

**EIXOS TEMÁTICOS:**

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ( )
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ( )
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais (X)
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ( )
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ( )
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ( )

## **Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente**

*Between rural and urban areas: rules for farms or ranches and environment protection*

SANTORO, Paula Freire (1)

(1) Professora Doutora, FAUUSP – Brasil, paulasantoro@usp.br

**EIXOS TEMÁTICOS:**

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ( )
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ( )
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais ( X)
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ( )
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ( )
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ( )

## Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente

*Between rural and urban areas: rules for farms or ranches and environment protection*

**RESUMO**

O texto procura mostrar que as zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos, pela ambiguidade produzida pela sobreposição de normas para o rural e para o urbano que estes usos dispersos exigem, têm seus usos ameaçados pela possibilidade de expansão urbana mais densa e sobre áreas protegidas. Para isso, analisa 100 leis territoriais no Estado de São Paulo e mostra que permitem ocupações mais densas (com lotes menores que o módulo rural); com menos infraestruturas (não precisam de todas as urbanas); com diminuição da reserva legal ou sobre áreas de preservação permanente – próximo ou sobre áreas repletas de cursos d'água, nascentes, lagos e represas –, por vezes promovendo desmatamento e ocupação do meio ambiente que presta serviços ambientais importantes que garantem os aspectos de preservação que, ironicamente, inicialmente atraíram estes usos. Conclui que há que se planejar o rural, regrando o território para viabilizar projetos do que se quer para o espaço rural, para a pluriatividade rural, na contra-mão de flexibilizar a normatização rural e urbana para regularizar ocupações nem rurais, nem urbanas, dispersas.

**PALAVRAS-CHAVE:** plano diretor; lei de uso e ocupação do solo; chácaras; sítios de recreio; ocupação dispersa; planejamento urbano; São Paulo - Estado.

**ABSTRACT**

The text seeks to show that farms, ranches or recreational sites zones, face the ambiguity of rules for rural and urban areas these sprawled uses required, have their uses threatened by the possibility of receive more dense urban sprawl and over protected areas. For this, this article analyzes 100 territorial laws in São Paulo State and shows that they allow: denser occupations (with smaller lots than agricultural parcels); with less infrastructure (allow less infrastructure than urban areas); with reduction in legal environmental protection and over preserved areas - near or over watercourses margin, lakes and reservoirs - sometimes promoting deforestation and occupation of environmental protected areas that provides important environmental services that ensure the preservation aspects which, ironically, had initially attracted these uses. Concludes that it is necessary to do rural planning to enable projects that consider what do people desire to rural areas, the pluriativity of rural areas, against the flexibilization of rural and urban laws to regulate occupations neither rural or urban, dispersed or sprawled.

**KEYWORDS:** *master plan, zoning; farms; ranches; urban sprawl; urban planning; São Paulo - State*

## 1. INTRODUÇÃO

Está na origem da utilização do instrumento do zoneamento o estabelecimento de anéis onde é possível ocupar com densidades maiores, geralmente mais centrais, cuja densidade diminui conforme estes anéis se afastam das áreas mais centrais, permitindo que formas de uso e de ocupação menos densas antecedam as áreas integralmente preservadas (Mancuso, 1980). A admissão de densidades menores de ocupação e de menos infraestruturas urbanas tem em conta que o próprio terreno daria conta de absorver os impactos de uma ocupação pouco adensada e dispersa.

Este texto procurará mostrar que esta forma de ocupação dispersa, pela sobreposição de normas para o rural e para o urbano que produzem ambiguidades, está ameaçada de ser palco de formas de expansão urbana mais densas e sobre áreas protegidas.

As formas dispersas e pouco densas de uso e ocupação do solo são muito presentes nos municípios paulistas, e se dão, sobretudo nas áreas de transição rural-urbanas. Sua presença é ainda maior nas cidades cujo espaço rural deve ser preservado, por possuírem área de preservação de mananciais de abastecimento de água, por serem estâncias hidrominerais ou turísticos, ou por possuírem outras formas reconhecidas e normatizadas como de preservação ambiental. Nestes casos, as áreas com baixa densidade de ocupação tem expressão rural – são chácaras, sítio de recreio ou ranchos – e associa-se a estas um caráter preservacionista.

Este texto, ao analisar como estas formas de ocupação dispersas – chácaras, sítio de recreio ou ranchos – foram traduzidas em parâmetros de uso e ocupação em planos diretores e leis de zoneamento do Estado de São Paulo, aponta que em muitos dos casos pesquisados, este zoneamento tem permitido a implantação de formas de ocupação urbanas mais densas (com lotes menores que o módulo rural); precárias, por não necessitarem da urbanização primária (infraestruturas urbanas) ou urbanificação secundária (equipamentos, serviços e outros usos), que tornam estas áreas urbanas com todos os seus atributos; sem qualidade ambiental, face ao maior adensamento sem infraestrutura urbana, mas também por se darem sobre áreas de preservação permanente ou reserva florestal, não qualificando a ocupação em relação ao meio ambiente. Este zoneamento dá-se próximo ou sobre áreas repletas de cursos d'água, nascentes, lagos e represas, por vezes promovendo desmatamento e ocupação do meio ambiente que presta serviços ambientais importantes que garantem os aspectos de preservação que, ironicamente, inicialmente atraíram estes usos.

## 2. ANÁLISE DE LEIS MUNICIPAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

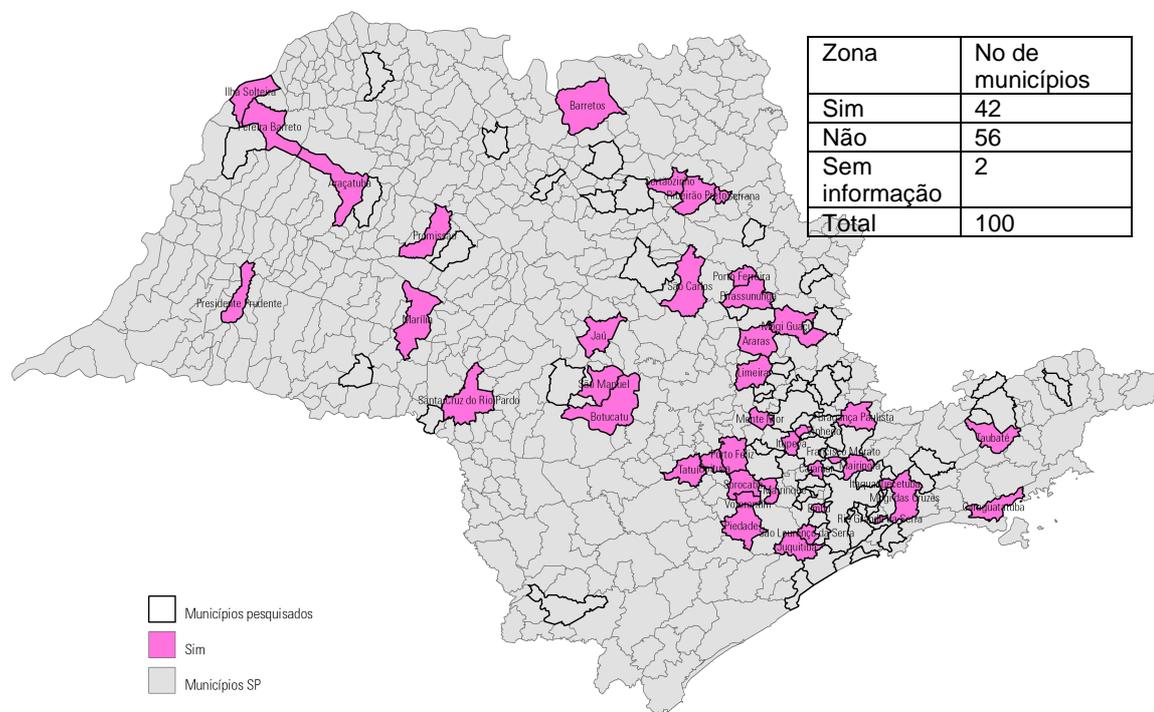
Para compreender como se dá a normatização destes usos dispersos, foi feita uma análise empírica de como 100 municípios do Estado de São Paulo desenharam – através de suas leis territoriais municipais, especialmente planos diretores, leis de uso e ocupação do solo e parcelamento do solo – a possibilidade de ocupação da expansão urbana com chácaras, sítios de recreio e ranchos.

