMHDU - Secretaria de Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos

USP - Universidade de São Paulo

ÍNDICE DE LEGISLAÇÕES

Federais

Lei n. 601/1850 - Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais (Lei de Terras).

Decreto-Lei n. 311/1938 - Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências (distingue o que é urbano e o que é rural no Brasil).

Lei n. 4.504/1964 - Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

Lei n. 1.110/1970 - Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências.

Lei nº 10.257/2001 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade).

Estaduais

Lei n. 01/1947 - Dispõe sobre a organização dos municípios (Lei Orgânica dos Municípios).

Municipais

Lei n. 5853/1968 - A prefeitura assina convênio com a EESC para planejamento de um Plano Diretor para o município.

Lei n. 6871/1971 - Define o zoneamento do município de São Carlos (SP).

Lei n. 13.691/2005 - Institui o Plano Diretor Municipal de 2005.

Lei n. 15.855/2011 - Altera a descrição de Anexos do PD de 2005, alterando o zoneamento estabelecido pelo plano. Altera a classificação de área que até o momento estava condicionada como Zona 7, uso exclusivo agrícola, para Zona 4B, de ocupação controlada.

Lei n. 17.256/2014 - Altera a descrição de Anexos do PD de 2005, alterando o zoneamento estabelecido pelo plano. Altera a classificação de área que até o momento estava condicionada como Zona 7 (proteção, regulação e ocupação específica) para Zona 4 (qualificação e ocupação controlada).

Lei n. 17.392/2015 - Altera a descrição de Anexos do PD de 2005, alterando o zoneamento estabelecido pelo plano. Reitera e revoga a Lei n. 17.256/2014.

Lei n. 18.053/2016 - Institui o Plano Diretor Municipal de 2016.

Lei n. 18.927/2018 - Altera a descrição de Anexos do PD de 2016, alterando o zoneamento estabelecido pelo plano e definindo a expansão urbana do distrito de Santa Eudóxia.

Lei n. 19.165/2019 - Altera a descrição do art. 118 do PD de 2016 instituindo ressalvas à aplicação para loteamentos, empreendimentos industriais e chácaras de recreio.

Lei n. 21.601/2023 - Acresce dispositivos no art. 132 da Lei Municipal nº 18.053 de 19 de dezembro de 2016 — Plano Diretor do Município, para disciplinar e autorizar a destinação de Áreas Institucionais visando a realização de Habitação de Interesse Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	17
Estudos territoriais rurais no cenário brasileiro.....	17
Objetivos geral e específicos da pesquisa.....	20
Estruturação e metodologias da pesquisa	21
1. SÃO CARLOS: UM RESULTADO PLANEJADO?.....	25
1.1. Contextualização e estigmas originais.....	25
1.2. O planejamento territorial como política pública local.....	33
2. TRANSFORMAÇÕES DO SÍTIO URBANO.....	42
2.1. O sítio urbano de São Carlos e seus avanços territoriais.....	43
2.2. Interesses e conflitos na alteração da paisagem.....	47
2.3. A expansão urbana.....	50
3. DOIS PLANOS, DOIS CONTEXTOS. DUAS FILOSOFIAS?.....	59
3.1. O Plano Diretor de 2005 e seu zoneamento.....	61
3.2. Como o rural aparece no Plano de 2005.....	70
3.3. O Plano Diretor de 2016.....	72
3.4. Como o rural aparece no Plano de 2016.....	83
4. O RURAL COMO RESÍDUO ESTIGMATIZADO.....	85
4.1. As transformações em diálogo.....	85
4.2. O que é rural? Do espaço ao modo de vida.....	91
4.3. Síntese do tratamento dado ao rural por São Carlos via Planos Diretores e diálogo com literatura.....	96
5. CONCLUSÕES.....	99
REFERÊNCIAS.....	103
ANEXOS.....	108
Anexo 1 - Zoneamento municipal de São Carlos (SP), 2005.....	108
Anexo 2 - Zoneamento rural de São Carlos (SP), 2005.....	109
Anexo 3 - Zoneamento rural de São Carlos (SP), 2016.....	110
Anexo 4 - Zoneamento urbano e possíveis expansões, 2016.....	111

INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

Estudos territoriais rurais no cenário brasileiro

No contexto acadêmico brasileiro, um primeiro desafio para a realização de estudos que levariam ao conhecimento acerca do rural, considerando as áreas centrais e as mais remotas do país, é a fragilidade e delicadeza com que se deve olhar este espaço, visto que sua realidade é altamente plural. Tal variedade envolve cenários com bases sociais distintas e possui finalidades que se alteraram ao longo dos processos históricos, gerando uma realidade que, para ser estudada, deve ser analisada aos olhos das relações materiais e imateriais, indo desde a terra enquanto propriedade na lógica capitalista até os signos e símbolos culturais ali presentes, sendo um imenso desafio.

Comumente, é necessário estabelecer uma longa linha de pensamento e aplicar diversas metodologias para que seja entendida a existência de não apenas um padrão de rural, mas sim um mosaico, ganhando destaque um debate bastante contextualizado, que envolve o ambiente natural como um todo, base do espaço rural, os agentes sociais ali presentes na dinâmica humana, mas também relações econômicas e entraves para estudos disciplinares e interdisciplinares acerca desta realidade.

Em complemento, é preciso alertar para o processo de jogo de forças sociais que envolve a temática territorial, sobretudo em um ambiente como o rural, que em muitas localidades, como no Brasil, é seio do processo de inserção capitalista. Nesse sentido, na produção “Ruralidade e regulação ambiental: notas para um debate político-institucional”, de Martins (2005), entende-se demandas que dizem respeito ao desenvolvimento ambiental para o real desenvolvimento do espaço agrário, sendo elas metas que vão além da temática das políticas públicas, mas também a redução das disparidades, inovações e tecnologias pautadas na seletividade ambiental, bem como o fortalecimento de políticas públicas. Nesse sentido, o olhar ambiental permeia o territorial, fazendo com que esses estudos sejam, no caso, complementares e construtivos. Entretanto, tais medidas seguem sendo demandas, segundo o autor, muito provavelmente porque as forças presentes no espaço e na paisagem agrária como um todo agem contra.

Dessa forma, entende-se que a questão ambiental e territorial é parte essencial dos estudos rurais, sejam eles de qualquer via disciplinar. Ainda, é possível dizer que esta temática promove o diálogo entre várias áreas do conhecimento, visto a vastidão de temas observados. Porém, ao mesmo tempo que essencial, o caráter ambiental dos estudos rurais também aparece como um desafio para a construção deste campo de conhecimento enquanto objeto desenvolvido academicamente, seja na via social, seja na via ambiental em si.

Levando em consideração tal complexidade para os estudos rurais no Brasil, é possível adotar uma estratégia indireta: o estudo do meio urbano. Autores como Milton Santos, dentro das suas diversas áreas de atuação na geografia, se debruçaram sobre diversas categorias dimensionais de estudos, como o espaço, a paisagem, o urbano, o local, entre outros modos de compreender a realidade, e é possível compreender a complexidade do rural (modo de vida) através desses contextos.

Santos, em obra de 1988, cujas reimpressões seguem sendo difundidas até os dias atuais, apresenta o espaço em si como palco de jogo de forças, levando a reflexões sobre como este “jogo” poderia impactar nas construções e reconstruções de cenários conhecidos ou mesmo de nuances desconhecidas dessas disputas e suas sínteses, resultados vivenciados pela sociedade. Portanto, para compreensão dos processos em questão, é preciso observar cada “metamorfose” deste espaço que é habitado.

As metamorfoses deste espaço muitas vezes são entendidas como “urbanização”, e é por isso que o entendimento da dicotomia rural-urbana pode partir dos estudos do urbano. No caso brasileiro, o avanço do urbano frente ao rural é decorrente de processos histórico-econômicos, e no caso de um país de desenvolvimento tardio, como esperado, tais processos tardios são acelerados, desordenados, desiguais e muitas vezes brutais.

O entendimento do crescimento das cidades no Brasil, e por consequência da redução do rural, passa por uma definição altamente complexa que o Brasil trata desde o Estado Novo de forma simplista: o que é a cidade. De acordo com o Decreto-Lei 311/1938, cidade é o recorte espacial onde se encontra o agrupamento populacional e onde está a sede de um município, sua prefeitura. Logo, a cidade é a

zona urbana do município. Simples assim. A zona urbana de Serra da Saudade - MG, menor município brasileiro em população, que de acordo com o último censo conta com apenas 831 habitantes (IBGE, 2023), está na mesma categoria da zona urbana de São Paulo - SP, capital estadual que conta com 11.451.999 habitantes (IBGE, 2023): ambas são cidades. Não é necessário grande esforço para compor uma lista de critérios que evidenciam a falha da norma brasileira em manter cenários tão distintos como sendo apenas cidades, ainda que a geografia urbana possa categorizar cidades distintas dentro de vastas hierarquias. Todavia, algo ignorado por este processo, e mesmo pela sua crítica, é apontado por José Eli da Veiga (2002): o que se chama de urbano por muitas vezes é o rural, enquanto modo de vida. Mesmo dentro de um único município, comparando bairros ou setores em que haja uma mancha de aglomerados de residências, praças e lojas, entre outros caracteres da paisagem, é preciso analisar o modo de vida das pessoas. O que se chama de urbano pode ser rural reprimido, repressão que traz consigo impactos socioambientais.

Nesse sentido, as demarcações do urbano passaram a ser o objeto de estudos desta pesquisa. Enquanto recorte, a opção pelo município de São Carlos - SP deu-se por duas razões: primeiramente, por ser a localização da sede da universidade onde realizou-se esta pesquisa, o município tornou-se bastante acessível, possibilitando, para além do acesso a uma grande gama de documentos que tratam de sua gestão territorial, visitas a acervos e bibliotecas que registram dados e fotografias relevantes. Além disso, foi considerado para a escolha o cenário favorável de grau de urbanização e porte do município, dado que em um município de pequeno porte as políticas territoriais seriam reduzidas ou inexistentes, enquanto num município de grande porte as políticas não mais retratariam um cenário rural. Nesse sentido, São Carlos demonstra um cenário bastante consolidado de urbanização, sendo uma cidade de médio porte, com possibilidade de acesso a dados de ordenamento territorial com relação ao urbano e ao rural, bem como a visualização e até visitação desses locais, tornando-se escolha ideal para a pesquisa.

Ademais, a localidade escolhida trata-se de um exemplar de município cuja situação é fruto, para além de sua história e das forças presentes, a serem tratadas em outro momento nesta produção, dos instrumentos de planejamento e gestão

aplicados nos municípios brasileiros neste início de século, o pacote de normas conhecido como Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, estrutura norteadora de gestão alinhada ao ordenamento territorial no sentido de implementar a nível nacional um instrumento de gestão, o Plano Diretor, que envolve diversos aspectos de um município, entre eles o zoneamento rural-urbano.

Sendo assim, estudando os planos diretores implementados em São Carlos a partir da instituição da política pública do Estatuto da Cidade, tornou-se possível compreender o lado burocrático do avanço da mancha urbana frente ao rural, seja ele de um único padrão ou plural.

A partir do apresentado, surgiram os seguintes questionamentos que direcionaram a elaboração e execução desta pesquisa: como o rural é visto nas políticas público-territoriais são-carlenses? É possível detectar estigmatizações a este conceito dentro da legislação?

Na tentativa de buscar respostas a esses questionamentos, foram estabelecidos os seguintes pressupostos da pesquisa: primeiramente, considerou-se que, dada a dimensão municipal da política pública a ser analisada, o meio rural obrigatoriamente apareceria dentro da legislação, e de alguma forma seria retratado. Ainda, tratando-se o Plano Diretor Municipal de um documento originado de políticas públicas voltadas ao urbano, o rural quando retratado apareceria de forma secundária. Por fim, com base na diversidade de variáveis que tornam complexo o estudo das ruralidades e das dinâmicas espaciais elucidadas, foi assumido enquanto pressuposto que rural seria um conceito indefinido, ou definido de forma equivocada dentro das legislações.

Objetivos geral e específicos da pesquisa

Com motivação nas perguntas norteadoras e assumindo seus pressupostos, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a forma como o rural foi considerado e caracterizado, ou não, pelo poder público de São Carlos (SP) em seus Planos Diretores.

Para alcançar este objetivo geral, foram delineados quatro objetivos específicos que, articulados, possibilitam construir embasamento teórico-analítico e

desbravar possibilidades dentro da metodologia escolhida: a) compreender quais as forças atuantes no município de São Carlos, sobretudo na segunda metade do século passado, e como elas podem ter alterado espacialmente este cenário vivenciados hoje por sua população; b) caracterizar o sítio urbano de São Carlos, bem como seus avanços territoriais; c) caracterizar as legislações, com foco descritivo no ordenamento territorial; e d) discutir a conceituação de rural, articulando um eixo de estudos das ruralidades de forma comparativa aos retratos encontrados na legislação.

Estruturação e metodologias da pesquisa

Para tanto, esta produção sintetiza variadas vias de análise em quatro capítulos de desenvolvimento individuais, porém com o mesmo foco. Tal direcionamento, antes de qualquer coisa, é a metodologia analítica deixada por Milton Santos nas páginas finais de sua obra já mencionada sobre as metamorfoses do espaço, cuja edição utilizada para esta produção é a segunda impressão realizada pela Editora da Universidade de São Paulo, no ano de 2014. Santos (2014[1988], 119-126), após longa discussão teórica, apresenta um incentivo à prática no que concerne à análise de situações presentes no espaço a partir de periodização e análise de uma situação presente com metas estabelecidas, ou seja, objetivos de pesquisa com base em pressupostos e hipóteses a serem verificados. Nesse sentido, o autor apresenta uma metodologia que pode ser sintetizada em algumas fases e pontos essenciais.

Num primeiro momento, a obra apresenta a “análise da situação atual” como sendo um conjunto de: estudo formal (estatístico e documental), sendo que este deve levar em conta aspectos quantitativos e qualitativos, como distribuições, fluxos e influência da população; análise de conteúdo, que deve caracterizar a evolução do contexto e de suas variáveis, distinguindo evolução espontânea e dirigida, seus efeitos e suas condições resultantes; tentativa de periodização de identificação de tendências; e definição da problemática atual. Paralelamente, o autor destaca nove diretrizes analíticas (a serem cumpridas direta ou indiretamente ao longo desta produção) e espera que tal metodologia seja uma análise geográfica que “dê conta do real e tenha, assim, importante papel prospectivo” (Santos, 2014[1988], pág.

126). São as diretrizes definir: a) a periodização da evolução; b) as características de cada período; c) tendências nascentes em cada período e rupturas que marcam a passagem; d) os fatores de evolução e os de mutação; e) consequências ligadas aos itens precedentes; f) concentração geográfica das atividades e suas variadas consequências; g) atividades de controle externo e reflexos sociais, econômicos e administrativos; h) perspectivas de uma evolução espontânea e componentes especulativos; e i) o papel do poder público, nos seus diversos níveis, nesta evolução.

Todo este aparato atendeu à análise de uma gama de materiais selecionados para composição do objeto de pesquisa, variando desde dados históricos públicos presentes em acervos virtuais da Fundação Pró-Memória de São Carlos a projeções de dados espaciais de variadas fontes como a plataforma MapBiomas, consolidada como sendo uma das principais fontes de dados socioambientais do país. Em panorama geral, seguindo a metodologia da análise de situação, fora escolhido o município de São Carlos como sendo o espaço de estudo e recortes temporais específicos para cada análise. Sendo o tema central a apresentação do rural nos Planos Diretores vigentes após o Estatuto da Cidade, legislação de 2001, houve o levantamento de legislações anteriores a este ano para compreensão do contexto através de acervos digitais da Prefeitura de São Carlos e da Câmara Municipal.

Em segundo momento, tratando dos dados após o ano de 2001, o estudo também levantou as legislações nos mesmos acervos. Paralelamente, para compreensão de dados quantitativos, foi adotado o período de 10 anos para a formação de quadros comparativos, sendo estes contados de forma decrescente a partir dos dados mais recentes (2023) a fim de garantir a atualidade dos últimos dados. Dessa forma, foram considerados os anos de 2023, 2013 e 2003 como sendo períodos de análise pós - Estatuto, compreendendo ainda que 2003 é o último levantamento pré - Plano Diretor de 2005. Para composição do quadro de análises, considerou-se o ano de 1993, também em intervalo de 10 anos, para comparativo do período anterior à legislação federal.

Sendo assim, e ao encontro das diretrizes da metodologia de Milton Santos, no capítulo 1, através de metodologias envolvendo leitura crítico-analítica e revisão bibliográfica, foi analisada a construção histórica de São Carlos, bem como os

estigmas¹ construídos frente ao conceito “rural” herdados do período da ocupação territorial da região até as primeiras tentativas de implantação de uma política público-territorial.

O capítulo 2 busca complementar, através de análises de geoprocessamento e dados quantitativos relativos ao território, construindo uma caracterização das alterações do sítio urbano de São Carlos, uma vez que é o avanço dos limites deste e sua caracterização um evento coincidente à substituição espacial do ambiente onde predominavam as ruralidades. Ainda que se estabeleça um *continuum*, há disparidades e novos estigmas assumem o debate público e acadêmico.

No capítulo 3 reaparece a temática do Plano Diretor e das alterações que a máquina pública impôs a cada um deles de modo ordenado e estratégico. Quando tomamos por comparativo os dois planos que foram elaborados a nível municipal após a instituição do Estatuto da Cidade, numa certa regularidade evidenciada pelo capítulo 2, podemos questionar as filosofias envolvidas nas escritas e aplicações destes dois documentos que possuem particularidades e intencionalidades diferentes.

Por fim, no capítulo 4, a categoria analítica construída ao longo da pesquisa é aplicada de forma mais incisiva neste texto, com base sobretudo em Milton Santos e José Eli da Veiga, construindo uma síntese capaz de atender aos questionamentos originais desta pesquisa de mestrado, bem como comprovar se o rural pode ou não ser considerado um resíduo estigmatizado no cenário da gestão pública são-carlense.

A fim de organização guiada do pensamento científico, a estrutura retratada fundamenta-se na metodologia de Milton Santos, aplicando suas diretrizes analíticas para compreender a evolução territorial de São Carlos de forma construtiva. Inicialmente, por meio de leitura crítico-analítica e revisão bibliográfica, analisa-se a construção histórica da cidade e os estigmas associados à ruralidade, considerando sua evolução desde a ocupação territorial até a formulação de políticas

¹ A conceituação adotada de estigma difere-se da difundida concepção de Erving Goffman, autor da sociologia que caracterizou o estigma como sendo uma caracterização negativa que impede a aceitação social. Para esta produção, consideramos o estigma como sendo uma caracterização, uma “marca duradoura” de uma característica atribuída a algo (neste caso, ao rural), que pode ser restritiva, inverídica, ou mesmo depreciativa.

público-territoriais, ainda sem amarras a conceitos ou critérios, apenas tendo a realidade daquela situação como objeto.

Em seguida, a caracterização das transformações do sítio urbano, por meio de geoprocessamento e dados quantitativos, evidencia a substituição espacial do rural e suas implicações no debate público e acadêmico, trazendo para o campo físico e legal os aspectos antes históricos. Sendo assim, a sequência culminou na análise do Plano Diretor e das intervenções da administração municipal, o que permitiu compreender as filosofias subjacentes aos documentos elaborados após o Estatuto da Cidade, evidenciando o impacto das políticas de controle externo sobre a organização territorial.

Por fim, somente no quarto capítulo a categoria analítica desenvolvida ao longo da pesquisa é aplicada de maneira conclusiva, com base em Milton Santos, José Eli da Veiga, Alfio Brandenburg, Maria José Carneiro e demais autores envolvidos, agora investigando se o rural pode ser considerado um resíduo estigmatizado na gestão pública são-carlense e reafirmando a importância de uma análise geográfica crítica e prospectiva, trazendo somente ao final de uma construção sólida do objeto estudado os parâmetros de análise e comparação. Somente com uma aparição tardia do tratamento sobre o rural, porém intencional, foi possível a construção crítica de uma síntese guiada, não enviesada.

Ainda, é preciso dizer que a análise das políticas público-territoriais busca, além de apresentar críticas e relacionar conceitos, produzir uma síntese que seja capaz de fomentar o debate político e, até mesmo, inspirar medidas públicas para correção de injustiças socioambientais. Que este produto seja uma reflexão viabilizadora de novas iniciativas públicas e privadas para uma guinada de atenção e amparo ao rural.

1. SÃO CARLOS: UM RESULTADO PLANEJADO?

Com o objetivo de contextualizar o campo analisado, a primeira etapa a desenvolvida visou, através da análise de documentos e contextos históricos, compreender quais as forças atuantes no município de São Carlos, sobretudo na segunda metade do século passado, e como elas podem ter alterado espacialmente este cenário vivenciados hoje por sua população.

Nesse sentido, este primeiro capítulo trata da análise de materiais históricos produzidos sobre o município de São Carlos, bem como de leis municipais, sobretudo alguns artigos da Lei municipal n. 6871/71, que tratam de medidas de ordenamento territorial aplicadas na década de 1970. Para tanto, além da pesquisa bibliográfica, metodologia que consiste na análise sistêmica de artigos, teses e dissertações já produzidos sobre o tema, bem como de livros consolidados na área de estudo, foi aplicada a metodologia de leitura crítica e analítica, visando ponderar os fatos ocorridos e organizar as informações de forma a evidenciar, para além das circunstâncias, as forças sociais e econômicas determinantes para a ocorrência das transformações da paisagem.

1.1. Contextualização e estigmas originais

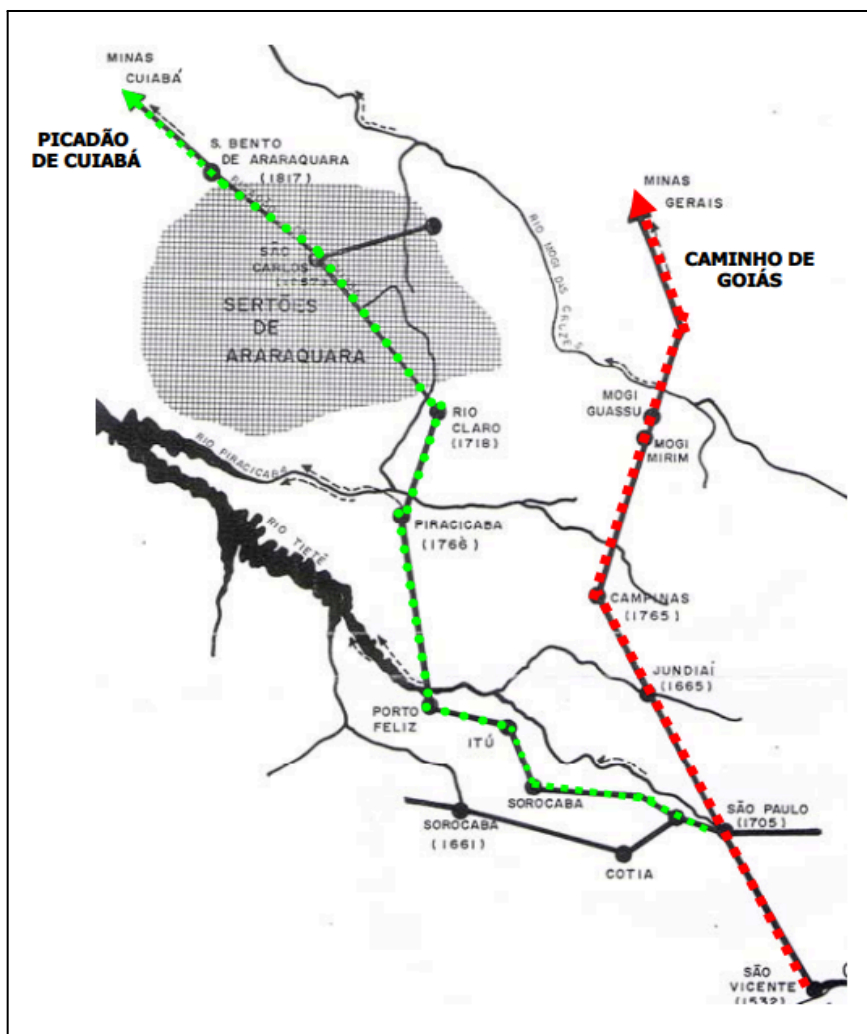
São Carlos, não mais do Pinhal², fundado em 04 de novembro de 1857, é um município do interior paulista que está na mancha central do estado, na mesorregião de Araraquara. O município, que contava no último censo com 254.857 habitantes (IBGE, 2023), possui desde sua origem dilemas e estigmas em seu desenvolvimento e crescimento, sobretudo no que diz respeito ao crescimento de sua mancha urbana de encontro ao rural.

Buscando compreender a origem da ocupação da região, a historiografia trata deste evento como sendo resultante de mudanças de rotas econômicas que passavam pelo estado de São Paulo entre os séculos XVIII e XIX, conforme

² Em sua fundação em 1857, antes mesmo de tornar-se município, o local já recebia o nome de São Carlos do Pinhal, alusão à araucária, árvore escolhida como símbolo do local. Em 1908 o nome do município passa a ser apenas São Carlos, abreviação aprovada pela ALESP.

ponderações de Bacellar (1999), em obra onde o autor associa tais rotas à distribuição do ouro e sua rota central entre as Minas Gerais e a região de São Vicente, localidade portuária mais próxima a São Paulo e centro de distribuição durante o período aurífero. De acordo com Bisinotto (1988), em pontuação que se complementa à produção de Bacellar, a origem de São Carlos, bem como de Araraquara, estaria relacionada à abertura de uma nova rota de distribuição do ouro que surgiu em alternativa ao tradicional Caminho de Goiás, o Picadão de Cuiabá. Seria o local de encontro da rota com o Córrego Monjolinho, o marco inicial do que hoje entende-se como o território municipal.

Figura 1 - Ilustração do Picadão de Cuiabá e do Caminho de Goiás



Fonte: retirado de "Evolução urbana de São Carlos", Bisinotto (1988)

Adiante, passando a região por diversas transformações de cunho econômico, a ocupação espacial embrionária passa a ser visada por projetos de ocupação que dividiram, na passagem do século XVIII para o século XIX, sertões interioranos em sesmarias, regime de partilha de terras entre a Coroa e grandes oligarcas escravocratas que tivessem intenção de ocupar tais regiões e produzir lavouras. A região dos Campos de Araraquara era uma “boca de sertão” (Ribeiro, 2012), e portanto foi concedida pelo regime de sesmarias. É nesse contexto que parte da região é concedida à família Arruda Botelho em 1785 (Lima, 2007), na pessoa de Carlos Bartholomeu de Arruda Botelho, militar, e passada por gerações como herança, sendo que não havia sido plenamente ocupada ou delimitada durante décadas, tendo sido estruturada apenas uma fazenda produtora de cana, a futuramente chamada Fazenda do Pinhal, ainda em dimensões reduzidas, onde viria a surgir em futuro próximo a “Vila de São Carlos do Pinhal”.

Em partes, a ocupação inicial reduzida deve-se ao sistema de concessões de terras, cuja estabilidade se abalou com a crise da coroa portuguesa, visto que em 1822 o Brasil passa pelo processo de independência. Todavia, agora inseridos em uma espécie de “vácuo legal”, uma vez que as normas da antiga coroa portuguesa passaram por reestruturações no período de independência, os concessionários de sesmarias passaram a agir por meios antes menos praticados, como a compra de sesmarias entre si, praticando um novo regime de posse, bem como a demarcação de sesmarias de forma burocrática e física. No caso da Sesmaria do Pinhal, já passada como herança a Carlos José de Arruda Botelho, a delimitação de terras ocorreu somente em 1831 (Gordinho, 2004), quando também iniciou-se a construção de uma nova sede da Fazenda do Pinhal.

