

## PATRIMÔNIO CULTURAL E O PLANO DIRETOR EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

---

Murilo Serafim Trevizol (UFSC)<sup>1</sup>

**Resumo:** É sabido que o patrimônio cultural, material ou imaterial, está diretamente relacionado com as relações ocorridas no tempo e espaço físico territorial. O plano diretor de desenvolvimento municipal participativo é um instrumento tem como objetivo ordenar estas relações. Ele deve minimizar conflitos existentes e promover a ordem e o desenvolvimento coerente entre todas as atividades ocorridas no território. O trabalho aqui proposto tem por objetivo estimular a discussão acerca das questões patrimoniais imateriais e como as ações de um plano diretor podem gerar conflitos e promover a dissolução de uma prática cultural em um município. O Plano Diretor Participativo (PDP) de Rancho Queimado, município localizado na região da Grande Florianópolis – SC, apresenta estratégias conflituosas em relação ao uso e ocupação do solo na área rural. Ao mesmo tempo que o PDP visa promover o desenvolvimento do espaço rural ele permite a implantação dos condomínios residenciais horizontais fechados. Esta prática permite a construção de barreiras físicas, sociais, econômicas, ambientais, paisagísticas e culturais. As considerações finais refletem as incoerências que podem ocorrer em uma política pública de desenvolvimento territorial e como estas acarretam na segregação social e dissolução de uma cultura local atrelada ao cultivo do solo rural.

**Palavras-chave:** Patrimônio Cultural; Plano Diretor; Função Social da Propriedade.

---

<sup>1</sup> Arquiteto e Urbanista, mestrando no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina – PósARQ – UFSC.

## Introdução

O patrimônio cultural, material ou imaterial, é indissociável em relação ao tempo e ao espaço-físico territorial. Conforme SANTOS (2001), o território é composto pelo chão, atividades e sentimento de pertencer à algo. Sendo assim, é nítida a associação e a introdução das questões patrimoniais no processo de elaboração de um plano diretor de desenvolvimento municipal participativo. O Plano Diretor, sendo uma ferramenta de gestão, deve promover o ordenamento e o equilíbrio entre as atividades ocorridas em relação ao tempo e espaço-físico territorial. A legislação deve reconhecer o passado e compreender o presente, para que assim, possa planejar e desenvolver o futuro.

Com isto, é necessário refletir de maneira crítica o desenvolvimento dos Planos Diretores de Desenvolvimento Municipal nos municípios de pequeno porte e como os mesmos podem gerar conflitos sociais e econômicos em uma cidade. A Lei de um Plano Diretor deve ordenar e equilibrar as atividades ocorridas em um espaço-físico ocupado por uma sociedade movida pelo capital. Todo plano de desenvolvimento territorial deve ser embasado em um diagnóstico preciso do espaço-físico, da evolução histórica, da sociedade, das atividades econômicas e dos bens de referência cultural.

Os municípios de pequeno porte com até 20 mil habitantes são a grande maioria no Brasil e é neles em que é desenvolvida a principal matriz econômica do País, a agricultura. Além disto, grande parte do território nacional é composto por áreas rurais. A partir do século XX, diversas políticas públicas, investimentos em infraestrutura em áreas conurbadas e a própria mídia estimularam o êxodo rural e o inchaço das áreas urbanas das cidades brasileiras. A produção agrícola deixou de ser uma atividade de subsistência familiar para se tornar uma das matrizes econômicas mais consistentes da nação. A grande indústria, movida pelo capital, tomou conta dos grandes latifúndios e viabilizou a produção de monocultura, como é o caso da soja, ao invés de uma policultura agropecuária equilibrada. A partir deste cenário, além dos grandes latifúndios, as áreas rurais começaram a ter um outro tipo de

ocupação e utilização, o lazer. Os condomínios e loteamentos de alto padrão com uso exclusivo para a prática de lazer e turismo rural foram alocados em território rural em decorrência da qualidade paisagística destas áreas e ao baixo valor da terra e tributação imobiliária. Estas práticas excluíram e excluem ainda mais a população local, que se utiliza da terra para o cultivo de subsistência, devido à supervalorização da terra. A agricultura familiar é enfraquecida neste jogo de interesses (imobiliário e agroindustrial), acarretando na perda de uma cultura atrelada à terra e ao cultivo. As políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil permitem e estimulam a urbanização e aglomeração em grandes centros urbanos. O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, que já é apresentado com equívoco em sua nomenclatura, pois deveria ser Estatuto do Município, não obriga os municípios de pequeno porte a terem os seus planos diretores de desenvolvimento municipal. Além disto, a lei, que tem em seu cerne a função social da propriedade, pouco cita sobre as áreas rurais e o planejamento destas.

O município de Rancho Queimado, localizado na Região da Grande Florianópolis no estado de Santa Catarina, é um dos casos onde o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal além de permitir, estimula que conflitos sociais e econômicos. O conteúdo normativo prevê a intensificação e fortalecimento da agricultura familiar, realidade existente desde a ocupação inicial do município, porém, ao mesmo tempo é permitido a implementação de condomínios e loteamentos de alto padrão nas áreas rurais. Esta prática, além de excluir a população local em decorrência da super valorização da terra, enfraquece e desestimula a agricultura familiar de subsistência e a cultura relacionada ao cultivo pois geralmente se utiliza de mão-de-obra local para realização de serviços gerais remunerados.

Sendo assim, este trabalho pretendeu verificar alguns dos conflitos sociais, econômicos, e culturais gerados a partir da implementação de estratégias elaboradas no plano diretor participativo do município de Rancho Queimado na Região da Grande Florianópolis – SC.

## 1. O Direito Urbanístico e o Estatuto da Cidade - Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Brasil

O Direito Urbanístico Brasileiro tem um desenvolvimento inicial após a primeira Guerra Mundial. A legislação encarava a prática de ordenamento e regulamentação da cidade não pensando na urbe, mas sim pensando em solucionar outras problemáticas como infraestrutura, o embelezamento, entre outros.

O forte êxodo rural, que passa a população na sua maioria para perímetros urbanos, faz com que esforços para elaboração de políticas públicas direcionadas para a regularização fundiária e a reforma urbana. No regime militar, em 1964, é elaborado o Estatuto da Terra e é visível a tentativa de reformulação agrária do território nacional.

Após a Constituição de 1988 é que o Direito Urbanístico ganha força, após muitos anos em discussões sobre reforma agrária e reforma urbana, é que aparece na constituição, com os Artigos 182 e 183 da constituição, além de outros artigos como o 21, 24 e 30.