Para compor a amostra dos 100 municípios analisados foi utilizada a base de dados sobre 92 municípios do Estado de São Paulo da pesquisa Avaliação de Planos Diretores Participativos no Estado de São Paulo no âmbito da Rede Nacional de Avaliação de Planos Diretores Participativos coordenada pelo IPPUR/UFRJ e

Ministério das Cidades, além de 8 municípios analisados pela pesquisa no mesmo período, para aumentar o número de municípios exemplares de determinadas regiões, como do Vale do Paraíba, o Litoral Sul e Norte. A escolha destes municípios deu-se com a seleção de planos diretores elaborada pela Rede, que não foi uma escolha aleatória, o que resulta em dados que não podem ser considerados uma amostra estatística.

Vê-se pela Figura 1 que, dos 100 municípios pesquisados, 42 possuíam zonas de chácaras, sítio de recreio ou ranchos.

Figura 1 – Mapa municípios pesquisados que criaram zonas de chácaras, sítio de recreio ou ranchos



Elaboração própria, 2011.

Alguns dos municípios que criavam áreas de expansão urbana o faziam através de macrozonas em área rural sobre as quais era possível parcelar com parâmetros urbanos sobre área rural:

(a) com tamanho mínimo de lote menor que o do módulo rural do Estado de São Paulo de 20 mil m<sup>2</sup>. Há casos também de possibilidade de parcelamentos tipo chácara ou sítio de recreio sobre áreas urbanas, admitindo que os parâmetros de lote, em muitos casos, seriam menores que o módulo rural (Instituição Especial INCRA nº 50, de 26 de agosto de 1997)<sup>i</sup>.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), no art. 4º, incisos III e II, define Módulo Rural como a área rural fixada afim de atender às necessidades de uma propriedade familiar, um imóvel que possa ser diretamente explorado por uma família para lhes garantir a subsistência e viabilizar sua progressão socioeconômica. Trata-se de uma

unidade de medida agrária, expressa em hectares, que busca refletir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica do imóvel rural, a forma e as condições do seu aproveitamento econômico. O módulo rural significa então a dimensão mínima de um imóvel rural caracterizado como propriedade familiar.

Outra lei federal determina a impossibilidade da divisibilidade do módulo rural:

"Art. 8º. Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do artigo 65, da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixada no parágrafo 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área" (Lei Federal nº 5.868/72, art. 8º).

Dentre os municípios encontrados que permitem a possibilidade de parcelamentos tipo chácara ou sítio de recreio sobre áreas urbanas, admitindo que os parâmetros de lote sejam menores que o módulo rural, tem-se: Monte Mór, que determinou que na sua Zona Especial de Interesse Turístico pode receber lotes com área mínima de 1 mil m<sup>2</sup> (Lei Complementar nº 0002/06, art. 34); Piedade que considera a Zona de Chácaras e permite lotes mínimos de 1 mil m<sup>2</sup> (Lei nº 3.935/08, quadro dimensões mínimas de lotes por zona de uso); Presidente Prudente, com área mínima de lote de 2 mil m<sup>2</sup> (Lei Complementar nº 154/08, art. 47); Ribeirão Preto propõe lote mínimo destinado à chácaras ou sítio de recreio de 2.500 m<sup>2</sup> (Lei nº 2.157/07, art. 106); Rio Grande da Serra propõe para a Zona de Uso Sustentável o lote mínimo de 7.500 m<sup>2</sup> (Lei nº 046/06, art.37, quadro de parâmetros urbanísticos); Serrana possibilita loteamentos de chácara em área rural com área mínima dos lotes de 1 mil m<sup>2</sup> (Lei Complementar nº 175/06, arts. 50 e 51); Santa Cruz do Rio Pardo propõe área mínima variando entre 2 mil m<sup>2</sup> e 3 mil m<sup>2</sup> dependendo da zona (Lei Complementar nº 316/06).

Pirassununga é um caso interessante pois regra rigidamente sua área de mananciais, ao mesmo tempo que permite ocupação de chácaras com parâmetros reduzidos, no entorno do perímetro urbano. Segundo sua Lei de Zoneamento, a Zona Rural deve ser utilizada preferencialmente para produção agropecuária e atividades a ela vinculada, como engenhos, haras, granjas e outros usos compatíveis. Os parcelamentos devem obedecer ao módulo do INCRA para uso rural produtivo ou ter área mínima de 5 mil m<sup>2</sup> quando para atividades de lazer, exceto em área de proteção dos mananciais, onde não é permitido o parcelamento com área inferior a 30 mil m<sup>2</sup>. No caso das chácaras em área rural, exige-se também que haja tratamento de esgoto sanitário com 90% de eficiência mínima e, no caso das áreas periurbanas, devem ser priorizados os usos para produção de alimentos para consumo local (Lei Complementar nº 76/07, art.3º).

(b) com possibilidade de ocupar áreas que não tem toda a infraestrutura básica exigida pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79).

(c) em alguns casos dando-se sobre áreas ambientalmente protegidas, como áreas de mananciais e entorno de represas, ou mesmo com aspectos de turismo e lazer.

(d) muitas vezes com parâmetros que se confundiam com regramentos para condomínios ou loteamentos fechados voltados para famílias de alta renda, cujos lotes são maiores.

Algumas vezes as Zonas de Chácaras criadas se dão sobre áreas urbanas, o que tem sentido face ao parcelamento proposto, geralmente menor que o permitido em áreas

rurais. É o caso de Sertãozinho que define como as Zonas de Chácaras como integrantes da Macrozona Urbana e de Expansão Urbana (Lei Complementar nº 222/08, art.10, VII).

## 2.1. Ranchos

Os ranchos foram encontrados de forma mais concentrada nos municípios ao longo do Rio Tietê, no Noroeste Paulista. Há casos em: Araçatuba, com suas Áreas de Especial Interesse Turístico-Ecológico, onde hoje concentram condomínios fechados, loteamentos e chácaras de recreio, próximas ao Rio Tietê (Lei Complementar nº 168/06, art. 50 e 51); Pereira Barreto, que concentra nas Áreas de Especial Interesse Turístico, em área rural, a possibilidade de ranchos à beira do Reservatório Três Irmãos e do canal que interliga este com o Reservatório de Ilha Solteira; Ilha Solteira, município vizinho de Pereira Barreto, que cria a possibilidade de ocupar a Zona Rural de Lazer com lote mínimo de 5 mil m<sup>2</sup>, idealizada para ranchos à beira da Represa (Lei Complementar nº 151/08); e Promissão, município onde está instalada a Usina Hidrelétrica de Promissão (Mário Lopes Leão) que cria a Zona de Urbanização de Interesse Turístico permitindo parcelamento para fins de lazer, turismo, de apoio à Hidrovia Tietê-Paraná (Lei Complementar nº 2.746/06, art.42). Neste último caso, embora afirme a necessidade da ocupação obedecer ao módulo rural do INCRA, possibilita a regularização dos parcelamentos já existentes.