Antes mesmo do falecimento de Carlos José de Arruda Botelho, em 1854, no ano de 1850 tem fim o vácuo legal deixado pelo processo de independência no que diz respeito à terra através de um mecanismo legal conhecido como Lei de Terras, a Lei n. 601/1850. Em linhas gerais, a lei trata das terras devolutas do Império, bem como do antigo regime de sesmarias e dos casos de tratamentos de posse que surgiram durante as décadas anteriores, legitimando a propriedade privada da terra no Brasil, bem como a possibilidade de sua compra e venda, sem alterar a estrutura de concentração que já estava estabelecida. Nesse sentido, para muitos autores, como Silva (1996), a Lei de Terras é a legitimação do latifúndio.

Entretanto, há que se lembrar de casos como o da região de São Carlos, onde sesmeiros avançaram em territórios durante o vácuo legal pré Lei de Terras.

Firmada a propriedade da terra, dentre os herdeiros que se apossaram da região, surge como herdeiro em 1854 um nome que veio a ter destaque histórico, Antônio Carlos de Arruda Botelho, que viria a ser o primeiro e único barão, visconde e Conde do Pinhal. Não obstante de ser uma figura histórica passível de diversas críticas, é o Conde também a figura responsável pela instalação da economia cafeeira que chega à região na segunda metade do século XIX, bem como pelo seu desenvolvimento e infraestruturação (Ribeiro; Campos, 2012). Através da experiência trazida da região serrana, o Conde passa a produzir café na Fazenda do Pinhal, ganhando adeptos nas vizinhanças e utilizando de suas habilidades políticas para negociar aportes financeiros ainda do Império para a produção na região.

Ainda, através de tais aportes, bem como de capital próprio que o oligarca abarcou, a região recebe uma linha férrea, a Rioclarense, posteriormente vendida pela família, que dedica seu capital ao café, a um banco legitimamente são-carlense e a uma casa comissária (Ribeiro; Campos, 2012). Como é de se imaginar, tamanha infraestrutura atraiu colonos para a região, expandiu os vilarejos rurais e a mancha urbana, já havendo sinais de que uma inversão de localidade de poder estaria em curso: a infraestrutura urbana e a guinada da aplicação do capital foram instrumentos que levaram os homens de poder, antes localizados no campo, às cidades, para onde também carregaram seu poder e sua influência.

Em panorama nacional, este fenômeno de passagem de cenários, aos olhos de autores consagrados como José Graziano da Silva, que transita entre a economia e a sociologia rural, pode receber nomes e marcos temporais que auxiliam sua compreensão. De forma geral, a organização espacial pautada na produção artesanal e na concentração econômica local estaria organizada em “complexos rurais” (da Silva, J. G., 1996), que estrutura o campo e o crescimento nacional até a metade do século XIX. Com o recebimento de técnicas e novas características laborais, como o trabalho parcial do proletário, que não mais se dedica integralmente a processos artesanais, mas passa a ser responsável apenas por uma pequena parcela ordenada, tal qual no modelo industrial, a estrutura produtiva sofre alterações substanciais, passa a atender o mercado, “industrializa-se”, dando origem aos “complexos agroindustriais” (da Silva, J. G., 1996).

Na obra de Graziano, ao tratar do contexto nacional, o autor toma como exemplo o cenário paulista, ao falar da passagem como sendo “a crise do complexo rural e o surgimento do novo complexo cafeeiro paulista” (da Silva, J. G., 1996, pág. 5), sendo o cenário cafeeiro o símbolo agroindustrial que transforma a dinâmica econômica de todo o país. Historicamente, o processo estaria datado da metade do século XIX, sendo que seu ápice ocorreria após a crise de 1929, quando o Brasil impulsiona a substituição das importações, em resposta à quebra da estrutura produtiva estadunidense, e a indústria nacional ganha ainda mais força, modificando, por consequência, cenários urbanos em grande expansão, bem como complexos rurais em uma dinâmica cada vez mais agroindustrial.

Todavia, ao tratar da infraestruturação necessária para tais dinâmicas de passagem do poder rural ao polo urbano, Silva, retomando produções de Wilson Cano, elenca diversos aspectos como “bancos, estradas de ferro, fábricas têxteis, etc” (da Silva, J. G., 1996, pág. 9), exatamente como no caso de São Carlos (SP), repetindo um cenário nacional de investimentos de um excedente de capital acumulado no café, agora no meio urbano que ganhava destaque. Trata-se, em linhas gerais, de um novo circuito da economia que volta-se contra sua gênese, transformando os complexos rurais. No caso estudado, retomando as datas de fundação de bancos e ferrovias na região, bem como a data de falecimento de Antônio Carlos de Arruda Botelho, em 1901, entende-se que a passagem deu-se antes mesmo do considerado o auge da transição por Graziano e tantos outros autores, 1929.

Nesse sentido, retomando o objeto de estudo e a localidade escolhida, com base nos dados históricos é cabível dizer que enquanto município de surgimento e estruturação típicos do período cafeeiro paulista, muito de sua história faz-se pressuposto: São Carlos passou por um avanço de mancha urbana inicial pela concentração econômica de um baronato e teve distribuição de terras através de um sistema de sesmarias localizado que na verdade é origem de concentração de terras e riqueza nas mãos da elite. Após, sob circunstâncias de recuperação do momento de crise do café, já sob o movimento varguista desenvolvimentista, tais municípios, dentre eles São Carlos, passam a desenvolver atividades urbano-industriais que atraem populações e expandem ainda mais suas manchas urbanas.

Tal aspecto de transformações foi observado aos olhos de autores como Milton Santos, ainda que não de forma primária, sobretudo quando Santos apresenta seus ensaios sobre a hierarquia urbana em 1975, aludidos em obra de 1988. O autor revela que, aos seus olhos, a ideia de que a cidade seria a evolução, a liberdade (distinta ao trabalho escravo), os fluxos e, portanto, seria um consenso de que sua existência enquanto evolução do espaço seria “um elemento impulsionador do desenvolvimento e aperfeiçoamento das técnicas” (Santos, 2014[1988], pág. 60). Todavia, da mesma forma que é possível acompanhar o entendimento e defender seus fundamentos, o mesmo autor é referencial de contraponto: para entender a cidade como evolução, é preciso tratar o campo como o involuído, o antiquado, e ainda que isto não seja verdade, ainda que “a vida rural às vezes se torne quase autônoma em relação à próxima cidadezinha, ainda encontramos incorretamente mencionado o tipo clássico de relações entre cidade e campo -esquema vertical de hierarquia-”, (Santos, 2014[1988], pág. 61).

Ora, a transformação do rural em urbano em espaços como o atual território de São Carlos reflete um estigma praticamente global e original, ou seja, que data da gênese do espaço urbano: o rural, em determinado momento, passa a ser visto como inferior. Entretanto, faz-se necessária uma reflexão quanto ao tipo de rural que passaria a ser estigmatizado, visto que áreas rurais também passariam a receber em momentos específicos aperfeiçoamento de técnicas. Para tanto, a diferenciação de “complexos rurais” e “complexos agroindustriais”, de Graziano, é essencial para compreender a quem o estigma se aplica: o rural que persiste, não o que se moderniza no movimento global e industrializador da revolução verde. Ademais, no contexto histórico brasileiro, a urbanização chega a ser um processo dúbio quando analisada aos olhos de autores como Gilberto Freyre, cujos estudos tratam de paisagens sociais e suas transformações.

Em *Sobrados e Mucambos*, obra cuja primeira edição deu-se em 1936, Freyre já alertava para a transformação destes espaços como sendo na verdade a passagem de estruturas que se perpetuam, uma vez que ao retratar eventos de diferentes séculos, o autor evidencia a manutenção de personagens e estruturas que marcam o Brasil rural em suas novas cidades, seja estudando o Recife, Salvador, São Paulo ou Rio de Janeiro. Nesse sentido, há a ideia do urbano como modernização do rural, mas que, a rigor, o perpetua, mediante a economia, uma vez

que a urbanização passa a tratar da “gravitação de riqueza e de energia” (Freyre, 1936, pág. 44) no sentido campo-cidade, portanto envolvendo e consolidando a continuidade de suas relações.

Além disso, o familismo também aparece como sendo um fato importante de continuidade do rural no urbano dado que para o autor existe um “predomínio de família” (Freyre, 1936, pág. 108) nas políticas de urbanização do Império, algo que viria de outras datas, sendo possível:

Falar-se da casa-grande no Brasil não só como o centro de um sistema rural de economia de família, mas como um tipo de habitação patriarcal que, existiu, modificado, nas imediações das cidades, (chácaras, casas-de-sítio) ou mesmo dentro delas (sobrados). (Freyre, 1936, pág. 201).

De certa forma, para o autor, a estrutura de famílias leva à figura de um latifundiário da cidade, cujas raízes são as de latifundiário rural. Sendo assim, de certa forma apenas transformou-se o espaço, mantendo-se parcialmente as relações sociais, as estruturas e os hábitos de antes.

Tal característica de manutenção do poder e das estruturas sociais na transformação rural-urbana do período, quando tomado o caso de São Carlos, fica bastante esclarecida. Na fase final do período imperial, São Carlos deveria receber a visita da família real e, de acordo com pesquisas relatadas por Massarão e arquivadas pela Fundação Pró-Memória de São Carlos, o fato teria levado o então Conde do Pinhal a construir um novo imóvel para abrigar seus visitantes. Assim, deixando os limites rurais da Fazenda do Pinhal, a família Arruda Botelho investe, em 1890, na construção de um palacete em área urbana, hoje Palacete Conde do Pinhal, localizado na área central do município, tendo sido tombado patrimônio histórico.

Figura 2 - Palacete da Família Arruda Botelho (anos 1890)



Fonte: Fotografia de Filemón Pérez (c.1890). Acervo APH-FPMSC

Para além do ponto de vista arquitetônico e da percepção de mudança de ambiente, a construção de um palacete pela família Arruda Botelho em ambiente central da pequena localidade urbana simboliza não apenas seu poder financeiro, mas a expansão de seu poder político e social. Em linhas gerais, uma família de poder e tradições originalmente rurais leva ao meio urbano um símbolo, um edifício que simboliza seu poder, carregando consigo a marca das relações campo-cidade. Inicialmente, o campo, enquanto polo de poder que levava à cidade a infraestrutura. Posteriormente, a cidade, recebendo a infraestrutura e apostando em novas formas de acumulação do capital, terá a característica de poder próprio. Cria-se um dualismo estrutural que carrega dilemas, porém que anula qualquer senso de hierarquia.

Nesse ponto, mesmo que considerando as diferenciações, a estigmatização do rural como sendo o espaço inferior que viria a ser substituído pela superioridade urbana cai por terra quando consideradas as manutenções de diversos aspectos sociais elencados por Freyre. É plenamente possível dizer que o rural não se dissocia do que vem a ser o urbano, mas junto deste novo meio passa a construir

novos espaços, não sendo possível falar em plena ruptura, mas sim em uma transformação que substitui o espaço físico, mantendo aspectos humanos e sociais.

Todavia, ainda que mantenham-se estruturas, fato é que substituir o espaço antes plenamente agrário pelo urbano trata-se de manter estruturas de poder, mas substituir parcialmente modo de vida, costumes, cultura, tradições e relações sociais de comunidades antes rurais, sobretudo as menos favorecidas. Nesse sentido, a transformação forçada do meio rural enquanto cenário social, sendo embasada por um estigma, é forma de violência.

1.2. O planejamento territorial como política pública local

Ainda que os fatos apresentados conttenham certo embasamento teórico, cabe evocar um ponto da epistemologia: o conceito de território. As transformações apresentadas e discutidas anteriormente fazem alusão a um espaço delimitado, que por sua vez apresenta diversas forças agentes (fato a ser explorado adiante). Nesse sentido, pode ser lembrada a contribuição de Raffestin, enquanto autor da geografia clássica. Para Claude Raffestin (1986), o território seria o espaço delimitado pela aplicação de poder, conceito difundido e utilizado por diversos campos disciplinares e adotado em ambientes interdisciplinares, como esta produção o faz. Nesse sentido, cabe analisar o conceito e sua evolução, bem como sua aplicação ao caso estudado.

É nesse mesmo contexto que autores da geografia crítica apresentam não um contraponto à ideia de território, mas sim uma contribuição. Momentos como esse, inclusive, tornam a geografia, ainda que um campo disciplinar, altamente diversa. Foi notável a contribuição de Milton Santos para a concepção de território no que diz respeito à sua composição. Além de um recorte espacial onde se aplica o poder, o autor alerta para a presença de “coisas que chamamos de naturais e outras que chamamos de artificiais”, um complexo arranjo chamado configuração territorial, que Santos alerta ser um conceito que muitas vezes se confunde com o território de um país. Ou seja, neste espaço de aplicação de poder há uma complexa rede de fluxos localizados, forças distintas e características únicas.

Na mesma linha de raciocínio, Favareto (2006), ao tratar da temática territorial com base em seus estudos da produção de Haesbaert, atribui ao território a característica multidimensional, tratando este como sendo jurídico-político, econômico e cultural, sendo que em cada categoria este pode ser visto de uma forma, carregando consigo funções únicas. Entretanto, trata-se de uma unidade. Ainda, para o autor, a ideia de território, por vezes confundida com a de região, trata-se “menos de uma teoria e mais de uma escala dos processos sociais e de um conjunto de instâncias empíricas a serem mobilizadas para a explicação” (Favareto, 2006, pág. 126).

Compreendida a complexidade da configuração territorial, é de se esperar que a origem máxima da gestão de aplicação de poder, a figura pública administrativa do Estado, o governo (e aqui dispensamos análises sobre a evolução de formatos de Estado e de modos de governo), passe a agir de forma a ordenar esse ambiente em múltiplos aspectos. No cenário atual, sobretudo pensando na realidade brasileira, é a figura pública a responsável por manter o equilíbrio e a organização de um território, sendo que tudo isso ocorre de forma vinculada e dependente a um braço teórico-metodológico conhecido como ordenamento territorial.

O ordenamento territorial pode ser compreendido de diversas formas, e talvez realmente deva, uma vez que compreende o todo tão plural mencionado acima. No campo multidisciplinar, o conceito é entendido como a capacidade de organização da ocupação do espaço, sendo que isso envolve uma gama de políticas públicas e diversos elementos, algo que, como esperado, passou por diversas alterações histórico-temporais até atingir a atual configuração de gestão. No entanto, da mesma forma que há evolução no planejamento em si, há também evolução na capacidade crítica e conhecimento analítico que levantam novas problemáticas.

A exemplo, dentro do tema das políticas públicas, Carneiro (2014) é uma das autoras que fomenta um debate extremamente importante sobre a gestão territorial: desenvolvimento territorial. Esse tema, antes característico da geografia, como alertado pela própria autora, acaba, de forma necessária, sendo acessado por outros campos, como as ciências sociais, e é dessa forma que o eixo de estudos das ruralidades entrará em debate nas questões territoriais envolvendo aspectos econômicos, sociais e ambientais, ponto também explorado por Favareto (2006).

Para construir esse amplo debate, a base clássica dada por Raffestin, de que o território seria um espaço de aplicação de poder, é lembrada por autores como Maria José Carneiro, quando a mesma retrata a ideia de território. Carneiro, ao citar Raffestin, retoma a ideia da aplicação de poder, porém agora voltando-se para o resultado desta, como também já sinalizava o autor clássico. O resultado da aplicação de poder seriam as identidades territoriais, algo muito maior e mais complexo. É nesse sentido que a autora traz como contraponto a “operacionalidade da noção de território nas políticas públicas” (Carneiro, 2014, pág. 33).

Ainda, mais do que uma operacionalidade da noção, para Favareto (2006), a visão de mobilização de forças com foco em um território seria a atitude de busca pelo desenvolvimento territorial, o que passa por conciliação de interesses públicos e privados, pela distribuição de renda, organização de usos econômicos, preservação, dentre outros temas sensíveis. Deste ponto, mais uma vez, surgem as políticas territoriais enquanto meio de estruturação de elos do desenvolvimento.

Todavia, é necessário atenção ao aspecto que possui por essência interesses individualistas e que fogem ao equilíbrio comum: o privado. Uma vez que tratar de interesses privados com relação ao território passa por direitos de uso, limitações naturais, processos econômicos e questões sociais que juntos compõem o ambiente vivenciado, há diversas forças em sentidos nem sempre alinhados em ação em cada situação de convívio. Para além disso, a existência do público e do privado em um mesmo cenário leva à ideia de uma gama de possíveis conflitos de ideias e interesses, sejam públicos-públicos, públicos-privados ou privados-privados. Dessa forma, as políticas, enquanto medidas de organização de processos, se fazem necessárias para uma convivência sadia, dentro do que o meio urbanístico chamaria, para o caso das cidades, de “distribuir esse desenvolvimento, tomando-o territorialmente mais equilibrado” (da Silva, J. A., 2010, pág. 102).

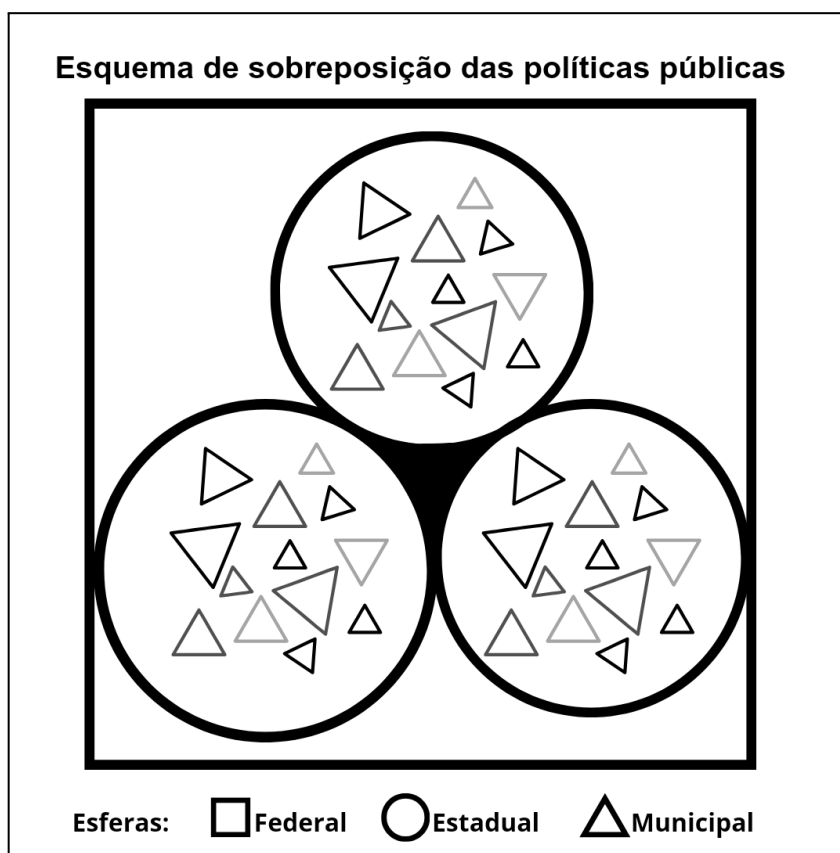
É com tal intuito que essas políticas, enquanto instrumentos, atendem ao que autores como Santos chamam de “ordem” (Santos, 2014[1988], pág. 64), não no sentido de imposição, mas atuando de forma que, parcialmente, essa ordem se associa à ideia de organização, mais uma vez com ressalvas: organização não no sentido de disposição espacial, mas sim de filosofia e meio de ação. Toda localidade, para Santos, possui uma ordem própria, que se difere de qualquer outra,

não sendo possível que uma ordem global, termo também cunhado pelo autor, possa abarcar cenários tão diversos.

Dessa forma, o grande questionamento em toda essa sequência é se as políticas público-territoriais de fato seriam capazes de agir em diferentes escalas de gestão pública. Uma vez que o poder público, em questão de escala de atuação governamental no cenário brasileiro, age nas esferas federal, estadual e municipal, as ferramentas de gestão também existem para cada esfera. Ainda nesse sentido, cada esfera possui uma unidade territorial, intrínseca uma à outra. Como se dariam então as relações de ordem? Seria possível uma ação geral que pudesse agir de forma total?

Visto que há sobreposição espacial entre os territórios, em termos legais pode-se esperar que os aparatos de planejamento territorial estejam sobrepostos, de forma que a esfera municipal esteja inserida em uma esfera estadual, junto a tantos outros municípios que também se fazem presentes na mesma esfera estadual. Esta segunda, por sua vez, junto a tantas outras esferas estaduais (sendo que neste contexto estamos tratando de unidades federativas, no caso brasileiro) está inserida em um todo nacional, que seria a grande esfera federal. Todo este raciocínio leva a crer que uma determinada esfera estadual não pode ser definida sem que esteja inserida em escala superior e sem que haja uma escala inferior, e da mesma forma uma escala municipal não se faz isolada, tendo acima de si as escalas estadual e federal. Nesse sentido, para exemplificar de forma visual este pensamento, enquanto linha de raciocínio, é possível analisar a figura a seguir:

Figura 3 - Esquema de Sobreposição das políticas públicas



Fonte: elaborado pelo autor

Enquanto aparato visual, o esquema pode ser de simples compreensão, mas é necessário enfatizar que ele ignora fluxos e aspectos culturais, econômicos, intelectuais, entre outros, que podem romper com as barreiras da sobreposição e evidenciam, certamente, aspectos individuais.

Entretanto, é nas políticas públicas municipais, ainda que tenham sido estas determinadas por uma esfera superior de designações de planejamento, onde pode ser encontrado o maior grau de detalhamento. Santos alega que o olhar para o local é essencial uma vez que: “... nenhum lugar pode acolher nem todas, nem as mesmas variáveis, nem os mesmos elementos, nem as mesmas combinações. Por isso, cada lugar é singular, e uma situação não é semelhante a qualquer outra” (Santos, 2014[1988], pág. 64). Assim, espera-se que toda e qualquer iniciativa de planejamento territorial local seja extremamente rica e particular.

Outrossim, a hipótese torna-se mais complexa quando a ela se agrega a variável tempo. O tempo histórico, quando analisado sob uma perspectiva

coletivizada, muito mais do que sob perspectivas individuais, aparenta nuances de transformações de linhas de pensamento e mesmo de grau de detalhamento e filosofia. Afinal, é esperado e natural que as coisas tornem-se mais completas ao longo do tempo.

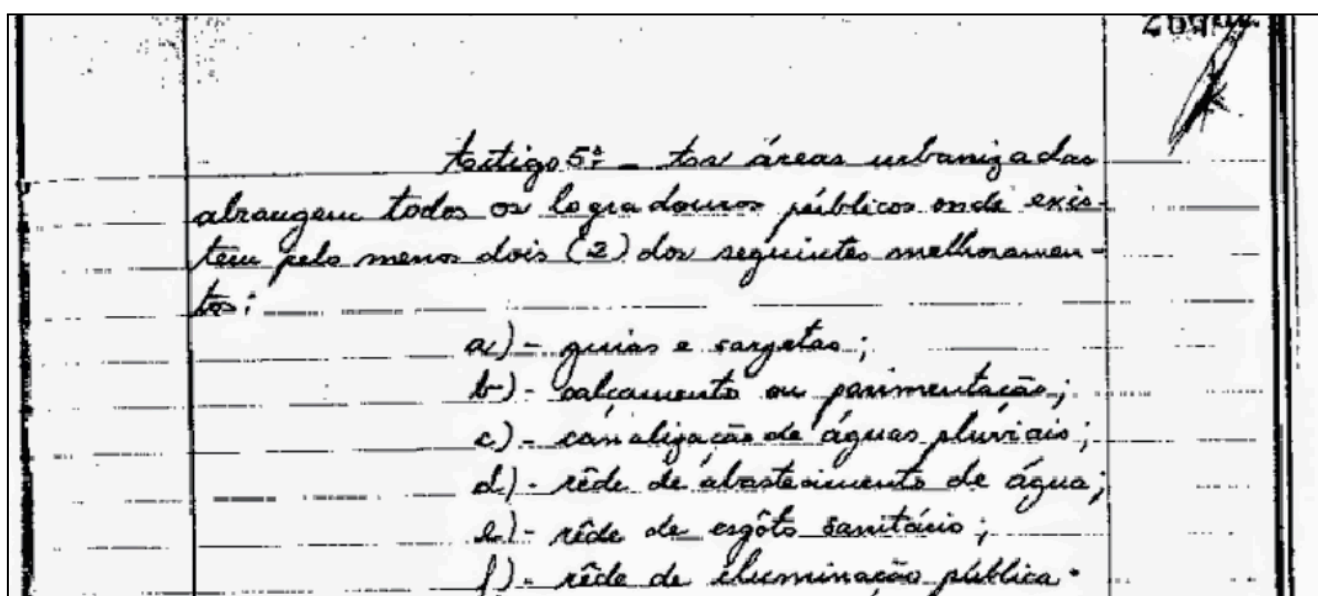
No município de São Carlos (SP), a temática das políticas público-territoriais foi evoluindo junto ao município, ou seja, também desenvolveu-se de forma lenta e gradual. No início do século XX o uso e ocupação do solo era determinado por Códigos de Postura, que determinavam, por exemplo, a distância que as residências deveriam manter das vias públicas. Adiante, estipulada pela legislação estadual popularmente chamada de Lei Orgânica dos Municípios (Lei n. 01/1947), São Carlos passa a articular internamente, envolvendo a Escola Politécnica da USP durante os anos 50 e 60 (Lima, 2007), a elaboração de um verdadeiro plano diretor de ocupação, sendo que este projeto data de um período em que tornou-se padrão nacional a busca por regulamentar a ocupação plena do território nacional, algo típico da Ditadura Militar que assolou o país entre 1964 e 1985.

Dentro do contexto turbulento e de repetidas transições políticas na região, São Carlos regulamenta seu primeiro plano em 1962 (Lima, 2007), sendo que a tentativa em muito pouco tempo precisou de uma substituição, visto que o governo estadual lançou novas métricas junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU). É nesse contexto que em 1968 a prefeitura municipal, na figura do então prefeito Antônio Massei, aprova a Lei n. 5853/1968, que autoriza os órgãos municipais responsáveis a contratarem a Escola de Engenharia de São Carlos, hoje pertencente à USP, pela quantia de vinte mil cruzeiros novos pagos em dez prestações.

É deste compilado de eventos que nasce, entre outras duas leis que tratam de loteamentos e edificações, a Lei n. 6871/71, que trata do zoneamento rural-urbano no município. A referida lei é um exemplo bastante notável do caráter incompleto e simplista das primeiras legislações territoriais, não no sentido descritivo, uma vez que durante todo o texto é possível verificar grande riqueza de detalhes de localizações, por exemplo. O simplismo aparece quando temas como o rural precisam ser tratados.

Em acordo com o que o Estado brasileiro carrega consigo enquanto legislação desde o Estado Novo, a lei de zoneamento de 1971 de São Carlos divide o território municipal em três padrões: zona urbana, zona industrial e zona rural. À revelia de definir o que seria o rural, a legislação define apenas o que seria o industrial, claramente uma área com presença de indústrias e o que seria o urbano: logradouros públicos que possuíssem ao menos dois itens entre guias, calçamento, canalização de águas da chuva, abastecimento d'água, rede de esgoto e rede de iluminação, (Lei n. 6871/71). A lei retrata com clareza, ainda redigida à mão, a descrição do que seria um local urbanizado a nível municipal.