O direito urbanístico, tem como principal objeto de estudo o território e as cidades, sendo esta uma disciplina interdisciplinar, porém os técnicos que devem elaborar o planejamento do território pouco se aprofundam no estudo legislativo de elaboração de políticas públicas urbanas.

Segundo SILVA (1995, p. 36), a formação do Direito Urbanístico tem como função principal, dispor ao Poder Público, com base na legitimidade legislativa, atuar sobre diferentes esferas, ordenando assim o “meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade.”

Existem diversas definições sobre a disciplina do Direito Urbanístico, sendo as mais apropriadas as que discursam sobre o ordenamento do território, não só o urbano, mas também da área rural.

Segundo Lúcia Vale Figueiredo:

O direito urbanístico é o conjunto de normas que disciplina a ordenação urbana, estando abrangida no conceito a ordenação da zona rural. (CARNEIRO, 1998, p. 80).

Segundo Hely Lopes Meirelles:

O direito urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente consideradas. (CARNEIRO, 1998, p. 80).

O discurso sobre o direito urbanístico que afirma sobre a necessidade do planejamento das áreas rurais é o mais apropriado, porém texto normativo do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, pouco cita sobre o planejamento e desenvolvimento das áreas rurais. Somente em dois momentos a palavra “Rural” aparece no texto da lei e apenas uma vez a palavra “Rurais”. Do outro lado a palavra “Urbano” é citada 43 vezes e a palavra “Urbana” é escrita 65 vezes ao longo de todo o texto normativo. Esta análise superficial e quantitativa, das terminologias utilizadas na lei, apresenta de maneira clara o enfoque direcionado do Estatuto ao planejamento das áreas urbanas brasileiras.

A legislação federal indica que o planejamento territorial ocorra de maneira equilibrada, porém a mesma permite que conflitos sejam gerados. A não exigência de um Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) como base para a leitura do espaço-físico, a falta de enfoque na importância da compreensão histórica, da sociedade e da cultura existente no território à ser planejado e a não objetivação do planejamento das áreas rurais dos municípios são fatores que não permitem a elaboração de um plano diretor condizente com realidade a ser planejada. Em momento algum o texto do Estatuto fala sobre a função social da propriedade rural e sobre o planejamento destas áreas.

O conhecimento físico espacial é de extrema importância para o ordenamento e planejamento do território. A compreensão da realidade do território é a base para qualquer proposta de projeção futura. Porém, a realidade em um único tempo não revela os acontecimentos ocorridos no desenvolvimento do território ao longo do tempo.

O conhecimento temporal do território com base na análise fotogramétrica permite a compreensão em diferentes tempos e que contenham

informações métricas e sobre a evolução do território. A fotointerpretação, conforme LOCH (1989 apud ARIAS, 2005, Pág. 25), possibilita identificação do território, as evoluções que ocorreram neste, identificando construções, o crescimento urbano e as principais deficiências e potencialidades que são passíveis de ser interpretadas.

O resultado da paisagem no tempo presente, é uma consequência dos fatos ocorridos ao longo da história. Segundo PINHEIRO JÚNIOR (2009) “A forma urbana é consequência de um constante processo evolutivo impulsionado pelos aspectos econômicos, políticos, demográficos e sociais.”

Então, como planejar um território sem conhecer o seu espaço-físico, as atividades e a sociedade ali contidas? Como elaborar uma normativa de ordenamento territorial sem ter domínio sobre as características culturais existentes? Como elaborar políticas públicas adequadas sem informação e participação social eficiente? Como elaborar um plano diretor de desenvolvimento municipal participativo sem informações elementares para o planejamento transparente e socialmente ativo?

Estas são algumas das indagações que devem ser realizadas a partir da leitura do texto normativo do estatuto. A falta de boas análises dos elementos constituintes do território estão sendo transferidas para os planos diretores que estão sendo elaborados ao longo do território nacional. Diversos municípios, sem planejamento adequado à sua realidade, permitem o crescimento desordenado e não compatível às necessidades e intenções da sociedade.

No Brasil o que temos são leis e políticas públicas que são aceitas no papel, que possuem um discurso filosófico, onde a prática e o reconhecimento do território não existe. Conforme DERANI (2008, p. 03), o texto normativo, em forma de lei ou política pública, só pode ser compreendido na sua plenitude na sua aplicabilidade, ou seja, no ato de se utilizar do mesmo no contexto social em que é formulado e aplicado. Durkheim considera que as representações coletivas refletem o modo como o grupo se pensa em suas relações com o espaço à sua volta. As representações seriam, portanto, produtos do pensamento coletivo e da vida em sociedade (DURKHEIM, 1989). Em outras

palavras, elas seriam uma categorização da realidade experimentada conjuntamente pelos indivíduos, uma ordenação básica da consciência de vida social necessária à organização e reprodução da sociedade em determinado espaço/tempo. É importante destacar que, ao utilizar as representações coletivas para discutir a construção social do espaço, é possível refletir que o espaço físico não se organiza por si só, ou seja, problematizar a forma como os espaços são construídos ou, até mesmo, produzidos socialmente (como no caso das políticas patrimoniais, que serão apresentadas mais adiante).

## **2. O Patrimônio Cultural e o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal Participativo**

O patrimônio cultural está sempre em transformação, seja ele material ou imaterial. FOLCH (2003) classifica o território não como um cenário, estático e programado, mas sim como um sistema vivo e em constante transformação. A partir desta classificação é possível compreender que a identidade, conforme HALL (2006), é algo que ocorre inconscientemente ao longo do tempo e nunca está em sua completa formação, sendo reconfigurada a partir de uma relação entre o tempo e o espaço. Estas transformações ocorridas ao longo do tempo permitem esclarecer a definição de território de Milton Santos.

Segundo o autor (1994, p. 118) apud PINHEIRO JÚNIOR, (Pág. 28) "(...) somente o espaço permite apreender o futuro, através do presente e também do passado, pela incorporação de todas as dimensões do real concreto. Os processos espaciais são condicionantes duráveis das ações inovadoras(...)". CASTELLS (2008, p. 13) aponta que a teoria do patrimônio não se encontra, entre os cientistas sociais, em um primeiro plano. A autora seguindo os pensamentos de CANCLINI (1994), cita que as questões patrimoniais estavam em um primeiro momento remetidas ao passado, sendo este um dos maiores conflitos em relação ao patrimônio. É necessário compreender que o patrimônio é atual e mutável. A compreensão do patrimônio tem validade para

além do reconhecimento do valor histórico, sendo necessário uma compreensão social presente para saber o que se pode fazer com o patrimônio.