Um estudo de caso sobre Pereira Barreto permitiu notar uma mudança no padrão de utilização do solo que colaborou para a expansão desta tipologia (Santoro, 2009). Após o alagamento para a construção do Reservatório, o município transformou-se quase em uma ilha fluvial, com grande potencial turístico, enquanto perdeu grande parte de suas terras férteis, perdendo suas características econômicas, antes agropecuárias. Em termos urbanos, parte da cidade foi alagada e mudou a direção da valorização da terra e orientação da cidade, inclusive pautada pela praia artificial formada pelo braço de represa que abraça a cidade. Em termos rurais, chegou-se a cifra de 18 mil hectares de terras férteis perdidas (Lima, 2003, p.18) ou 72 mil hectares com 572 propriedades rurais, majoritariamente compostas por pequenos agricultores que dificilmente se reestruturaram após o alagamento.

O exemplo de Pereira Barreto é relevante pois dá indícios de que mudanças na estrutura agrícola colaboram para novos processos de urbanização. No caso, houve um duplo impacto, a possibilidade aberta pelo alagamento de desenvolver aspectos turísticos junto com perda de terras férteis, que também motivou a expansão de ranchos sobre Ilha Solteira e Araçatuba.

Em outras regiões, processo semelhante se dá, como é o caso do término de exploração de cavas de areia no caso do Vale do Paraíba, cujas áreas resultantes (possivelmente depois de recuperadas) têm sido apontadas por planos diretores da região como áreas de expansão urbana, embora nem sempre como chácaras, sítio de recreios ou ranchos.

Ambos os casos mostram usos de exploração agrícola e mineração sobre áreas rurais que desmataram e alteraram o meio ambiente para suas atividades que, em declínio, abrem frente para processos de urbanização.

Não há, portanto, inércias dos usos rurais anteriores, no sentido que não há nenhuma grande estrutura construída; ou nenhuma grande infraestrutura instalada para que direcione a mudança para um outro determinado uso; ou algum tipo de ocupação consolidada, que se queira manter. Se houvesse inércia, certamente haveriam resistências às mudanças de uso, mas estas não têm sido manifestadas. Este tipo de áreas de transição rural-urbana – proveniente de áreas de mineração ou de usos agrícolas intensivos que se perderam – são regiões de fácil mudança de uso.

## 2.2. Chácaras ou sítios de recreio

Geralmente sobre áreas turísticas, estâncias climáticas ou áreas de mananciais é projetado este tipo de ocupação. A proximidade de represas e reservatórios também é uma constante acompanhante destas zonas.

É o caso de Taubaté, cujo plano possibilita a implantação de sítios de recreio nas Áreas de Interesse Turístico, ao Sul do município e ao longo das margens das represas localizadas na Bacia do Rio Una (Lei Complementar 238/11, art. 35). Estes são regulamentados no Anexo VII que dá parâmetros menores que o módulo rural para esta tipologia sobre área rural, lotes mínimos de 2.500 m<sup>2</sup> (art. 7º, Anexo VII).

Monte Mór cria a Zona de Especial Interesse Turístico-ZEIT, cujo lote mínimo é de 1 mil m<sup>2</sup>. Além desta, o Plano Diretor aponta para a tendência à expansão urbana da Zona de Proteção Ambiental.

O Plano Diretor de Barretos cria uma Zona Rurbana, cujo objetivo é:

“estimular o planejamento de zonas rurbanas de transição urbano-rural, para produção agroecológica e agroindustrial, de base familiar ou associativa, criando cinturões verdes e priorizando a economia solidária, o abastecimento e a segurança alimentar, bem como o manejo do território periurbano” (art. 38).

Nesta zona são admitidas chácaras de lazer, agricultura doméstica, criação de animais em pequena escala, sujeito à controle (Anexo 9, Lei Complementar nº 73/06).

Rio Grande da Serra está localizado 100% em área de mananciais, talvez por isso não aborde o tema da área urbana e estenda sobre seu território a possibilidade de, em toda a extensão de sua Zona de Uso Sustentável, a possibilidade de parcelamentos do tipo chácaras, sítios de recreio, clube de campo, etc. No caso, o lote mínimo de 7.500 m<sup>2</sup> (Lei nº 046/06, art.37).

Limeira (Lei nº 442/09) é exemplar do tipo de ocupação que se dá sobre área de mananciais. A opção do Plano foi desenhar uma estratégia para as áreas rurais que passou por reconhecer as ocupações sobre áreas rurais de Proteção dos Mananciais presentes em foto de 1998 e promover a estruturação de centros rurais, colocando equipamentos públicos de ensino, saúde, entre outros; além de melhorar os acessos.

Hoje em Limeira é perceptível a expansão de áreas parceladas em módulos menores que o rural vizinhas a estas regularizadas, sinalizando expectativa de regularização. Percebe-se também que esta estratégia está vinculada à saída da monocultura de laranja, que era forte na região e que está diminuindo face ao desgaste das terras e doenças que afetaram a produção.

Assim como Limeira, Mogi Guaçu, São Manuel e Santa Cruz do Rio Pardo criam Zonas de Urbanização Específica. Estes aproveitam-se as possibilidade aberta pela

Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal n. 6.766/79, art. 2º) que estabelece parâmetros urbanísticos para loteamento, como 125m<sup>2</sup> de área mínima e frente mínima do lote medindo 5m, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificações de conjuntos habitacionais de interesse social. A lei dá parâmetros menores ou mais flexíveis para os casos de interesse social, o objetivo não era dar parâmetros mais flexíveis para urbanização dispersa. Esta regra foi reproduzida em diversas leis de parcelamento e irá parametrizar diversas ocupações regulares e irregulares posteriores, principalmente as que já contêm a expectativa de urbanizar.

“Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor” (Lei Federal nº 6.766/79, redação dada pela Lei nº 9.785/99).

Neste caso, se observa a proliferação de zonas de urbanização específica em áreas rurais em alguns municípios do Estado de São Paulo, como forma de regularizar parcelamentos urbanos em áreas rurais. Isso porque, a mesma lei permite que nestas, a quantidade de infraestrutura básica a ser implantada é menor que a de parcelamentos do solo comuns: basta ter vias de circulação, alguma forma de escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para esgotamento sanitário e energia elétrica domiciliar (ou seja, não é necessário ter rede). Este é um importante marco da flexibilização das regras de parcelamento do solo em prol de habitação de interesse social, na década de 1980, que foi emprestado para a regularização de usos urbanos sobre áreas rurais.

Mogi Guaçu possui ocupações com parcelas urbanas que o Plano reconhece afirmando que “ainda que localizados em Zona Rural, aglomerados com características de área urbana serão considerados como integrantes da Zona Urbana descontínua”. Correspondem às Zonas de Urbanização Específica-ZUE (núcleos isolados), onde ainda é possível a implantação de novos núcleos isolados em áreas rurais, dependendo de parecer favorável do Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado de Mogi Guaçu (CONCIDADE) e de autorização por lei específica, desde que atenda à algumas condições como o pagamento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso<sup>II</sup>, atender às diretrizes definidas previamente pelo poder público municipal e possuir lotes mínimos de 1 mil m<sup>2</sup> (Lei Complementar nº 968/08, art.81). Desta forma, é possível obter parcelas urbanas (menores que um módulo rural) sobre áreas rurais, como uma transformação “automática” e onerosa do uso rural para urbano. E ainda proíbe que as chácaras voltadas para recreio tenham destinação agropecuária para fins econômicos!

“ART. 102 – Com a implantação do empreendimento, a respectiva área terá seu zoneamento alterado, sendo incluída no perímetro urbano, deixando de pertencer à Zona Rural e passará a pertencer à Zona de Urbanização Específica (ZUE) Núcleos Urbanos Isolados, com a respectiva alteração de uso do solo de rural para urbano, e outorga onerosa de alteração de uso.