Figura 4 - Trecho da Lei n. 6871/71 (manuscrito original)



Fonte: Acervo digital da Câmara Municipal de São Carlos

Ora, tendo tal lei definido com clareza o que seria o urbano e o que seria industrial, não cabe definir o que seria o rural: o rural é o resto. E cabe utilizar o termo resto. Restante é algo respeitoso, excedente é aquilo que apenas não coube... Sendo um local onde não há presença de saneamento, água e iluminação, visto que se houvesse, pelos parâmetros do período, seria urbano, não há cuidado para com o rural, nem respeito para com este espaço de vivência. Portanto, o resto. Este é um novo estigma carregado pelo conceito de rural não apenas em São Carlos: não ser urbano, ser o resto do município.

Entretanto, fatos locais também dizem respeito a políticas de esferas superiores, como sugere o esquema da figura 3, e é preciso compreender que nesse

contexto histórico o zoneamento proposto estaria muito mais centrado na tributação de áreas alvo de melhoramentos, sendo estas reconhecidas como urbanas e, portanto, pagantes de IPTU, conforme o Código Tributário Nacional vigente após 1966. Sendo assim, o processo, para autores como Mocci e Leonelli (2021) “refere-se a uma norma jurídica que tem como objetivo a tributação, e não o desenvolvimento ou planejamento urbano”, o que distanciaria o zoneamento de São Carlos de 1971, por exemplo da lógica de exclusão ou residualização do rural. Porém, é preciso alertar para correlação existente entre esses processos legais e o avanço urbano frente ao rural, de forma que, para as mesmas autoras, o zoneamento pensado para tributação “facilita os processos de expansão urbana a partir da abertura de novos loteamentos distantes da malha urbana consolidada, facilitando processos de especulação imobiliária e aumentando as desigualdades socioespaciais” (Mocci; Leonelli, 2021, pág. 69). Ou seja, mesmo que de formas indireta, o rural é secundarizado e aparece como sendo passível de expansão das áreas categorizadas na legislação vigente que, ainda que não propositalmente, o residualiza.

Ainda pensando o contexto histórico e suas legislações, nas primeiras décadas da segunda metade do século XX, a nível nacional, o governo militar aprovou pacotes de leis visando a reestruturação administrativa do país, bem como uma reestruturação de sua própria imagem do processo de ocupação do território nacional. A exemplo, em 1964 faz-se aprovada a Lei n. 4.504/1964, o “Estatuto da Terra”, cuja estrutura levou à criação, quatro anos depois, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA, através da Lei n. 1.110/1970, delegando a este órgão a responsabilidade pela gestão da terra rural em toda a esfera nacional. É esta uma das origens da ausência do planejamento rural dos planos municipais do período (sem justificar a ausência de um tratamento adequado e definições, quando havia espaço), deixando, na alçada das políticas municipais, este meio invisível para políticas de promoção e proteção.

Até este ponto, ainda sem analisar mudanças no campo físico, a análise histórica do contexto são-carlense de desenvolvimento, do planejamento urbano e de sua primeira aplicação enquanto zoneamento no município revelam a presença de um novo estigma e do seguimento a um padrão de exclusão do debate sobre o rural como algo que forma os municípios brasileiros. O desenvolvimento é ser

urbano. Água encanada, esgoto, iluminação, entre outras características eram exclusivamente urbanas, e são coisas boas, logo, bom é o urbano. Talvez isso explique, em partes, o porquê de tanta urbanização em um país “menos urbano do que se calcula”, como sugere o subtítulo da obra de José Eli da Veiga (2002).

2. TRANSFORMAÇÕES DO SÍTIO URBANO

A expressão sítio urbano é por si só um jogo de ideias, de palavras e de história. Em primeiro momento, é convidativo analisar as palavras que compõe o conceito: “sítio”, na língua portuguesa, possui (entre outros tantos) dois sentidos amplamente difundidos: em determinadas colocações, sítio seria “onde se situa”, apresentando conotação de localização ou ocupação do espaço, já em outras ocasiões, e de forma bastante característica do dialeto popular, sítio seria uma categoria de propriedade rural, algo entre o tamanho de uma chácara e o de uma fazenda. Urbano, por sua vez, seria algo relativo à cidade, “o que é da cidade”. Logo, eis a confusão de sentidos: sítio urbano pode ser entendido tanto como uma relação antagônica “propriedade rural que é da cidade”, quanto como “onde se situa a cidade”, sentido muito mais próximo ao que a geografia costuma considerar correto.

Entretanto, ainda que campos disciplinares como a geografia sejam capazes de defini-la, muitas vezes dentro de um mesmo campo o conceito varia em significados, ora pelas correntes de pensamento, ora pelo período histórico ou localidade. No meio disciplinar citado, é possível encontrar o conceito sendo trabalhado de maneiras distintas: na linha epistemológica da geografia clássica francesa, Paul Vidal de La Blache, nome notável dos estudos do veio humano desta ciência e pai do possibilismo, utiliza o conceito de sítio urbano de forma distinta: “...um sítio urbano corresponde a um lugar de troca.” (Vidal de La Blache, 2012[1911], p. 280), dando ênfase não à estrutura natural, nem nada nesse sentido, mas sim às relações que se desenvolvem ali, como a produção, o comércio, a política e as interações sociais.

Por outro viés, é notável no cenário brasileiro a presença de trabalhos onde há conciliação de ideias, de maneira proposital ou não, sobre o tema. Um dos maiores nomes da geografia nacional, Aziz Nacib Ab’Saber, considera o sítio urbano realmente como um ambiente natural que fora ocupado, como quando em seu doutorado Ab’Saber (1956) analisa o sítio urbano da cidade de São Paulo através de sua geomorfologia, analisando o relevo em si e sua cobertura pedológica. Todavia, ao mesmo tempo que apresenta dados estritamente naturais, que dizem respeito à

estrutura física do espaço, na mesma linha de pensamento o autor apresenta reflexões socioambientais e políticas, com colocações que teriam como intuito fomentar o planejamento urbano, uma linha que capta a essência da linha tradicional da geografia e se aproxima intensamente do urbanismo, propondo planejamento urbano através desta integração de variáveis e da análise de situações.

Dessa forma, é possível sintetizar que o estudo do sítio urbano de uma cidade nada mais é do que a análise do espaço natural onde ela se encontra, onde se desenvolveu, somado à compreensão dos fenômenos políticos, sociais e econômicos ali presentes, bem como a gestão deste território. Nesse sentido, o estudo desta junção de tantas temáticas promove o encontro de duas temáticas independentes que convergem em determinado momento: primeiramente, o estudo do sítio urbano é o estudo da estrutura natural ali presente no município, antes mesmo que este existisse; secundamente, é o estudo do avanço territorial da mancha urbana sobre áreas que até tal momento encontravam-se menos alteradas ou até mesmo intocadas.

É a partir de tal mentalidade que a temática territorial rural e o campo ambiental passam a ter relação direta nesta produção e, para construir elos analíticos, serão apresentados dados e índices de São Carlos - SP.

2.1. O sítio urbano de São Carlos e seus avanços territoriais

O município de São Carlos, assim como toda outra esfera territorial, pode ser visto como um terreno. Algo ali presente cativa a ocupação, se ela é voluntária, e as características naturais podem ser um veio interessante de análise. Sem a pretensão de tornar este estudo pertencente a um eixo naturalista das geociências, é válido recorrer à bibliografia produzida em São Carlos, enquanto polo tecnológico e sede de importantes universidades, para compreender três tópicos: as características naturais do local ocupado, sua paisagem original e as que vieram em sobreposição, bem como os processos históricos envolvidos.

A temática da transformação de uma paisagem por outra requer uma construção de conceitos. A própria paisagem e suas sucessões, para Santos

(2014[1988]), são entidade e processos complexos. Em primeiro momento, Santos trata da paisagem como sendo “tudo o que nós vemos, o que nossa visão alcança”, (Santos, 2014[1988], pág. 67). Ora, mas a vista, além de ser um sentido único, o que geraria certa restrição, abarca uma infinidade de itens que juntos compõem a cena observada. É nesse sentido que, em complemento, o autor segue sua explanação quase que em retratação quando alerta que ela, a paisagem, “é formada não apenas de volumes, mas também de cores, movimentos, odores, sons etc.”, (Santos, 2014[1988], pág. 68). Formou-se, desta forma, um quadro diverso e que envolve diversos sentidos. Se há sentidos, é possível permear a ideia de Santos levando a crer que há, portanto, um observador base e que cada paisagem dependeria, por assim dizer, de quem a observa, o que tornaria o conceito ainda mais abstrato e, de forma contínua, cada vez mais complexo.

Para encontrar diferenciações dentro da categoria conceitual da teoria de paisagem, algo necessário para tornar os conhecimentos concretos, Santos (2014[1988]) mobiliza autores como Carl Sauer, Vidal de La Blache e Ratzel. É nas bases epistemológicas de Sauer que Santos encontra uma diferenciação necessária: “paisagem natural e paisagem artificial”. O autor afirma que a forma artificial das paisagens seria aquela estruturada através da ação direta humana e, portanto, de forma que o próprio considera grosseira; natural seria aquilo nunca antes tocado pelo homem, o que já quase não se vê (Santos, 2014[1988]). Todavia, considerando que tudo passa a ser objeto político e econômico, até mesmo a “paisagem natural”, parte importante do que o autor categoriza como configuração territorial, o é. Na mesma produção relatada, Santos afirma que:

Seja qual for o país e o seu estágio de desenvolvimento, há sempre nele uma configuração territorial formada pela constelação de recursos naturais, lagos, rios, planícies, montanhas e florestas e também recursos criados: estradas de ferro e de rodagem, condutos de toda ordem, barragens, açudes, cidades, o que for. É esse conjunto de todas as coisas, arranjadas em sistema, que forma a configuração territorial cuja realidade e extensão se confundem com o próprio território de um país. Tipos de floresta, de solo, de clima, de escoamento são interdependentes, como também o são as coisas que o homem superpõe à natureza. (Santos, 2014[1988], pág. 84)

É nesse ponto que vale a pena ser retomada a configuração espacial original de qualquer território e promover um engate com a história que nele se sucedeu para que sua configuração se transformasse. Resgatando a consideração

de Santos para um território, apenas, este não necessariamente seria um país. Podemos fazer, sim, análises espaciais de configurações que envolvam aspectos naturais e artificiais de qualquer recorte espacial onde haja a aplicação de poder, como o recorte municipal. Portanto, retomando o campo de estudos deste trabalho, foi aplicada tal análise.

No caso de São Carlos, o projeto “ATLAS histórico e socioambiental das regiões hidrográficas de São Carlos – SP”, publicado em 2021, é uma fonte clara para o estudo da configuração territorial original do município, ou seja, dos elementos naturais que precedem a ocupação urbana e ainda fazem-se presentes nas paisagens vivenciadas pela população.

Buscando sintetizar diversas variáveis em uma curta explanação, é possível evidenciar alguns aspectos sobre a riqueza natural do município: localizado em terreno de gênese diversa, o município apresenta geologia de embasamento cristalino³ coberto sobretudo por formações areníticas⁴, por vezes associadas à recarga de aquíferos; os solos, estruturas pedológicas superficiais, são categorizados predominantemente como latossolos⁵ e argissolos⁶, oriundos do desgaste das estruturas geológicas.

Indo além, a localização do município em latitude média entre 21°30’S e 22°30’S é a gênese de seu clima de padrão tropical, com seca sazonal de inverno, chuvas consideráveis de verão e temperaturas médias amenas-quentes, com grande amplitude térmica⁷ proporcionada pela considerável altitude da região, que chega a 1.100m, sendo o clima, portanto, categorizado como tropical de altitude; a estrutura geomorfológica da região de planaltos ricos em cuevas⁸ é condicionante para a hidrografia extremamente vascularizada; por fim, é possível considerar a riqueza natural do território condicionante para a diversidade também de

³ Embasamento cristalino: estrutura rochosa, geralmente rochas ígneas e metamórficas antigas, que sustenta a cobertura sedimentar.

⁴ Formações areníticas: formações de relevo compostas por arenito, rocha sedimentar.

⁵ Latossolos: solos formados a partir do processo de laterização, transformação dos materiais através do intemperismo (ação das forças naturais em reações químicas, físicas e interações com a biota).

⁶ Argissolos: solos com acúmulo de argilas. São densos e, normalmente, pouco drenáveis.

⁷ Amplitude térmica: variação da temperatura em determinado período (normalmente anual, com comparação das médias mensais).

⁸ Cuevas: formação de relevo com declive lento em um dos lados, que se estende por longas áreas, e declive acentuado em outro lado.

fitofisionomias⁹ do local, que conta com formação de cerrados e floresta estacional semidecidual¹⁰ (mata atlântica de interiores), com a presença também de araucárias, símbolo do município, uma conífera presente em formação da região Sul do país, que chega à região Sudeste por conta das baixas temperaturas da altitude.

Em suma, o que nos interessa é que tamanha diversidade de “objetos naturais”, certamente influenciou eventos e processos históricos tal qual a economia cafeeira que se instala na região em grandiosas fazendas como a já citada “Fazenda do Pinhal”, Fazenda Santa Eudóxia (hoje um distrito), Fazenda Santa Maria do Monjolinho, entre outras que desenvolveram-se sendo beneficiadas pela alta fertilidade dos solos, pela característica quente do clima, pelas chuvas bem distribuídas, pela proximidade aos cursos hídricos, entre outras características da paisagem natural original. Aqui uma paisagem vai se sobrepondo a outras paisagens (Santos, 2014[1988]), bem como seus elementos naturais vão dando lugar a elementos artificiais.

Da mesma forma, na sequência de paisagens que se estabelecem e dão lugar a outras, de elementos ainda mais artificiais, é possível compreender a já abordada passagem do cenário latifundiário monocultor cafeeiro e das pequenas propriedades rurais ao espaço urbano através dessa ótica. Todavia, os elementos naturais da paisagem, que ainda se fazem presentes em alguma medida no espaço agrário, vão se perdendo com a chegada da urbanização extrema, grandes obras e adensamento populacional. Considerando cenários transitórios, é possível observar na figura 5, datada de 1957, uma paisagem de São Carlos quando da região central ainda era visível certa quantidade de elementos naturais, sobretudo ao fundo, com formações florestais, campos e certamente outros componentes naturais dos ecossistemas.

⁹ Fitofisionomias: características físicas da vegetação.

¹⁰ Floresta estacional semidecidual: formação florestal de áreas tropicais ou subtropicais que perde parcialmente suas folhas em determinada parte do ano.

Figura 5 - Fotografia, registro de paisagem: São Carlos em 1957



Fonte: Acervo digital da Fundação Pró-Memória de São Carlos

Em cenários como o da figura 5, é notório o retrato de uma paisagem já alterada, algo que pode ser entendido como transitório, uma vez que ainda que preserve elementos originais, mostra-se plena do que Santos entende como objetos artificiais. Os avanços desses novos objetos podem ser compreendidos também como a substituição não apenas da paisagem, mas dos elementos naturais em si. Dessa forma, o estudo das alterações do sítio urbano, ou seja, da estrutura natural do local onde a cidade se desenvolve, bem como das mudanças de circulações e interações que ali se estabelecem, pode ser desenvolvido através do estudo da urbanização, fenômeno que da mesma forma que altera a paisagem, altera fluxos, cultura, modo de vida e estruturas sociais.

2.2. Interesses e conflitos na alteração da paisagem

A transformação da paisagem rural em contextos de expansão urbana, normalmente associada ao avanço de atividades industriais, é um fenômeno que se

desenrola a partir de dinâmicas socioeconômicas e políticas amplamente interconectadas, afinal, são causa e resultado dentro de um mesmo processo. Nesse sentido, partindo para o recorte da segunda metade do século XX, é notável que o avanço da urbanização e da industrialização passaram a alterar profundamente o uso e a ocupação do solo, gerando impactos significativos sobre os territórios rurais das mais variadas localidades, inclusive São Carlos (SP).

No contexto de transformação da paisagem, surgem papéis que se confundem, muitas vezes: o papel do poder público, dos setores empresariais e dos proprietários de terras. Enquanto conjunto de poderes presentes nas dinâmicas de transformação da paisagem, a compreensão da atuação desses poderes é central nesse processo, visto que muitas vezes atuam promovendo ou resistindo à urbanização conforme seus interesses específicos (Santos, 1993; Corrêa, 2011). Ainda assim, as forças presentes no processo de urbanização não agem todas em um mesmo sentido, como alerta a produção de Santos (1993), mas sim em sentidos variados, promovendo, inclusive, tensões e disputas que deixam marcas visíveis e invisíveis, como comportamentos sociais no que diz respeito à propriedade.

A propriedade da terra e seus usos, em linhas gerais, são definidos por marcos regulatórios que normatizam a conversão de usos da terra e suas categorias, com normas restritivas e descrição das permissões de usos. No entanto, a flexibilização dessas normas é frequentemente resultado de pressões políticas e econômicas, privilegiando determinados setores em detrimento de outros (Maricato, 2000), evidenciando a presença do capital nos processos de transformação da paisagem. Dessa forma, o planejamento territorial não se dá de forma neutra, mas sim como um espaço de disputa, no qual diferentes interesses se confrontam, evidenciando os desafios de conciliar desenvolvimento e preservação dos territórios rurais, por exemplo. Neste caso dos territórios rurais, em específico, é necessário retomar as limitações que surgiram da (in)ação do INCRA em cenários como o interior de São Paulo, dado que o aspecto de colonização de novos territórios falou mais alto em seu processo de atuação do que a regularização fundiária de regiões de disputa e o ordenamento territorial rural adequado em áreas tradicionalmente já ocupadas e de expansão urbana. Resumidamente, “sua responsabilidade, controle e fiscalização, quando envolve um imóvel rural que está começando a ter fins urbanos é fraca e ineficiente” (da Cruz; de Sousa; 2015, pág. 13).

Fato é que, a partir do estudo da ação de instituições de poder como o INCRA, ou mesmo de variáveis próprias do estudo urbano, entende-se que o crescimento das cidades atende a diversas demandas, incluindo a expansão imobiliária, a instalação de novas indústrias e o aumento da arrecadação municipal (Rolnik, 2015), interesses financeiros que passam pelo público e pelo privado. Contudo, esse processo afeta diretamente agricultores, comunidades tradicionais e o ambiente, enquanto espaço vivenciado e vivo, criando um campo de tensão entre a necessidade de infraestrutura urbana e a manutenção ou preservação das mais variadas paisagens. Infelizmente, ainda que o planejamento territorial seja uma atribuição do poder público, agentes privados como incorporadoras e grandes proprietários de terra frequentemente influenciam suas diretrizes, moldando a ocupação do solo em favor de interesses econômicos, algo tratado por David Harvey em produção de 2005. Afinal, para o geógrafo, que utiliza da produção de Marx para elucidar processos de acumulação, “estão aí a mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado etc.) em direitos exclusivos de propriedade privada” (Harvey, 2005, pág. 121).

Para fortalecer as transformações, sempre com base no capital, elencadas por Harvey, o discurso sobre um possível "espaço vazio a ser ocupado" é recorrentemente mobilizado para justificar a conversão de áreas rurais em espaços urbanos ou industriais, ignorando as atividades sociais e produtivas que nelas ocorrem. A lógica do capital, ao identificar terrenos considerados subutilizados, promove processos de especulação e transformação do solo que intensificam as desigualdades socioespaciais, sendo que o processo de expansão territorial das cidades tem sido impulsionado por diferentes atores locais, incluindo as prefeituras, grandes proprietários fundiários e o setor imobiliário.

Ao mesmo tempo, movimentos sociais e pequenos produtores rurais buscam preservar os espaços agrícolas e ambientais, enfrentando desafios impostos pela valorização do solo urbano. Analisar esses conflitos permite compreender como a disputa pelo território molda a configuração da paisagem e expõe as tensões entre crescimento econômico e preservação dos modos de vida rurais no processo macro da expansão urbana.

2.3. A expansão urbana

Compreendido tal processo de avanço do urbano frente ao que se entende como paisagem transitória, ou seja, a expansão da mancha urbana, alguns dados podem complementar a análise através de um veio quantitativo, que na realidade nesse caso trata-se de mais um insumo para a análise qualitativa.

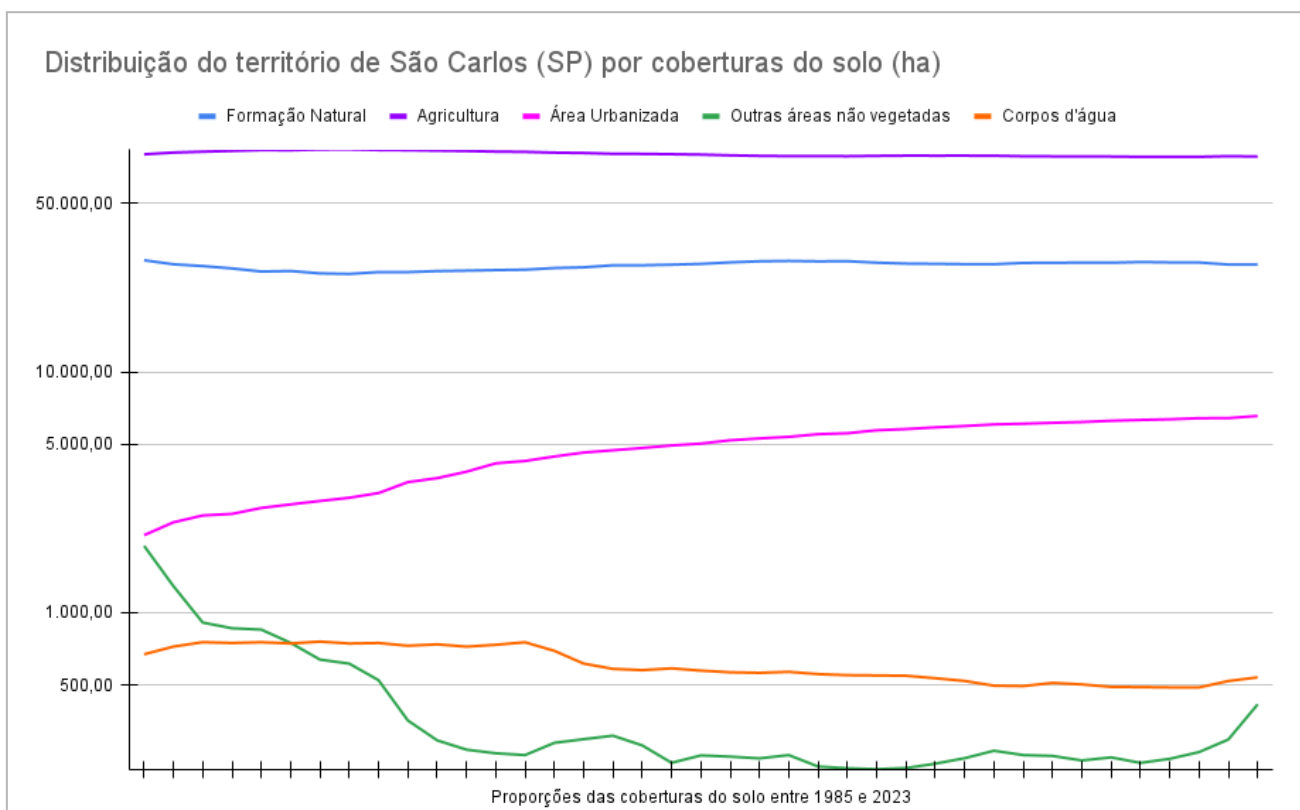
Os dados em questão foram coletados e distribuídos publicamente através da Plataforma MapBiomas Brasil¹¹, uma iniciativa do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa, do Observatório do Clima¹², que junto a uma imensa rede de ONGs, universidades e empresas de tecnologia lançou em 2015 um sistema virtual de acesso a informações relativas ao uso e cobertura da terra no Brasil, algo inovador e que serve, sim, de análise para ciências de todos os campos disciplinares, sendo de imensa valia para as análises territoriais, rurais e ambientais.

Nesse sentido, foram coletados dados sobre o município de São Carlos (SP) para que a análise sobre o seu meio rural através dos dados e políticas urbanas seja mais efetiva. A análise é pautada em categorias determinadas por coberturas do solo. Dentre as tantas variáveis possíveis, foi considerado o nível 1 de divisões da plataforma, com adesão da variável nível 2 apenas para as áreas não vegetadas, a fim de delimitar qual seria a área urbanizada e poder estabelecer relações espaço-temporais a partir dos dados. Enquanto período, em primeiro momento foi considerado o leque disponível pela plataforma: de 1985 a 2023.

¹¹ Plataforma MapBiomas Brasil: MapBiomas é uma rede colaborativa de co-criadores formada por ONGs, universidades e empresas de tecnologia organizados por biomas e temas transversais. Tornou-se uma das bases de dados socioambientais georreferenciados mais relevantes da atualidade.

¹² Observatório do Clima: rede que reúne entidades da sociedade civil para discutir a questão das mudanças climáticas no contexto brasileiro.

Figura 6 - Distribuição temporal do território de São Carlos (SP) por cobertura do solo



Fonte: elaborado pelo autor

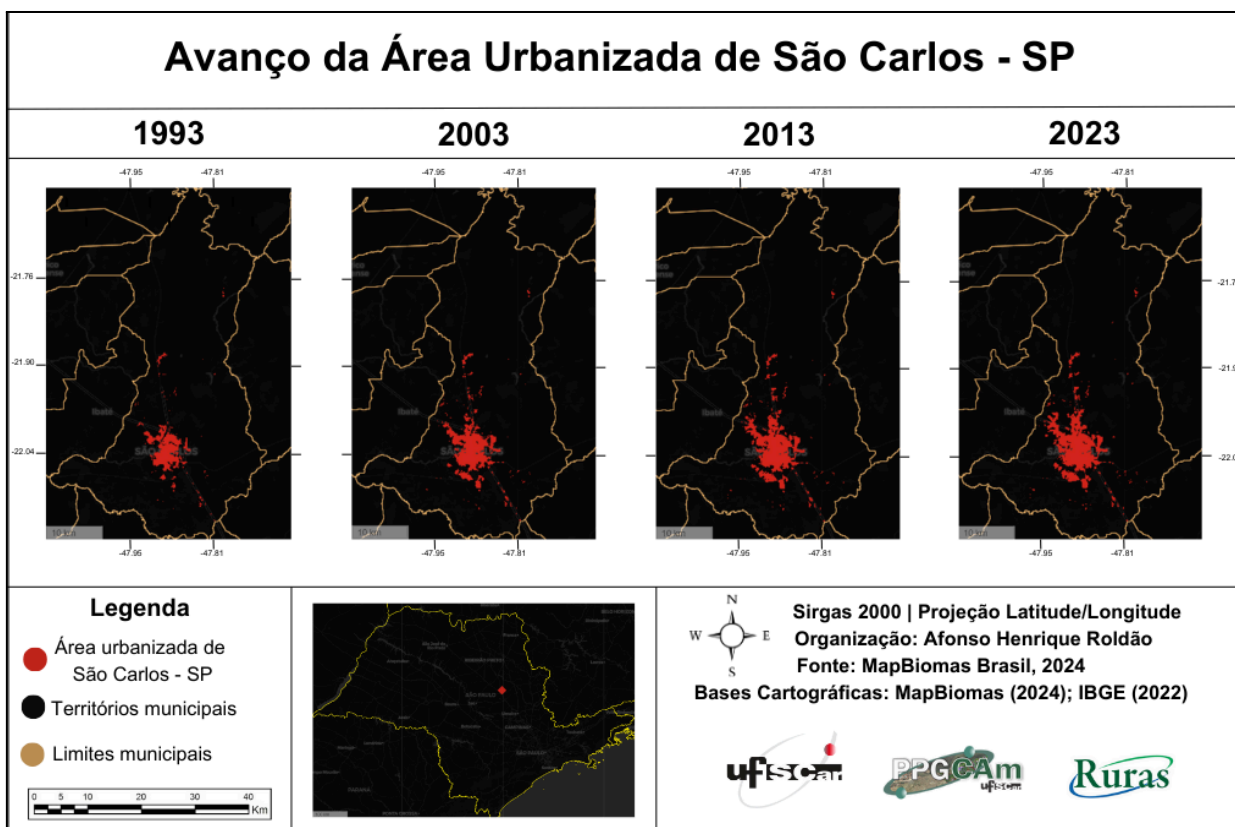
Enquanto resultado imediato, é possível constatar dois fenômenos: primeiramente, fica evidente a hegemonia do que foi chamado de agricultura enquanto categoria que domina a maior parte do território municipal, seguida pelas formações naturais (o critério infelizmente não considera grau de alteração ou tipagem de fitofisionomias), sendo as duas categorias envolvidas em um jogo estável aos olhos dos dados, não variando consideravelmente no período, passando apenas por oscilações que podem ser justificadas justamente pela alta de critérios como tipagem de formação natural, visto que a silvicultura, por exemplo, constituiria uma variável complexa. Todavia, este não é o fenômeno central.