A Constituição Federal de 1988 define em seu art. 216 que o patrimônio cultural brasileiro é constituído por seus bens materiais e imateriais. Incluindo as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

CANCLINI (1994) define o patrimônio cultural aquilo que um conjunto social apropria como sua cultura, que define a sua identificação e que permite a sua diferenciação perante a outros grupos. O autor segue seu raciocínio afirmando que o todas as atividades ocorridas ou experiências vividas como a linguagem, conhecimentos, as tradições e modo de utilização do ambiente são elementos que compõem o patrimônio cultural.

É sabido que a construção de políticas públicas patrimonialistas devem ser construídas a partir de um diagnóstico complexo e abrangente. As informações necessárias para tal passam desde análises precisas do espaço-físico, das atividades ocorridas e da sociedade inserida no contexto estudado, além de conter informações relevantes ao processo histórico de todos as áreas em estudo. Porém, é importante salientar que as políticas públicas dependem não somente do conhecimento e informações confiáveis. A elaboração de políticas públicas depende exclusivamente dos agentes sociais atuantes e da vontade política. CANCLINI (1994) afirma que "(...) o patrimônio está atravessado pela ação de três tipos de agentes: o setor privado, o Estado e os movimentos sociais." Sendo assim, todas as políticas públicas, patrimoniais ou de planejamento territorial, necessitam da participação destes três agentes para que seja possível estabelecer o ordenamento e equilíbrio entre as relações existentes no espaço-físico. O patrimônio não deve atender somente o lado arcaico, ou seja, o que já existiu e está consolidado. As políticas patrimoniais devem contemplar tanto os aspectos residuais, que surgiram no passado porém ainda têm influência no tempo presente, e o emergente,

atribuído à ressignificação de valores e as novas práticas sociais. (WILIAMS apud CANCLINI 1994).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal Participativo, exigido pelo Estatuto da Cidade para grande parte dos municípios brasileiros, é a ferramenta chave para o ordenamento e equilíbrio entre todas estas relações. O texto normativo de um plano deve servir como um guarda-chuva das demais políticas públicas existentes em município.

A elaboração de um Plano Diretor é complexa tanto pela quantidade das informações que devem ser compiladas em seu texto e tanto por visar equilibrar da maneira mais adequada os jogos de força entre os agentes envolvidos.

A NBR 12.267/1992 define o Plano Diretor como:

Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (ABNT 1992).

SABOYA conceitua o Plano Diretor como:

(...) um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (SABOYA, p. 39).

Os planos diretores brasileiros seguem a mesma tendência do Estatuto da Cidade. Eles enfocam no planejamento das áreas urbanas e mantêm a segregação entre o espaço rural e urbano. O planejamento brasileiro, ou a falta dele, estimula e agrava uma série de conflitos sociais existentes em todo o território nacional. Este estímulo ocorre principalmente pelo fato de as políticas públicas de desenvolvimento territorial não compreenderem uma análise aprofundada e precisa tanto do espaço físico como da sociedade.

O art. 2º, no seu inciso II, do Estatuto da Cidade, estabelece que deve ocorrer a gestão democrática por meio da participação popular durante todo o processo de elaboração de um Plano Diretor. Porém, como pode ocorrer uma

gestão democrática eficiente sem informações de extrema importância e transparência pública? Como gerir os conflitos ocorridos em um contexto social sem compreendê-los? Como alcançar a justiça social de maneira desigual?

A participação popular somente ocorre de forma eficiente quando todos os agentes que compõem uma sociedade têm acesso às informações. É a partir do conjunto de informações que se é possível gerar um debate democrático e participativo. Sem dados referentes aos conflitos sociais existentes se torna difícil discuti-los em sociedade e propor estratégias participativas em prol de uma resolução ou amenização dos eventos negativos ocorridos. A justiça social só é possível, conforme LOCH (2005), no momento em que todos os cidadãos possuem o direito igualitário. É necessário que a população conheça o território a qual está inserida para que possa participar ativamente das decisões tomadas pelo poder público.

A elaboração de uma normativa de direito não tem por objetivo o ato punitivo, mas sim, o estabelecimento da ordem. O equilíbrio entre os elementos que compõem o território deve ser o foco de uma política pública de desenvolvimento territorial ou patrimonial. Segundo Souza (2001, Pág.73 apud PINHEIRO JÚNIOR, 2009, Pág. 29) "(...) a finalidade do planejamento e gestão urbanos é contribuir para a mudança social positiva, e que o planejamento é uma estratégia de desenvolvimento socioespacial(...)".

Por isto, é de fundamental que o planejamento compreenda todas as dinâmicas contidas no território. O texto normativo de um plano deve ser gerado a partir de uma análise profunda de todas as temáticas existentes no espaço - contemplando informações precisas sobre os fenômenos existentes, sejam eles sociais, culturais, físicos, econômicos, ambientais - além disto, todas estas informações e análises devem ser discutidas com todos os agentes sociais existentes para que seja possível o desenvolvimento de uma política pública transparente e participativa.

É importante salientar que o patrimônio ocorre pela relação íntima entre o espaço-físico-territorial, a sociedade, as atividades e o tempo. Sendo assim, é indiscutível a necessidade de as questões patrimoniais estarem contidas,

juntamente com outros temas, em primeiro plano quando se trata do processo de elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal Participativo.

## **2. A Função Social da Propriedade e os Municípios Rurais como Patrimônio Cultural**

A evolução da legislação de terras no Brasil teve seu início nas discussões referentes à reforma agrária tendo o seu auge na elaboração do Estatuto da Terra de 1964. O Estatuto da Cidade tem em suas raízes a luta atrelada à redistribuição do território nacional e tem como principal intuito a garantia da função social da propriedade e a garantia do ordenamento e planejamento com justiça social. A função social da propriedade é o cerne do texto normativo como é visto nos artigos abaixo:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

(Lei 10.257/2001. Estatuto da Cidade).

Com a aprovação da lei federal 10.257/01, a população recebeu mais força contra as injustiças sociais. Conforme PINHEIRO JÚNIOR (2009), a lei garante seguranças com embasamento jurídico. Estas seguranças, listadas pelo autor e que constam na lei do Estatuto da Cidade, são as Audiências Públicas, Estudo de Impacto de Vizinhança, regularizações fundiárias, ZEIS, etc. Estes instrumentos visam garantir a função social da propriedade e estimulam que não ocorram injustiças sociais.