ART. 103 – Após a aprovação a que se refere o artigo anterior, a área destinada às chácaras de recreio ficará sujeita a incidência dos tributos e encargos municipais relativos à propriedade do solo urbano.

ART. 104 – As chácaras de recreio não poderão ter destinação agropecuária para fins econômicos” (Lei Complementar nº 968/08, arts. 98 a 103).

São Manuel permite loteamentos de chácaras de lazer fora da área urbana em zonas isoladas de expansão urbana para regularização de áreas já urbanizadas e que já possuem melhoramentos como: rede de iluminação pública, de abastecimento de água, esgotos sanitários, existência de vias pavimentadas ou não (Lei Complementar nº 001/06, arts. 19 e 20). Nestes casos, o lote mínimo pode ser 1 mil m<sup>2</sup>.

O Macrozoneamento de Santa Cruz do Rio Pardo cria uma Zona Influência Urbana-Z5, dividida em A e B, tidas como vetores de expansão urbana. Nesta é possível a mudança de uso rural para urbano desde que haja Planos de Urbanização Específica que obedeçam as regras, disciplinas e critérios indicados pela municipalidade, além de contrapartidas obtidas utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso. Nesta zona também é possível a regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e irregulares, além de chácaras de recreio.

Porto Ferreira, por sua vez, não cria Zonas de Urbanização Específica, mas reconhece a possibilidade de sítios de recreio em alguns loteamentos existentes. Mais que criar uma regra que possa se estender a casos da mesma qualidade, nomeia os casos do qual trata:

“sítio de recreio: são as áreas destinadas ao uso habitacional com baixa densidade populacional e ocupação dos terrenos, possuindo lotes de grandes dimensões, devendo seu desmembramento ser proibido em função da infraestrutura existente. Estão localizadas atualmente nos loteamentos Recreio Aeroporto, Recreio Aeroporto “B”, Parque dos Laranjais, Estância dos Granjeiros, Recreio São Lázaro, Estância Flávia e Cuca Fresca, sendo proibido o uso industrial, comercial, empresarial e misto, permitindo as edificações já aprovadas e instaladas anteriormente à vigência dessa Lei Complementar” (Lei Complementar nº 74/2007, art. 32, XI).

Funciona como uma espécie de anistia do parcelamento feito sem infraestrutura.

Para não ficar apenas nos exemplos generalizantes que correspondem à liberalização de parcelamentos com características urbanas em áreas rurais ou de expansão, há uma exceção. Na contra-mão da liberalização de parâmetros urbanos sobre áreas rurais, Campos do Jordão prevê a possibilidade de sítios de recreio na Zona Rural, aprovados pelo INCRA e pela Prefeitura, obedecendo ao módulo rural mínimo de 20 mil m<sup>2</sup> (Lei nº 3.049/07, art.20).

Alguns casos exigem a elaboração de Planos de Urbanização Específica para regularizar loteamentos de chácaras de recreio, como Santa Cruz do Rio Pardo, Limeira e São Manuel, alguns destes exigindo a utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso. Em alguns casos, os parâmetros a serem reproduzidos para estas áreas de urbanização específica são os da área contígua à estas na mancha urbana.

### **2.3. Nem sempre uma boa opção para a preservação do meio ambiente natural**

Nem sempre a ocupação com chácaras, sítios ou ranchos é uma boa opção para áreas a serem preservadas. As normas estudadas mostram que há, por um lado, uma redução do tamanho do lote mínimo rural através da adoção de parâmetros urbanos

mais generosos. Por outro, há uma redução da exigência de infraestruturas mínimas a serem instaladas, culminando em casos de adensamento urbano sobre áreas com infraestrutura rural, cujos efeitos podem gerar poluição das águas e efeitos perversos, principalmente em área de mananciais. Ainda, os parcelamentos do solo associados às chácaras têm ignorado as restrições ambientais federais, ainda que, se aproveite das mesmas, para seu desenvolvimento.

Há exemplos de permissão de ocupação em áreas com restrição de ocupação pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal 6.766/79, art. 3º) ou pelo Código Florestal (tanto pelo antigo, Lei Federal nº 4.771/65, como pela lei que regrou sua modificação, Lei nº 12.651/12), permitindo a ocupação de áreas alagáveis, beira de represas, redução das áreas de reserva legal, através de leis municipais. Além de deixarem claro que, mesmo com lotes com dimensões urbanas, portanto densidade mais alta, a infraestrutura neste tipo de parcelamento pode ser reduzida.

O município de Serrana, por exemplo, associou estes usos com a manutenção do meio ambiente, propõe chácaras em áreas alagáveis. Além de possibilitar a ocupação de áreas frágeis, protegidas de qualquer forma de desmatamento por leis federais como o Código Florestal; associa a possibilidade de ocupar com chácaras com uma possibilidade de ocupar de forma precária, sem a necessidade de se ter todas as infraestruturas que um parcelamento do solo urbano exigiria.

No caso de chácaras ou sítios de recreio, o regramento de Ribeirão Preto permite uma redução das reservas de sistema de áreas verdes – mínimo de 10% na Zona de Urbanização Controlada (onde hoje se concentram os condomínios fechados, na região Sul da cidade, cujo percentual corresponde a 20%) e mínimo de 20% na Zona de Urbanização Restrita. Além disso, permite que as ruas locais não sejam pavimentadas (apenas as arteriais, principais e coletoras), desde que tenham uma declividade baixa (Lei nº 2.157/07, arts. 107 a 108).

Serrana, como já indicado, reduz as exigências de 20% de área para Sistema Viário, no caso de loteamentos de chácaras ou sítios de recreio, além de diferenciar os loteamentos deste tipo em área urbana, que devem seguir os parâmetros como qualquer loteamento urbano, com lotes mínimos variando entre 160 m<sup>2</sup> e 360 m<sup>2</sup>; e os em área rural, que devem ter área mínima de 1 mil m<sup>2</sup> (Lei Complementar nº 174/06, art.44; Lei Complementar nº 175/06, arts. 50 a 53).

Sorocaba deixa claro ao definir sua Zona de Chácaras Urbanas que compreende as áreas localizadas nos limites da área urbanizável, sem previsão de atendimento por rede pública de esgotos, sendo inteiramente contida nos principais mananciais internos ao município. No caso, o plano designa para as normas de parcelamento do solo como limitantes da variedade de usos, da extensão da ocupação, que venham a estimular altas taxas de permeabilidade do solo e exigir que tenham sistema próprio de esgotos, independente do sistema público (Lei nº 8.181/07, arts. 20 e 21).

Ainda, há casos onde as chácaras são permitidas, mas não há uma definição de parâmetros para as zonas que podem recebê-las. Tatuí é um município que permite em toda a sua área rural a presença de chácaras. Subentende-se que podem receber parcelamentos de todos os tamanhos, possibilitando um rural integralmente como área de expansão urbana.

### 3 QUESTÕES TRAZIDAS PELA ANÁLISE

#### 3.1. Minifúndio x módulo rural

Há uma grande gama de possibilidades de flexibilidade de restrições sobre o rural, uma delas é a obtida através da possibilidade de ocupar o rural com lotes cujas áreas variam entre 125m<sup>2</sup> de um típico lote urbano à área de um módulo rural no Estado, que varia, geralmente em torno de 10 mil m<sup>2</sup> ou 20 mil m<sup>2</sup>. Com tipologias variando entre chácaras, sítios de recreio, ranchos ou, também, loteamentos fechados de média e alta renda.