A evolução da área urbana, que naturalmente não retrocederia, é evidente e marcada pela linha rosa da figura 6. Ainda que estudiosos das proporções e afins pudessem não considerar expressiva a inclinação da linha, que se aproxima de uma reta inclinada em ângulo bastante agudo com relação ao eixo horizontal, sobretudo se fosse retirada a escala logarítmica da figura, evidenciando a proximidade da linha ao eixo, é necessário espacializar os dados. Um crescimento, ainda que não

expressivo com relação ao território municipal como um todo, é extremamente notório quando o referencial é uma localidade próxima aos limites anteriores. Isto é, o impacto do avanço da área urbana é sentido pelo que está em sua borda anterior.

Para a espacialização dos dados, mais uma vez com base no que é disponibilizado pelo O.C. na plataforma MapBiomas Brasil, foram escolhidos intervalos de dez em dez anos a partir dos dados mais recentes, do ano anterior à escrita deste trabalho. Sendo assim, os dados a serem observados na figura 7 buscam expressar a dimensão da área urbanizada do município de São Carlos (SP), seguindo categorias legais vigentes e critérios da plataforma, para os anos de 1993, 2003, 2013 e 2023.

Figura 7 - Análise do avanço da mancha urbana de São Carlos - SP



Fonte: elaborado pelo autor

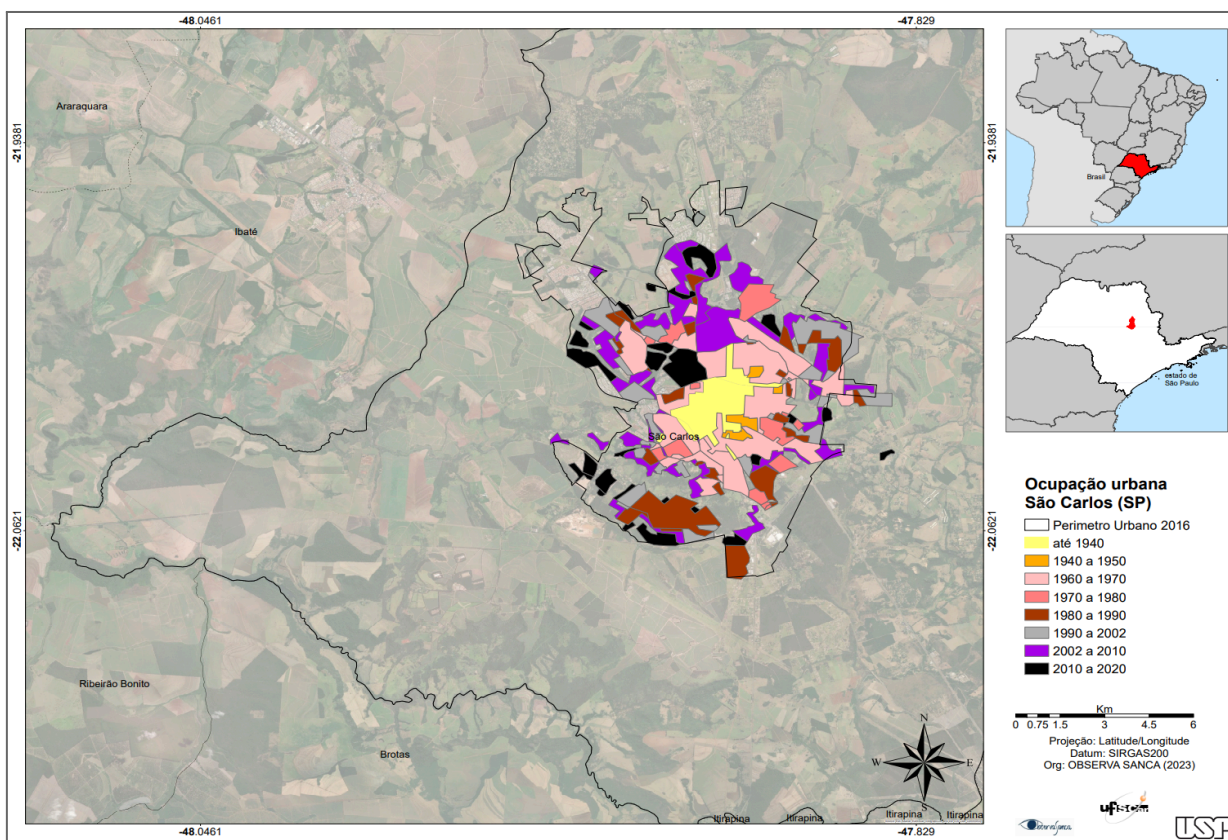
O avanço da área urbanizada demonstrado pela figura 7 leva a crer que, apenas com base nos períodos demonstrados, há um expressivo avanço da cobertura urbana, sobretudo nos dois primeiros intervalos, ou seja, de 1993 a 2003, bem como de 2003 a 2013, sendo que neste último intervalo, ainda que os dados da figura 5 indiquem aumento de área, visualmente há menor expressividade, o que

nos leva a questionar qual seria a gênese desta estabilização do crescimento ou redução do avanço urbano no período.

Historicamente, sobretudo com base em um compilado elaborado pela organização Observa Sanca, que reúne esforços de pesquisadores e estudantes da Universidade Federal de São Carlos e da Universidade de São Paulo, o município apresenta contínuos avanços de ocupação urbana, em plena sinergia e concordância para com a tendência observada na figura 7, sobretudo no primeiro intervalo.

Todavia, o estudo da organização Observa Sanca¹³ leva em conta outros critérios e variáveis, dando aspectos qualitativos de ocupação urbana a delimitações dentro do que o aparato legal trata como perímetro urbano, ou seja, linha dentro da qual tudo que há é urbano. O estudo presente na figura 8, portanto, categoriza de forma temporal a ocupação de diferentes regiões do perímetro urbano.

Figura 8 - Avanço da ocupação urbana de São Carlos (SP) por períodos



¹³ Observa Sanca: a plataforma Observa Sanca tem o objetivo de disseminar e tornar acessíveis informações sobre o município de São Carlos e região, a partir do conhecimento produzido nas universidades e em outras instituições locais e órgãos governamentais.

Fonte: OBSERVA SANCA (2023); TREVISAN, Diego Peruchi

Verificados avanços tão expressivos entre cada um dos períodos retratados, é inevitável associar à expansão acelerada das cidades brasileiras, estabelecendo também um comparativo: certamente espera-se que o crescimento das manchas urbanas venha do período industrial do país, ou seja, após a década de 1930. Nos anos 40, com o desenvolvimentismo varguista, e entre as décadas de 60 e 70, com o desenvolvimentismo militar, ambos momentos autoritários, os centros urbanos cresceram de forma exponencial, sendo que no caso do município em questão, ainda com base nos contextos da figura 8, fica evidente o grande crescimento da ocupação urbana entre os anos 2000 e 2010, períodos não convencionais de expansão quanto trata-se de aumento da área urbana, mas que carregam consigo as reais ocupações e os fluxos da vida urbana.

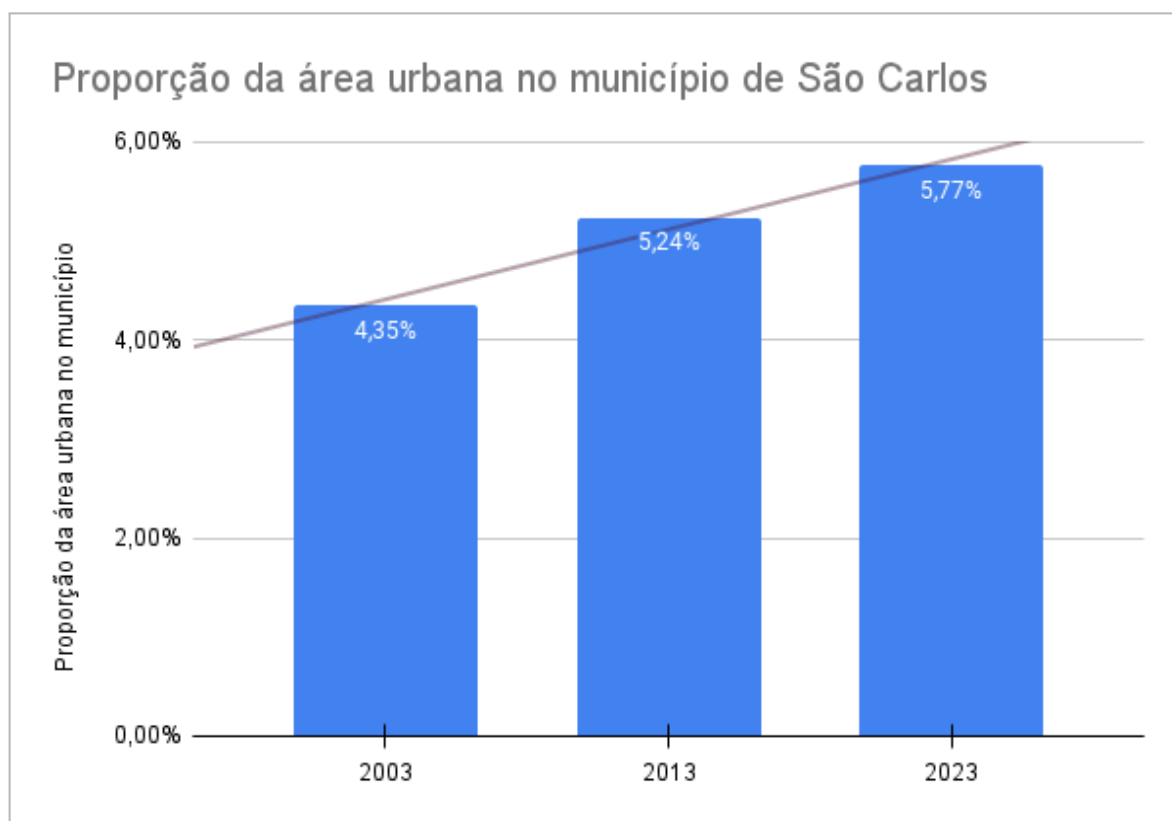
Ainda que o recorte temporal destacado na figura 8 seja próximo ao recorte em que estavam enquadrados nas análises anteriores, é necessário ter cautela quanto aos dados evidenciados pelo estudo da Observa Sanca: eles dizem respeito à ocupação urbana e não necessariamente ao avanço da mancha urbana, objeto de análise deste trabalho voltado às ruralidades e sua relação com a expansão da mancha urbana. Todavia, ainda assim podem ser objetos de estudo quanto ao rural.

Em primeiro momento, os dois estudos apresentados podem parecer amplamente destoantes, justamente por terem as diferenças de abordagem e resultados. Todavia, ainda que os limites do rural sejam entendidos como o “além-urbano”, vide os estigmas abordados no capítulo 1, seus “limites”, se assim forem consideradas as particularidades, também são culturais, de modo de vida, de paisagens, e tudo isso se altera de forma intensa através da ocupação urbana, e não necessariamente pelo avanço de uma linha determinada pelo poder público.

Todavia, para dar enfoque ao período em parâmetros delimitáveis, novamente será considerando o recorte temporal utilizado anteriormente através dos dados disponibilizados pela plataforma MapBiomas, que considera perímetro urbano para verificar de forma quantitativa a proporção da área urbana do município. Para tanto, trabalhando os dados em categorias de cobertura do solo, foi aplicada uma proporção simples que considera a razão entre a área do que se encontra no perímetro urbano e a área total do município sua proporção urbana.

Em dados mais uma vez tratados por décadas, é possível notar o avanço da proporção urbana do município, ainda que este seja tímido. Na figura 9 é possível visualizar a crescente da proporção indicando que no ano de 2003 a área urbana correspondia a 4,35% do município; 5,24% em 2013 e 5,77% em 2023.

Figura 9 - Proporção da área urbana no município de São Carlos (SP) em 2003, 2013 e 2023

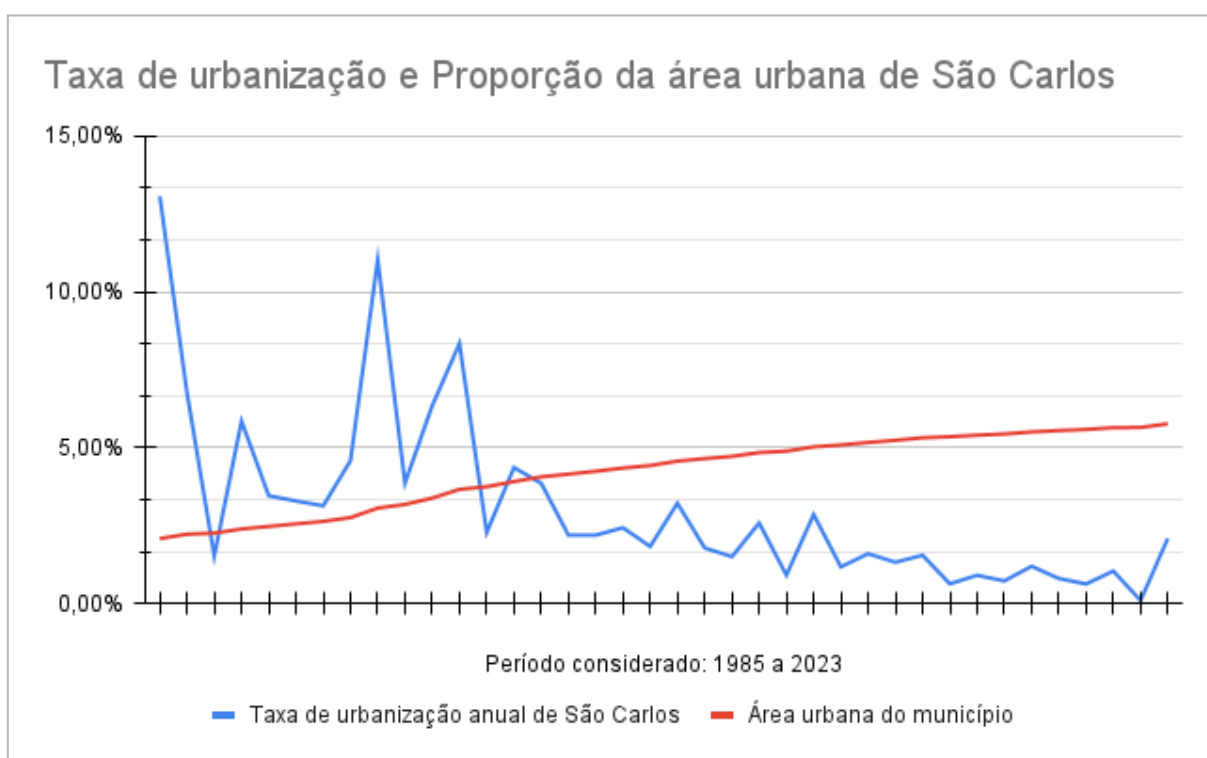


Fonte: elaborado pelo autor

Ora, em um olhar simplista, pouco teria avançado a mancha urbana. Porém, se considerado que a proporção é sempre referenciada na área total, um valor expressivamente maior, a variação da proporção, dado o modelo de porcentagem já embutido, será sempre muito menor que a razão entre as áreas, se consideradas isoladas. A passagem de 4,35% de proporção de área urbana do município para 5,77% representa, em vias de fato, um aumento de 32,64% na mancha urbana; em 20 anos a cidade de São Carlos cresceu mais de 30%. Isso é o real estudo do aumento de área. Por fim, e abandonando, por hora, a filosofia matemática da coisa, cabe a reflexão do efeito de borda de tal perímetro. O avanço da área urbana, da mancha urbana, é sempre direcionado da periferia ao rural.

A dimensão dos dados alerta para uma possibilidade, quase necessidade, de dar atenção à taxa de urbanização, ou seja, ao quanto essa área urbana aumentou em cada ano, visto que ainda que no espaço amostral de 20 anos o evento pareça ser bastante linear, conforme trabalha a figura 9, cada cenário anual é único, responde aos seus próprios eventos, contextos e afins. Sendo assim, os dados foram trabalhados através de uma segunda relação que, não mais tratando de proporções entre o urbano e o geral, busca relacionar o dado urbano de um ano ao dado de seu ano anterior, de forma que o aumento da área urbana dá-se pela subtração da área anterior pela atual. Ainda, se esta variação, que agora passa a ser um único valor, for dividida pela área anterior, a fim de tornar o dado proporcional, dar-se-á o valor da taxa de urbanização anual do município. Enquanto compilado dos resultados, a figura 10 apresenta, de 1985 a 2023, as taxas de urbanização anuais do município de São Carlos (SP) e retoma a proporção já estudada anteriormente a fim de contraste.

Figura 10 - Taxa de urbanização e proporção da área urbana de São Carlos (SP) de 1985 a 2023



Fonte: elaborado pelo autor

Através da análise do comportamento da taxa de urbanização anual, representada em azul, que também pode ser entendida como a proporção de

aumento da área urbana, representada em vermelho, é possível dizer que de modo geral a projeção estabelece dois períodos notáveis: a “urbanização constante” e a “urbanização oscilante”.

O que está sendo nomeado como “urbanização constante” não busca representar, em vias literais, uma taxa de urbanização constante, que seria representada por uma reta horizontal, o que, ainda que matematicamente possível, não seria possível em quesitos de organização espacial e da dinâmica do espaço geográfico que Santos define como sendo um “conjunto indissociável, de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento” (Santos, 2014[1988], pág. 29-30).

Compreendida a relatividade dos termos, é possível categorizar o que se encontra antes de 1999 como sendo uma urbanização “oscilante”, com grande variação na taxa entre os anos, e o que se apresenta de 2000 em diante como sendo algo “constante”, de menor variação e maior padronização. No entanto, cabe o alerta: a cidade cresce nos dois períodos; o que esta análise busca enfatizar é a existência de um padrão ou discrepâncias. Em suma, há portanto um cenário neste espaço com diferentes “movimentos”, no referencial de Santos.

Tais padrões, se considerados esses “movimentos”, podem ser analisados aos olhos das políticas público-territoriais. Como presente no texto introdutório, que apresenta o surgimento a nível nacional de um pacote de normas conhecido como Estatuto da Cidade, (Lei nº 10.257/2001), a gestão pública da passagem para os anos 2000 não inventa a gestão e o ordenamento territorial, mas estabelece métricas para que os municípios apresentem planos diretores, legislação própria que deve reger a administração e as movimentações a nível territorial municipal.

Ignorando qualquer especulação sobre coincidências, é bastante plausível estabelecer a relação entre o surgimento de políticas público-territoriais mais diretas e completas à padronização da taxa de urbanização de municípios como São Carlos (SP), tal qual o segundo período indicado como de urbanização “constante”. A estabilidade do crescimento das cidades sendo, portanto, regida pela gestão pública leva a entender que toda dinâmica espaço-temporal envolvendo os

limites territoriais a partir de então teria gênese total e absolutamente em uma documentação elaborada pelo poder público.

Neste capítulo, onde o rural não aparece necessariamente como protagonista, mas sim a paisagem e as transformações do urbano em análises quantitativas, o que entende-se como rural aparece como o constantemente reduzido. E não vamos chamar isso de estigma. Afinal, não o é. Porém, é nesta linha de raciocínio que pode-se estabelecer a origem de uma análise que considera os limites dados ao rural e o avanço ou não direcionados frente a ele como um produto, como algo pensado pelo poder público. Gestão territorial vai muito além de governar dentro de limites, e o rural pode e deve aparecer como figura relevante e de direitos garantidos dentro das políticas que envolvam seus limites. A partir disso, cabe analisar tais políticas para comprovar tal intencionalidade, seja ela de preservação ou de depreciação.

3. DOIS PLANOS, DOIS CONTEXTOS. DUAS FILOSOFIAS?

Para a análise de uma política público-territorial tal qual o plano diretor municipal, já tratado e apresentado anteriormente, é necessário que ele seja visto sim como política, mas uma política multifacetada, que carrega consigo o olhar originário das análises que lhe deram base, a filosofia vigente de uma determinada gestão pública, bem como sua ideologia. Nesse sentido, a gestão de um espaço dinâmico, que aqui tratamos como território dado o regime político de delimitações, envolve uma vasta gama de variáveis e possibilidades analíticas, o que vê-se expresso na complexidade dos cenários vivenciados, muitas vezes resultantes do planejamento.

No caso específico do planejamento municipal, é preciso compreender que, em seu escopo de atuação, os planos diretores municipais, com base no Estatuto da Cidade, passam a ser uma ferramenta de reinserção do meio rural no ordenamento territorial, visto que até então a normativa vigente, herdada do Estatuto da Terra, atribuía ao INCRA a responsabilidade total pelo ordenamento territorial rural em toda a extensão nacional. Nesse caso em específico, fica aberta uma lacuna legal de caminhos possíveis para este planejamento da ocupação territorial ou restrição a ela. Fato é que mesmo em casos de municípios que não se debruçam sobre sua parcela rural, há a viabilidade de cobrança da atuação do INCRA por meio de seus aparatos legais de ordenamento.

É nesse sentido que analisar o rural a partir de um plano diretor municipal é algo possível. Ainda que por vezes tal política seja vista como urbana, e em sua gênese realmente pode ser enquadrada desta forma, o desenvolvimento dos planos diretores municipais, como o nome sugere, trata de um município, bem como de todos os interesses próximos a ele, como sugere a obra de Saule Jr. (2004). Assim sendo, trata, a partir do que a legislação brasileira compreende como município, fato enfatizado no art.40 do Estatuto da Cidade, §2, quando a lei descreve que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”, (Estatuto da Cidade, pág. 33). Ou seja, esta política pública urbana ultrapassa os limites urbanos, chegando ao rural e, mesmo que por vezes de forma indireta, tratando dele.

Colaborando com tal linha de raciocínio, é possível tomar como base as recorrentes alterações de zoneamento tratadas como alterações diretas dos planos diretores municipais como algo que também envolve o rural e legitima esta associação. Uma vez que os limites do urbano estão sendo expandidos de forma dirigida e institucionalizada, esta área expandida reduz outras categorias de “zonas”, tal qual as categorizadas como agrícolas, industriais, de vegetação nativa, de extração, entre outras, cabendo ressaltar que dentre elas há algumas essencialmente rurais.

Dessa forma, no intuito de compreender a forma como o rural aparece nestas políticas, foram analisados através de leitura crítica e construção de associações os documentos oficiais disponibilizados pelo poder público de São Carlos-SP enquanto planos diretores e suas alterações. Em primeiro momento, considerando a primeira experiência de plano diretor municipal pós Estatuto da Cidade, foram analisados: o Plano Diretor Municipal de São Carlos (SP) de 2005, Lei n. 13.691/2005, bem como três das alterações deste plano: as leis n. 15.855/2011; n. 17.256/2014 e n. 17.392/2015.

Paralelamente, em análise semelhante, foram tomados como objeto de pesquisa: o Plano Diretor Municipal de São Carlos (SP) de 2016, Lei n. 18.053/2016, bem como três das alterações deste segundo plano: as leis n. 18.927/2018; n. 19.165/2019 e n. 21.601/2023.

Entretanto, não apenas o texto em si deve ser analisado, mas também o contexto em que ele foi elaborado. Dadas determinadas circunstâncias, um fato pode ser compreendido de forma diferenciada. Sendo assim, antes das análises de textos referidas acima, a análise de seus contextos foi essencial para que em uma síntese comparativa final os planos possam ser comparados não apenas enquanto textos, mas enquanto resultados de contextos permeados por filosofias que podem ou não ter relações, ainda que indiretas, com o rural.

3.1. O Plano Diretor de 2005 e seu zoneamento

Vigente o Estatuto da Cidade de 2001, o município de São Carlos (SP) passa a estruturar uma nova maneira de planejamento territorial, com base nas diretrizes implementadas pelo governo federal. Para o caso de municípios como São Carlos, onde a urbanização representou de forma direta interesses privados em detrimento da força popular, lembrando o caso do Palacete do Conde do Pinhal tratado anteriormente, esta nova via de planejamento espacial representa, em verdade, uma oportunidade de rompimento com os ditames privados da organização espacial, propondo com critérios articulados medidas eficazes de estruturação de um espaço para todos e todas.

Nesse sentido, a partir de 2001 o cenário político local passa a se mobilizar no sentido de atender às novas exigências federais o quanto antes, ainda que o prazo para implementação ainda fosse ser definido pela legislação local. Após comissões estabelecidas em 2002 para tratar do assunto, em 2003 surge o projeto de lei n. 215/2003 (Proc. nº22.513/03), que apresenta a solicitação de aprovação de um Plano Diretor por parte da prefeitura municipal, já sob a gestão de Newton Lima, não tendo dado origem de fato a um documento oficial. Seguidos os trâmites oficiais dentro da política municipal, em 2005 aparece novamente uma solicitação de aprovação, o projeto de lei ordinária 35/2005 (357/05), que relembra o processo original e reapresenta na íntegra o texto base com leves alterações que a primeiro momento não se mostram relevantes, mas podem ser objeto de análise: mantendo a mesma estrutura de texto, o projeto de 2005 passa a substituir em determinados artigos chave, como no art. 17 e o art. 30, o termo “Estatuto da Cidade” por justificativas descritivas, algo que parece ser uma estratégia de desvinculação do projeto municipal ao âmbito nacional, enquanto, ao mesmo tempo, parece justificar as medidas em questão, detalhando razões para que fossem implementadas. Paralelamente, tópicos como os loteamentos sofreram alterações substanciais. Enquanto a legislação de 2003 apresenta critérios para loteamentos de habitação de interesse social muito mais voltados às preocupações de tipo de uso do solo, bem como público alvo, o projeto de 2005, por sua vez, direciona aspectos técnicos e inclui a possibilidade de outras funções que não a residencial no local. Ainda assim,

todas as propostas de gestão territorial seguem enquadradas em uma divisão de zoneamento semelhante.

