

CONFLITOS E LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO EM ÁREAS RURAIS: O CASO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ANITÁPOLIS/SC (SESSÃO TEMÁTICA 03)

Geruza Kretzer

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) | geruzakretzer@gmail.com

Lucas Rodrigo Nora

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) | arq.lucasnora@gmail.com

Mariana Panzera

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) | panzeramariana@gmail.com

Samuel Steiner dos Santos

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) | samuel.steiner@ufsc.br

Nadine Martignago Saleh

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) | nadinemsaleh@hotmail.com.br

Sessão Temática 03: Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Resumo: O plano diretor é o instrumento fundamental da política de desenvolvimento e expansão territorial no Brasil, abrangendo todas as áreas do município, tanto urbanas quanto rurais. No que se refere às áreas rurais, observam-se transformações, omissões e conflitos que são decorrentes das dimensões institucionais, ocasionando mudanças significativas nas dinâmicas desses espaços, especialmente nas regiões próximas ou inseridas em áreas metropolitanas. Nesse contexto, o objetivo deste estudo é refletir sobre as dinâmicas ocasionadas na área rural do município de Anitápolis-SC, assim como examinar as regulamentações propostas para essas áreas na recente revisão do seu plano diretor. Esse estudo reflete sobre os desafios e as potencialidades para a atuação nas áreas rurais, se debruçando sobre uma série de questões que demandam atenção no planejamento territorial destas áreas.

Palavras-chave: plano diretor; área rural; dinâmicas rurais; planejamento rural; Anitápolis.

CONFLICTS AND CONSTRAINTS IN RURAL AREA PLANNING: A CASE STUDY ON THE REVISION OF THE COMPREHENSIVE PLAN OF ANITÁPOLIS-SC

Abstract: *The comprehensive plan serves as the primary territorial tool for guiding development and expansion policies in Brazil, encompassing all areas of the city, both urban and rural. In rural areas, transformations, omissions, and conflicts linked to institutional dimensions are evident, resulting in significant changes to the dynamics of these spaces, particularly in regions near or within metropolitan areas. In this context, the aim of this study is to analyze the dynamics shaping the rural area of Anitápolis-SC, and evaluate the regulatory measures proposed in the recent revision of its comprehensive plan. The study addresses the challenges and opportunities associated with rural areas, highlighting key issues that demand attention in the territorial planning of these regions.*

Keywords: *comprehensive plan; rural area; rural dynamics; rural planning; Anitápolis.*

CONFLICTOS Y LIMITACIONES DE LA PLANIFICACIÓN EN ÁREAS RURALES: EL CASO DE LA REVISIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE ANITÁPOLIS/SC

Resumen: *El plan director es el instrumento fundamental de la política de desarrollo y expansión territorial en Brasil, abarcando todas las áreas de los municipios, tanto urbanas y rurales. En lo que respecta a estas últimas, las áreas rurales evidencian transformaciones, omisiones y conflictos que surgen desde la dimensión institucional, lo que en algunos casos termina provocando cambios significativos en las dinámicas de estos espacios, especialmente en las zonas cercanas, periurbanas o integradas en áreas metropolitanas. En este contexto, el objetivo de este estudio es analizar y reflexionar sobre las dinámicas generadas en la zona rural del municipio de Anitápolis-SC, así como estudiar las regulaciones propuestas para estas áreas en la reciente revisión de su plan director. Este estudio aborda los desafíos y las potencialidades para la actuación en las áreas rurales, centrándose en una serie de materias que requieren atención en la planificación territorial de estos espacios.*

Palabras clave: *plan director; zona rural; dinámicas rurales; planificación rural; Anitápolis.*

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, em seu artigo 40, define o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. No parágrafo 2º estabelece que “[...] o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo”, ou seja, tanto áreas urbanas quanto rurais (Brasil, 2001). Esta condição, mesmo que tenha impacto limitado dos instrumentos urbanísticos disponíveis na legislação federal e instâncias do planejamento territorial no país, significa uma imposição aos municípios a respeito da necessidade de incorporar análises e tentativas de planejamento e gestão do espaço rural brasileiro.

Pesquisas como Lage & Bernardini (2024) fazem menção aos limites institucionais, normativos, políticos e econômicos à disposição dos municípios para o planejamento e gestão das áreas rurais e no significado desta separação em termos de atribuições e competências nas diferentes instâncias e no arranjo federativo nacional:

[...] o ordenamento territorial das áreas rurais passa a ter interpretações e entendimentos divergentes, explicitando conflitos legais e de atribuição. Para uns, as áreas rurais passam a ser objeto das políticas públicas de desenvolvimento urbano, considerando que o município tem como atribuição legislar sobre todo o território. Para outros, a competência de legislar sobre o uso do solo das áreas rurais é da União, pois a política agrícola e agrária é competência da União, e o parcelamento do solo rural é de atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), já que existem normas específicas para tal [...] (Zuquim, 2008, p. 6).

Para além das transformações, omissões e conflitos que emergem da dimensão institucional do planejamento territorial quando se trata das áreas rurais, verificam-se mudanças substantivas nas dinâmicas recentes destes espaços, sobretudo daqueles inseridos ou próximos de regiões metropolitanas: propagação de indústrias e agroindústrias; forte incidência de atividades turísticas e aumento de empreendimentos imobiliários diversos vinculados à popularização das plataformas digitais como Airbnb e Booking; a difusão de condomínios rurais, parques temáticos; sítios de recreios e chácaras; entre outros.

O Estatuto da Cidade é responsável igualmente por trazer para a centralidade da agenda pública a necessidade de instauração de processos participativos na elaboração dos instrumentos de planejamento territorial, em especial dos planos diretores.

As experiências recentes em processos de revisão de planos diretores de municípios de pequeno porte inscritos na Região Metropolitana de Florianópolis (RMF) têm evidenciado a centralidade desta discussão e a necessidade de aperfeiçoamento das formas de compreensão das dinâmicas recentes de transformação das áreas rurais, mas também das fragilidades das instâncias e instrumentos de planejamento e gestão do espaço rural.