Porém, como visto no capítulo anterior, o Estatuto da Cidade abre margem para a geração e continuidade de conflitos relacionados à propriedade. Disputas de terras, usos incompatíveis com a aptidão do solo, áreas de preservação mal demarcadas, ampliações de perímetros urbanos sem critério, exclusão social são alguns dos conflitos não solucionados pelos planos diretores atuais. Além disto, o enfoque urbano dado pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial no país permitem o inchaço das áreas conurbadas e estimulam o esvaziamento das áreas rurais.

Os municípios de pequeno porte são grande maioria no Brasil. É neles que está embasada a principal matriz econômica brasileira, a agricultura. O Brasil não apresenta políticas públicas que estimulem o desenvolvimento real destes pequenos municípios, seguindo uma visão centralizadora e metropolitana que não estimula a conectividade e a integração territorial. Pelo contrário, a falta de incentivo fiscal e a não valorização do campo estimulou, a partir da segunda metade do século XX, um grande processo de êxodo rural e de concentração da população nos grandes centros.

É visto que o não investimento voltado para a consolidação, conectividade e integração para estes municípios está estimulando o domínio da grande indústria agroindustrial sobre as áreas cultiváveis. Outro fator que desestimulou a permanência da população no campo foi a falta de perspectivas e a míope visão sobre qualidade de vida na cidade grande. A retirada das escolas rurais, a falta de informação de qualidade sobre o território rural e sobre quais são os reais conceitos de qualidade de vida e bem-estar estimulou a morte e esquecimento do campo.

A falta de perspectiva sobre as possibilidades do desenvolvimento econômico das propriedades rurais ocorre principalmente por falta de responsabilidade do Estado por não fornecer informação que mostre as aptidões e capacidade do solo. O Brasil vem estimulando o domínio da grande indústria sobre as terras e sobre os proprietários das mesmas. Ela invade e comanda a produção e industrialização do campo. Com isto, se perde cada vez mais a cultura natural sobre a terra, os laços familiares e o contato com uma

qualidade de vida atrelado ao baixo consumo de produtos industrializados e o consumo de produtos orgânicos.

SPAROVEK (2004) aponta:

É no rural onde mais se manifestam as diversidades regionais, onde há a ocupação humana tradicional, a preservação da biodiversidade nativa, dos cursos d'água e dos mananciais hídricos, favorecendo a manutenção da qualidade e a disponibilidade da água. (SPAROVEK, p. 65, 2004).

As políticas públicas de desenvolvimento territorial elaboradas atualmente seguem na contramão da carta magna e do Estatuto da Cidade. Além de não permitir o desenvolvimento equilibrado e eficiente, estas políticas viabilizam e estimulam a concentração populacional sem fornecer infraestrutura e informação adequada para o crescimento urbano, estimula o consumo exagerado tanto dos recursos naturais como dos produtos industrializados e não fornece informação e educação para que a sociedade possa ter plena consciência do grande destino trágico que o País está seguindo.

A área rural dos municípios e as atividades ocorridas nesta parte do território têm grande valor cultural, principalmente em relação ao patrimônio imaterial. Os costumes, a linguagem, as relações e interações sociais, o conhecimento natural, o cultivo e as práticas referentes às atividades rurais são, de modo geral, particulares destes territórios. PRETTO (2014) afirma que:

“Mesmo com a aproximação e a intensificação da presença do modo de vida urbano, no campo alguns traços culturais e elementos simbólicos são mantidos, pois fazem parte da memória social do grupo e estruturam a identidade dos moradores, sendo preservados e disseminados entre as gerações. O conjunto de elementos mantidos presentes no cotidiano e na memória dos moradores do campo pode ser considerado o patrimônio cultural.” (PRETTO, p. 32, 2014).

Uma política pública de desenvolvimento territorial, como um plano diretor participativo, não deve estimular conflitos e gerar problemas em relação à função social da propriedade tanto no ambiente urbano como no ambiente

rural. Os usos permitidos pela legislação não devem ser conflitantes em ambos os espaços, por isto, é de extrema importância que o acesso à informação de qualidade seja fornecido e que a participação popular dos agentes contidos no processo ocorra de maneira ativa e eficiente.

Nas áreas urbanas e rurais são inúmeros os conflitos relacionados ao uso da terra. As áreas rurais são alvo de atividades de características urbanas como o lazer, o turismo e a indústria. Isto se dá principalmente por três motivos. 1) Baixo valor da terra em relação ao ambiente urbano; 2) Tributação dos impostos rurais são quase que insignificantes perante aos cobrados em áreas urbanas; 3) Qualidade paisagística e ambiental.

A prática do turismo rural e sítios de recreação para segunda ou terceira residência estão adentrando as áreas rurais, tendo maior ênfase após a metade do século XX. Casas de campo, chácaras de lazer, hotéis fazenda, resorts, condomínios e loteamentos de luxo tomaram grandes proporções das terras rurais.

A questão é que a utilização destas áreas por este tipo de uso reflete em pontos positivos e negativos. Positivos por promover o turismo e possibilitar novas formas de renda pela população local, e negativos porque estes empreendimentos aumentam significativamente o valor da terra dificultando o acesso à terra pelas famílias locais desestimulam a permanência da família no ambiente rural, estimulam a mão-de-obra local a abandonar as práticas rurais geralmente para ocuparem vagas de trabalho como prestadores de serviços geais e de manutenção, geram despesas ao município por geralmente não contribuírem como imóvel de uso urbano, geram impactos ambientais e paisagísticos. Além disto, a ocupação das áreas rurais por este tipo de ocupação não planejada permite um conflito social que transcende a utilização da terra. Estes conflitos carregam consigo as falhas de uma política pública realizada de maneira não condizente à sociedade local, permitindo que a mesma chegue ao seu fim.