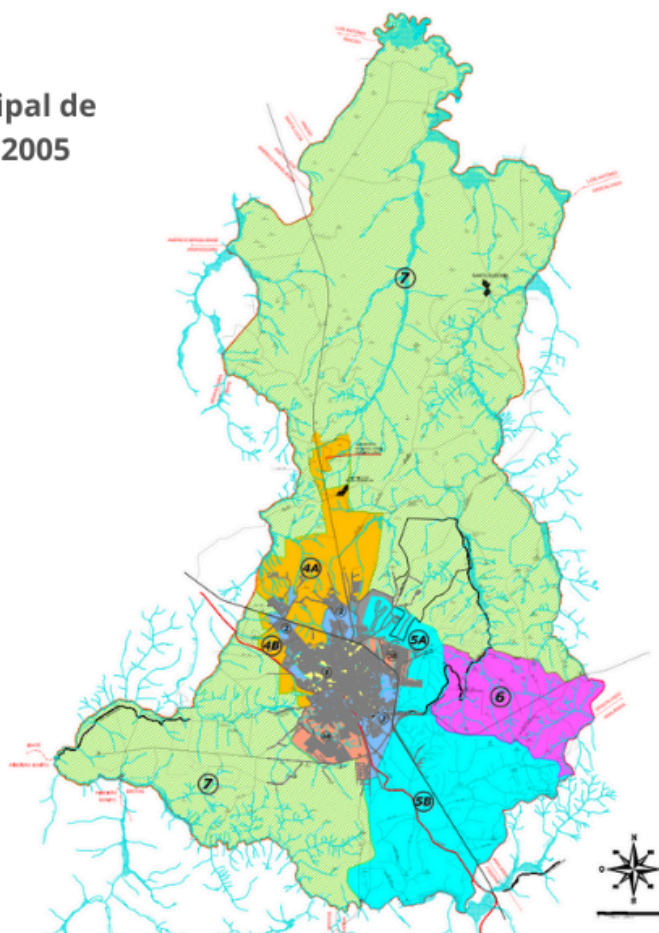
Fato é que o andamento do projeto e a articulação política envolvida levaram à aprovação do Plano Diretor Estratégico de São Carlos (SP), a Lei n. 13.691/2005, que anula o zoneamento de 1971 realizado pelo interventor designado pela ditadura militar, já retratado neste trabalho na forma de recorte da Lei n. 6871/1971, e finalmente estabelece um novo padrão de zoneamento para o território municipal, que passa a ser classificado entre regiões pautadas pelo grau de ocupação, atividade produtiva ou mesmo necessidade de preservação (anexo 1/adaptado na figura 11). No perímetro urbano, estão localizadas as zonas: 1 - Ocupação Induzida; 2 - Ocupação Condicionada e 3 - Recuperação e Ocupação Controlada. Para além do perímetro urbano, e dentro dos limites municipais, estão localizadas as zonas: 4 - Regulação e Ocupação Controlada; 5 - Proteção e Ocupação Restrita; 6 - Produção Agrícola Familiar e 7 - Uso Predominantemente Agrícola.

Figura 11 - Zoneamento Municipal de 2005 (adaptação)

Zoneamento Municipal de São Carlos (SP) de 2005

Legenda

- Zona 1 - Ocupação Induzida
- Zona 2 - Ocupação Condicionada
- Zona 3 - Recuperação e Ocupação Controlada
- Campi Universitários
- Zona 4 - Regulação e Ocupação Controlada
- Zona 5 - Proteção e Ocupação Restrita
- Zona 6 - Produção Agrícola Familiar
- Zona 7 - Uso Predominantemente Agrícola



Fonte: Adaptado dos Anexos do Plano Diretor Municipal de 2005

Nesse sentido, é importante reconhecer que a categorização apresentada representa diversidade de cenários. Porém, o zoneamento não se trata apenas de uma classificação, mas sim de uma completa direção de desenvolvimento de atividades (ou restrição destas) no território. No art. 14 da lei em questão, uma série de apontamentos aparecem para caracterizar o meio que viria a ser zoneado e os motivos que direcionaram essas medidas: entre os argumentos e objetivos apresentados, temas como a preservação de áreas de risco geológico, demarcação de áreas de proteção ambiental, análise de declive para determinação de ocupação, preservação de áreas de atividade agrícola e incentivo às atividades primárias, entre outras motivações que possuem fundo social, econômico e político, citando causas arquitetônicas, históricas, patrimoniais e culturais. Em suma, o artigo trata das motivações do que vem adiante.

Em complemento, o art. 15 aparece como um alerta do que está sendo evitado nesta política pública, desde a utilização inadequada de imóveis, a

especulação imobiliária e a deterioração de espaços vazios, bem como a preocupação com índices de adensamento populacional e probabilidade de ocorrência de desastres naturais. A partir disso, há um norte para a leitura do Plano Diretor de 2005, sobretudo com foco nos itens que correspondem ao zoneamento e ao uso do solo, itens presentes a partir do art. 16, que passa a tratar do Zoneamento e Macrozoneamento aplicado para o município.

De início, a sequência de artigos que tratam do zoneamento assume um compromisso no art. 17, quando o documento firma o compromisso de “atender os princípios constitucionais da política urbana e da função social da cidade e da propriedade”, (São Carlos, 2005, pág. 11). Ainda, o compromisso bastante sério assumido com a zona urbana é lembrado e justificado em trechos como o art. 18, quando a lei trata do objetivo de atingir o controle do urbano e a garantia de interesses especiais. Ao mesmo tempo, o art. 19 trata da expansão deste urbano e da necessidade de frear os avanços do urbano em casos de riscos socioambientais, bem como de compatibilizar os usos rurais aos recursos naturais.

Entendidos os objetivos, o texto passa a tratar do macrozoneamento, instrumento geral que divide o território municipal entre uma Macrozona Urbana e uma Macrozona de Uso Multifuncional Rural, e das sete zonas já referidas, que são distribuídas entre essas duas vertentes. Para cada padrão de zoneamento, a lei apresenta uma breve descrição e em seguida ponderações mais detalhistas. A zona 1, inicialmente, aparece como a zona com maior infraestrutura do município, com qualificação urbanística, ficando delimitada pelo contorno exercido pela rodovia Washington Luiz. A zona 2, também urbana, por sua vez, não apresenta um uso tão consolidado, apresentando vazios, usos mistos, menor infraestrutura e acaba englobando bairros que transpõe o que o texto chama de barreira da mobilidade urbana, quando trata da rodovia SP 310, a Washington Luiz, exigindo a demanda de novos parcelamentos. Por fim, compondo os extremos da macrozona urbana, as zonas 3A e 3B aparecem como sendo as áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental, estando no trecho marginal urbano, incluindo riscos de desastres por erosão por construções em encostas e infraestrutura precária, sendo que a área é marcada pela concentração de população de baixa renda. Em geral, o texto trata da necessidade de implantação de infraestrutura no local, bem como de atenção às áreas ocupadas irregularmente, fenômeno infelizmente resultante de processos

socioeconômicos que definem a “urbanização pretérita” deste país, como diz a obra de Milton Santos.

Na sequência, para definir as zonas de uso multifuncional rural, o texto adota maior quantidade de subdivisões, todas especificadas e detalhadas no Anexo 2, adaptado na figura 12. Inicialmente tratando das zonas 4A e 4B, o texto trata destas delimitações como sendo regiões de transição entre o rural e o urbano, ou mesmo áreas de forte tendência de expansão urbana. Segundo o plano diretor, na região entendida como zona 4A, localizada a norte da mancha urbana, “além do uso rural” (art. 38), há as seguintes atividades presentes: moradia, comércio e lazer, contendo chácaras de recreio, áreas de interesse para loteamentos e empreendimentos de esporte, lazer, etc. Há também destaque para a baixa infraestrutura das regiões, com necessidade de investimentos em itens básicos como saneamento, sobretudo em regiões de forte habitação, como a sede do distrito de água vermelha. A zona 4B, por sua vez, apresenta algumas características mais próximas ao urbano, uma vez que o plano enfatiza o fato dela contornar todo o noroeste da mancha urbana municipal. Nela, estão contidos: infraestrutura urbana já instalada, o campus 2 da USP São Carlos, bem como trecho da rodovia SP 310, sendo estes os principais pontos que levariam ao avanço urbano no local.

Figura 12 - Áreas de Interesse Específico na Macrozona Multifuncional Rural, PD 2005

e interesses específicos. Inicialmente, a Zona 5, dividida entre as zonas 5A e 5B, é caracterizada por conter áreas de proteção e recuperação dos mananciais, de nascentes do Córrego do Gregório e parte da Área de Proteção Ambiental do Corumbataí. Ou seja, devido ao interesse em preservação, a ocupação é regulada e controlada, ainda que sejam citadas a proximidade à UFSCar e outros pontos de grande proximidade à mancha urbana, com um alerta às proximidades de regiões industriais, presença de fazendas cafeeiras históricas e parcelamentos irregulares.

Em continuidade, e não mais tratando de questões diretamente ambientais como na zona 5, a zona 6, que cobre faixa considerável do território municipal a Leste da mancha urbana (Anexo 1) aparece como sendo o berço da pequena e média agricultura no território municipal, com enfoque na agricultura familiar. A lei proíbe a presença de parcelamentos clandestinos no local, o que fere este próprio plano, visto que é estritamente proibido o parcelamento de solo nas zonas 6 e 7 (art. 104). Ainda, a descrição da zona 6 inclui o incentivo ao associativismo e cooperativismo na região, buscando alternativas ao modelo de latifúndios monocultores, e a questão dos parcelamentos clandestinos já consolidados aparecem como sendo áreas passíveis de urbanização específica.

Em seguida, a Zona 7 aparece como sendo o lar do modelo ao qual a zona 6 aparece como alternativa, sendo esta a zona de uso predominantemente agrícola. Nela, a lei ressalta a presença de forças agroindustriais como “sucroalcooleira, citrícola, láctea, de carne bovina e de avicultura de corte” (art. 53), que dominam um espaço marcado por diversidade fundiária, de interesses e de cenários. A delimitação, que domina a maior parte do território municipal, sobretudo todo o Norte e o Sudoeste do município, é marcada pela pluralidade: vias de trânsito, monumentos, atrativos naturais, recortes fundiários de todos os tamanhos e muitas agroindústrias.

Em linhas gerais, o zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor do município aparece como uma ferramenta bastante estruturada e segue de forma consistente as diretrizes da política guarda-chuva, o Estatuto da Cidade. Todavia, ainda que bastante elaborada, a estrutura apresentada passa a ser analisada criticamente por aspectos ambientais e sociais culminados ou agravados pelo formato de zoneamento e pelas regras estabelecidas. A exemplo, em produção de 2012, autores da Universidade Federal de Itajubá detectaram uma série de

fragilidades nas regiões de avanço da mancha urbana de São Carlos (SP), visto que algumas das regiões de ocupação controlada ou regulada ainda podem afetar o balanço hídrico do município, complicando o processo de recarga de aquíferos e culminando em problemas de abastecimento hídrico do município a médio e longo prazo (Costa *et al*; 2012) e, se isto estiver sendo ignorado, forças agentes, como trata Santos (2014[1988]), certamente agem em favor de interesses próprios.

Ainda na linha de críticas ao plano elaborado, especificamente sobre seu zoneamento, a produção de Costa, Dupas e Pons aponta para duas outras variáveis de pertinente avaliação. Primeiramente, a crítica ao plano envolve a baixa aplicabilidade imediata de algumas medidas de restrição da ocupação e parcelamento das zonas numeradas 5, 6 e 7. Visto que o plano fora aprovado em 2005, dados de 2006 foram explorados na produção para compreender as alterações espaciais temporalmente mais próximas ao evento do plano. Em 2006, foi constatada a continuidade do avanço urbano frente aos mananciais que o plano visava preservar com tal zoneamento, (Costa *et al*; 2012, pág. 154). Tal fato pode ser expandido utilizando dados já apresentados, tais quais as projeções de expansão das manchas urbanas entre 2003 e 2013 (figuras 7 e 9), período onde esteve majoritariamente vigente este plano diretor.

De encontro, a própria legislação municipal posterior ao plano pode ser utilizada como suporte para compreensão do processo. Em acervos públicos da prefeitura municipal e da câmara dos vereadores é possível encontrar alterações do Plano Diretor que evidenciam que não somente o avanço da mancha urbana mostra-se contínuo e não somente orgânico, mas também articulado pelo poder público em determinados casos.

Nesse sentido, a lei 15.855/2011 aparece como um exemplo nítido de alteração do zoneamento que, na prática, contradiz o próprio plano e seus objetivos. Em 13/11/2011 o então prefeito Oswaldo Barba sanciona a referida lei na forma de alteração direta da lei do plano diretor, promovendo a alteração de uma área de 122,43 ha localizados a Sul da mancha urbana de São Carlos que até o momento estava condicionado como Zona 7, ou seja, de uso exclusivo agrícola, e passa a ser reconhecida como de Zona 4B, de ocupação controlada. Ora, a passagem de Zona 7 para 4B significa que uma área que antes não poderia em hipótese alguma ter seu solo parcelado (art. 104), e portanto não poderia ser ocupado por uma mancha

urbana, passa a ter, enquanto Zona 4B, a plena possibilidade de parcelamento controlado. Para esta situação em específico, é preciso ponderar que tal alteração não indica que a área passará a ser ocupada a partir da promulgação da lei, mas sim que após 2005 a ocupação se expandiu em uma área restrita a ocupações e o poder público legitimou a alteração visando atualizar os dados. Entretanto, a referida lei apresenta uma delimitação que deverá ser destinada à habitação social, envolvendo-se de forma ativa no avanço da mancha urbana local.

Da mesma forma, as leis n. 17.256/2014 e 17.392/2015, sancionadas pela gestão de Paulo Altomani, fazem alterações consideráveis no zoneamento do município, sendo a segunda lei uma atualização que corrige e revoga a primeira. Assim como em 2011, houve a alteração de extensas áreas antes categorizadas como Zona 7 para a Zona 4A, mais uma vez condicionando áreas que não poderiam ser parceladas para a situação de regularidade e “ocupação controlada”. Todavia, diferentemente da situação de 2005, a lei de 2015 refere-se às regiões alteradas como sendo alvo de “empreendedores” (art. 5). Sendo assim, as alterações passam a conter caráter proposital e com aval da gestão pública, que apesar de condicionar outorgas e processos burocráticos na referida lei, aprova e viabiliza a ação de loteadores e do setor imobiliário, característica que marca a falha do rompimento com o privado na organização do espaço na experiência de 2005.

Por fim, e retomando a segunda temática abordada pelos autores Costa, Dupas e Pons no ano de 2012, é preciso refletir que:

Pode ser levado em conta o fato de que o governo local muitas vezes relaxa o controle sobre o crescimento da mancha urbana e o uso do solo do entorno, esquecendo-se de integrar o urbano com o rural, assim permitindo projetos simplificados de loteamentos, cuja intenção é atrair ou beneficiar novos investidores. (Costa *et al*; 2012, pág. 154).

Ora, se o crescimento urbano mostra-se descontrolado mesmo após a existência de diretrizes e ordenamento, sendo que muito disso pode estar ligado a questões de forças financeiras, é necessário que se estabeleça um olhar voltado ao rural que Costa relata estar cada vez mais isolado, ou menos integrado ao município.

Enquanto política pública, é necessário retomar a ideia de “ordem” trabalhada por Santos, que em outras produções também é entendida pelo autor

como o resultado de normas, para compreender que o Plano Diretor em si é uma maneira de organização não apenas de um território, mas sim de processos nele existentes, ponto trabalhado em grande dimensão por Favareto (2006). Nesse sentido, é possível observar uma certa rigidez do plano de 2005 para a compreensão de processos que são contínuos e nem sempre ordenáveis com facilidade.

A exemplo, quando a crítica ao plano trata da incapacidade de cumprimento de metas, visto que os dados de 2006 evidenciam certa falha na implementação de medidas, é questionável não necessariamente a eficiência deste planejamento, mas sim a capacidade de projeção e de compreensão das dinâmicas espaciais e do Espaço, caracterizado por Santos (2014[1988]) como sendo um “jogo”, envolvendo forças e processos que fogem da alçada da decisão pública, ainda que haja um Estado soberano.

Por outro lado, uma característica que passa da linha da crítica já elaborada com relação ao Plano, mas que faz-se necessária quando trata-se das dinâmicas espaciais pós-2005, é a relativização da legalidade. As alterações aplicadas ao zoneamento do Plano de 2005, evidenciadas em dois episódios estudados, passam a flexibilizar o parcelamento do solo em áreas onde antes este ao seria ilegal. Ora, a legalidade em jogo, enquanto instrumento que pode levar a variadas configurações espaciais, coloca o poder público como centro das decisões, bem como o Plano Diretor como um legitimador das configurações da paisagem, sendo esta justa ou não, sustentável ou não, dentre outras possíveis características.

3.2. Como o rural aparece no Plano de 2005

Quando a análise do plano passa a ser orientada por um termo ou conceito, alguns artigos podem ser elencados em destaque para tal atividade. Para tratar da presença do rural no texto do plano de 2005, é possível destacar alguns artigos da lei onde o termo aparece ou onde o contexto trata sobre ele. Neste caso, para compreender como o rural aparece no plano, podem ser analisados de forma integrada os artigos: 19, 38, 44, 49, 51 e 104 da lei.

No art.19, que trata da constituição do mapeamento agroambiental do Município, a lei apresenta como objetivo da medida que “o uso rural seja compatibilizado com os recursos naturais”. Em primeiro momento, a leitura traz a compreensão direta de que “rural”, cuja definição não é apresentada no texto, a partir da vigência desta lei poderia tornar-se compatível com os recursos naturais. Sendo assim, no início da interpretação o rural estaria sendo, apesar de indefinido, estigmatizado como sendo algo insustentável.

Entretanto, no art. 38 a definição de rural pode tornar-se mais esclarecida por exercício de antagonismo. Em meio a suas explanações, o artigo diz tratar sobre características que a Zona 4A apresentaria “além do uso rural”. Ou seja, tratando o artigo sobre o que não seria rural, a imagem de o que ele de fato seria passa a ser esclarecida. Segundo o texto, na localidade existem, além do uso rural: chácaras de recreio, moradia, comércio, lazer, empreendimentos imobiliários, áreas de esportes, um aterro sanitário, uma nascente, entre outras descrições.

Em complemento, o art. 44 utiliza da mesma expressão “além do uso rural” para definir aspectos da Zona 5A, que envolvem nascentes, córregos, mananciais de captação d’água, entre outros. No sentido literal, o rural aparece como sendo algo avesso ao natural, não compreendendo aspectos naturais como a hidrografia, algo próximo à constatação do art. 19, porém com um adicional de ausência de elementos básicos de qualidade de vida, como lazer e esporte, além de características da organização social vigente como o comércio.

Nesse sentido, é nos artigos 49 e 51, durante a definição da Zona 6, caracterizada por produção agrícola familiar, que o conceito compreendido de rural pelo texto aparece de forma clara e que justifica, em partes, as considerações anteriores. Sendo a Zona 6 uma zona exclusivamente rural que prioriza a agricultura familiar, e considerando que o art. 51 diz que tal característica seria “uma alternativa ao modelo da monocultura extensiva da produção agrícola” (art. 51; IV), outra característica predominante em uma zona exclusivamente agrícola, a Zona 7, compreende-se que em todas as áreas rurais há produção agrícola. Por associação entende-se que, para o Plano Diretor de 2005 de São Carlos (SP) o rural seria exclusivamente agrícola.

Por fim, cabe dizer que se para o plano o rural foi estigmatizado como exclusivamente agrícola, e dentro desta modalidade existe uma faixa territorial entendida como “alternativa ao modelo”, quando trata da agricultura familiar, é preciso avaliar a partir da projeção disponibilizada pela Prefeitura Municipal de São Carlos (Anexo 1) quão pouco valorizada está sendo esta alternativa frente ao modelo. De acordo com os dados numéricos disponibilizados pela prefeitura e já trabalhados por Costa (2012), é possível trabalhar os valores em razões proporcionais e constatar que a “alternativa”, Zona 6, aparece como sendo 13 vezes menor que o “modelo” vigente do agronegócio, Zona 7. Sendo assim, ao mesmo tempo que é apresentado como esperança, o veio da agricultura familiar considerado dentro do rural aparece como um subtipo de rural exaltado-reprimido.

3.3. O Plano Diretor de 2016

Conforme previsão legal do Estatuto da Cidade, o poder público deve atualizar o Plano Diretor Municipal dos municípios com mais de 20 mil habitantes no mínimo a cada 10 anos. Sendo assim, em São Carlos (SP) foi aprovado em 2016 uma revisão do plano diretor de 2005, que deveria manter a base do seu antecessor, porém com ajustes de medidas que tivessem se mostrado ineficazes, garantindo a atualização de dados e parâmetros legais, bem como instituindo uma diretriz: a participação popular; este se tornaria um Plano Diretor Participativo, característica que alude à esperança de uma organização espacial não ditada pelo privado, tentativa pouco superada pela experiência de 2005.

Todavia, é preciso atentar que a legislação municipal prevê a revisão num período de 5 anos, o que levou ao início das atividades de estruturação de uma nova versão do documento no ano de 2011, iniciando parcerias com as universidades presentes no município e instalando conselhos durante o ano de 2012.

A transição política entre 2012 e 2013 levou a descensos quanto às medidas a serem tomadas, e as disparidades ideológicas entre as gestões alteraram o rumo dos estudos (Schenk; Fantin; Peres, 2015). Sendo assim, de uma forma um tanto quanto distinta do que estava sendo trabalhado até então para seguir rumo a um cenário participativo, a prefeitura municipal criou em 2013 o Núcleo Gestor,

ferramenta de representação social que seria capaz de intensificar a participação popular e a cidadania ativa na elaboração desta política pública. Todavia, estudo realizado pelo grupo Novos Direitos, da UFSCar, aponta para a ineficiência do processo, que alcançou muito mais a participação de organizações e movimentos, entes coletivos, do que figuras individuais, partes que seriam as mais interessadas nas medidas em questão.

Outro ponto relevante com relação à pesquisa é a avaliação do método utilizado pelo poder público para tornar a elaboração participativa. De acordo com Oliveira et al. (2016), alguns aspectos da metodologia empregada tornam os resultados obtidos pouco participativos. A exemplo, em 2014 a prefeitura realizou uma audiência pública onde havia diversas partes interessadas como pesquisadores das universidades presentes no município, representantes de ONGs e empreendedores imobiliários, além de uma ínfima presença da população em geral. No entanto, é relatada na produção uma tímida participação ativa da população no diálogo, que ficou restrita à captação de informação e consulta, o que afetou seu grau de participação, “não podendo ser chamado de participativo” (OLIVEIRA et al, 2016, pág. 96), ao menos até o momento.

Em fases posteriores, o Ministério Público passa a agir no sentido de promover uma maior participação popular e garantir uma plena atenção às demandas individuais, agindo no sentido de reformular diretrizes do Núcleo Gestor, que agora passa a ser o Núcleo Gestor Compartilhado. Ainda, procedimentos como “audiências territoriais”, adotados ainda em 2014, foram reconhecidas pelo Ministério Público como indevidas, uma vez que estariam utilizando da metodologia de “escada de participação popular”, buscando estabelecer multiplicadores e restringindo a discussão real e comunitária dos temas. Para o grupo da UFSCar que avaliou a situação, a aplicação de tal modelo na situação enquadra as ‘audiências públicas territoriais nos níveis “manipulação” e “informação”, não podendo ser considerada participativa’, (OLIVEIRA et al, 2016, pág. 98). Dessa forma, a metodologia foi de fato alterada, com cancelamento de todas as audiências previstas.

Superadas ou não as adversidades com relação à participação popular, foi aprovada em 2016 a Lei n. 18.053/2016, que institui a nova versão do plano. Pautada em desafios como conter o crescimento horizontal municipal (art. 3; I), além de sustentabilidade, redução do deslocamento urbano e outras demandas, a política

aparece como uma resposta aos desafios vivenciados pela população são-carlense. Todavia, as estruturas de gestão possuem ainda semelhanças com a estrutura de 2005, sendo necessário estabelecer análise quanto ao zoneamento e ordenamento territorial como um todo.

Ainda mantendo um modelo de macrozonas, o território municipal aparece dividido entre duas macrozonas e nove zonas. Para o perímetro urbano, utilizou-se a denominação “Macrozona Urbana e de Estruturação e Qualificação Urbana”, onde estão localizadas as zonas 1, 2, 3, 4 e 5. Para além dos limites urbanos, e dentro do território municipal, a lei caracteriza a “Macrozona Rural”, contendo as zonas 6A, 6B, 6C, 6D, 7, 8A, 8B, 9A e 9B (figura 13; em detalhes no Anexo 3), sendo ambas divididas entre três categorias zonais (art. 8; II): o conjunto das zonas 6A, 6B, 6C, 6D e 7 configura o que o texto classifica como “Zona de Expansão Urbana”; as zonas 8A, 8B e 9B passam a ser entendidas como “Zona de Proteção de Mananciais” e, por fim, a Zona 9A seria a “Zona Rural”.

Figura 13 - Zoneamento Municipal de 2016 (adaptação)

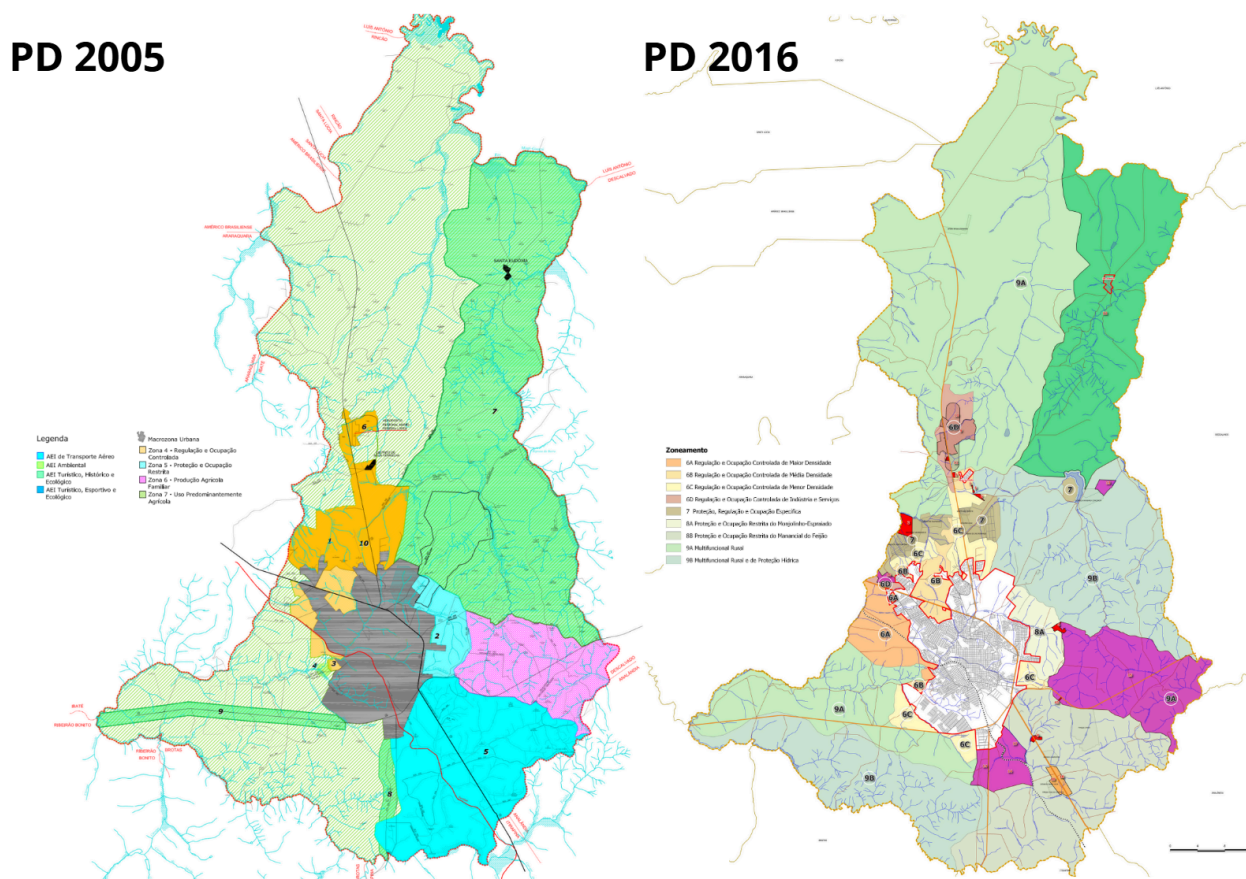


Fonte: Adaptado de “O Novo Plano Diretor do Município de São Carlos” SMH DU, 2016

Tal zoneamento mostra-se, imediatamente, mais extenso do que o elaborado pelo plano de 2005, sendo possível analisar visualmente comparando o

zoneamento rural de 2005 (Anexo 2) com o mesmo padrão de zoneamento em 2016 (Anexo 3), conforme ilustra a figura 14. Para a lei, as novas medidas seriam meios de democratizar o acesso à terra, promover o cumprimento da função social das propriedades urbanas e rurais, bem como fomentar a sustentabilidade.