Anitápolis, enquanto município inserido na RMF é um exemplo representativo desta dinâmica. O processo recente de revisão de seu plano diretor evidenciou muitas das questões anteriormente elencadas. Parte importante dos esforços de análise das dinâmicas territoriais foram destinados à compreensão das transformações recentes do espaço rural, assim como

a maior parte da discussão pública acerca dos instrumentos de planejamento foram capturados pelas tensões e conflitos emergentes da atuação de agentes e interesses específicos sobre as áreas rurais do município. Caberá ao presente artigo refletir sobre estas complexas relações.

AS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DO ESPAÇO RURAL

Na literatura sobre as transformações contemporâneas do espaço rural¹, são correntes e relativamente estabilizadas as análises que dão conta de uma modernização intensificada nos anos 1970, resultante da substituição do mundo rural tradicional e suas representações (campesinato, com vida social baseada nas relações de vizinhança, compadrio, com sistemas agrícolas diversificados voltados à reprodução física e social da família), pelo empresariamento do setor agrícola, com a reorganização das relações de produção, estruturação de latifúndios produtivos e improdutivos, mudanças nos padrões técnicos de cultivo, com a mecanização e liberação de mão de obra, alterações nas relações de trabalho e o surgimento de assalariados especializados, na intensificação e expansão dos circuitos de produção, comercialização e consumo.

Esta leitura, no entanto, parece limitar a análise das transformações do espaço rural às mudanças próprias no circuito socioeconômico da agricultura. Silva (2002), no entanto, evidencia que estas mudanças contemporâneas são multidimensionais, vinculadas não somente à ordem econômico e social, ou limitadas à produção e consumo da agricultura, mas também mudanças culturais profundas, na expansão das redes técnicas - física ou virtuais -, nas esferas de produção e consumo, nas relações de ir e vir cotidianas, o que permitiria ao espaço rural combinar o desenvolvimento tanto de atividades agrícolas como não agrícolas.

No que tange as atividades não agrícolas, Silva (2002) resume sua importância crescente no meio rural brasileiro a partir da expansão de fenômenos como: a incidência crescente de atividades industriais no meio rural, em especial das agroindústrias; e à projeção de atividades tipicamente urbanas no meio rural, por meio da repercussão de fenômenos como residência secundária, atividades de lazer e fruição do meio ambiente, fazendo surgir com especial intensidade figuras como chácaras, sítios de recreio, loteamentos fechados, condomínios rurais, parques temáticos (aquáticos, naturais, rurais, etc.), centros comerciais, etc.

Como estes temas alcançam, no entanto, territórios como o de Anitápolis? O que eles representam em relação às transformações mais representativas de seu território rural?

Uma primeira aproximação poderia ser feita a partir da perspectiva de planetarização do urbano (ou urbanização planetária) contida em Lefebvre (1989), que significaria uma difusão geral das relações capitalistas de produção pautadas, entre outras coisas, pelo espaço tornado mercadoria. Para o autor, encontramos-nos diante de uma sociedade urbana difusa,

desvinculada e aparentemente planetária em seu alcance, para além de qualquer separação urbano-rural.

Tais transformações poderiam estar igualmente associadas aquilo que Santos (1994) entende por intensificação do meio técnico-científico-informacional, com a modificação acelerada e a incorporação crescente de novos capitais fixos ao território (estradas, ferrovias, portos, aeroportos, instalações fabris etc.), a chegada e dispersão das técnicas de comunicação e informação, entre outros, o que viabiliza aquilo que o autor denomina de instantaneidade dos momentos e dos lugares, universalidade e unicidade das técnicas.

Esta instantaneidade e universalidade na propagação de certas modernizações dismantela a organização do espaço anterior. Constitui, sobretudo, um fator de dispersão que se opõe de uma forma muito clara aos fatores de concentração conhecidos nos períodos anteriores (Santos, 1994, p. 29).

Em uma outra perspectiva, Lencioni (2010) permite refletir sobre as transformações a partir do conceito de redes e sua repercussão na contemporaneidade:

(...) as redes são mediações, mas também momentos da produção, produtoras de um novo espaço. Podem ser materiais, como uma estrada ou imateriais, como as redes virtuais. Atualmente, essas tendem a crescer, a se diversificarem e a se tornarem mais complexas porque correspondem a necessidades e estratégias contemporâneas da reprodução do capital (Lencioni, 2010, n.p.).

No caso dos condomínios rurais e empreendimentos turísticos parece subsidiada pela presença destas redes e técnicas (físicas e virtuais), que possibilitam a imposição de lógicas diferentes, que provocam alterações nas preferências relacionadas às escolhas locais dos consumidores de produtos imobiliários, nas preferências relacionadas às atividades turísticas, ao passo em que provoca tensões e transformações no espaço no qual se inserem.

Sob o mote de “reserve acomodações e experiências únicas” da plataforma Airbnb; ou “Redescubra-se, viva sua essência em conexão com a natureza” da propaganda de um condomínio rural do município vizinho de Rancho Queimado, percebe-se que as dinâmicas presentes no espaço rural de Anitápolis estão delimitadas pelos aspectos trazidos por Simoni & Rua (2021):

1. Um rural físico-natural, onde são destacadas as características naturais, evocando um rural ecológico e de belezas cênicas: “natureza”, “montanhas”, “beira-rio”, “serra”, “vista panorâmica”. De certa forma, encara-se o lugar rural como representante de uma única dimensão do espaço (a físico-natural), em uma perspectiva que se assemelha à preservacionista quando se trata da questão ambiental.
2. Um rural anti-urbano, que traz a noção de tranquilidade oposta à percepção de um urbano agitado e caótico. Assim este lugar/paisagem seria consumido como uma antítese do lugar urbano, a representação de um lugar rural idílico.

3. Um lugar rural permeado de urbanidades, que deve vir acompanhado das comodidades urbanas ("Wi-fi, Netflix e TV a cabo").