O próprio módulo rural como medida limitante da área mínima de lote para as áreas rurais torna-se questionável quando enfrenta casos onde não há mais produção no rural. Um imóvel rural deve estar contido em uma área mínima pautada em módulos<sup>iii</sup>, concebidos de acordo com a exploração predominante no município que, após o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/64), passou a ser a área mínima com finalidades fiscais, ou seja, módulo fiscal que é a medida que parametriza os minifúndios, os latifúndios e os diferentes tamanhos de propriedade<sup>iv</sup>.

De acordo com o Estatuto da Terra, o minifúndio seria o imóvel rural com dimensão inferior a 1 módulo rural. Estes ganham sentido quando as culturas produzidas exigem áreas menores, o que não é o caso das culturas predominantes no Estado de São Paulo, geralmente cana-de-açúcar, laranja, entre outras, o que torna o perfil fundiário do Estado permeado de grandes propriedades, em culturas pouco empregadoras e muito mecanizadas. Para se ter uma ideia, dados do INCRA para a região Sudeste, da qual São Paulo faz parte, mostram que cerca de 30% da área cadastrada é de minifúndios e pequenas propriedades<sup>v</sup>, que mesmo significativa, ainda perde para 40% da área que é ocupada por grandes propriedades. E os minifúndios, em número maior de propriedades, tendem a ocupar uma área menor do território. Estes podem existir na medida em que representam a moradia e são objeto do trabalho da família, objeto, portanto, de geração de renda familiar.

A análise mostrou que há vários casos onde o regramento municipal aproxima-se de medidas mínimas de um minifúndio para promover loteamentos urbanos cujos lotes são grandes, passíveis de serem negociados para famílias de renda média e alta. É neste limiar entre minifúndios agrícolas e grandes imóveis urbanos que reside a dificuldade ou manobra que permite regrar o parcelamento do solo de forma a permitir um determinado uso mais rentável que será o parcelamento com finalidades urbanas.

#### 3.2. Pluriatividade rural

Este parcelamento também compõe o que se considera a pluriatividade rural, exacerbada em áreas de transição rural-urbana onde o rural não é produtivo, cujo uso, preço e atividades ficam contaminados pela possibilidade de se tornarem urbanas.

Graziano da Silva (1997) defende que há que se repensar o espaço rural, que hoje não está apenas vinculado à evolução do mundo agrário, mas é palco de mudanças multidimensionais, ou seja, não apenas mudanças da ordem econômica ou social, nem apenas mudanças do ponto de vista estrito da produção e/ou do consumo, mas também mudanças culturais, nas relações com emprego urbano, nas possibilidades de

ir-e-vir cotidianamente. O rural vive a possibilidade de combinar atividades agrícolas com não-agrícolas a partir de mudanças no trabalho tanto na agricultura moderna como na indústria de base fordista, esta é a base do conceito hoje de *pluriatividade rural*. No campo econômico, é preciso incorporar a esfera da circulação como parte das “novas formas”, mais especificamente, o capital financeiro agindo sobre o rural, as commodities e seus reflexos na organização do espaço rural; e, principalmente, o significa do atual processo que o autor chama de “*commodotization*”, ou seja, o fato das áreas rurais estarem crescentemente associadas com atividades voltadas para o consumo, tais como lazer, turismo, residência, preservação do meio ambiente, etc. (1997, p.4). Esta última mudança é sentida a partir destas novas ocupações sobre o espaço rural e trarão novos desafios para o planejamento deste espaço (Santoro, 2012; Zuquim, 2007).

Na sua tese, Graziano da Silva resume as atividades não-agrícolas com importância crescente no meio rural brasileiro como sendo:

(1) a proliferação de indústrias, em particular, agroindústrias, no meio rural. Este exemplo é presente no estudo de caso de Catanduva, mas também em algumas normas municipais observadas, através de zoneamentos industriais próximos às rodovias;

(2) as atividades relacionais à crescente urbanização do meio rural, com moradia, turismo, lazer e outros serviços, e a preservação do meio ambiente. Neste caso, assistimos a proliferação de loteamentos fechados, parques temáticos, shoppings, etc. que aparecem nas normas identificadas, geralmente através de zoneamentos específicos ou leis buscando a regularização destas tipologias; e,

(3) não menos importante, a proliferação dos sítios de recreio, ou simplesmente chácaras, como são chamadas no interior do Estado de São Paulo, cujo regimento sobre este padrão de ocupação também mostrou-se frequente a partir dos municípios estudados nesta tese.

Define as chácaras como sendo:

“pequenas áreas de terra destinadas ao lazer de famílias de classe média urbana, geralmente inferiores a 2 hectares, localizadas nas periferias dos grandes centros urbanos, na orla marítima ainda não densamente povoada ou em áreas próximas a rios, lagos, represas ou reservas florestais, e com fácil acesso através das principais rodovias asfaltadas do país” (Graziano da Silva, 1997, p.12).

Sobre estas, o autor tem uma visão muito positiva, afirma que (a) são poucas, embora subdimensionadas pelo INCRA; (b) muitas vezes apresentam atividades produtivas de valor comercial; (c) e podem contribuir para a conservação do que restou da flora local ou iniciarem processos de reflorestamento; (d) expulsam “grandes culturas”, que utilizam-se de grandes quantidades de insumos químicos e de máquinas pesadas; (e) dão uso a terras antes ocupadas com pequena agricultura familiar, inclusive assalariando antigos posseiros e moradores do local como “caseiros”, jardineiros, ou “outros guardiões do patrimônio imobilizado na ausência dos proprietários”; (f) propõe uma forma de ocupação muito menos densa que uma ocupação urbana característica de grandes conglomerados urbanos (Graziano da Silva, 1997, p.12-13).

“As Estatísticas Cadastrais do INCRA de 1978 revelam a existência de inexpressivos 18.482 sítios de recreio ocupando uma área total de 896.586 hectares, num total de mais

de 3 milhões de imóveis e quase 420 milhões de ha em todo o país. Para o Estado de São Paulo, apenas 9.094 imóveis, com uma área de 306.954 ha, num total de mais de 258 mil imóveis e 20 milhões de ha cadastrados naquela data. Ocorre que o INCRA classifica como sítios de recreio apenas os imóveis sem declaração de qualquer exploração agropecuária e não classifica os com atividades não-agrícolas; ou seja, apenas os com áreas de lazer. Embora uma parte significativa das chácaras de recreio seja exclusivamente para lazer, como é o caso dos “ranchos de pescaria”, é comum encontrar também - e provavelmente são muito mais representativas - unidades que combinam as atividades de fim de semana do proprietário e seus familiares com alguma atividade produtiva - agropecuária ou não- do seu morador, geralmente chamado de “caseiro”.

Muitas dessas chácaras de recreio apresentam atividades produtivas de valor comercial considerável, ultrapassando até mesmo a ideia corrente de “abater parte das despesas de sua manutenção”. Em 1995, uma exposição desses pequenos imóveis rurais, realizada em São Paulo, estimou em cerca de 70 mil os pequenos chacareiros com atividades comerciais no Estado de São Paulo. Eles se dedicam principalmente a criação de abelhas, peixes, aves e outros pequenos animais, produção de flores e plantas ornamentais, frutas e hortaliças, atividades de recreação e turismo (pesque-pague, hotel fazenda, pousadas, restaurantes, spas)” (Graziano da Silva, 1997, p.12).

E o autor tem expectativas em relação à superação dos problemas relativos a esta tipologia, enfocando principalmente os problemas do mundo do trabalho, seu objeto de estudo.