Figura 14 - Comparativo do zoneamento rural dos PDs de 2005 e 2016



Fonte: Prefeitura de São Carlos; adaptado dos Anexos dos Planos Diretores Municipais de 2005 e 2016.

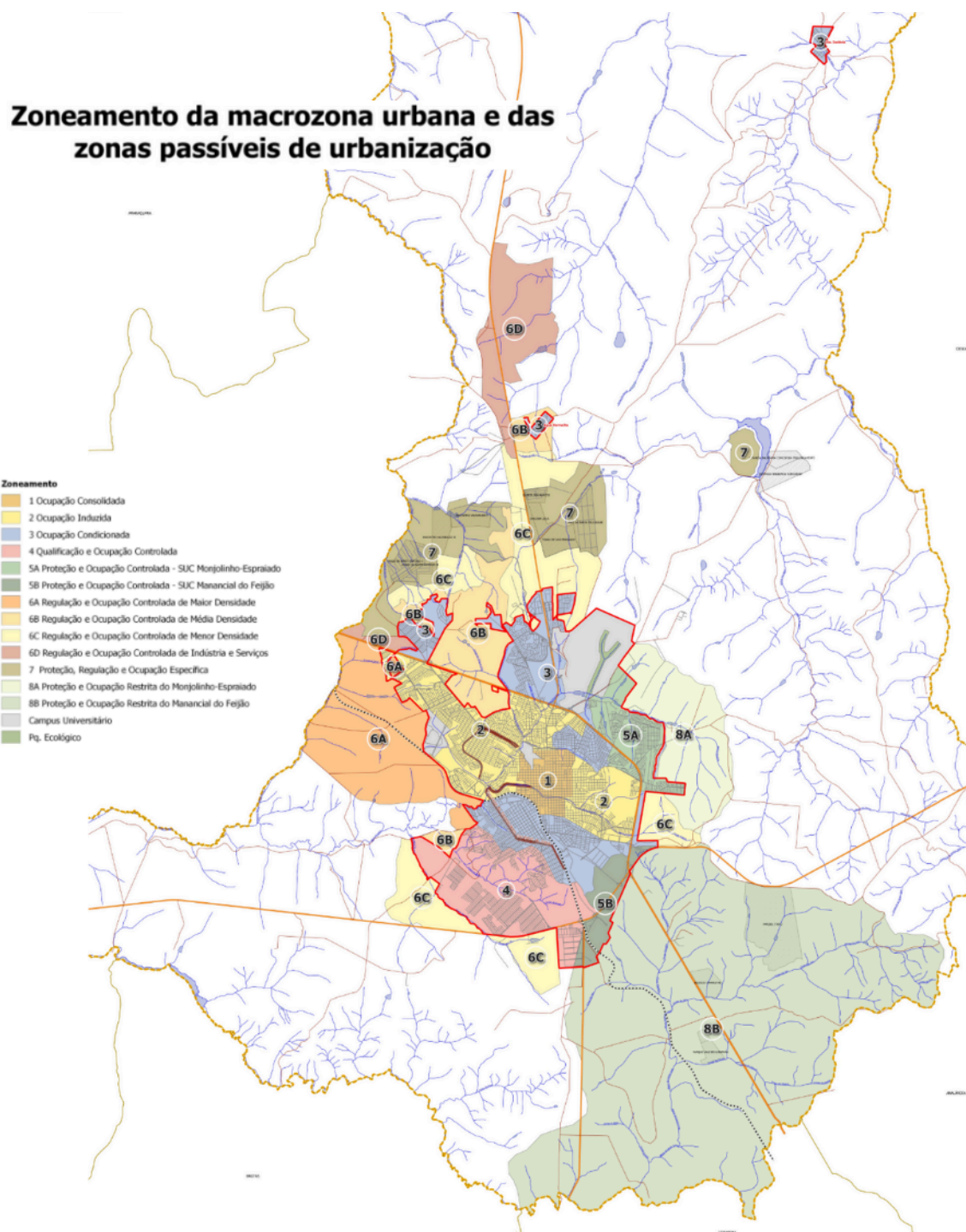
A Macrozona Urbana, como esperado e já firmado em 2005, segue sendo dividida de acordo com a consolidação da ocupação, bem como com a gênese desta. Inicialmente, a Zona 1 é apresentada como sendo um ambiente de ocupação consolidada, com alta densidade de imóveis, serviços, comércio, fortes apelo histórico e fluxos. Todavia, um ponto passa a ser enfatizado: a zona 1 possui uma gama de imóveis desocupados ou subocupados, sendo que tal fato viola a função social da propriedade urbana e prejudica a função social da cidade, e reverter tal situação passa a ser um objetivo (art. 16). Aos olhos de teorias como a de Santos (2014[1988]) tal situação enfatiza as vastas transformações que permeiam os

espaços, visto que a ocupação dos imóveis altera-se com o passar do tempo, bem como a percepção do poder público quanto à questão. No mesmo contexto, a Zona 2 aparece como sendo o que envolve a Zona 1, com ocupação induzida, sendo o destaque dentre os objetivos a necessidade de parcelamentos e edificações em lotes vazios (art. 20), novamente priorizando o cumprimento da função social.

Ainda em eixo urbano, a Zona 3 é descrita como sendo de ocupação condicionada, englobando de bairros tradicionais de baixa densidade próximos ao centro aos distritos de Água Vermelha e Santa Eudóxia. A Zona 4, por sua vez, é tratada como zona de qualificação e ocupação controlada, localizada a Sul do município, onde bairros de moradia da população de baixa renda, com altos índices de vulnerabilidade social, exigem medidas de infraestrutura. Por fim, encerrando a Macrozona Urbana, a Zona 5 aparece como sendo um eixo de gestão dos mananciais presentes dentro da zona urbana, sendo a Zona 5A a área referente ao manancial do Monjolinho-Espraiado e a Zona 5B correspondente ao Ribeirão do Feijão, tendo ambas objetivo de restringir a ocupação das bacias urbanas (art. 32).

Passando à Macrozona Rural, as Zonas 6 correspondem a zonas de regulação e ocupação controlada. Entre si, possuem distinções: a Zona 6A apresenta maior densidade, estando localizada a Oeste da mancha urbana, sendo uma área apta à urbanização, cujas necessidades de infraestrutura variam de garantia de empreendimentos à transposição de trechos da ferrovia. Da mesma forma, a Zona 6B é considerada apta à ocupação, porém de média densidade, com questões envolvendo bacias hidrográficas e restrições de uso do solo. A Zona 6C, por sua vez, apresenta baixa densidade, apresentando alta necessidade de investimentos relacionados à drenagem (art. 48). Por fim, a Zona 6D aparece também como área de ocupação controlada, mas com foco na presença de Indústria e Serviços, abrangendo parcela do território ao Norte do município. Tais zonas, de forma geral, atendem ao que o art. 4 do plano trata como objetivo: integrar urbano e rural em vias de uso e ocupação do solo, fazendo destas zonas parte de um grande complexo de avanço urbano (figura 15 / em maiores detalhes no Anexo 4).

Figura 15 - Zonas passíveis de urbanização segundo PD 2016



Fonte: Prefeitura de São Carlos; adaptado dos Anexos do Plano Diretor Municipal de 2016.

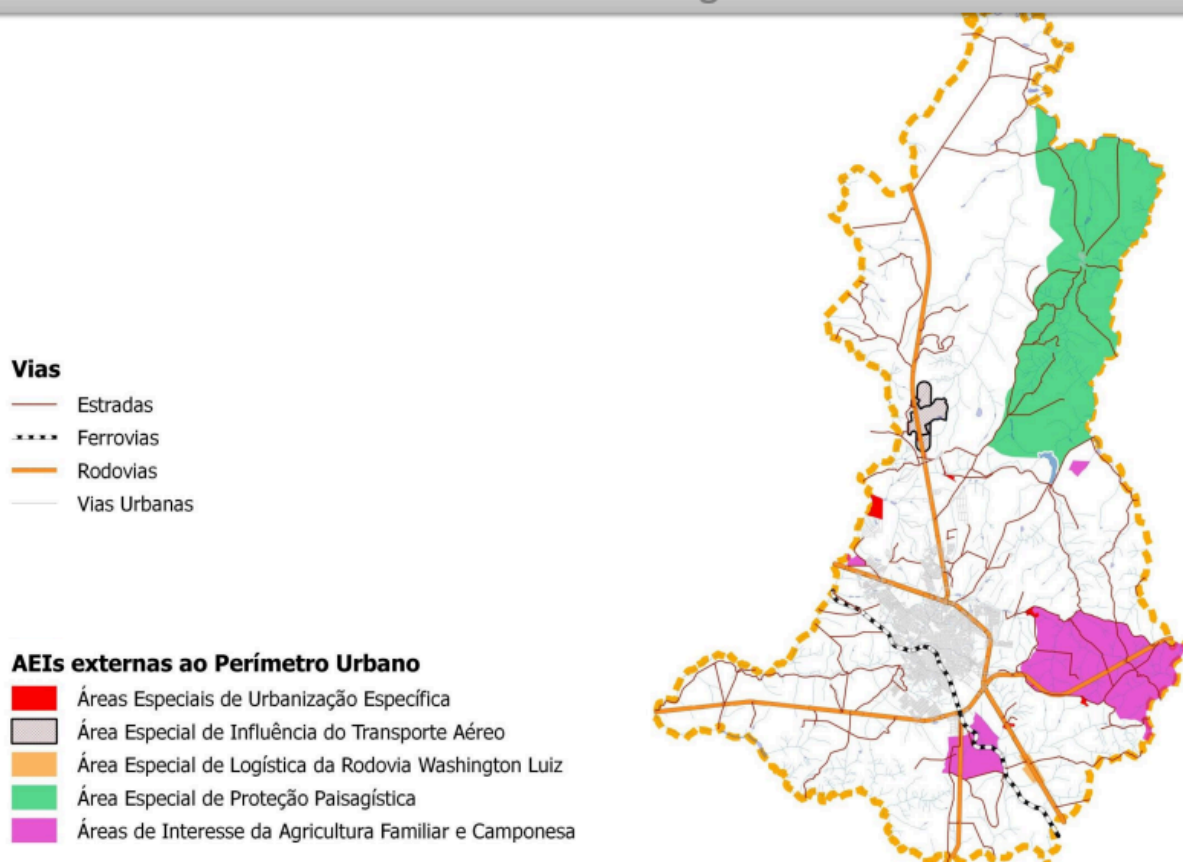
Em continuidade, a Zona 7, caracterizada por proteção, regulação e ocupação específica, apresenta como características marcantes os loteamentos de chácaras de recreio já instalados próximos a áreas de interesse ambiental que envolvem vegetação nativa remanescente, APPs, solos arenosos e áreas

alagadiças, bem como a Represa do 29, sendo que o art. 56 trata da área como sendo uma espécie de transição rural-urbana, citando a possibilidade de existência de agrovilas. Sendo assim, o foco em regular a ocupação nesta área seria justamente a regeneração do cenário e promoção da sustentabilidade nas ocupações próximas à represa. De maneira semelhante, a Zona 8A é posta como a área de restrição e proteção próxima ao Monjolinho-Espraiado, visto que a área abrange a bacia do Monjolinho para além do perímetro urbano, de onde o município capta parte da água utilizada para diversos usos (art. 59, e a Zona 8B regula a zona de proteção do manancial do Ribeirão do Feijão, de onde o município retira cerca de 70% da água bruta superficial da cidade, sendo a área ocupada em certa medida por sítios e chácaras de recreio.

Tratando de funcionalidades rurais, as Zonas 9A e 9B correspondem, respectivamente, às Zona Multifuncional Rural e Zona Multifuncional Rural e de Proteção Hídrica. Para tanto, o texto caracteriza as zonas de forma individual. A Zona 9A seria a área mais vocacionada à produção agrícola, com possibilidade de exploração de potenciais turísticos e de lazer, incluindo o destaque para as áreas de assentamentos e acampamentos não necessariamente no zoneamento rural, mas em seus interesses específicos, delimitando os assentamentos e acampamentos de forma direta no Anexo 3, o que pode ser verificado em rosa no recorte da figura 16, que representa as áreas de interesse para agricultura familiar e camponesa.

Figura 16 - AIE'S externas do Zoneamento Municipal de 2016

AEIs externas ao Perímetro Urbano - Artigos 101 a 114 e Anexo 07



Fonte: Retirado de “O Novo Plano Diretor do Município de São Carlos” SMH DU, 2016

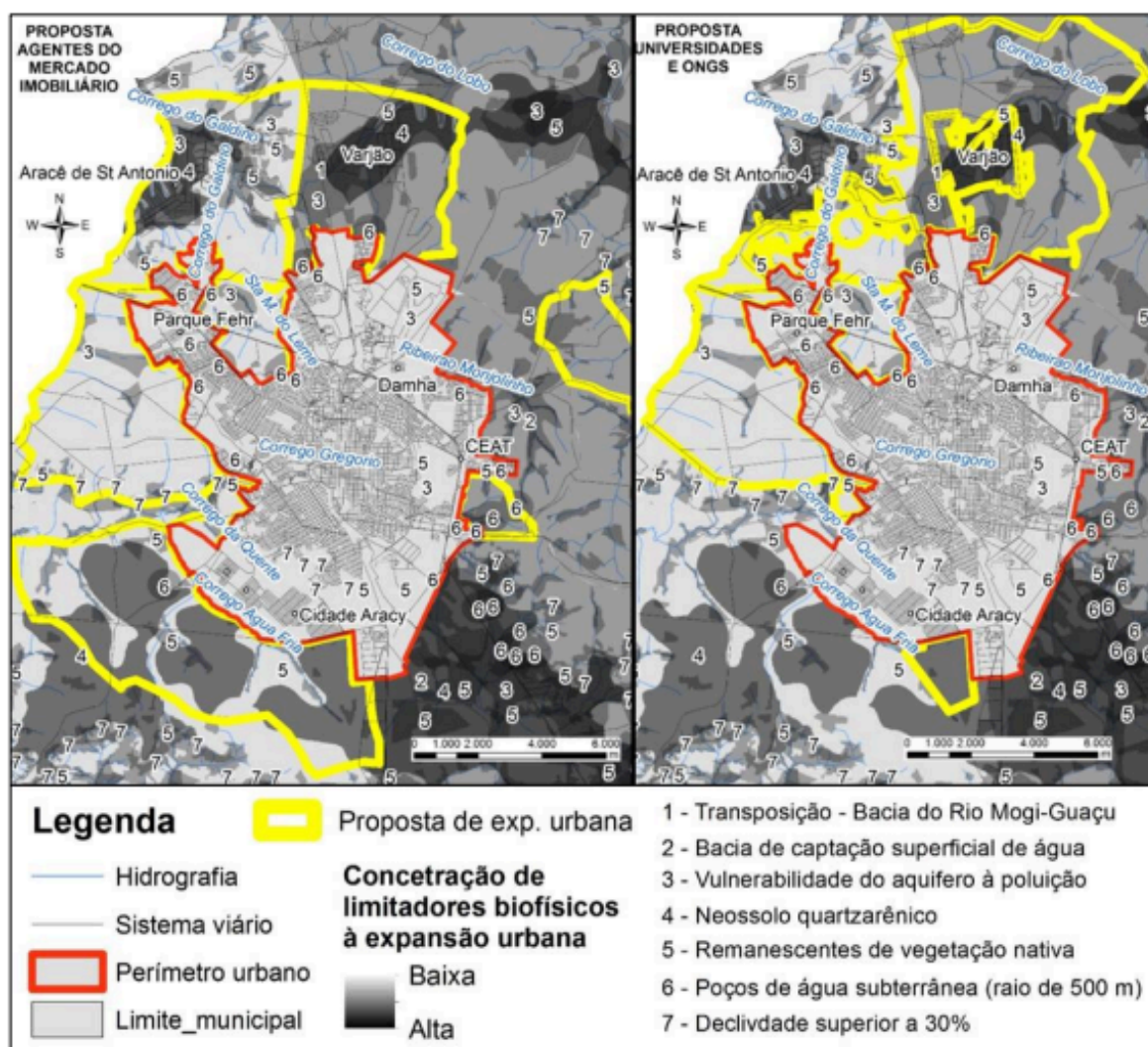
Ainda, no caso da zona 9A, no que diz respeito ao parcelamento, é permitido fracionar o solo, desde que acima de 20.000m², medida que visa garantir a boa aplicação da destinação produtiva. Com os mesmos padrões de possibilidade de parcelamento, a Zona 9B, que partilha da mesma vocação agrícola, é retratada como detentora de um grande potencial de abastecimento hídrico em médio prazo (art. 69), existindo a possibilidade de pagamento por ações ambientais que visem este fim (art. 4). Ainda, o art. 157 trata de possibilidades transitórias para tais zonas, bem como áreas das Zonas 6, 7 e 8:

“Nos imóveis das Zonas 9A e 9B, bem como nos das Zonas 6, 7 e 8 antes de sofrerem alteração de uso do solo de rural para urbano, são permitidos os usos ligados a atividades agro-silvo-pastoris, devendo atender às disposições de proteção ambientais expostas na legislação federal, estadual e municipal.” (São Carlos, 2016, pág. 66).

Em linhas gerais, o Plano Diretor Municipal de São Carlos (SP) de 2016 regulamenta o uso e ocupação do solo de forma distinta do seu antecessor, visto que as fundamentações foram distintas, o zoneamento alterado e o parcelamento foi flexibilizado, dada a projeção de parcelamentos avançando muito além do perímetro urbano (figura 16/ em maiores detalhes no Anexo 4). Nesse sentido, e por conter a pretensão de ser participativo, o Plano passou a ser estudado por diversos setores da produção acadêmica municipal com destaques para o Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU), da Universidade de São Paulo (USP), localizado no município, bem como de outros setores da USP e da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), além de atenção midiática. A exemplo de mídias, em 2016 o G1 noticiou o texto do Plano Diretor como visto de forma bastante favorável pela Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos, entendendo que o projeto traria formas de ocupação mais equilibradas, (G1, 2016), com ressalvas quanto ao momento de instalação da infraestrutura. Ainda, a reportagem alerta para o novo direcionamento rumo ao Sul do avanço da mancha urbana, que após o ano de 2005 tende a desenvolver-se ao Norte.

Sobre os possíveis avanços territoriais, Fantin, Schenk e Peres promoveram estudos prévios e alertas em publicações contemporâneas ao plano, relatando participações no documento solicitado pela prefeitura de forma prévia ao IAU (USP), como tratado na contextualização do plano, os pesquisadores alertam para pressões do mercado imobiliário no contexto de elaboração do zoneamento retratado. Discordando em uma série de pontos, é possível categorizar uma série de argumentos de dois lados nas ações de construção das propostas: agentes do mercado imobiliário de um lado, ONGs e Universidades de outro. Em uma via argumentativa, o meio universitário e de organização social propunha uma série de medidas para expansão nos sentidos Norte e Oeste, o que faz todo sentido dada a “permanência da associação entre pobreza, expansão urbana e degradação socioambiental na área sul da cidade”, (Schenk, Fantin e Peres, 2015, pág. 8). Em contrapartida, o setor imobiliário presente no município seguia interessado em expandir a mancha urbana para esses mesmos sentidos, porém também ao leste e ao Sul, onde os terrenos de baixo valor seguiriam atendendo ao mercado popular (Fantin, Schenk e Peres, 2017, pág. 9), apesar de todos os indicadores ambientais e sociais elencados.

Figura 17 - Propostas para expansão urbana de São Carlos - 2016



Fonte: Retirado de Fantin, Schenk e Peres, 2017.

Compreendida a existência de duas propostas (figura 17) e tendo acesso ao que de fato foi proposto pela ação de expansão urbana prevista no Plano Diretor Municipal de 2016, (Anexo 4), é possível detectar o respeito a alguns indicadores socioambientais, porém ao mesmo tempo o atendimento ao setor imobiliário, beneficiado pela flexibilização dos parcelamentos e baixas restrições de ocupação em algumas áreas compreendidas como sendo da Zona 6, o que, de certa forma, confirma o que em produções anteriores à consolidação do plano Schenk, Fantin e Peres retratavam como sendo o retorno do “Planejamento Urbano como forma de viabilizar interesses do mercado e operar o planejamento enquanto ideologia” (2015, pág. 16). Novamente, uma experiência de organização do espaço pelo poder público foi corrompida pelos ditames do privado. Assim como em 2005, não houve

rompimento com o privado. Ao contrário. Os estudos abordados refletem a expansão do poder privado nas determinações do planejamento municipal.

No contexto relatado, após 2016 foram aprovadas alterações relevantes com relação à expansão urbana. Entre elas, em 2018 fez-se aprovada a Lei n. 18.927/2018, que cria uma nova sub-zona denominada 6E, destinada a expandir a mancha urbana do distrito de Santa Eudóxia. No ano seguinte, a Lei n. 19.165/2019 marca a legitimação dos interesses do mercado imobiliário na gestão pública, visto que a referida lei promulga um adicional ao art. 128 da lei de 2016, que trata da proibição de parcelamentos de áreas abaixo da mínima para cada zona correspondente. O adicional autoriza todo e qualquer loteamento e parcelamento registrado antes de novembro de 2005 a executar as medidas originais, citando ressalva e defesa aos loteamentos, chácaras de recreio e empreendimentos industriais.

Em linhas gerais, é possível observar no Plano de 2016 uma maior consciência com relação aos possíveis resultados do planejamento a ser expresso na paisagem. Entretanto, tal consciência torna possível a opção por determinadas vias de planejamento enviesadas. No caso da legislação atualizada, a crítica ao processo de elaboração aparece como um ponto bastante favorável no sentido de ter agido contra possíveis distorções propositais do processo de planejamento que dizia ser participativo, ainda que isso não signifique uma garantia de isenção nem de resultados.

Do ponto de vista das retratações, com base nos objetos componentes do espaço tratados por Santos (2014[1988]), é notável o maior detalhamento tanto de “objetos naturais”, quanto de “objetos sociais” na nova legislação, em casos como o tratamento direcionado aos recursos hídricos, tratando dos aspectos naturais, e a descrição de populações das áreas rurais, no âmbito social. Entretanto, a análise pautada em tais aspectos faz-se um importante instrumento para que haja o questionamento das intencionalidades em cada retratação. Ao retratar os objetos naturais, por exemplo a água, o Plano de 2016 deixa claro seus objetivos de preservar localmente para abastecimento de outras áreas a longo prazo, havendo interesses econômicos e políticos que ultrapassam a linha do planejamento público-territorial.

3.4. Como o rural aparece no Plano de 2016

Novamente em quesito analítico, o conceito de rural pode ser observado dentro do documento oficial do Plano Diretor Municipal de 2016. Todavia, levando em consideração o mesmo levantamento realizado com relação ao plano de 2005, é possível constatar um ponto base: o termo “rural” aparece em quantidades extremamente próximas nos dois documentos, 32 vezes em 2005 e 34 vezes em 2016. Todavia, em termos qualitativos, existe uma redução considerável em esforços para definições com relação ao rural. Ainda assim, com base em alguns artigos é possível avaliar a forma como o conceito é apresentado.

Dentro do escopo inicial da lei, o art. 8, que institui o macrozoneamento e o zoneamento, é possível determinar através da quantidade de zonas distribuídas e delimitadas que o texto trata do rural como um reduto reduzido. Dentre as nove zonas, sendo 14 se consideradas as subzonas descritas, apenas uma recebe o atributo de “Zona Rural”, a Zona 9A, enquanto as outras oito zonas e subzonas pertencentes à Macrozona Rural estão designadas como sendo de expansão urbana ou preservação ambiental. Ou seja, o rural em si, enquanto termo, é apresentado como algo reduzido e, enquanto conceito, algo corrompido, ou pelo menos alterado. Uma estigmatização velada.

De forma muito mais literal, o art. 67 determina o rural como sendo um algo ou alguém vocacionado, neste caso com a vocação da produção agrícola. Neste caso, é fato, o meio rural é de fato vocacionado à produção agrícola, porém surgem nuances que tornam o ato de delimitar uma região como rural somente por conta de sua produção um ato incompleto e equivocado, visto que, de acordo com o que o próprio texto, no art. 114, utiliza para definir a agricultura familiar, o rural possui cultura, tradições, hábitos e muito mais do que o ato de produzir. Ao encontro do equívoco, o art. 104, após demonstrar elucidações culturais e sociais rurais, justifica as áreas de interesse rurais de agricultura familiar sendo ordenadas somente com finalidade de segurança alimentar.

Ao mesmo tempo, o art. 68 trata de aproveitar os potenciais de lazer e turismo no meio rural para além da produção agrícola, o que de antemão seria a

inserção de novos meios de geração de renda e promoção de preservação. Todavia, o texto não especifica quem exploraria tal potencial. Tendo sido o rural reduzido à produção agrícola em artigos anteriores, a conjuntura não seria favorável para o próprio rural realizar e gerenciar turismo e lazer, seja com ecoturismo ou atrativos culturais, numa linha próxima à autogestão do território, mas sim de uma exploração interventora.

Tal intervencionismo torna-se fato no art. 69, quando o rural não é necessariamente estigmatizado, mas tratado como um cofre de recursos quando o texto trata das possíveis retiradas d'água em médio prazo para abastecimento. Ora, o ambiente tratado com preservação para garantia da permanência de um recurso para outro ambiente está sendo utilizado como um cofre, que guarda recursos. Quando necessário explorá-los, quando houver uma intervenção direta, não necessariamente será mantida a organização social que o sustentou.

Por fim, e de forma não menos relevante, o art. 157 trata da substituição do meio rural como sendo um evento previsto, uma vez que de acordo com o texto, antes da transição de uma zona rural para uma zona urbana estariam plenamente liberadas atividades agro-silvo-pastoris, (atividades de alto custo ambiental), no território antes que seja realizada a urbanização da área. Ou seja, o Plano de 2016 trata o rural como sendo plenamente substituível nas zonas 6, 7, 8, 9A e 9B, toda Macrozona Rural.

Sendo assim, de modo geral, os planos de 2005 e 2016 contam a história de um planejamento urbano institucionalizado que abarca todo o território municipal. Trata-se de um instrumento que, a partir das análises, em verdade trata apenas “do que há para além do perímetro urbano” e não do rural em si. Dessa forma, é possível afirmar que a gestão público-territorial analisada trata de um resíduo estigmatizado, cujo significado aparenta desconhecer.

4. O RURAL COMO RESÍDUO ESTIGMATIZADO

O processo de ordenamento territorial carece de conhecimentos sobre o objeto de estudo e, como constatado anteriormente, certos aspectos do tratamento destinado ao rural nos Planos Diretores do município de São Carlos (SP) levam à conclusão de que há um desconhecimento por parte do poder público sobre alguns aspectos desta ruralidade.