Para assegurar a função social da propriedade é necessário compreender o espaço-físico rural, as atividades sociais ocorridas sobre este e o seu valor cultural. Assim, é possível garantir o atendimento às necessidades

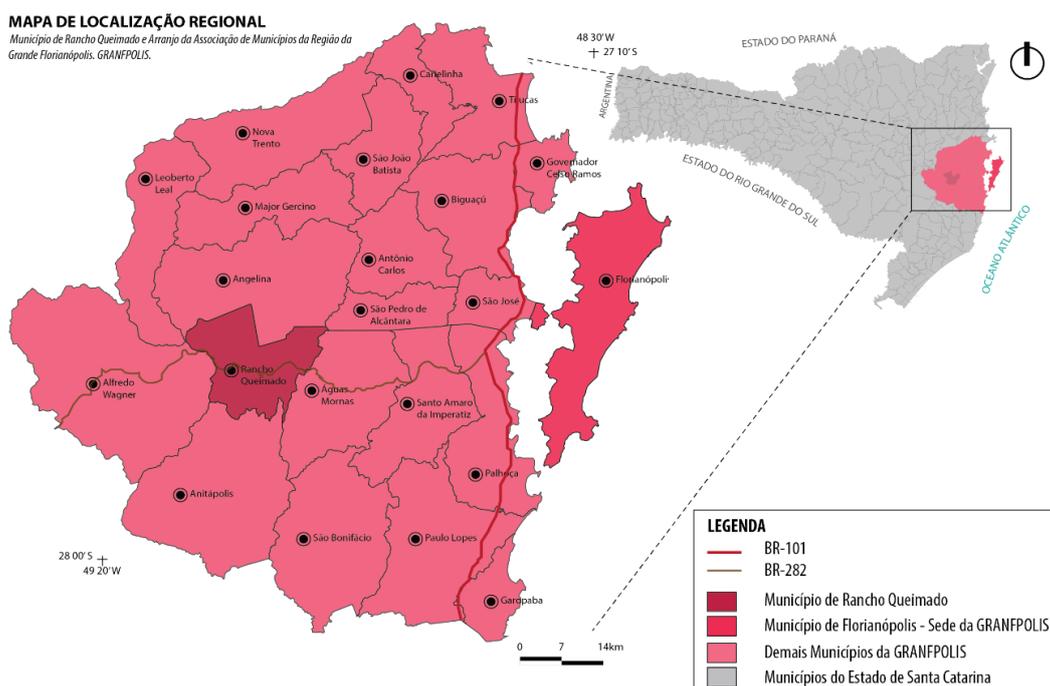
dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento equilibrado e coerente das atividades econômicas.

### 3. Condomínios Fechados e o Patrimônio Cultural em Áreas Rurais: O Plano Diretor de Rancho Queimado

#### 3.1. Caracterização da Área de Estudo

O município de Rancho Queimado está localizado nas proximidades da Serra Geral de Santa Catarina e é pertencente da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS) no estado de Santa Catarina (Figura 1).

Figura 1 – Mapa de Localização Regional do Município de Rancho Queimado e Arranjo da Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis. GRANFPOLIS.



Fonte: Adaptado de GRANFPOLIS.

O município está cerca de 60 km da capital catarinense, tendo seu acesso principal pela BR-282 e pela SC-407. O município tem como seus confrontantes o município de Angelina ao norte, Anitápolis ao sul, Águas Mornas à leste e Alfredo Wagner e Leoberto Leal à oeste.

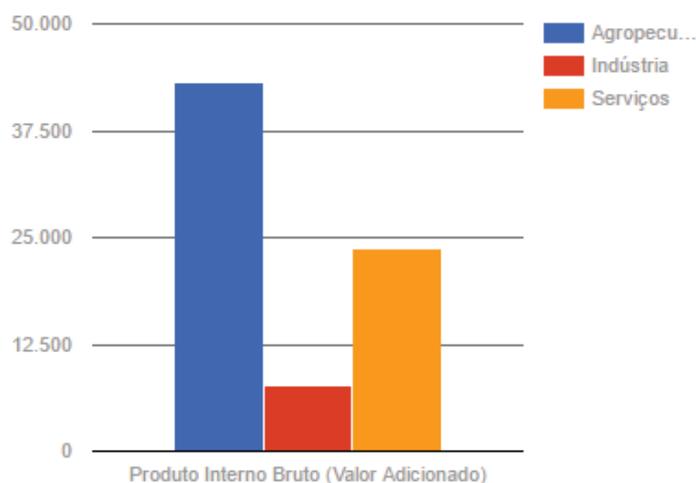
O município de Rancho Queimado é relativamente jovem, tendo a sua emancipação no ano de 1962, quando se desmembrou político-administrativamente de São José. A comunidade teve seu impulso devido a sua localização, que era área de passagem das cargas e boiadas que provinham da região da serra catarinense no século XVIII. O nome dado à cidade tem referência a um rancho que fora incendiado, e que servia de ponto de referência e pouso aos tropeiros que passavam pela região.

O fluxo dos tropeiros pelo caminho dos tropeiros ou caminho real (atualmente BR-282), foi o que determinou a ocupação inicial. Diversos produtos que provinham do planalto eram escoados pelas terras do município. No período da colonização, final do século XVIII, áreas pertencentes ao município foram desmembradas e repassadas para imigrantes germânicos. A escolha pela colonização do local era estratégica por garantir a proteção da rota do charque e de possíveis tomadas de terra pelos índios habitantes das Encostas da Serra Geral (Xokleng na maioria) e espanhóis do prata (CONSTANTE, 2011, p. 45).

As terras ocupadas pelo município de Rancho Queimado dificultaram a produção agropecuária, sendo voltada a atenção dos produtores iniciais para a agricultura e comércio de produtos. Atualmente o município tem sua economia baseada na agricultura, sendo esta responsável por aproximadamente 60% da composição do Produto Interno Bruto municipal (Figura 2).

A produção de morangos está sendo promovida e incentivada pelo poder público como produto com valor agregado, visando estimular os produtores a cultivarem o fruto. É promovida, por exemplo, a Festa Municipal do Morango, que ocorre anualmente desde 1992, nos meses de novembro, na comunidade de Taquaras. Este tipo de ação da gestão pública em parceria com os produtores visa impulsionar e introduzir a cultura deste tipo de cultivo, transformando gradativamente as relações da produção agrícola no cenário municipal.

Figura 2 – Produto Interno Bruto de Rancho Queimado – 2010



Fonte: IBGE

Porém, este tipo de transformação pode alterar o contexto tanto para o lado positivo como para o negativo. Em comunidades rurais consolidadas a transformação do cultivo de um produto por outro pode dizimar a cultura já existente, que em muitos casos é resquício de uma cultura provinda da sua própria colonização.

Rancho Queimado apresenta baixa concentração populacional. Dos 2.748 habitantes do município, 47 % estão em área urbana e 53% em área rural. Desde 1991 até 2010 o município teve um acréscimo de somente 389 pessoas segundo o Censo do IBGE. Esta população não se encontra em crescimento contínuo por dois fatores principais. O primeiro está relacionado com a proximidade com a capital catarinense, Florianópolis, e a segunda em relação a falta de oportunidades relacionadas ao campo e a promoção do espaço rural.