“As chácaras de fim de semana representam, na nossa opinião, uma versão “terceiro mundista” da política europeia das “duas velocidades”, onde se procura atribuir aos pequenos produtores das regiões desfavorecidas a tarefa de guardiões da natureza, reservando às grandes explorações o papel produtivo clássico. Infelizmente, até agora, têm sido dada maior atenção à tarefa de coibir os aspectos negativos desse importante fenômeno, como, por exemplo, a especulação imobiliária, a sonegação fiscal e trabalhista, e o desvio de recursos do crédito rural, que ocorrem com muita frequência” (Graziano da Silva, 1997, p.13).

Certamente o autor não se refere a tipologias tidas como chácaras, mas que na realidade são loteamentos fechados, cujo volume significa uma forte ocupação urbana sobre o rural, que raramente possuem atividades produtivas, que não expulsam, mas se aproveitam da migração das grandes culturas para outras regiões sobrepondo-se com sua alta rentabilidade da terra, e expandem-se sobre antigas “grandes culturas”, onde nem mesmo havia mais agricultura familiar ou posseiros e moradores rurais.

### 3.3. Regularizar e planejar o território da expansão urbana dispersa

Considerando estas diversas situações sob o mesmo guarda-chuva das “chácaras” surgem as diferentes interpretações sobre como regularizar esta situação – de incidência de parâmetros urbanos sobre área rural, com redução da infraestrutura e diminuição de tamanho de lote rural – e planejar este território. O que fazer com as chácaras ocupadas pelas famílias com rendas mais baixas ou famílias que realmente utilizam os sítios com pequenas atividades agrícolas, como nos traz Graziano da Silva? É frequente que estes casos enfrentem dificuldade de regularização de suas propriedades, principalmente quando há sucessões de propriedade familiares face a

heranças que geralmente envolvem o desmembramento de uma gleba; mas também quando a família não desenvolve a atividade produtiva, e sua renda provém de atividades urbanas. Enquanto isso, loteamentos urbanos para famílias com maiores renda com este padrão de lote buscam sua regularização através do regramento, dentre outros, de *condomínios urbanísticos* (termo emprestado de Silva, 2010 [1982]).

Na esfera federal, o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/64) rege a possibilidade de parcelar sobre o rural e estabelece o lote mínimo como sendo igual a um módulo rural. No entanto, o Decreto nº 59.428/66 que regulamenta o Estatuto da Terra traz em seu art. 96, a possibilidade de aprovação de loteamentos urbanos sobre áreas rurais:

“Art.96. Os projetos de loteamentos rurais, com vistas à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio, para serem aprovados, deverão ser executados em área que:

- I – Por suas características e pelo desenvolvimento da sede municipal já seja considerada urbana ou esteja incluída em planos de urbanização;
- II – Seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;
- III – Comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

Parágrafo único. A comprovação será feita pelo proprietário ou pela municipalidade em circunstanciado laudo assinado por técnico habilitado, cabendo ao IBRA ou INDA, conforme o caso, a constatação de sua veracidade” (Decreto nº 59.428/66, art.96).

Mukai (2004, p.129) afirma que, pelo fato da Lei Federal nº 6.766/79 não ter revogado este Decreto, há alguns que interpretam que a lei de cunho agrário admitia a exigência de loteamentos para fins urbanos, especialmente sítios e áreas de recreio, baseando-se neste Decreto. Segundo o autor, “equivoco palmar” considerando que o Estatuto da Terra possui a mesma hierarquia que a Lei Federal de Parcelamento do Solo e esta não permite parcelamentos com finalidade urbana sobre áreas rurais.

“Observa-se que a Lei nº 6.766/79 não veio regular simplesmente o “parcelamento do solo urbano”, mas sim “o parcelamento para fins urbanos”, o que, evidentemente, abrange especialmente aqueles loteamentos para fins urbanos na zona rural.

De todas as questões levantadas a este respeito, podemos concluir que, se tivermos um imóvel rural que tenha perdido suas características de exploração agrícola, extrativa vegetal, pecuária ou agroindustrial, deverá ele obedecer a duas condições para poder ser loteado para fins de sítio de recreio ou qualquer outro fim urbano: 1ª) atender ao artigo 53 da Lei nº 6.766/79; 2ª) ser incluído, por lei municipal, em zona de expansão urbana, no mínimo. Sem tais condições, o empreendimento será ilegal e irregular, incidindo sobre os responsáveis os artigos 50 e seguintes da referida lei” (Mukai, 2004, p.129-130).

Com conteúdo muito parecido, o INCRA publicou em 1980 a Instrução Normativa 17-b que justamente permitia o parcelamento para fins urbanos de imóvel rural localizado FORA da zona urbana ou de expansão urbana desde que visem a formação de núcleos urbanos, ou de sítios de recreio, ou à industrialização<sup>vi</sup>. Estes somente poderiam ser executados em área que:

- “a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;

- b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;
- c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico seu aproveitamento” (Instrução Normativa 17-b do INCRA, 22/12/1980).

Tal Normativa ainda exigia que a comprovação fosse feita pelo proprietário, através de declaração da Municipalidade ou através de laudo assinado por técnico habilitado. Desta forma, envolvia o poder público também nesta decisão.

Desta forma, disseminou-se o parcelamento para chácaras ou sítios de recreio encontrado nos municípios pesquisados. E condomínios fechados parecem aproveitar-se desta possibilidade para disseminarem-se pelo território. No entanto, o Ministério Público do Estado de São Paulo tem interpretado que a alteração de uso rural para urbano, como preconiza esta Normativa, não envolveria o parcelamento do imóvel na forma de loteamento ou desmembramento, consistiria por exemplo, na instalação de uma indústria de grande porte ou similar. Importantíssimo reforçar que uma Normativa pode não ter força de lei, mas serve como um argumento.

Além de Mukai (2004), Cunha (2005, p.249) afirma que se considera parcelamento rural aquele que possui destinação rural, independentemente de sua metragem ou localização. Exemplifica com os sítios e chácaras de recreio para finais de semana tidos pela autora como parcelamentos urbanos, ainda que localizados em área rural do município (conforme o zoneamento municipal) pois não tem finalidade rural, mas sim finalidade de lazer. Para ilustrar a argumentação, cita, dentre outras decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo:

“A expansão dos grandes centros populacionais cria situações em que um imóvel originalmente rural é desmembrado em lotes que serão edificadas moradias urbanas, alterando-se, pois, sua destinação. Assim, o fato de se tratar de loteamento em condomínio em zona rural (sítios de recreio) não exime seus promotores de submissão às exigências da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (6.766/79) se aquele não possui conotação rural a não ser a localização fora da zona urbana” (TJSP – HC – Rel. Marino Falcão – RT 628/313 *apud* Cunha, 2005, p.249).

### 3.4. Driblando as normas, ou expansão sob demanda

A expressão “driblando as normas” refere-se ao modo como são concebidas as medidas tomadas por alguns dos municípios analisados. São os casos onde se onde as limitações urbanas são genéricas, ou onde o plano autoriza uma regularização caso a caso, paulatina. Uma expansão sem limites, pautada pelas demandas de mercado criadas, que evita conflitos posteriores à sua implementação.

Trata-se, no caso das chácaras, do reconhecimento através de Zonas de Urbanização Específicas, da possibilidade de expansão de parâmetros urbanos sobre áreas rurais. Estas formas também são utilizadas para a possibilidade de regularizar loteamentos de chácaras que são loteamentos fechados, muito comuns no Estado. E ainda, a possibilidade de utilização da figura do condomínio para regularizar situações individualizadas, esvaindo-se totalmente do sentido de coletivo desta figura e privatizando áreas públicas. Nestes casos, a morfologia resultante da flexibilização das regras é a expansão, seja esta contígua ou dispersa.