Nesse sentido, com o objetivo de construir sínteses de observação de situação, pautada na metodologia inicial inspirada por Santos (2014[1988]), este capítulo irá: avaliar criticamente o tratamento dado ao rural nas obras através de conexões constituídas a partir dos autores base e explorar através de ampla revisão bibliográfica o conceito de rural. Com a fundamentação, torna-se possível retomar dados e leituras já explorados anteriormente para construção de uma síntese sobre como o rural foi tratado nas políticas público-territoriais são-carlenses após a instituição do Estatuto da Cidade.

4.1. As transformações em diálogo

A lacuna por uma definição não estigmatizada de rural passa novamente por uma série de conceitos que, tendo por base a espacialidade, remetem às transformações decorrentes de processos econômicos, políticos, sociais e ambientais, provocados por uma série de variáveis (Santos, 2014[1988]) em um movimento de contradições. É nesse sentido que Santos (2014[1988]) apresenta toda realidade como sendo dual. Ao mesmo tempo que estaticamente é um resultado, a realidade do ponto de vista dinâmico é um processo. Dessa forma, há movimento, mudanças, atores que agem em diferentes períodos e velocidades. É dessa combinação que para Santos surgem as contradições. Num mesmo cenário, em processo dialético, estão “o externo e o interno, o novo e o velho, o Estado e o mercado”, (Santos, 2014[1988], pág. 104).

Com base nessas contradições, e tratando-se da transformação de espaços rurais em espaços urbanos, como sugeriu o Plano de 2016, é possível afirmar que

Santos elucida as situações retratadas ao falar sobre o contraste entre a estrutura já consolidada e uma nova estrutura (Santos, 2014[1988]), tratado pelo autor na forma do contraste entre o interno e o externo, sob a perspectiva que ao tornar-se urbano um espaço antes rural passa a ser ocupado por uma nova estrutura, bem como uma nova ótica de modo de vida, incluindo novos hábitos, construções, interações sociais e contratos sociais.

Ainda na teoria de Santos, porém em produção de períodos posteriores, o autor se debruça sobre o processo da urbanização brasileira, compreendendo tal evento de transformação do espaço como um padrão do final do séc. XX, algo que o autor projeta como uma forte tendência, mas que materializa-se em casos como o de São Carlos (SP) (figura 6). Nesse sentido, diferenciando-se dos campos de estudos da demografia e das ciências sociais, o autor introduz a temática de espacialização do evento que, ao encontrar territorialmente o cenário brasileiro passa a superar a dicotomia do Brasil Rural x Brasil Urbano e passa a representar uma nova dualidade entre um Brasil Urbano e um Brasil Agrícola. Nesse sentido, é possível esperar que o autor não tenha sido adepto à desruralização dos espaços, mas sim que este reconhece que os avanços territoriais do que ele determina como sendo um “meio técnico-científico” (Santos, 1993, pág. 131) embasam transformações intensas a ponto de reconfigurar o espaço.

Tal reconfiguração, em vias de fato, passa por lógicas de poder e de locais de decisão. Para Santos (1993), surge no Brasil uma nova urbanização marcada pela alternância de relação que o rural e o urbano expressaram até o momento, sendo que a ideia de produção passa a dominar a essência de tal relação. Em um contexto nacional de maior letramento, aumento do trabalho intelectual, instalação de indústrias não-urbanas, entre outros aspectos, as manchas urbanas passam a expandir-se em um movimento contínuo e heterogêneo, não revelando necessariamente padrões espaciais.

Entretanto, entre as discussões envolvendo consumo consuntivo e consumo produtivo, concentrações populacionais e alterações do espaço, o cenário é marcado pela descrição de um rural produtivo cujos detentores das decisões não mais residem nele, mas sim nas cidades, dado que “a cidade torna-se o *locus* da regulação do que se faz no campo” (Santos, 1993, pág. 56). Nesse contexto, o estudo dos planos diretores municipais e do tratamento dado por estes ao rural seria

uma análise de mais uma regulação de construção urbana e regulação do campo, visto que trata-se de uma política essencialmente urbana. Sendo assim, a complexidade de tais relações de regulação vão além do que aponta a teoria de Santos, que atribui a forças financeiras e de propriedade as regulações, mas sim do poder público como sendo parte do evento.

O resultado das dinâmicas de regulação, seja qual for sua origem, é uma nova realidade agrícola, dada a expansão capitalista no campo. A partir disso, não mais existe o dualismo entre as áreas rurais e a cidade, mas sim entre regiões agrícolas e urbanas, dado que o mosaico criado gerou quadros onde “regiões agrícolas (e não rurais) contêm cidades; as regiões urbanas contêm atividades rurais”, (Santos, 1993, pág. 73), classificação que o autor diz ser embasada em destinações de produção, origem de adaptações espaciais, entre outros parâmetros quantitativos e qualitativos, gerando novos dilemas como quais as dimensões mínimas para chamar uma região de urbana, aspectos ainda muito amplos. Entretanto, ao encerrar sua explanação, Santos alerta que tal divisão seria uma generalização, que de forma alguma faz abrir mão de análises aprofundadas dos subespaços, que possuem especificidades em sua gama de diversidade.

Em relação a esta realidade de regiões agrícolas, é possível levantar uma hipótese de origem de alguns tratamentos dos planos diretores para com o rural nos estudos baseados em São Carlos (SP). Quando o Plano Diretor Municipal de 2005 trata o rural como sendo simplesmente um local de produção agrícola (art. 51; IV), ponto a princípio superado, porém retomado, no plano de 2016, a origem deste posicionamento e estigma pode ser a percepção generalista de que trata Milton Santos. Em um cenário onde há a possibilidade de obtenção de observações localizadas, onde aspectos culturais e sociais passam a ser considerados, a generalização perde o local de legitimidade.

Ainda, com base na variável relatada por Santos quanto às limitações para dizer até que ponto uma localidade poderia ou não ser tratada como rural, é válido retomar o ideário de cidade para comprovar que a análise de dados e de enquadramentos não pode considerar puramente os resultados e limites apresentados. Veiga, em 2002, retratou um dilema de atrasos do Brasil quanto à classificação do que seria a cidade, evidenciando que o Brasil adota até os dias atuais uma classificação construída em 1938, durante o Estado Novo, em que a

cidade, onde haveria adensamento e sede administrativa, seria compreendida como a zona urbana e tudo entre o seu perímetro e os limites municipais seria o rural. Nesse sentido, nem todo o não urbano é realmente rural, vide a classificação agrícola. Ainda, é preciso compreender que o dualismo apresentado e representado por diversas vezes abre espaço para políticas público-territoriais desconsiderarem áreas de transição ou de coexistência.

Em 1979, em publicação voltada aos espaços urbanos e os circuitos da economia, Santos passa a ser um dos autores que discutem as divisões do espaço, o que dá o nome de “O Espaço Dividido” à obra. Nesse texto, que está longe de tratar diretamente sobre o rural, o autor discute a diferenciação de espaços coexistentes, o que aplica-se ao caso rural-urbano. Sendo uma comparação entre dois ambientes, é bastante comum que seja considerado um dualismo, o que denota a ideia de oposição extrema de origens distintas, mas que aplica-se, no campo da economia, à gênese da produção. No sentido amplo de coexistência, Santos alerta que a bipolaridade é válida, mas o dualismo excludente desconsideraria espaços transitórios. Nesse sentido, os estudos realizados no município de São Carlos (SP) com relação a esta polarização demonstram atenção ao que é transitório.

Em produção de 2016, Schenk, Fantin e Peres alertam para novas formas urbanas em curso no município de São Carlos a partir de seu plano diretor, sendo que neste cenário aparece a alusão ao conceito de “*continuum*”. O referido conceito trata-se da concepção de áreas de extensão de serviços, circulação de pessoas e características que mesclam o urbano e o rural, sendo uma crítica ao modelo de macrozoneamento vigente nos planos de 2005 e 2016, que estimula o dualismo e trabalha com os dados a partir do perímetro urbano.

Tal modelo, caso considerasse os modos de circulação estaria também tratando de modos de vida que estão entre o rural e o urbano, trazendo uma nova concepção de cidadania. Ainda que no plano de 2016 haja citações e alusões aos eixos culturais e de modo de vida, parte relevante do estudo da cidadania, é necessário resgatar produções de autores como Santos (1987, pág. 41), que estuda o espaço e o cidadão em interações, para compreender a existência de cidadanias urbana e rural, bem como suas distinções. Para o autor, há no cenário brasileiro enquanto panorama geral uma necessidade de atenção às cidadanias rurais, visto

que o homem do campo está desarmado frente a um modelo econômico e um jogo de forças desigual, que põe em risco seu modo de vida.

Dentro de tal temática de riscos, o rural passa a ser visto como um ambiente frágil, donde não saem forças atuantes, sendo esta uma base para que forças políticas passem a debruçar-se sobre ele de forma setorial, ou seja, tratando do rural como sendo um setor, uma fração a parte, o que reflete e legitima ainda mais estigmas abordados como o ser o “resto” do município, ser inferior, por vezes reduzido, um resíduo estigmatizado. Nesse sentido, é preciso compreender que o rural não é setorial, uma peça desconexa de um quebra-cabeças, mas sim necessariamente territorial (Veiga, 2002, pág. 49).

Da mesma forma, Favareto (2006) elucida a necessidade de alteração do tratamento setorial dado ao rural por conta da diversidade de agentes e vertentes que este meio carrega, sendo algo multisetorial, cuja complexidade torna-o territorial. A característica territorial do rural vai além da classificação de ação de políticas públicas, mas passa a ser um contexto onde “no território os agentes são múltiplos e, sobretudo, difusos, enquanto no enfoque setorial eles são facilmente identificáveis e seus interesses menos dispersos” (Favareto, 2006, pág. 153). Sendo assim, há no caráter territorial a viabilização do desenvolvimento rural de si e para si.

Enquanto território, o rural passa a possuir espaço e aplicação de poder em si próprio, não propriamente numa autogestão territorial mas garantindo voz e interligando-se ao nível municipal. Ainda, é necessário atribuir ao território seu caráter social, explorado por Bendini em 2014, quando a autora retrata o caráter territorial do rural sendo diretamente relacionado às mobilidades de capital e trabalho, bem como circuito de interações sociais, com estruturas de base étnica, econômica e histórica.

Nos últimos anos, as políticas público-territoriais brasileiras têm sido influenciadas por diversos cenários e estudos internacionais, sendo que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desempenha um papel central nesses debates, especialmente no que diz respeito à definição de áreas rurais e urbanas. A classificação proposta pela OCDE divide as regiões em três grandes categorias: essencialmente rurais, relativamente rurais e essencialmente urbanizadas. Essa categorização é baseada em parâmetros como a

densidade demográfica, sendo que uma região é considerada urbana se sua densidade demográfica ultrapassar 150 habitantes por quilômetro quadrado. Esses parâmetros, ao serem aplicados ao contexto brasileiro, revelam uma dicotomia importante.

No Brasil, segundo Veiga (2002), a realidade da distribuição demográfica e a estrutura territorial contrastam com os parâmetros estabelecidos pela OCDE. Em 2000, dos 5.507 municípios brasileiros, apenas 411 seriam classificados como urbanizados, o que evidencia a vastidão do país em termos de áreas rurais. Veiga, ao discutir essas disparidades, aponta que a categorização da OCDE, que utiliza a densidade demográfica como critério central para definir o que é urbano e rural, entra em confronto com a realidade brasileira, onde a definição de urbanização é mais complexa e envolve fatores diversos que não podem ser reduzidos unicamente a números de densidade populacional.

Dentro deste contexto, o autor aborda a noção de cidades imaginárias, um conceito que denuncia a confusão institucionalizada sobre o que significa ser uma área urbana ou rural no Brasil. Veiga argumenta que essa confusão não foi resolvida nem mesmo pelo Estatuto da Cidade, instituído em 2001, que visa estabelecer diretrizes para o planejamento urbano no país. O Estatuto, que fundamenta os modelos de Planos Diretores Municipais, não apresenta uma definição clara do que constitui uma cidade, perpetuando, assim, uma distorção conceitual. Para Veiga (2002), essa falha é crucial, pois impede um avanço significativo no entendimento do território urbano e rural, colocando o Brasil entre os países mais atrasados no que se refere à organização territorial e ao planejamento urbano.

A crítica de Veiga, ao afirmar que o Estatuto da Cidade "não define o que é cidade, prolongando a vigência de uma aberração que coloca o Brasil entre os países mais atrasados do mundo do ponto de vista territorial" (Veiga, 2002, p. 55), reflete uma preocupação com a falta de uma política pública consistente que consiga integrar as realidades urbanas e rurais de forma mais eficaz. A ausência de uma definição clara e precisa do conceito de cidade no marco legal brasileiro perpetua a distorção nas políticas de planejamento urbano e rural, dificultando a implementação de estratégias que atendam às necessidades reais das populações em diferentes contextos territoriais.

Também tratando da indefinição de rural, porém com estudos sobre tentativas de definição por parte de França, Estados Unidos e OCDE, Abramovay trata de um ponto comum nas definições existentes para o rural quando aponta que “o rural não é definido por oposição e sim na sua relação com as cidades” (Abramovay, 2000, pág. 2). Ora, a relação enquanto meio de definição, como alerta o próprio autor, é uma via de confusão, no sentido que vai depender também do que é considerado a cidade, ou mesmo permite que seja cunhado termos como cidades rurais. Entretanto, “o importante não é apenas saber se um distrito censitário é rural ou urbano, mas qual é a dinâmica de uma certa região, sem que sua aglomeração urbana seja isolada de seu entorno” (Abramovay, 2000, pág. 27).

Em linhas gerais, as análises de Veiga e Abramovay não apenas revelam uma crítica às lacunas na legislação brasileira, mas também destacam a importância de uma reflexão mais profunda sobre as categorias urbanas e rurais no Brasil. Ao integrar estudos internacionais como os da OCDE, o Brasil tem a oportunidade de reexaminar suas próprias classificações territoriais e reorientar suas políticas públicas para uma gestão mais eficiente e condizente com as complexidades do território nacional. A urgência para tal reexame pode ser elucidada, como salienta Abramovay, pelo fato do rural vir sendo considerado há décadas e décadas, por conta de dinâmicas migratórias que nada dizem sobre desenvolvimento humano e territorial, áreas de esvaziamento tanto de população, quanto de cultura e relações sociais, inverdades que dificultam a exploração do real potencial de desenvolvimento nacional em variados aspectos.

Ademais, é possível também tomar recortes locais para estudo do fenômeno global. No contexto em que o urbano é indefinido, é possível atribuir à avaliação dos documentos de Planos Diretores Municipais de 2005 e 2016 de São Carlos (SP) um fenômeno generalizado, à luz da bibliografia estudada: a indefinição de rural, fenômeno que precede sua estigmatização.

4.2. O que é rural? Do espaço ao modo de vida

O ambiente rural, de acordo com as transformações do espaço habitado e do modo de vida humano, também passou por diversas transformações, adquirindo algumas faces que, ainda que sejam marcadas por períodos históricos, podem estar coexistindo num mesmo contexto, o que torna os estudos rurais como um todo, não apenas os sociais e ambientais, um grande desafio. Nesse sentido, Brandenburg (2010) apresenta em sua obra “Do rural tradicional ao rural socioambiental” ao menos três configurações para o que entende-se como rural: o tradicional, o moderno e o socioambiental.

Inicialmente, o autor apresenta o que se entende como rural tradicional, que pode ser elucidado pelos latifúndios cafeicultores dos primórdios agrários de São Carlos (SP), sendo um espaço marcado pela estrutura social onde há o contraste entre o poder da tão consolidada grande propriedade, frente às lutas e dificuldades enfrentadas pela pequena agricultura, chamada pelo autor apenas de agricultura familiar, termo que remete muito mais à estrutura social do que realmente ao tamanho das pequenas propriedades onde ocorre este tipo de produção agrícola.

De modo geral, Brandenburg (2010, pág. 419) enfatiza a existência de uma rede de convívios no modelo de pequenas propriedades: ali há convívios que passam pelas pequenas relações de compartilhamento de cultivos, pela educação, pela organização de lutas coletivas, organização esta que revela a preocupação dos pequenos agricultores em desenvolver sua “reprodução física, social e preservação de seu patrimônio natural”, contando com laços de pertencimento para alavancar ações coletivas que superem a falta de investimento infraestrutural. Em contrapartida, é o modelo das grandes propriedades, muito menos humano e mais comercial, visto que atende ao mercado externo, quem ganha destaques quando o tema passa a ser as políticas públicas recentes, sobretudo no recorte nacional.

Partindo do contexto tradicional, é notável que, ao passo que a sociedade como um todo se moderniza, alterando completamente seu modo de vida, o meio rural se adapta em variados aspectos, dando origem ao que o autor denomina rural moderno. Neste novo contexto, de acordo com Brandenburg (2010), é a intensificação dos fluxos comerciais e de bens a responsável pela principal alteração no modo de vida do pequeno agricultor: ele passa a não mais produzir visando a subsistência, mas sim o comércio, via que o leva ao acesso de bens de consumos

dos mais variados, sendo que a sua produção passa a ser não apenas um modo de sobrevivência, mas sim o meio que o levará ao acesso, inclusive, de produtos industriais, advindos de outro espaço e outra lógica produtiva.

Todavia, apesar do que podem parecer ganhos tecnológicos, o autor ressalta que tal processo também culminou na perda de artefatos, festas e costumes deste grupo social, sendo que suas relações sociais comunitárias são também substituídas por relações societárias, dando outra caracterização para os antigos grupamentos rurais, sendo que “nessa circunstância, já não se pode mais falar de um rural marcado por um único estilo de vida”, (Brandenburg, 2010). Em suma, é preciso compreender que tais transformações alteraram o modo de relação do homem com os recursos naturais, sendo que o que antes era visto como meio vivenciado, cujo equilíbrio era necessário para a continuidade do modo de vida em questão, passa a ser visto aos olhos da lógica do capital, fato que direciona o contexto aos impactos socioambientais potencializados da modernidade.

Apesar de configurarem cenários bastante opostos, como já citado anteriormente, os cenários tradicional e moderno podem coexistir no cenário agrário, sendo que a sua resignificação pode gerar outras vertentes, como a que Brandenburg (2010) chama de um rural “novo, reconstruído, ou reflexivo”, típico de sociedades altamente modernizadas onde as temáticas produtivas e ambientais se encontram no que é entendido como rural socioambiental.

Neste novo cenário, paralelo e coexistente aos anteriores, o tradicional não dá apenas lugar ao que é moderno, mas passa por uma verdadeira resignificação, o que ocasiona a revalorização da natureza em si, envolvendo agora atores também externos, resignificando também as relações campo-cidade, e dando voz a atores de transformação socioambiental que podem ser externos ao meio, mas que se unem à voz local a fim de possibilitar um melhor equilíbrio ambiental e social através de medidas públicas, aplicação de legislação, ou mesmo através do diálogo buscando alternativas. Sendo assim, a ecologização do rural é apresentada pelo autor como uma nova face que resulta da diversificação do espaço, e que é um contraponto à modernização excludente, apesar de ser moderna.

Em complemento à categorização explanada na obra de Brandenburg, e expandindo o conceito de ressignificação do rural explanada pelo autor, Maria José Carneiro, na obra “Rural’ como categoria de pensamento”, de 2008, aponta para a “ressemantização do rural”, que é fruto, segundo a autora, do convívio deste ambiente com uma nova realidade urbano-industrial, inicialmente em contraste, mas depois em colaboração.

Sendo assim, indo além das novas categorizações de rural apontadas por Brandenburg, Carneiro aponta não para uma categoria, mas para uma “nova noção” de rural, uma transformação completa que, além de epistemológica, é prática e vivenciada por diversos atores sociais. Por mais que produtores, esses atores estariam envolvidos pela imaterialidade deste meio. Ainda, é preciso destacar que o rural como “categoria realizada” não é algo abstrato ou imaginário ou hipotético, ou mesmo mero cenário imaginário; a autora dá ênfase ao fato de que trata-se de um ambiente plural, cheio de relações sociais, com símbolos e significados, que precisa ser estudado levando em conta sua diversidade e sua base imaterial.

De forma particular, as temáticas elencadas por Carneiro são algumas das principais razões para esta pesquisa não ter buscado uma definição própria sobre o rural, uma vez que trata-se de uma categoria de pensamento, um aparato para compreensão das múltiplas faces da realidade. Todavia, este fato não exclui a possibilidade e viabilidade da condução das análises de eventuais definições presentes em legislações, ou mesmo de suas ausências programadas, uma vez que este evento retrata estruturas de poder e processos vivos e suas forças que de fato agem sobre o rural. Ainda, é possível tornar fruto desta produção não uma definição de rural, mas sim um recorte de delimitação conceitual, no sentido de elencar aspectos do rural validados e que tornam equivocadas as definições difundidas pelas forças a quem interessam.

Tratando de forças agentes, Brandenburg alerta para a estrutura de poder presente no meio rural, sobretudo no desenvolvimento das estruturas de propriedade, que apresenta caráter colonizatório, característica que advém de várias vias. Num primeiro momento, o autor aponta para a relação de poder existente nas grandes propriedades da agricultura do rural tradicional, onde esteve muito marcada a figura de um senhor central, cuja vontade era soberana e o discurso imperativo,

decidindo, a critério de seus próprios interesses e objetivos, os mais variados detalhes acerca da vida social desenvolvida em torno de sua propriedade, impactando vidas. É neste momento que se estabelece “um padrão de relação de dependência sob a forma de subserviência”, (2010, pág. 170), onde a propriedade da terra se assemelha a um poder soberano em suas dependências.

Entretanto, ainda que a estrutura social colonialista do patronato seja a vigente, Brandenburg destaca também a existência de uma outra categoria social, a dos camponeses. Este grupo social é apresentado como uma categoria de resistência social, visto que, apesar de todo e qualquer empecilho, este grupo desenvolve uma vida social em pequenas vias, seja ela religiosa, festiva ou educacional. Neste contexto, nasce uma forma de colonialismo muito mais enfática, a do modo de vida urbano-industrial frente ao rural, onde “a racionalização dos âmbitos da vida rural transformou os camponeses em agricultores familiares modernos, guardando especificidades da condição camponesa, como também os expropriou, transformando-os em assalariados ou semi assalariados”, (Brandenburg, 2010, pág. 178).

Dentro de tal temática, e em diálogo com a proposta de um desenvolvimento territorial sustentável, Maria José Carneiro, na obra organizada por Martins (2014), também trata da figura do camponês no espaço agrário contemporâneo enquanto algo emblemático: surge a questão de se esta situação culminaria no fim do campesinato ou no potencial retorno de seu modo de vida, associado a toda uma rede de complexidades e possibilidades sociais. Dentro de tal dinâmica, reafirmado o modo de vida camponês, a autora salienta a coexistência espacial deste modo de vida com APP's surgidas como mecanismo governamental de proteção ambiental (localizadas majoritariamente em ambiente rural), sendo que os governos ignoram os modos de vida em locais a serem protegidos (Martins, org., Carneiro, pág. 39, 2014), gerando um novo debate sobre a sustentabilidade no campo, além de reforçar e propiciar conflitos neste ambiente.

Sendo assim, a diversidade de atores, envolvendo as relações sócio-culturais de poder vigentes no campo também pode ser considerada um desafio para todo e qualquer estudo social e ambiental no meio rural: as estruturas de poder vigente podem ser um entrave para a realização desses estudos que, ainda que aceitos pelas estruturas, deve lidar com a diversidade de atores que, por si só, é um desafio.

Desafio que se estende para a dificuldade de encontro de uma definição para este meio que também é território, modo de vida e categoria de pensamento.

De forma consequencial, nasce disto um risco das falsas considerações que afeta não apenas o ordenamento territorial, como também o amparo social e a proteção ambiental, dados que o espaço ocupado pelas ruralidades é o cenário além urbano, mas que possui suas próprias paisagens, cultura e relações. Um rural socioambiental, como o retratado por Brandenburg, é plenamente possível, porém antagônico à forma como este vem sendo tratado e retratado nas políticas territoriais.

Ainda, é cabível retomar o desenvolvimento anterior para alertar que o avanço do urbano frente ao não urbano demonstrado é menor que o real avanço do urbano frente ao rural: assentamentos, pequenos produtores, comunidades tradicionais, entre outras expressões e modos de vida são o rural por excelência, e as pressões externas, advindas do avanço urbano, e internas, que partem das outras figuras do campo, podem ser danosas a esses grupos e comprometem o pleno desenvolvimento socioeconômico rural.

4.3. Síntese do tratamento dado ao rural por São Carlos via Planos Diretores e diálogo com literatura

Consolidado o entendimento do ordenamento territorial promovido pela legislação municipal vigente pós Estatuto da Cidade enquanto uma das forças que moldam as delimitações e o modo de vida rural, e estando melhor elucidada a múltipla concepção de rural, faz-se possível analisar o tratamento dado pelo município de São Carlos ao rural em seus planos diretores.

Em primeiro momento, a imagem de Macrozonas trazida pelos dois planos estimula a dicotomia rural-urbana, ainda que seja um instrumento viável para a gestão e ordenamento territorial. Entretanto, ao passo que a macrozona rural em ambos os planos passou a ser subdividida entre áreas de interesse, e a macrozona urbana aparece como o objeto central e como aquela que detém o poder de decisão e expansão, é reforçado pelos planos diretores o estigma originário presente na

legislação analisada dos anos 70: o rural visto como um “resto”, como tudo o que há para além do perímetro urbano, de forma generalista e excludente.

Adiante, o zoneamento que foi proposto pelo Plano Diretor Municipal de 2005 traz diversos questionamentos, sendo a maior parte deles oriundos da indefinição de rural. Nesse contexto, o rural, por conta de associações equivocadas, foi estigmatizado como sendo insustentável, alheio à preservação ambiental e, ao mesmo tempo, foi tratado como sendo exclusivamente agrícola. Em uma espécie de sobreposição de adjetivos, pode-se considerar que o tratamento dado ao rural seria a forma como a produção agrícola, ainda que esta seja plural, foi vista pelo plano diretor, e não o rural em si.

Ainda em termos de zoneamento, o Plano de 2016 evidencia através da justificativa de interesse ambiental na preservação dos recursos hídricos para a manutenção da alimentação pública em médio prazo um estigma que permeia a retratação do rural neste documento: um cofre de recursos, uma reserva funcional. Da mesma forma, a retratação clara de corredores de expansão urbana retratam a funcionalidade atribuída ao solo a ser ocupado em breve pela mancha urbana: também uma reserva, uma desocupação funcional.

Dessa forma, é possível dizer que as zonas de expansão, aliando ao ideário de preservação de recursos para futuro uso urbano retratados no plano, são a prova de que o “resto” retratado pelo plano de 2005 tratava-se de um “resto funcional”, um ambiente de reserva. Todavia, preservar um espaço completo no sentido de reservar recursos a serem utilizados por outro é uma forma de condicionar e localizar o desenvolvimento, forma de violência administrativa.

Entre os pontos positivos do tratamento ao rural em ambos os planos, é possível destacar a presença da agricultura familiar enquanto rural bastante caracterizado e delimitado, sobretudo no Plano de 2016 que, incluindo neste momento os assentamentos, retrata as figuras do campo e não apenas o modo de vida. A inclusão das ocupações populares que lutam pelo uso da terra revelam o reconhecimento de um cenário de atores de um rural avesso ao tradicional, evidenciando a possibilidade de caminho para um rural socioambiental.

Em linhas gerais, o estudo dos planos diretores possibilitou a percepção de um rural indefinido, que apesar de possuir algumas aparições nas políticas

público-territoriais, aparece estigmatizado, esquecido e secundarizado. Todavia, a existência de população rural, da sua cultura e das tradições rurais no município revelam a resistência deste campo conceitual que na realidade trata-se de território, modo de vida e categoria de pensamento.