Para os autores, essas situações sugerem a configuração de uma representação do lugar rural globalizado e tornado mercadoria. Tal condição exigiria a produção de tipos particulares de paisagens e experiências rurais "baseadas em uma relação paradoxal com o urbano: estariam superficialmente opostas, mas fundamentalmente conectadas" (MCCARTHY apud SIMONI & RUA, 2021). Mayer (2003), ao estudar o caso de Nova Friburgo - Rio de Janeiro, já apontava mudanças representativas nas dinâmicas da área rural:

O próprio turismo crescente tem favorecido a valorização da terra de tal modo que se torna mais atraente vendê-la ou alugá-la. [O entrevistado] Dá o exemplo de áreas situadas em Rio Bonito e Macaé de Cima, hoje pertencentes em 85% a pessoas de fora. Há diminuição de compra de terras por agricultores, sempre pela desvalorização da agricultura em função das proibições do IBAMA e também porque as próprias pessoas da terra consideram melhor negócio a construção de casas para alugar. (Mayer, 2003, p.302)

Neste sentido, verifica-se que as tensões e conflitos colhidos ao longo das etapas de discussão do Plano Diretor de Anitápolis parecem estar vinculadas à emergência de formas diferenciadas e multiescalares de espacialização do capital - tanto local, quanto regional e global - possibilitando a entrada de novas lógicas, agentes e interesses na produção do espaço rural.

REGULAMENTAÇÃO NA ÁREA RURAL

O desenvolvimento das áreas rurais no Brasil, como já tratado, acabou por promover uma transformação social e diversificação das atividades produtivas realizadas nesses territórios, como consequência ampliou-se a complexidade de como instituir elementos de planejamento territorial que levassem em conta a multifuncionalidade desses espaços, a pluriatividade de seus habitantes e a interdependência cada vez maior entre as áreas rurais e urbanas (Favareto; Empinotti, 2021). Deste modo, neste texto será realizada uma análise do histórico normativo do planejamento territorial rural no Brasil, buscando evidenciar aspectos positivos e negativos relacionados à legislação vigente.

A Lei Federal n.º 4.504/1964 - Estatuto da Terra, é a primeira legislação a dispor de definições de uso e ocupação em áreas rurais, que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. A referida legislação tem suas regulamentações específicas em que são definidos, por exemplo, as dimensões máximas e mínimas das glebas rurais, conhecidas como latifúndios e minifúndios, que deverão observar a função social da terra.

Também em nível federal, o processo de definição de parâmetros mínimos de parcelamento do solo teve início com a promulgação da Lei Federal n.º 6766/1979, conhecida como Lei Lehmann. A referida legislação, apesar de focar em áreas urbanas, estabelece em seu Art. 53.

que no caso de alterações de uso do solo rural para fins urbanos, o procedimento depende de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, segundo as exigências da legislação pertinente. Regulamenta-se assim a necessidade de definição do que localmente é reconhecido como perímetro urbano e o que é rural, a fim de que o parcelamento do solo só seja permitido em formato de loteamento em áreas urbanas.

No que concerne especificamente às áreas rurais as primeiras iniciativas de se estabelecer critérios para o desenvolvimento e ocupação no Brasil ocorreram na década de 1990, com a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (Banco Central, 1995), onde institui-se a necessidade da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Rural para o acesso às linhas de crédito disponibilizadas. Os primeiros planos baseavam-se no aspecto setorial agrícola e agrário, relacionando-se majoritariamente à produção. A partir do ano de 2003 outros programas passaram a exigir planos de desenvolvimento rural. Estes eram mais abrangentes que os anteriores por exigirem uma análise baseada em escalas microrregionais do território além da necessidade de atuação de uma equipe de assessoria técnica para sua elaboração (Deponti; Freitas; Favareto, 2021).

No mesmo período, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), regulamentou-se os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana, estabelecendo que os Planos Diretores Municipais devem incluir as porções rurais dos municípios ao planejamento, considerando a “[...] integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;” (Brasil, 2001). Entretanto, a diretriz ocasiona um conflito, considerando que a Lei Federal nº 8.171 de 1991 (Lei Agrícola) atribui o planejamento agrícola ao Ministério da Agricultura e Pecuária (BRASIL, 1991). Aspecto reiterado pela atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de realizar o ordenamento fundiário nacional.

Soma-se à complexidade na atribuição de se legislar sobre o território rural às diferentes legislações que tratam de seu uso e ocupação, por exemplo, a Lei Federal nº 12.651/2012, do Código Florestal. A referida legislação se destaca por definir parâmetros, conforme o bioma, para Reserva Legal que define qual será a área localizada no interior do imóvel rural, que terá por função assegurar o uso dos recursos naturais do imóvel e auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos, promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa em separação às áreas com outras finalidades de uso. A legislação ainda subsidia definição sobre a área rural consolidada, pequena propriedade ou posse rural familiar, dentre outros aspectos de uso e ocupação do solo rural, especialmente as áreas de preservação permanente.

Intenção descrita na legislação federal do Código Florestal, refere-se a metodologia unificada de que os municípios pudessem acompanhar em escala a integração do Zoneamento-

Ecológico Econômico (ZEE) de conexão entre as glebas rurais por meio das referidas reservas legais e áreas de APP. Esse aspecto demonstra que, caso bem articulado, os Planos Diretores teriam uma função essencial de definir nos macrozoneamentos a demarcação e monitoramento das áreas por meio do cadastro ambiental rural (CAR). Em regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos, a definição do ZEE pode ser representada no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), instrumento prescrito pela Lei Federal nº 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole.

Ademais, em 2016 o então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento lançou o “Guia de Elaboração e Gestão do Plano Diretor Municipal Rural” (BRASIL, 2016). O guia aponta que os Planos Diretores Municipais Rurais devem estar integrados aos Planos Diretores Municipais constituindo-se de

[...] um mecanismo de planejamento do território rural do município e deve partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa de toda a região, apresentando um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo e das redes de infraestrutura (BRASIL, 2016. p. 5).