A “expansão sob demanda” refere-se há proliferação de zonas de urbanização específica, permitidas pela Lei Federal nº 9.785/99, em áreas rurais em alguns municípios do Estado de São Paulo, como forma de regularizar parcelamentos urbanos em área rural, inaugurando um processo de urbana sobre áreas rurais.

### 3.5. Relação da produtividade agropecuária com a morfologia urbana

O próprio INCRA sinaliza quando uma propriedade rural dá sinais de que “tende” a se urbanizar, quando tudo parece indicar que os serviços de uma comunidade migram para esta centralidade, quando é declarada oficialmente zona ou todo o município voltado para o turismo, e não menos importante, quando comprovadamente a propriedade tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico seu aproveitamento (Instrução Normativa 17-b do INCRA, 22/12/1980).

Se a relação com a produtividade rural já está sinalizada pelo Instituto, a perda da produtividade pode aumentar as chances de que o proprietário enxergue em seu imóvel a possibilidade de rentabilidade com a mudança rural para urbano. Sinais de migração de capital produtivo para o ativo terra.

A análise dos casos mostra que parece haver uma relação entre a produtividade e o tipo de atividade agropecuária desenvolvida nas áreas rurais com as formas de expansão urbana. Exemplos, ainda que pouco, sinalizam que em municípios onde a atividade agroexportadora é muito produtiva, o crescimento urbano dá-se por contiguidade; em municípios onde a produção agrícola declinou como Limeira, onde a produção de laranja declinou, ou nunca existiu e o município é turístico como Mairiporã, estância climática vê-se que as ocupações são mais dispersas no território, com menor grau de contiguidade. Municípios com grandes áreas de mananciais também repetem o padrão de dispersão encontrado nos turísticos.

O grau de produtividade pode afetar o grau de dispersão das manchas urbanas sobre áreas rurais? Sem cruzar os dados de produtividade, é perceptível em alguns municípios cuja produtividade agroexportadora de cana-de-açúcar é alta que o crescimento urbano dá-se por contiguidade e tem um limite muito evidente. Assim que termina a cidade, inicia-se o plantio de cana. Ao se observar a forma de crescimento dos clássicos municípios produtores de cana do Noroeste Paulista – ex. Monte Alto, Bebedouro, Catanduva – com municípios onde a produção agrícola declinou, ou onde hoje o turismo impera – como Limeira, cuja produção de laranja está diminuindo; ou como Mairiporã, estância climática – vê-se ocupações mais dispersas no território, sem contiguidade.

Se esta hipótese se aplica, lugares onde o relevo é plano e o plantio pode ser mecanizado, portanto mais produtivo, seriam lugares onde a concentração ou o crescimento por contiguidade teriam seu lugar. O contrário também se aplica, se há problemas na produção agrícola, diminuição de fertilidade, entre outros, dá-se lugar à maior probabilidade de dispersão.

Graziano da Silva (1997, p.13) já sinaliza haver uma relação entre a crise agrícola e as “novas atividades rurais” que também se traduzem em novas formas de ocupação do espaço rural.

“A atual crise agrícola - que se traduz basicamente por uma queda dos preços das principais *commodities*, como suco de laranja, café e grãos, e numa queda do valor dos

imóveis rurais - impôs limites à expansão das tradicionais atividades agropecuárias. Nesse contexto, ganham importância essas “novas atividades rurais” altamente intensivas e de pequena escala, propiciando novas oportunidades para um conjunto de pequenos produtores que já não se pode chamar de agricultores ou pecuaristas; e que muitas vezes nem são produtores familiares, uma vez que a maioria dos membros da família está ocupada em outras atividades não-agrícolas e/ou urbanas” (Graziano da Silva, 1997, p.13).

Também parece haver uma forte relação entre a dispersão urbana e os municípios que são estâncias climáticas, balneárias ou turísticas. Nestes municípios geralmente, a produção agroexportadora costuma não ser o forte e a paisagem é bonita, estimulando usos com chácaras, sítios de recreio ou ranchos. É o caso também de municípios que possuem grandes extensões sobre áreas de mananciais.

A preocupação com o tema da dispersão, considerando os exemplos dos municípios analisados é importante pois ela está associada a usos tidos como rurais – chácaras, sítio de recreio ou ranchos – que exigem menos infraestrutura, disseminando uma certa precariedade quando se transformam em usos urbanos sobre áreas rurais.

Certamente, a dispersão, se bem estruturada, parece colaborar para uma qualificação do espaço dada pela própria configuração rural – que adota fossa séptica, busca água em poço, estrutura-se por si mesma, regularmente. O receio é que esta se transforme, ou seja a ocultação de uma ocupação mais densa e concentrada típica de periferias metropolitanas.

### **3.6. Coalisão de interesses e agentes em torno da admissão de parâmetros urbanos sobre áreas ou usos rurais**

É evidente, pelo número de casos e exemplos citados nesta análise, que há uma coalização de interesses e agentes em torno da possibilidade de parcelamentos com finalidades urbanas sobre áreas rurais, inclusive na definição de zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos. Estes são: viabilizados pelo poder Executivo municipal que encaminha os projetos de lei; pela Câmara Municipal que os aprova; pelo INCRA que abre através de Normativas a possibilidade de alteração de uso; pelos registrários que possibilitam a documentação da propriedade individualizada.

Inclusive os órgãos licenciadores, como a CETESB, admitem desmembramento de até 5 vezes o módulo rural, conforme citação de alguns fiscais e, frisa-se aqui que esta normativa não foi encontrada no âmbito desta pesquisa.

Isso sem falar nos empreendedores, que vêem a possibilidade de empreenderem em um rural sem as restrições e controles do mundo urbano; e os proprietários de terras que, como será abordado no estudo de caso, tem alta rentabilidade associada à esta mudança de uso do solo rural para urbano. E por que não dizer, nos consumidores destas tipologias, cada vez mais disseminadas.

Nesta coalizão confunde-se o papel do Ministério Público que tem sido mais eficaz em prol da regularização dos casos e, neste sentido, apoiando os regramentos que possibilitam ocupações urbanas *ex-post*, muitas vezes reconhecendo a sobreposição de normas e interpretações que regem a ocupação do solo com estas tipologias – chácaras, sítios de recreio e ranchos –, e a dificuldade, face a esta sobreposição, de regularização de parcelamentos menores que os módulos rurais.

Muitos dos argumentos resistentes, por exemplo, aos loteamentos fechados vêm do Ministério Público e de autores que constituem jurisprudências. A reação desta instituição têm sido procurar solucionar as situações de irregularidade através de Termos de Ajustamento de Conduta-TAC.

Nos conta a Promotora de Justiça Lúcia Cunha (2005, p. 250-252) que ao deparar-se com cerca de 200 loteamentos clandestinos, formados em sua maioria por loteamentos em área rural para sítios de recreio, sua ação provocou a Câmara Municipal para que alterasse a destinação destas áreas para expansão urbana, junto a uma lei municipal prevendo todos os trâmites para regularização dos loteamentos implantados, enquanto que os loteadores davam andamento na regularização das áreas junto à municipalidade, e as associações de moradores pressionavam para que o loteador o fizesse. Refletindo sobre a ação *ex-post*, a autora afirma que melhor seria coibir o início da venda de tais loteamentos, através de uma medida cautelar. Além disso, destaca a importância do Promotor do Ministério Público no interior acumular a função ligada ao meio ambiente, pois via de regra o loteamento inicia-se com o desmatamento, ou seja, um dano ambiental. Há poucas reflexões como esta, no sentido de prevenir o dano, evitando conflitos posteriores.