A ocupação urbana do município se dá ao longo da Estrada Geral de Rancho Queimado, sendo a área correspondente da ocupação inicial tanto na sede do município como no distrito de Taquaras. Porém, esta ocupação de uso exclusivo urbano, não se dá somente nas áreas delimitadas no perímetro urbano como é apresentado na Figura 3.



objetivos condizentes com a Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade, que visa a garantia da função social da cidade e da propriedade urbana e rural.

Dentre os princípios norteadores estabelecidos no Cap. III da Lei do PDP estão:

- Igualdade e Justiça Social;
- Função Social do Município e da Propriedade;
- Desenvolvimento Sustentável;
- Gestão Democrática.

A igualdade e justiça social, segundo o PDP, são garantidas através da redução da segregação socioespacial, da distribuição justa dos benefícios e ônus referentes as obras de infraestrutura, na recuperação dos investimentos públicos em decorrência da valorização das terras, no acesso e distribuição igualitária dos equipamentos comunitários e serviços públicos e na assistência técnica e jurídica gratuita aos cidadãos.

A função social do município e da propriedade se dá no fornecimento dos direitos coletivos e individuais referentes à Constituição Federal de 1988 e na compatibilidade do uso e da ocupação do solo, rural e urbano, com o seu próprio contexto.

O desenvolvimento sustentável é garantido, segundo a lei do PDP, através do direito à identidade cultura, à infraestrutura, ao lazer, ao meio ambiente, à moradia, ao saneamento ambiental, aos serviços públicos, à terra urbana, ao trabalho e ao transporte.

Por fim, a gestão democrática da cidade, respaldada pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano de Rancho Queimado, através da garantia ao acesso de informação pública e na realização de audiências públicas afim de coletar e divulgar a opinião pública sobre os projetos de impacto municipal.

Estes princípios, contidos no Estatuto da Cidade e no PDP de Rancho Queimado, devem garantir que ordenamento territorial viabilize um desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável.

### **3.3. Preservação da Cultura Local Rural e o Estímulo aos Condomínios Horizontais Residenciais Fechados de Alto Padrão – Uma série de Conflitos Gerados**

O Art. 13 do PDP aponta uma série de estratégias que objetivam alcançar os princípios citados anteriormente. Estas estratégias foram elaboradas afim de permitir que o desenvolvimento do município ocorresse de acordo com o estabelecido. Porém, é necessário que os programas estabelecidos na elaboração de um planejamento estratégico ou plano diretor não gere conflitos sociais, econômicos e ambientais.

Dentre as estratégias é observado um conflito direto entre a Estratégia de Uso e Ocupação do Solo e a Estratégia de Desenvolvimento Rural.

O Art. 27, que trata da estratégia de ordenamento do uso e ocupação do solo, aponta os seguintes programas estratégicos:

- Programa de Adequação dos Condomínios Horizontais;
- Programa de Incentivo ao Turismo Sustentável;
- Programa de Incentivo à Valorização e Preservação dos Bens Históricos;
- Programa de Controle das Atividades Extrativas e de Recuperação dos Solos.

O Art. 37 determina os objetivos da estratégia de desenvolvimento rural. Os objetivos visam o desenvolvimento socioeconômico das zonas rurais, a geração de emprego e o incentivo à diversificação na produção e agregação de valor no produto agrícola. Já o Art. 38 elenca as estratégias a serem seguidas, sendo estas:

- Programa de Incentivo à Geração de Valor Agregado;
- Programa de Incentivo ao Associativismo e Cooperativismo Rural;
- Programa de Fornecimento de Suporte Técnico aos Produtores Rurais.

A aplicação destes programas, tanto os citados no Art. 27 e 38, se observados em um primeiro momento, não acarretariam em prejuízos e situações conflitantes no território municipal. Porém, o programa de adequação dos condomínios horizontais, que permite e regulariza a promoção desta tipologia ocupacional, traz consigo uma série de problemas. A implantação

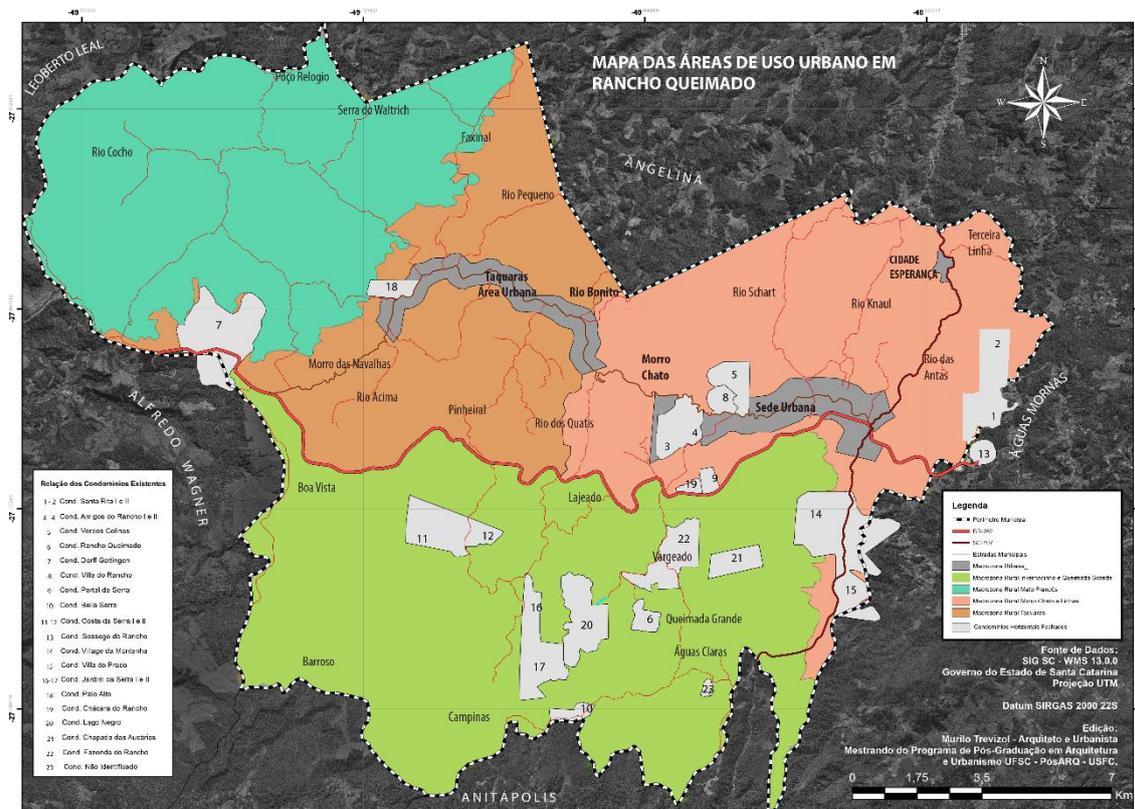
destes condomínios afeta diretamente a justiça social, um dos princípios norteadores do próprio plano diretor que visa garantir a redução da segregação socioespacial, permitindo que rupturas espaciais, sociais, econômicas e culturais ocorram dentro do território municipal.