O Guia coloca ainda que os Planos Diretores Rurais Municipais tem como objetivo

[...] o planejamento territorial para a zona rural dos municípios brasileiros, estabelecendo-se como um instrumento político-administrativo e legal que determina o regramento da ocupação e o desenvolvimento territorial da estrutura espacial rural, considerando e potencializando positivamente suas características ambientais, produtivas, turísticas e sociais (BRASIL, 2016. p. 12).

Quanto aos objetivos relacionados ao desenvolvimento do setor rural, o guia estabelece que se deve desenvolver propriedades sustentáveis, e ganham destaque no que se refere ao uso e ocupação considerar o zoneamento agrícola para o apoio de atividades, técnicas e sistema de gestão que proporcionem agregação de valor; adequar as propriedades rurais em consonância com o Código Florestal Brasileiro; integrar as atividades urbanas e as rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e; desenvolver a infraestrutura do meio rural, em equiparação ao meio urbano (BRASIL, 2016).

Ao se analisar os objetivos designados ao PDRM, percebe-se uma clara relação com aqueles previstos pelo Estatuto da Cidade para os Planos Diretores Municipais. O Guia traz ainda recomendações quanto a metodologia que deve ser utilizada para o desenvolvimento e implantação do PDRM, estratégias de divulgação e mobilização social, dentre outros. Entretanto, percebe-se que mesmo com a elaboração do Guia, as complicações relacionadas à atribuição de se legislar sobre o território rural permanecem inalteradas, aspecto que se reflete diretamente na adesão ao instrumento de planejamento.

Em Santa Catarina os registros apontam que apenas o município de Concórdia conta com o instrumento, aprovado em 2016 por meio da Lei Complementar nº 717. O plano apresenta-se como um promotor do desenvolvimento rural, instituindo uma série de políticas e projetos

que se propõem a ampliar a produtividade rural atrelada à permanência dos produtores nestes espaços, sem, no entanto, definir aspectos relacionados ao uso e ocupação do solo. Outros quatro municípios do estado consideraram a aplicação do instrumento, sendo que o estudo mais avançado ocorreu em Chapecó, onde em 2015 realizou-se uma leitura técnica para a elaboração do 'Plano de Desenvolvimento Rural', do qual não constam registros sobre sua promulgação (Chapecó, 2015). Já os municípios de Princesa, Campos Novos e Guaramirim, apesar de preverem a elaboração dos planos em outras legislações, não apresentam registros sobre a análise para o desenvolvimento, nem sua efetiva promulgação.

Os cinco municípios supracitados têm em comum uma atividade rural relevante, sobretudo relacionada à produção agrícola, assim como o caso de Anitápolis. Percebe-se também, que os planos tinham como intuito a valorização do aspecto da produção agrícola e agrária, distanciando-se das escalas microrregionais e de aspectos relacionados ao uso e ocupação do solo, aspecto reservado aos Planos Diretores Municipais.

No estado de Santa Catarina a Lei Ordinária n.º 17.492/2018, que dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana e outros aspectos relacionados às novas modalidades de parcelamento do solo, trouxe em seu escopo definição acerca da concessão ou autorização de implantação e operacionalização de infraestrutura, principalmente de energia elétrica, tanto para áreas urbanas quanto rurais. A definição estabelecida pela legislação colocou no centro da discussão catarinense o avanço da ocupação com finalidade urbana em área externa ao perímetro urbano. O Art. 17 passou a obrigar:

III - para o caso de loteamentos e condomínios urbanos e/ou **rurais**, verticais e/ou horizontais, a concessionária de serviço público **somente poderá liberar a energização** do empreendimento mediante a competente comprovação dos seguintes documentos:

a) Alvará de Parcelamento do Solo e/ou de Aprovação do Condomínio; e

b) registro no Ofício de Registro de Imóveis da comarca competente, com a cópia da matrícula imobiliária atualizada do empreendimento.

Adiciona ainda no Art. 48:

O uso e a ocupação de imóvel situado fora do perímetro urbano, com finalidade diversa da exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativista ou mineral, mesmo que não implique parcelamento do solo, requer licença urbanística expedida pelo Poder Público municipal, e, após a sua conclusão, o Alvará de Habite-se, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigidas, cabendo aos Municípios disciplinar as exigências de forma equivalente às aplicadas nos perímetros urbanos ou de forma diferenciada.

Passou-se então a obrigar que para a ligação de energia elétrica haja projeto arquitetônico aprovado com definição de destinação de uso e também, caso for, a tipificação do processo da modalidade de ocupação do solo.

No entanto, a modalidade de "condomínio rural" é inexistente na legislação federal e estadual. A descrição dada no Art. 17 é isolada, nesse sentido se mantém a compreensão dada pela Lei

nº 6.766/1979 em que o parcelamento do solo para fins urbanos só poderá ser realizado em áreas tipificadas como urbanas em que a função social da terra rural já não é mais exercida. Já para a definição de condomínios rurais caberá aos municípios tipificar e inovar na modalidade, observando as obrigações relativas ao uso do solo rural e ao módulo de parcelamento mínimo em áreas rurais, conforme o Decreto n.º 62.504/1968. É dentro desse contexto que a revisão de Planos Diretores de cidades em que o território é majoritariamente rural se torna essencial para minorar impactos advindos da distribuição onerosa de infraestrutura, avanço sobre áreas ambientais e sensíveis a desastres naturais, além das questões sociais inerentes ao processo de desenvolvimento territorial.

CONTEXTUALIZAÇÃO DE ANITÁPOLIS

Anitápolis caracteriza-se por possuir uma atividade rural relevante. Quanto a sua área territorial, o município possui 540,636 km², destes, 11,6% são áreas de silvicultura, 5,7% são áreas de pastagem, 0,9% correspondem às áreas destinadas à agricultura e apenas 0,041% correspondem à área urbanizada. A formação florestal ainda corresponde a maior parte do território do município (73,9%) (LABURB, 2024b).