### 3.7. Pequenos devem ter normas

Viu-se que a flexibilização em prol da urbanização dá-se nos diversos municípios, independentemente de seu porte populacional. Parece haver uma certa complacência em relação aos municípios pequenos não regredirem estes aspectos. É justamente nos municípios pequenos (pouco populosos), onde em geral há pouca disputa e pouco conflito por terras, há uma menor preocupação em controlar o crescimento urbano e a flexibilização da possibilidade de urbanizar parece algo possível e pouco impactante. Mas são estes também muitos dos municípios onde o uso com chácaras, sítios de recreio e ranchos foi encontrado.

Não é preciso ser “grande” (populoso) para que venha a ter regras para conter o seu crescimento. que parece diferenciar os diferentes portes de municípios é apenas a velocidade da urbanização: processos de urbanização mais lentos em municípios menores ou economicamente menos dinâmicos, ou mais rápidos em municípios mais importantes na rede de cidades.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso da possibilidade de lotes com parâmetros urbanos – lotes menores, sem urbanização primária ou secundária – nas zonas que permitem chácaras, sítios de recreio ou ranchos, mostra que estas são normas que possibilitam uma urbanização incompleta.

A dificuldade de enquadrar estes usos como urbanos, que pode direcionar a uma liberalização da expansão com padrões urbanos de forma incompleta, ou como rurais, por ser uma ocupação com parâmetros menores que o módulo rural e não necessariamente com produtividade agrícola, torna estes usos frequentemente irregulares. Ao invés de se planejar o rural – admitindo que estes usos são

recorrentes, dispersos, e que requerem políticas de estímulo à pluriatividade rural para que sejam melhor desenvolvidos economicamente –, adotam-se normas de regularização – Normativa 17-b do INCRA, zonas de urbanização específica (Lei Federal n. 6.766/79, art. 2º), parâmetros para fiscalização por parte do órgão estadual e, principalmente, como mostra este artigo, leis municipais.

Não parece ser o zoneamento que contém uma gradação de densidades de ocupação, o garantidor da preservação do meio ambiente, pois ele impõe às áreas da fronteira entre o rural e o urbano, usos dispersos e pouco densos, que não tem se mostrado não poluidores. A admissão de densidades menores de ocupação e de menos infraestruturas urbanas tem em conta que o próprio terreno daria conta de absorver os impactos de uma ocupação pouco adensada e dispersa. Mas os exemplos citados sinalizam que estas áreas estão ameaçadas pela expansão dos usos urbanos, uma vez que, para serem regulares em termos de parâmetros – tamanho mínimo de lote –, devem estar contidas em áreas urbanas. Ainda que, para estarem regulares em relação à infraestrutura e doação de áreas públicas, deveriam estar contidas em áreas rurais. Isso sem falar nas flexibilizações de parâmetros de preservação ambiental – permissão da ocupação de áreas de preservação permanente, redução da reserva legal, entre outros já citados – já encontradas.

Esta lacuna do planejamento para os usos dispersos ou de urbanização rarefeita – neste artigo tratado a partir do exemplo das chácaras, sítios de recreio ou ranchos –, torna este uso ameaçador ao meio ambiente preservado. Ainda que, seja potencialmente, uma forma de uso e ocupação com potencial muito positivo para a preservação, como sinaliza Graziano da Silva (1997).

Há que se pesquisar qual seria a infraestrutura necessária para qualificar estas ocupações que não se definem como rurais, nem como urbanas. Há também que se considerar que estas podem (ou devem) ser as próximas áreas a sofrerem adensamentos, ou seja, também é necessário prever, na definição de infraestrutura necessária, os impactos de adensamento futuro destas áreas. Há de se considerar também a relação entre produtividade agrícola e a forma de ocupação urbana, estimulando a pluriatividade rural e seu desenvolvimento econômico com usos rurais e urbanos que garantam a sobrevivência das famílias que habitam estes espaços e que, ao mesmo tempo, garantam a preservação do meio ambiente natural.

Por fim, há que se planejar o rural, regrado o território para viabilizar projetos do que se quer para o espaço rural, na contra-mão de regradar o território para regularizar ocupações nem rurais, nem urbanas, dispersas.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- CARDIM, S. E. de C.; VIEIRA, P. de T. L.; VIÉGAS, J. L. *Análise da estrutura fundiária brasileira*. Brasília: INCRA, s. d. Disponível em: < [http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/pubs/\\_down/analise.zip](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/pubs/_down/analise.zip) > Acesso em: 8 jul. 2002.
- FREITAS, E. L. H. de. *Loteamentos fechados*. 2008. (Dourado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *Modernização dolorosa*. São Paulo: Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_. O novo rural brasileiro. *Nova economia*, Belo Horizonte, vol. 7, n.1, p.43-81, Maio, 1997.

MANCUSO, Franco. *Las experiencias del Zoning*. Barcelona, Gustavo Gili, 1980.

SANTORO, P. Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Pereira Barreto para. *Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos*. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis, 2009. (mimeo)

SANTORO, P.; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. G. Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n.24, 2º semestre, p. 417-433, 2010.

SANTORO, P. F. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2012.

SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010 [1982].

ZUQUIM, M. de L. *Os caminhos do rural: uma questão agrária e ambiental*. São Paulo: Editora Senac, 2007.

<sup>i</sup> O módulo rural não se confunde com o módulo fiscal. São institutos distintos, mas que interagem de forma dependente. Enquanto o Módulo Rural é calculado para cada imóvel rural em separado e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização. O Módulo Fiscal é estabelecido para cada município, e busca refletir a área mediana dos Módulos Rurais dos imóveis rurais do município.

<sup>ii</sup> Santoro et al. (2010) faz um panorama do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (Lei Federal n. 10.257/01), com base nos mesmos 92 municípios aqui pesquisados. O instrumento permite cobrança sobre a permissão de urbanizar ou mudar de um uso menos rentável para um mais, e foi citado em 23 municípios juntamente com o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir e 9 chegam a desenhar uma zona sobre a qual o instrumento pode ser utilizado, como é o caso da Zona de Urbanização Específica de Mogi Guaçu.

<sup>iii</sup> Um módulo fiscal corresponde a unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município de acordo com o tipo de exploração predominante no município, a renda obtida com a exploração predominante (imaginando uma quantia mínima de terra que dê para produzir tal produto); outras explorações existentes no município que sejam significativas em função da área ou renda; o conceito de propriedade familiar (Cardim et al., s/ data, p.5-6).

<sup>iv</sup> O tamanho da propriedade rural é controlado a partir do conceito de pequena propriedade, com área entre 1 e 4 módulos fiscais; média propriedade, entre 4 e 15 módulos; grande propriedade, com área superior a 15 módulos fiscais.

<sup>v</sup> "(...) o universo de imóveis da região Sudeste apresenta a seguinte distribuição: 54,7% do total são minifúndios e ocupam apenas 8,6% da área cadastrada. A pequena propriedade representa 31,1% do total de imóveis, abrangendo 22,1% da área. As médias propriedades constituem 10,7% do total e correspondem a 28,7% da área cadastrada. Finalmente, os grandes imóveis rurais compõem 2,8% do total, ocupando 40,0% da área cadastrada conforme tabela de Distribuição de Imóveis e Área Cadastrada segundo a Categoria do Imóvel" (Cardim et al., s/data, p.16-17).

<sup>vi</sup> Inicialmente, esta Instrução trata das situações de parcelamento para fins urbanos em zona urbana ou de expansão urbana, ocasião em que o papel do INCRA consiste em receber o requerimento do interessado e atualizar a situação no cadastro rural, desde que aprovado o parcelamento pelo município e registrado no Cartório de Imóveis (item 2). Abre a Normativa reafirmando que "o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do art. 96 do Decreto nº 59.428/66 e do art.53 da Lei nº 6.766/79".