O Plano também determina o macrozoneamento e zoneamento do espaço-físico municipal. Estas definições regulamentam e ordenam o uso e a ocupação do solo ao longo do seu território. Na Figura 4 é possível verificar as macrozonas municipais com a sobreposição dos condomínios horizontais, existentes até o ano de 2009, ao longo do perímetro do município de Rancho Queimado. Os condomínios estão concentrados, em sua grande maioria, na Macrozona Rural Invernadinha e Queimada Grande.

A interpolação destes dois fatores permite visualizar de maneira nítida que os condomínios existentes não apresentam integração alguma com o espaço físico de entorno. Além disto, criam barreiras espaciais com construções não condizentes com a realidade local.

A degradação da paisagem rural também deve ser destacada como fator negativo para a construção de uma cidade que vise alcançar a sua função social. Além disto, é importante destacar que a implementação de um condomínio fechado de alto padrão em uma área rural traz consigo uma população a parte do contexto social existente. Em geral a população que se utiliza destes condomínios são de outras cidades como Florianópolis e Região Metropolitana, São Paulo, Curitiba e entre outros.

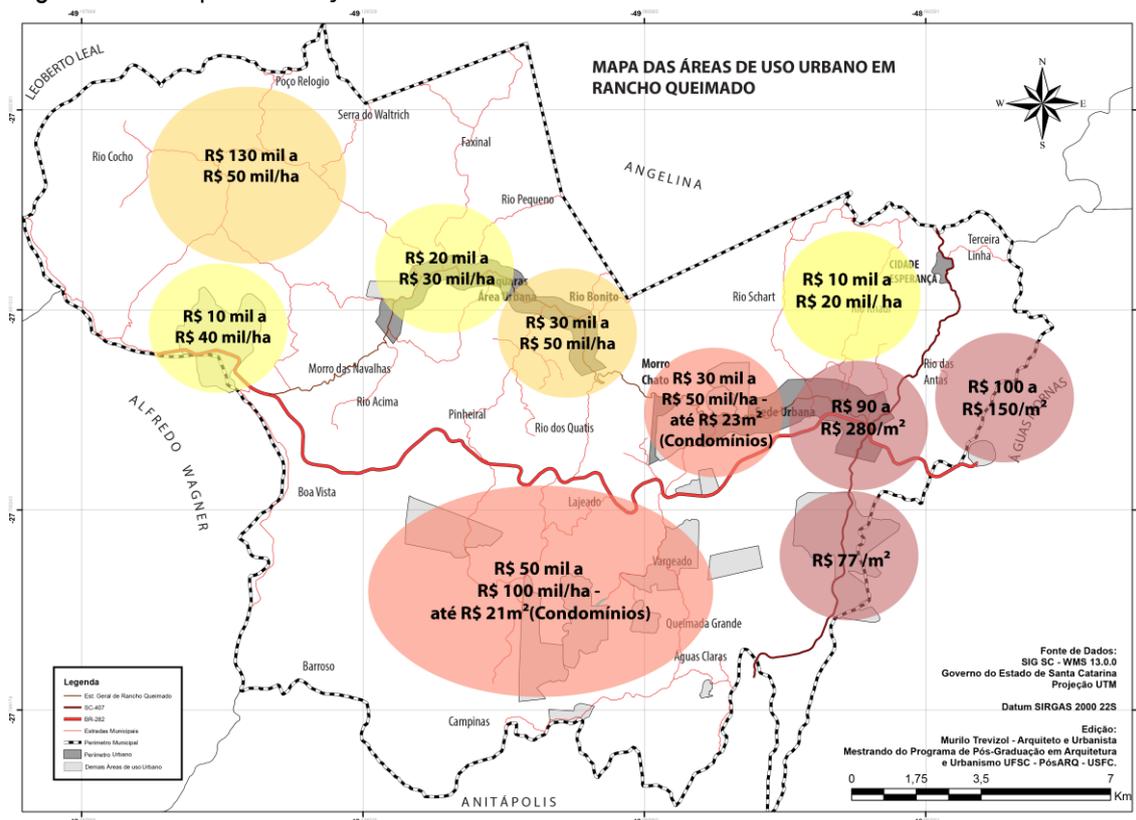
Figura 4. Macrozoneamento Estabelecido pela Lei do PDP/2008 de Rancho Queimado e Condomínios Horizontais Residenciais Fechados



Fonte: Adaptado de Prefeitura Municipal de Rancho Queimado, MACARI (2009) e SIGSC.

Outro conflito ocorrido devido à este fato é a supervalorização imobiliária do território rural. Isto vai contra o princípio de acesso à terra e permite a ocorrência do êxodo rural. A Figura 5 apresenta a pesquisa que fora realizada por MACARI (2009). A autora indica o custo da terra e a valorização acarretada pela implementação dos condomínios horizontais, tendo algumas regiões uma valorização de até 4200%.

Figura 5 – Espacialização do Custo Estimado da Terra em Rancho Queimado



Fonte: Adaptado de MACARI (2009) e SIGSC

A supervalorização da terra impede que a produção rural seja viável economicamente. Com isto, o proprietário rural é induzido a comercializar a sua propriedade e abrir mão da sua tradição de cultivo.

Deve ser por este motivo que o município não apresenta acréscimos populacionais significativos ao longo dos últimos 20 anos.

Somado a esta valorização da terra, está a arrecadação municipal do uso do solo. Ainda diversos condomínios e sítios de recreação são tributados pelo imposto territorial rural (ITR) e não o IPTU. A cobrança indevida do imposto, que deveria ser o urbano para este tipo de uso, viabiliza que mais empreendimentos venham a ser promovidos no território rural de Rancho Queimado.