O município de Anitápolis está localizado na área de expansão da RMF (Figura 1). A área urbana do município situa-se distante das principais vias de integração da região, sobretudo a BR-282. A integração entre a área central do município e a rodovia federal ocorre por meio da rodovia estadual SC-108 em uma distância de 36 quilômetros, constituindo-se como principal via de conexão do município.

Figura 1. Mapa de localização do município de Anitápolis

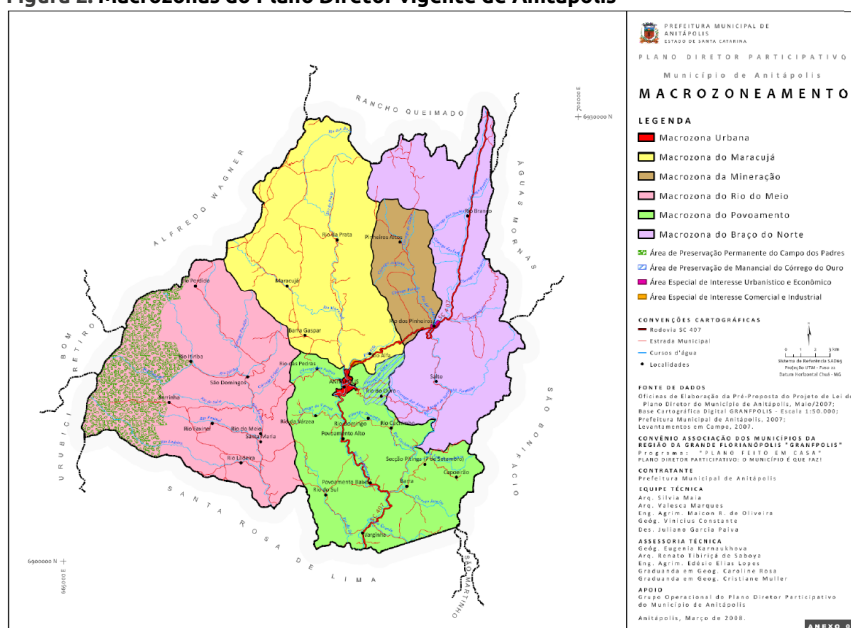


Fonte: LABURB, 2024b

Atualmente, o plano diretor em vigência, Lei Complementar nº 712/2008, define o território do município em 6 macrozonas, conforme Figura 2. Destas, o plano estabelece uma macrozona urbana e cinco macrozonas rurais, agrupadas por localidades, sendo: Maracujá, Mineração; Rio do Meio; Povoamento e; Braço do Norte. Os principais problemas nessa delimitação, segundo LABURB (2023), é que o agrupamento de localidades rurais tende a gerar uma divisão artificial no território e incoerências na definição das características. Dessa forma, para cada macrozona são definidos objetivos mais genéricos, como por exemplo, “criar instrumentos para o planejamento das propriedades”. Além disso, o plano de 2008 não conta com definição de parâmetros de uso e ocupação específicos para as macrozonas, há uma excepcionalidade apenas na Macrozona de Mineração que foi demarcada sob a premissa da instalação de uma mina de exploração de fosfato na região, algo que nunca ocorreu.

Há ainda a definição de quatro áreas especiais, no entanto apenas duas integram a área rural, sendo a Área de Preservação do Campo dos Padres; Área de Preservação de Manancial Córrego do Ouro (APM).

Figura 2. Macrozonas do Plano Diretor vigente de Anitápolis



Fonte: Anitápolis (2008)

A Área de Preservação do Campo dos Padres, localizada na porção oeste do município, delimita especificamente que será permitida a construção de, apenas, uma residência em cada propriedade, desde que de acordo com o plano de manejo do Parque Nacional do Campo dos Padres - parque este também nunca criado em nível federal ou estadual.

Ademais, não há no plano diretor vigente qualquer outra definição a respeito de outros parâmetros possíveis de incidência na área rural, muito provavelmente em consonância com a ausência de dinâmicas há época que fossem destacadas para além da produção agrícola e industrial. Essa situação é verificável no produto da Leitura Comunitária realizada no processo de elaboração do plano em que o tópico mais abordados nas atividades participativas foi o de "desenvolvimento territorial" vinculados em algumas dimensões específicas: desenvolvimento do turismo rural; diversificação de produção agrícola; preservação e correção dos solos; desenvolvimento da agroindústria; ações para desenvolvimento rural em geral e; agregação do valor e melhoria de escoamento e comercialização da produção agrícola (LABURB, 2024a).

O PLANO DIRETOR DE ANITÁPOLIS

Em agosto de 2023 iniciou-se um novo processo de revisão do plano diretor do município, denominado Plano Diretor Participativo de Anitápolis (PDPA). Sua conferência final ocorreu em julho de 2024, culminando na consolidação das propostas em agosto de 2024. O processo de revisão foi desenvolvido por meio de um convênio tripartite entre a Prefeitura Municipal de Anitápolis, a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU), e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio do Laboratório de Urbanismo do Departamento de Arquitetura e Urbanismo.

O processo de elaboração foi estruturado em cinco etapas: 1) Etapa Preliminar Preparatória; 2) Leitura da Cidade; 3) Diretrizes e Eixos Estratégicos; 4) Versão Preliminar; e 5) Consulta Pública e Consolidação. A equipe técnica da prefeitura de Anitápolis foi responsável pela coordenação e integração institucional, enquanto a equipe técnica da UFSC contribuiu com análises técnicas, mapeamento temático, coordenação das etapas participativas e sistematização dos resultados.

A divulgação, coleta de dados e mobilização social ocorreu ao longo de todo o processo, utilizando questionários, oficinas territoriais, audiências públicas e consulta pública. No total, foram realizadas três audiências públicas e três ciclos de oficinas comunitárias, todos alinhados às diferentes etapas de elaboração do plano. Esses encontros tiveram como objetivo principal aproximar a comunidade e colher suas contribuições para a formulação e consolidação das propostas.