5. CONCLUSÕES

O desenvolvimento distribuído em quatro capítulos complementares possibilitou a construção de uma síntese estruturada com relação à ocupação territorial do município de São Carlos (SP), com relação ao modo de retratação sobre o que é rural, bem como a análise da forma como o zoneamento foi aplicado ao município.

Em primeiro momento, dialogando com fatos históricos, que carregam consigo processos sociais, políticos e econômicos, foi constatada uma estigmatização original do rural nas políticas público-territoriais são-carlenses, onde o rural aparece como sendo um “resto do município”, algo sem estrutura e secundarizado.

Adiante, a temática territorial rural e o campo ambiental passam a ter relação direta nesta produção e, para construir elos analíticos, dados e índices de São Carlos (SP) evidenciaram avanços ora oscilantes, ora contínuos do fenômeno da urbanização, simbolizado em estudos distintos pelo avanço da mancha urbana e pelo avanço do perímetro urbano, seja em fases de avanço “orgânico”, seja em períodos de ativa gestão pública do território. Ainda, tal linha de raciocínio possibilitou estabelecer a origem de uma análise que considera os limites dados ao rural e o avanço ou não direcionados frente a ele como um produto, como algo pensado pelo poder público.

Possibilitada a análise dos documentos, a pesquisa confirmou os pressupostos de pesquisa. De fato, tratando-se de uma política de gênese urbana, o Plano Diretor trata do território municipal como um todo, mas retrata o rural de forma secundarizada. Ainda, para além dos pressupostos, a pesquisa revelou estigmas encontrados nos planos quando estes buscam retratar o rural: para o plano de 2005, o “rural insustentável” e o “rural exclusivamente agrícola” ganham destaque na narrativa velada entre os artigos.

Da mesma forma, o plano de 2016, já com outra elucidação, porém preso aos paradigmas territoriais que ultrapassam as divisas e as fronteiras dos territórios políticos contemporâneos, também estigmatiza o rural como sendo o “rural passivo”,

aquele que permite ampla expansão sobre si, ao mesmo tempo que é retratado como um “rural cofre de recursos”. Ou seja, a possibilidade de plena ocupação e transição de culturas, bem como de reserva de recursos para o uso urbano a médio prazo revelaram que o “resto” retratado décadas anteriores na realidade tratava-se de um “resto funcional”.

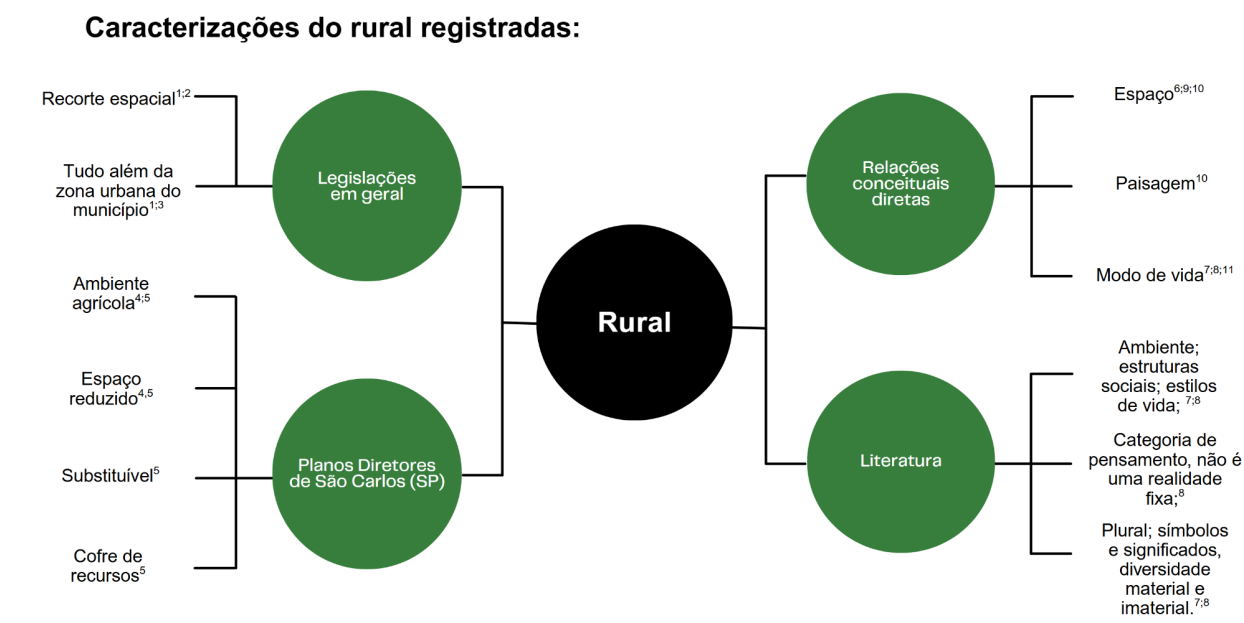
Tal dinâmica, que envolve uma gama de poderes, aos olhos de Santos, cuja teoria apresentou uma cidadania rural que passa a ser violada por forças, representa um ciclo vivo de metamorfoses do espaço habitado. Todavia, as metamorfoses tornam-se corruptíveis quando trata-se de um país “menos urbano do que se calcula”, como Veiga categorizou o Brasil. O modo de vida rural que resiste e sobrevive no além-urbano municipal, marcado por agroindústrias, construções e interesses específicos que limitam o espaço, torna-se ainda mais ameaçado quando o próprio poder público considera-o um resíduo, um tanto quanto estigmatizado.

Em suma, esta produção possibilitou, através da análise dos Planos Diretores Municipais de São Carlos (SP), comprovar a possibilidade de síntese sobre como o rural estaria sendo visto nas políticas locais, elencando uma série de estigmas que conferem a característica residual atrelada a ele. Nesse contexto, a “residualização” funcional trata-se de uma característica que denota a violência sofrida por este meio que, à luz de variados autores, mostra-se muito mais do que uma macrozona do além-urbano.

Nesse sentido, o rural enquanto meio de estudos tornou-se muito mais esclarecido, não na forma de conceito, uma vez que ainda que a conceituação de rural tenha se mostrado um desafio e campo de debates discursivos, como já debatido nesta produção, mas na forma de uma delimitação conceitual. Ou seja, há aspectos que, validados nesta produção, marcam o rural e devem ser pauta para a delimitação do eixo temático. De acordo com a pesquisa realizada, é possível considerar, entre suas tantas faces, o rural como um meio com modo de vida, um território, cultura viva, expressões e diversidade. Nele há elementos naturais, fauna e flora, ciclos produtivos, dentre tantos outros possíveis aspectos que nunca devem ser vistos de forma isolada reducionista, uma vez que a mensagem máxima da bibliografia estudada sobre o tema é que o rural trata-se de uma verdadeira categoria de pensamento viva, operante, multifacetada e a quem as políticas público-territoriais devem respeito.

Ainda, enquanto síntese geral da produção e das análises realizadas, pode-se considerar o esquema presente na figura 18 como sendo um panorama do que foi abordado neste trabalho, sobretudo no que diz respeito às caracterizações do rural registradas nesta produção.

Figura 18 - Quadro síntese da produção



Legislações de consulta:

Nacionais: Decreto-Lei n. 311/1938¹; Lei n. 4.504/1964².
Municipais: Lei n. 6.871/1971¹; Lei n. 13.691/2005⁵; Lei n. 18.053/2016⁵.

Obras relacionadas:

Abramovay (2000)⁶; Brandenburg (2010)⁷; Carneiro (2008)⁸; Freyre (1936)⁹; Santos (2014)¹⁰; Veiga (2002)¹¹.

Produto da dissertação de mestrado "OS ESTIGMAS SOBRE O RURAL NAS POLÍTICAS PÚBLICO-TERRITORIAIS: O CASO DAS DEMARCAÇÕES RURAL-URBANAS NOS PLANOS DIRETORES DE SÃO CARLOS - SP" (ROLDÃO, A.H., 2025)

Fonte: elaborado pelo autor.

Dessa forma, enquanto estrutura resultante de uma pesquisa de mestrado, a produção viabilizou a interconexão entre saberes de variadas esferas das ciências, levando a um diálogo construtivo essencial quanto tratamos de políticas públicas. Ainda, no caso das políticas territoriais é possível atrelar o esforço da mobilização de conhecimento à defesa pelo direito à expressão através do modo de vida, dado que o território trata-se do espaço de aplicação do poder.

Do ponto de vista acadêmico, o marco deixado por esta pesquisa é a aplicação da metodologia de "análise de situações atuais", de Milton Santos, presente na obra "Metamorfoses do Espaço Habitado". Ainda que não comumente utilizada, tal metodologia apareceu como um presente durante os estudos da obra do autor. Sua maleabilidade, capacidade de conexão de contextos, variáveis e agentes, bem como o estímulo ao senso crítico tornaram o processo fluido e

frutuoso. Aos que escolherem o uso do método em suas produções, deve ficar claro que toda situação é única e possui seus próprios limites e possibilidades, sendo a maleabilidade desta metodologia não o que invalida a pesquisa, mas sim o que a torna possível.

Ademais, em panorama político-social, enquanto algo de domínio público e fruto de investimentos de toda a sociedade, é esperado que esta produção alcance o poder público municipal, nas esferas executiva e legislativa, neste contexto de uma nova reformulação do Plano Diretor Municipal, de modo a elucidar os debates que tangem as ruralidades. Com diálogo público-científico, faz-se possível uma gestão mais justa e equilibrada, com respeito às individualidades e pensando de fato no município como um todo, interligando o rural e o urbano de forma sadia, que potencialize o *continuum* de serviços, saberes e renda, mas barre violências. Não há medida setorial sem isolamento social.

Por fim, a título de esperança nas transformações da gestão territorial, que esta produção possa fazer parte da linha de frente para as discussões sobre a real implementação de um Plano Diretor Municipal Rural, medida apresentada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) em 2016, ainda pouco explorada e uma possível saída para mitigar danos históricos causados a diversos territórios rurais, bem como às suas populações. A inserção de um eixo rural nas delimitações de um Plano Diretor (que é municipal) é reafirmar que uma parte compõe o todo. Ainda assim, a redundância é preferível ao abandono.

Que os povos do campo não sejam apenas representados, mas que faça-se ouvida sua própria voz.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, Aziz Nacib. **Geomorfologia do sitio urbano de sao paulo**. 1956. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1956. . Acesso em: 21 out. 2024.

ABRAMOVAY, Ricardo. **FUNÇÕES E MEDIDAS DA RURALIDADE NO DESENVOLVIMENTO CONTEMPORÂNEO**. IPEA (Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada), Rio de Janeiro, 2000.

BACELLAR, Carlos de Almeida Prado; BRIOSCHI, Lucila Reis (Ed.). **Na estrada do Anhangüera: uma visão regional da história paulista**. Humanitas Publicacoes Fflch/Usp, 1999.

BENDINI, Mónica. **A mobilidade do capital e dos trabalhadores em regiões agrícolas extrapampianas**. In: MARTINS, Rodrigo Constante (org), Ruralidades, trabalho e meio ambiente: diálogos sobre sociabilidades rurais contemporâneas. São Carlos: EdUFScar, 2014, p.133-154.

BISINOTTO, Dagmar Abadia. **Evolução urbana de São Carlos**. 1988. Trabalho de iniciação científica – Escola de Engenharia de São Carlos, EESC/ USP, São Carlos.
 BRANDENBURG, Alfio. **CIÊNCIAS SOCIAIS E AMBIENTE RURAL: PRINCIPAIS TEMAS E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS**. Ambiente & Sociedade – Vol. VIII nº. 1 jan./jun. 2005. Disponível em: <
<https://www.scielo.br/j/asoc/a/bPjj4BhmXqCbWXypYKtq9Nm/?format=pdf&lang=pt>>.
 Acesso em dez. 2023.

BRANDENBURG, Alfio. **Do rural tradicional ao rural socioambiental**. Ambiente e Sociedade, vol.13, n.2, 2010, p.417-428. Disponível em: <
<https://www.scielo.br/j/asoc/a/VB86BXQvfRKB8wqTjn6L7zw/?lang=pt&format=pdf> >.
 Acesso em jan. 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro: IBGE, ano 1, n. 2, p. 147-154, abr. 1939.

BRASIL. 1964. Lei 4.504. Estatuto da Terra. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: jan. 2025.

BRASIL. 1970. Decreto nº 1.110. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm. Acesso em Jan. 2025.

CARNEIRO, Maria José. **“Desenvolvimento territorial sustentável”**; o retorno ou a morte do camponês?. In: MARTINS, Rodrigo Constante (org), Ruralidades, trabalho e meio ambiente: diálogos sobre sociabilidades rurais contemporâneas. São Carlos: EdUFScar, 2014, p.31-47.

CARNEIRO, Maria José. **“RURAL” COMO CATEGORIA DE PENSAMENTO**. Ruris, vol. 2, n. 1, 2008. Disponível em: <

<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/ruris/article/view/16818/11529> >. Acesso em dez. 2023.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço e Tempo na Modernização Urbana**. São Paulo: Contexto, 2011.

COSTA, Carlos Wilmer (et al.). **REGULAMENTOS DE USO DO SOLO E IMPACTOS AMBIENTAIS: AVALIAÇÃO CRÍTICA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, SP**. São Paulo, UNESP, Geociências, v. 31, n. 2, p. 143-157, 2012.

DA CRUZ, Patricia Maíssa Ferragoni; DE SOUSA, Ricardo Moretti. **Ação do poder público no planejamento territorial da área rural**. Anais XVI ENANPUR. Belo Horizonte. 2015.

DA SILVA, José Afonso. **DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO**. 1982. – 6. ed. São Paulo: MALHEIROS EDITORES. 2010.

DA SILVA, José Graziano. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 1996. - 2. ed. Campinas, IE - UNICAMP, 1998.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Orgânica dos Municípios. ALESP (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – Assuntos Municipais). Lei n. 01/1947, de 18 de setembro de 1947. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/>. Acesso em: 28 dez. 2024.

FANTIN, Marcel; SCHENK, Luciana Bongiovanni Martins; PERES, Renata Bovo. Propostas de expansão urbana para o Plano Diretor de São Carlos (SP): um olhar sob o prisma das limitações dos meios físico e biótico. **Os desafios da Geografia Física na fronteira do conhecimento**, v. 1, p. 6577-6590, 2017.

FREITAS, Denise de.; DOS SANTOS, Silvia Aparecida Martins (orgs). **ATLAS histórico e socioambiental das regiões hidrográficas de São Carlos – SP**. CDCC/USP. 2021.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcho rural no Brasil**. Brasileira, 1936. Disponível em: <https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/146/1/64%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf>. Acesso em dez. 2024.

GORDINHO, Margarida Cintra. **A casa do Pinhal**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

HAESBAERT, Rogério. (et al.) (orgs.). **Vidal, Vidais**: textos de geografia humana, regional e política. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022** : população e domicílios : primeiros resultados / IBGE, Coordenação Técnica do Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LIMA, Renata Priore. **O PROCESSO E O (DES)CONTROLE DA EXPANSÃO URBANA DE SÃO CARLOS (1857-1977)**. 2007. Trabalho de dissertação de mestrado – Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, IAU/USP, São Carlos. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-07042008111630/publico/R ENATA_PRIORE_LIMA.pdf. Acesso em: out. 2024.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado**. São Paulo: Hucitec, 2000.

MARTINS, Rodrigo Constante. **Ruralidade e regulação ambiental: notas para um debate político-institucional**. Revista de Economia e Sociologia Rural-RESR), Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, vol. 43(2), pages 1-18, 2005.

MASSARÃO, Leila. **Palacete Conde do Pinhal**. In: Fundação Pró-Memória de São Carlos. Histórias de São Carlos. [São Carlos, SP]: Fundação Pró-Memória de São Carlos. Disponível em: https://promemoria.saocarlos.sp.gov.br/acervo-files/historias-sc/palacete_conde_pinh al.pdf. Acesso em: jan. 2025.

MOCCI, Maria Angélica; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **Expansão urbana na legislação urbana brasileira**: uma revisão temporal. R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU | Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 61-80, 2021.

O Novo Plano Diretor do Município de São Carlos: Apresentação Interna. Secretaria Municipal de Habitação e do Desenvolvimento Urbano. Prefeitura de São Carlos, 2016. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/2017/pde/Apresentacao%20Novo%20PD%20-%20SMH DU.pdf>. Acesso em dez. 2024.

OLIVEIRA, Celso Maran de; et al. **Democracia participativa no direito urbanístico**. EdUFSCar, 2016.

Plano Diretor de São Carlos, SP, prevê ocupação mais equilibrada, diz Aeasc. <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2016/12/plano-diretor-de-sao-carlos-sp-preve-ocupacao-mais-equilibrada-diz-aeasc.html>.

RAFFESTIN, Claude. **Écogénèse territoriale et territorialité**. In. Auriac, F. Brunet, R. Espaces, jeux et enjeux. Paris: Fondation Diderot/Fayard, 1986.

RIBEIRO, Maria Alice Rosa; CAMPOS, Cristina de. **História da riqueza na economia cafeeira paulista**: a família Arruda Botelho (1854-1901). Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura, Campinas, SP, v. 20, n. 2, p. 59–73, 2013. DOI: 10.20396/resgate.v20i24.8645746. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/resgate/article/view/8645746>. Acesso em: 8 out. 2024.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. . São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 1988. – 6. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SÃO CARLOS. Lei municipal n. 6684/1971. Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município de São Carlos e oferece outras providências.

SÃO CARLOS. Lei municipal n. 6871/1971, de 01 de dezembro de 1971. Dispõe sobre zoneamento do município.

SÃO CARLOS. Lei municipal n. 13.691/2005. Institui o Plano Diretor do Município de São Carlos e dá outras providências.

SÃO CARLOS. Lei municipal n. 15.855/2011. Altera a descrição de Anexos da Lei Municipal nº 13.691, de 25 de novembro de 2005, Plano Diretor do Município de São Carlos.

SÃO CARLOS. Lei municipal n. 17.256/2014. Altera a descrição de Anexos da Lei Municipal nº 13.691, de 25 de novembro de 2005, com suas posteriores alterações, Plano Diretor do Município de São Carlos.

SÃO CARLOS. Lei municipal n. 17.392/2015. Altera a descrição de anexos da Lei Municipal nº 13.691, de 25 de novembro de 2005, com suas posteriores alterações, Plano Diretor do Município.

SÃO CARLOS. Lei municipal n.18.053/2016. Estabelece o Plano Diretor do Município de São Carlos, e dá outras providências.

SÃO CARLOS. Lei municipal n. 18.927/2018. Altera dispositivos da Lei Municipal nº 18053/2016 - Plano Diretor Estratégico definindo a expansão urbana do Distrito de Santa Eudóxia, e dá outras providências.

SÃO CARLOS. Lei municipal n. 19.165/2019. Adiciona o parágrafo único ao artigo 128 da Lei Municipal nº 18.053 de 19 de dezembro de 2016, que "Estabelece o Plano Diretor do Município de São Carlos, e dá outras providências".

SAULE Jr., Nelson. 2004. **A Competência Do Município Para Disciplinar O Território Rural**. Pág 41. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis.

SCHENK, Luciana Bongiovanni Martins; FANTIN, Marcel; PERES, Renata Bovo. **A revisão do plano diretor da cidade de São Carlos e as novas formas urbanas em curso**. Anais do X Colóquio Quapá-SEL: produção e apropriação dos espaços livres e da forma urbana, 2015.

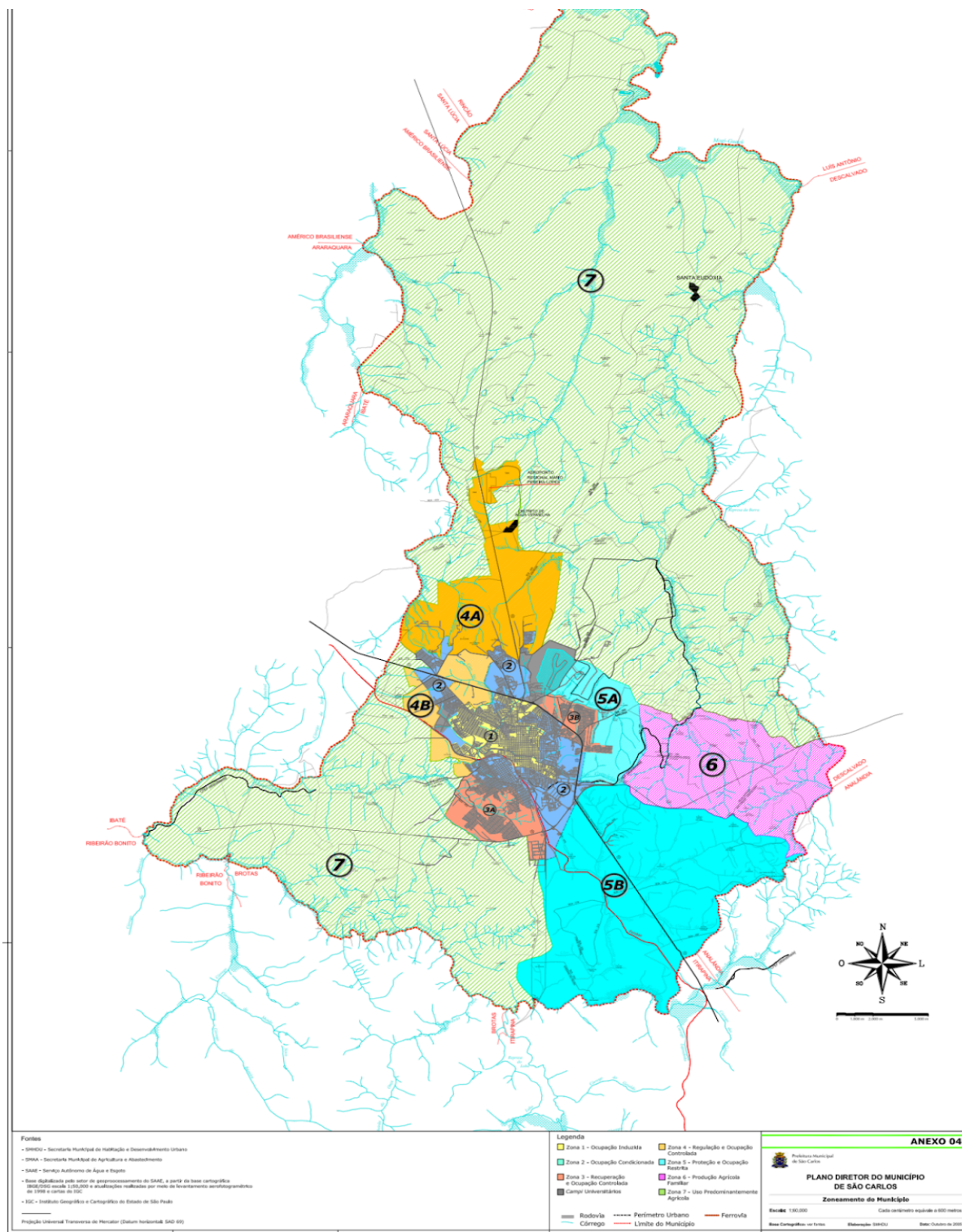
SILVA, Lúcia Maria Osório. **Terras devolutas e latifúndio**. Efeitos da lei de 1850. Campinas, Ed. da Unicamp, 1996.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Editora Autores Associados, Campinas, SP, 2002.

VIDAL DE LA BLACHE, Paul. 1911. In.: HAESBAERT, R. (et al.) (orgs.). **Vidal, Vidais: textos de geografia humana, regional e política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

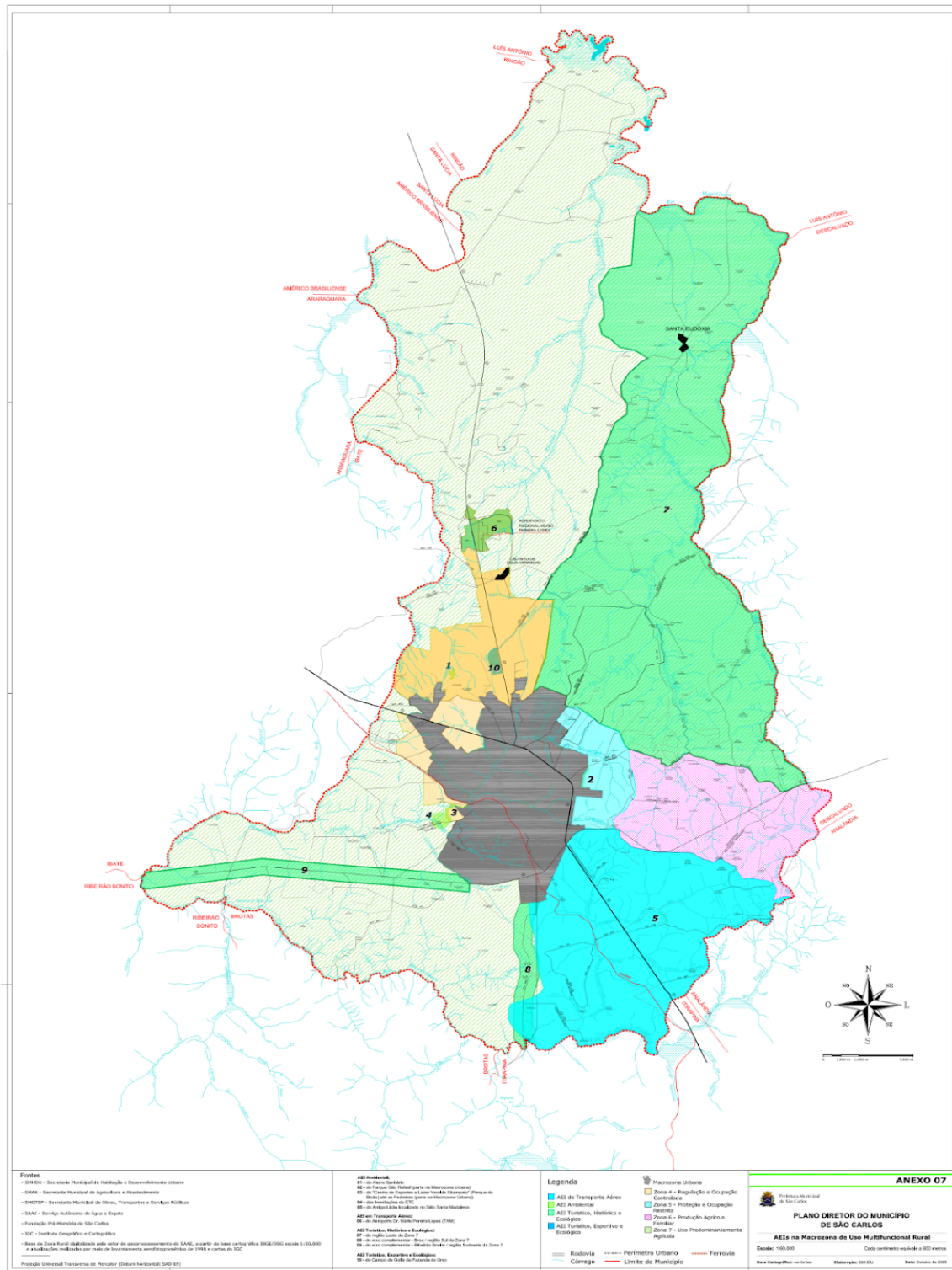
ANEXOS

Anexo 1 - Zoneamento municipal de São Carlos (SP), 2005



Fonte: Prefeitura de São Carlos / Anexos do Plano Diretor Municipal de 2005.

Anexo 2 - Zoneamento rural de São Carlos (SP), 2005



Fonte: Prefeitura de São Carlos / Anexos do Plano Diretor Municipal de 2005.