Sendo assim, os conflitos gerados pela implantação de condomínios residenciais horizontais fechados em áreas rurais vão além das barreiras físicas. São estimulados conflitos sociais, culturais, econômicos, ambientais e paisagísticos.

O território rural está sendo alvo do consumo do lazer e das práticas turísticas desde a metade do século passado. Dois fenômenos conflituosos ocorrem em simultaneidade neste caso. A saída da população rural para as áreas urbanas e a entrada da população urbana em áreas rurais visando o consumo do lazer e da paisagem.

Uma política pública como o Plano Diretor deve compreender tanto a história, a cultura, a sociedade e o espaço-físico de um município. Todas as características devem ser contempladas para que não haja ações que permitam a geração de conflitos como é o caso de Rancho Queimado. A implementação de condomínios horizontais é uma prática existente e não há como negar, porém é sabido que a prática gera conflitos que transcendem o espaço físico.

O plano diretor de rancho queimado é um exemplo claro de como uma estratégia contida em um texto normativo de desenvolvimento territorial pode ser contra os seus próprios princípios fundamentais, gerando ainda conflitos culturais e sociais irreversíveis.

Para que ocorra a elaboração de um plano que não estimule conflitos devem ser utilizadas todas as ferramentas necessárias para a realização de uma boa leitura técnica e comunitária. Todas as informações geradas nestes diagnósticos devem ser apresentadas à população local de maneira clara e simplificada. Somente desta maneira que se é possível construir uma política pública participativa e que garanta uma gestão democrática do território.

## **5. Considerações Finais**

O município de Rancho Queimado na região a Grande Florianópolis no Estado de Santa Catarina está sofrendo as consequências um planejamento não condizente com a sua cultura e sociedade. O surgimento de grande número de condomínios fechados em área rural está fomentando conflitos tanto territoriais como sociais. O plano diretor de Rancho Queimado permite a implementação e regulamentação de condomínios rurais e ao mesmo tempo

resgatar a identidade cultural da população rural. O antagonismo destas duas estratégias revela a qualidade do planejamento territorial no Brasil.

Os condomínios fechados de alto padrão são de propriedade de pessoas externas e que pouco tem para agregar à cultura rural local, pelo contrário, ela estimula a destruição de patrimônio cultural imaterial relutante. A utilização destes condomínios é de característica de lazer e temporária dos proprietários que pouco deixam de recursos financeiros ao município por estarem em áreas rurais, o que não deveria pois a utilização do solo é de característica urbana neste caso.

Uma série de problemas foram encontrados com a implantação destes condomínios no município. Todos eles permitem a ocorrência da evasão do campo, a descaracterização da população e cultura local, a não valorização sobre as atividades ocorridas no território rural e o não aproveitamento de áreas para o cultivo e utilização rural, indo assim, na contramão de um desenvolvimento ecologicamente equilibrado, que valorize a cultura, que preserve o ambiente, que estimule a eficiência econômica, que promova a justiça social e que garanta a função social da propriedade.

Os planos diretores brasileiros devem, além de analisar o espaço físico de um município, compreender as relações sociais e culturais de um determinado contexto. O texto normativo não pode contribuir para a construção de conflitos sociais. Pelo contrário, o plano diretor deve contemplar todas as camadas da sociedade, garantir direitos, minimizar conflitos e preservar os bens de referência de uma população sejam eles materiais ou imateriais.

Este estudo de caso é o reflexo de uma sociedade sem conhecimento real sobre o território e dos valores incumbidos nele. É a falta de planejamento gerando mais conflitos e indo contra os princípios de direito e deveres contidos no texto normativo da constituição brasileira.

## Referências Bibliográficas

- ARIAS, Cristina V. F. **Fotogrametria e Educação Continuada como ferramentas para o Planejamento e Controle do Desenvolvimento Urbano Sustentável**. UFSC - Florianópolis, 2005.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 12.267: Normas Técnicas para a Elaboração de Plano Diretor**. Rio de Janeiro, 1992.
- BRASIL. 1964. **Estatuto da Terra, Lei 4.504**. Brasília, Gráfica do INCRA.
- \_\_\_\_\_. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. 2001: **Estatuto da Cidade, Lei 10.257**. Brasília.
- Carneiro, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da Cidade – Planejamento Municipal/ Plano Diretor/ Urbanização**. 1998.
- CASTELLS, Alicia Norma González de. **Políticas de patrimônio: entre a exclusão e o direito à cidadania**. Revista Científica UFPA - O Público e o privado - Nº 12 -Julho/Dezembro - 2008
- CONSTANTE, Vinícius Tavares. **Rancho Queimado: Uma periferia de amenidade na Região da Grande Florianópolis? / Vinicius Tavares Constante; orientados, Ewerton Vieira Machado**. – Florianópolis, SC, 2011.
- DERANI, C. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.
- FOLCH, Ramon. **El territorio como sistema – Conceptos y herramientas de ordenación**. Barcelona: Ed. Diputación de Barcelona. Novembro, 2003.
- HALL, Stuart. **A identidade cultura na pós-modernidade**. 11. ed. Rio de Janeiro, 2006.
- LOCH, CARLOS. **Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana / Organizadores: Diogo Alfonso Erba [et all]** – Rio de Janeiro, 2005.
- MACARI, Anelise Christine. **Condomínios Fechados em Áreas Rurais: O Caso de Rancho Queimado na Região Metropolitana de Florianópolis, 2009**.
- PINHEIRO JÚNIOR, Nedilo X. **Aplicação de Produtos Fotogramétricos no Estudo da Expansão Urbana no Bairro Vila Nova em Joinville – SC**. UFSC – Florianópolis, 2009.

RANCHO QUEIMADO. **Lei Complementar 02. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo.** 2008

SABOYA, R. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.** UFSC. Florianópolis, 2007.

SANTOS, M. **Território globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SPAROVEK, G.; LEONELLI, Gisela Cunha Viana; BARRETTO, Alberto G O Pereira. **A linha imaginária.** In: **Seminário: O município e o solo rural, 2004, São Paulo. O planejamento do município e o território rural.** São Paulo: Caderno Pólis, 2003. v. 8. p. 14-24.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora. Reflexões em torno da Democratização do Planejamento e da gestão das cidades.** – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

PRETTO, Fabelis Manfron. **O (re)conhecimento do patrimônio cultural rural: as vivências dos moradores do distrito de Guaragi, Ponta Grossa (PR).** 2014. 177 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2014.