Esses eventos comunitários abordaram o Plano Diretor em sua totalidade, incluindo diretrizes e estratégias específicas para a área rural do território. O quadro 1 destaca os temas relacionados à área rural discutidos em cada um desses momentos.

Quadro 1. Evento de participação social com o respectivo tema relacionado à área rural discutido no evento.

Evento de participação social	Temas relacionados à área rural
Audiência Pública 01: Lançamento do PDP	Abordou o processo de elaboração do plano diretor, sem se concentrar especificamente em estratégias voltadas para a área rural.
Primeira rodada de oficinas territoriais	Abordou aspectos gerais do município, como preservação ambiental, irregularidades fundiárias, deslocamentos, alagamentos, deslizamentos, infraestrutura pública, preservação do patrimônio histórico e pontos positivos e negativos, sem um foco específico na área rural.
Audiência Pública 02: Diagnóstico	Apresentou a Leitura da Cidade, composta pela Leitura Técnica e Leitura Comunitária, e caracterizou a área rural, considerando aspectos geoambientais, socioeconômicos, de uso do solo, além de infraestrutura e equipamentos comunitários.
Segunda rodada de oficinas territoriais	Apresentou as diretrizes e eixos estratégicos, incluindo a proposta de macrozoneamento para a área rural, além de estratégias para preservação do patrimônio paisagístico e cultural. Também abordou possibilidades de uso e ocupação rural, especificando usos permitidos e/ou incentivados e sugerindo parâmetros alternativos para condomínios rurais.
Terceira rodada de oficinas territoriais	Apresentou a versão preliminar do plano diretor, detalhando as propostas de macrozoneamento para a área rural, os parâmetros de zoneamento específicos e os parâmetros adotados para condomínios rurais.
Consulta Pública	Iniciou o processo de recebimento de contribuições para o plano diretor em sua totalidade, incluindo aspectos relacionados à área rural.
Audiência Pública 03: Conferência Final	Discutiu os pareceres e deliberações do Núcleo Gestor para o município em sua totalidade, abrangendo também a área rural.

Fonte: elaboração própria com base em LABURB (2024e)

Paralelamente às discussões nos eventos comunitários, foram realizadas reuniões ao longo do processo de revisão com o Núcleo Gestor, uma instância decisória que assegurava representatividade para monitorar as atividades, promover a participação social e validar as etapas e produtos desenvolvidos. Após a consolidação das propostas finais, validadas por essa instância, elas foram encaminhadas ao executivo para posterior envio ao legislativo. No entanto, até o momento, não há registros de que este encaminhamento tenha sido realizado.

PROPOSTAS PARA A ÁREA RURAL

Conforme mencionado anteriormente, várias etapas do processo abordaram as questões rurais ao longo da elaboração do plano diretor. Nesta seção, serão aprofundadas as estratégias adotadas para regulamentar as propostas na área rural do município, com o objetivo de compreender mais detalhadamente as possibilidades de parâmetros aplicáveis. A análise foi baseada nas regulamentações presentes na versão preliminar do plano, elaborada pela equipe técnica a partir de subsídios reunidos ao longo do processo. As reflexões sobre o

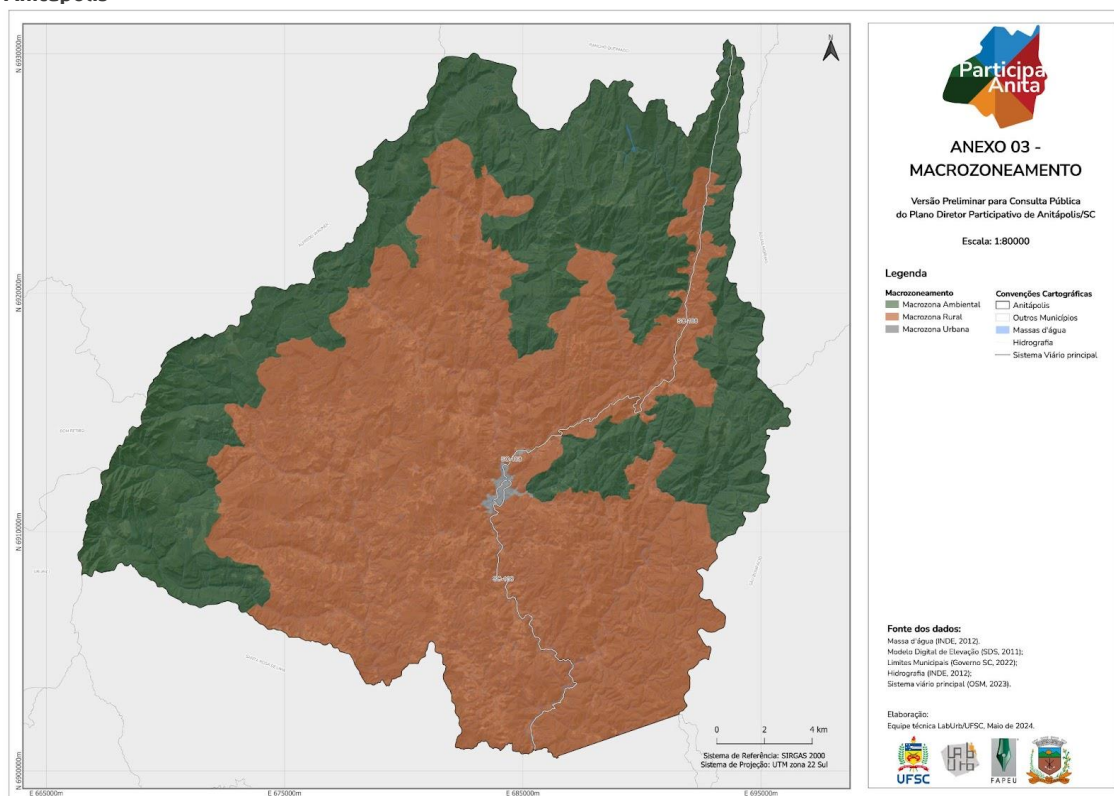
que foi definido na versão consolidada serão discutidas na próxima seção, considerando que esta esteve mais sujeita a tensões e conflitos decorrentes da atuação de agentes e interesses específicos nas áreas rurais do município.

DEFINIÇÃO DA ÁREA RURAL

Primeiramente, é fundamental entender como foram definidas as áreas rurais do município. Anitápolis possui um núcleo de ocupação principal e é permeado por condicionantes ambientais que resultam em diversas áreas de risco e suscetibilidade, tanto a deslizamentos quanto a inundações. Além disso, como já citado, o município apresenta características predominantemente rurais, com significativa presença de atividades agrícolas.

Com base nessas características, a equipe responsável pela elaboração do plano adotou a estratégia de dividir o território em macrozonas, para direcionar objetivos, estratégias e ações voltadas à política de planejamento e gestão territorial (LABURB, 2024c). Devido às já citadas similaridades entre as macrozonas adotadas no plano diretor vigente do município, a equipe técnica optou por uma simplificação, onde foram definidas três macrozonas: a Macrozona Urbana, a Macrozona Rural e a Macrozona Ambiental. A Macrozona Urbana delimita a área urbana do município, enquanto as Macrozonas Rural e Ambiental abrangem a porção do território caracterizada como área rural. A Figura 3 ilustra a delimitação dessas macrozonas.

Figura 3. Delimitação das macrozonas propostas na versão preliminar do plano diretor participativo de Anitápolis



Fonte: LABURB, 2024c

A Macrozona Rural abrange áreas do território municipal com maior concentração de atividades agrícolas, além de características hidrológicas, geológicas e geotécnicas que exigem proteção e conservação. A Macrozona Ambiental, por sua vez, foca na preservação das características naturais, incluindo áreas prioritárias como o Campo dos Padres, o Corredor Ecológico e o Manancial do Rio d'Ouro, com base em critérios como cobertura florestal, relevo acidentado e priorização de regiões elevadas e ecologicamente sensíveis.

Embora a delimitação das macrozonas seja útil para direcionar estratégias de uso e ocupação do território, ela não estabelece regulamentações específicas diretamente vinculadas a esses objetivos, funcionando mais como uma orientação geral e caracterização destas áreas.

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO NA ÁREA RURAL

A partir das macrozonas, foi proposta uma camada de regulamentação do zoneamento, acompanhada de diretrizes urbanísticas que estabelecem parâmetros de uso e ocupação do solo. Esses parâmetros incluem afastamentos mínimos, taxa de ocupação e permeabilidade, número de pavimentos, coeficientes de aproveitamento, além de áreas mínima e máxima dos lotes, entre outros aspectos (LABURB, 2024c).

Na área rural, foram criadas duas zonas – Zona Rural (ZR) e Zona Ambiental (ZA) – diretamente vinculadas às Macrozonas Rural e Ambiental. Vale destacar que, para ambas as zonas, não foram definidos parâmetros de tamanho mínimo de lote, uma vez que as glebas

em áreas rurais seguem o módulo rural. O módulo rural é a unidade mínima de parcelamento da área rural, conforme o Estatuto da Terra e o Decreto n.º 62.504/1968, regulamentado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) por meio da Instrução Especial n.º 5 de 2022, que no caso de Anitápolis corresponde a 2 ha.

As duas zonas apresentam algumas diferenças nos seus parâmetros, como detalhado no Quadro 2.

Quadro 2. Parâmetros de ocupação do solo para a Zona Rural (ZR) e Zona Ambiental (ZA)

SIGLAS	PARÂMETROS URBANÍSTICOS DE OCUPAÇÃO									
	AFASTAMENTOS MÍNIMOS (m)		TO-Máx EMBASAMENTO (%)	TO-Máx TORRE (%)	N.º. DE PAVIMENTOS	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO				TP-Mín (%)
	Frontal	Lateral e Fundos				CA-Bás	CA-TDC	CA-OODC	CA-Máx [a]	
ZR	-	-	10	10	2	0,2	-	-	0,2	-
ZA	-	-	5	5	2	0,1	-	-	0,1	-

Fonte: elaboração própria com base em LABURB, 2024c

Apesar de serem parâmetros modestos, dado que a gleba mínima está vinculada ao módulo rural (2 hectares), os parâmetros permitem áreas significativas de ocupação. Por exemplo, em uma zona rural, é possível construir edificações com projeções de até 2.000 m², enquanto na zona ambiental o limite é de 1.000 m². Considerando o potencial máximo de área construída, é possível alcançar até 4.000 m² em edificações de dois pavimentos na ZR e 2.000 m² na ZA.

Vale notar que, para essas zonas, não foram definidos parâmetros de taxa de permeabilidade e afastamentos mínimos. Como a taxa de ocupação é bastante restritiva e as condições rurais geralmente garantem maior permeabilidade do solo, a ausência de uma taxa de permeabilidade específica não representa um problema significativo. No entanto, a questão dos afastamentos merece atenção. A previsão de afastamentos frontais poderia evitar construções na divisa frontal das glebas, facilitando possíveis alargamentos viários no futuro. A inclusão de afastamentos laterais também seria relevante, pois mesmo em grandes glebas, a proximidade entre edificações vizinhas pode causar incômodos caso estejam concentradas nas divisas adjacentes.

CONDOMÍNIOS RURAIS

Por fim, outro nível de regulamentação aplicado às áreas rurais do município refere-se aos condomínios rurais. Essa regulamentação surgiu em resposta a demandas de agentes e interesses específicos voltados para as áreas rurais (LABURB, 2024c).

O condomínio rural foi definido como sendo o empreendimento rural que adota padrões de fracionamento internos, regulamentando espaços de uso comum, vinculado ao fomento do turismo e valorização do patrimônio cultural, bem como a promoção de atividades produtivas

agropecuárias, conforme estabelece a Lei Federal nº 4.504/194 de cumprimento da função social, incluindo o baixo impacto ambiental, e veta a promoção de atividades relacionadas à silvicultura e extração vegetal.

Na versão preliminar do anteprojeto de lei do PDPA foram estabelecidos diversos critérios para a implantação dos condomínios rurais, determinando que a área total do empreendimento deve estar localizada na Macrozona Rural e a uma distância máxima de 1.000 metros da porção pavimentada da SC-108 e/ou do perímetro urbano (LABURB, 2024c). Além disso, foi estabelecido que o condomínio deveria possuir acesso a uma via pública, que promova, obrigatoriamente, a conexão viária com a porção pavimentada da SC-108 e/ou com o perímetro urbano. Esses critérios foram definidos de modo a mitigar possíveis impactos negativos associados a esse tipo de empreendimento, como a necessidade de investimentos públicos em infraestrutura distante do núcleo central de ocupação.

Além desses critérios de localização, ficou estabelecido que os condomínios rurais deveriam atender a uma série de requisitos específicos: possuir uma área máxima de 12 hectares, com no máximo 8 unidades de fração ideal para cada 2 hectares, e destinar ao menos 10% da área total do condomínio para atividades agropecuárias, de modo a preservar o uso rural e evitar sua descaracterização. Além do respeito às porcentagens definidas em reserva legal conforme determinação do Código Florestal e também as faixas de APP.

Os parâmetros de ocupação do solo também foram flexibilizados em comparação às zonas descritas anteriormente. Por exemplo, o Coeficiente de Aproveitamento Máximo foi ampliado, permitindo um índice de até 0,3 para uso exclusivamente residencial em cada unidade de fração ideal. Quando houvesse uso não residencial complementar ao uso residencial, este coeficiente poderia chegar a 0,4 em cada unidade de fração ideal. Diferente do previsto anteriormente, para esses casos também são estabelecidos afastamentos mínimos frontais, laterais e de fundos, com pelo menos 5 metros.

Embora o impacto da introdução desse tipo de empreendimento ainda precise ser melhor avaliado, ficou evidente que sua regulamentação atendeu a uma demanda de interesses específicos sobre o território. Considera-se que a regulamentação foi a melhor estratégia para mediar esses interesses e conflitos, evitando que futuras propostas fossem apresentadas sem critérios técnicos, o que poderia gerar impactos ainda mais significativos para o município relativos principalmente ao dispêndio em infraestrutura e voltado às questões ambientais.

DELIBERAÇÃO PÓS VERSÃO PRELIMINAR

Com a elaboração da versão preliminar do PDPA pela equipe técnica, foi iniciado o processo de consulta pública, com o objetivo de colher manifestações da sociedade sobre as propostas elaboradas. Todas as contribuições recebidas foram organizadas para a Audiência Pública de Conferência Final, juntamente com os pareceres elaborados pela equipe técnica. No evento

de Conferência Final, os membros do Núcleo Gestor (NG) exerceram seu papel de deliberação sobre as propostas, cumprindo sua função como instância decisória no processo.

O Quadro 3 sintetiza os temas relacionados à área rural, indicando o número de vezes que essas demandas tiveram incidência na consulta pública, o teor do parecer da equipe técnica da UFSC e o encaminhamento dado na Audiência de Conferência Final por meio da deliberação do Núcleo Gestor (LABURB, 2024d). Os temas estão organizados na mesma ordem em que foram discutidos no evento.

Quadro 3. Síntese das contribuições da Consulta Pública e encaminhamentos

Tema	Incidência CP	Parecer da equipe técnica	Encaminhamento da Conferência Final - Deliberação do NG
Criar faixas de domínio nas vias rurais	1	Aceito	Parecer acatado
Aumentar em 5% a taxa de ocupação na área rural para construção de garagens, galpões, área de lazer	2	Aceito	Parecer acatado
Tolerar um conjunto de usos do solo na área rural	7	Aceito	Parecer acatado
Tornar adequado ou tolerado o uso industrial de grande porte passível de ser compatibilizados na proximidade do uso residencial e sem risco ambiental	1	Recusado	Parecer acatado
Tornar adequado ou tolerado o uso industrial incompatível com o uso residencial e/ou com risco ambiental	1	Recusado	Parecer acatado
Aumentar o número máximo de edificações na Macrozona Rural e Ambiental	3	Recusado	Parecer rejeitado
Excluir a Macrozona Ambiental	4	Recusado	Parecer acatado parcialmente
Diminuir a Macrozona Ambiental	2	Recusado	Parecer acatado
Desconsiderar como Macrozona Ambiental a área do Parque Nacional do Campo dos Padres	1	Recusado	Parecer acatado
Retirar a Zona Ambiental ou deixá-la apenas na área do manancial	1	Recusado	Parecer rejeitado
Alterar os critérios para implantação dos condomínios rurais	4	Parcial	Parecer rejeitado

Fonte: elaboração própria com base em LABURB, 2024d

Como apontado no Quadro 3, todos os pareceres aceitos pela equipe técnica também foram acatados pelo Núcleo Gestor durante a Audiência Pública de Conferência Final. As contribuições deste grupo visaram aprimorar o plano, ajustando-se às necessidades da comunidade sem modificar estruturalmente as propostas elaboradas pela equipe técnica.

Os membros do núcleo gestor também acataram o parecer da equipe técnica no que diz respeito à recusa da permissibilidade de usos industriais de grande porte que trazem, ou não, impacto ambiental para a Zona Rural. Diferente do caso anterior, esses usos seriam incompatíveis com o uso residencial e apresentariam riscos ambientais, sendo inadequados para a ZR. Esta zona permite a ocupação residencial e tem como objetivos fomentar o turismo, fortalecer as atividades rurais e promover o uso sustentável. A introdução de indústrias desse porte poderia comprometer esses objetivos, afetando negativamente a qualidade de vida dos moradores e a integridade ambiental da região.

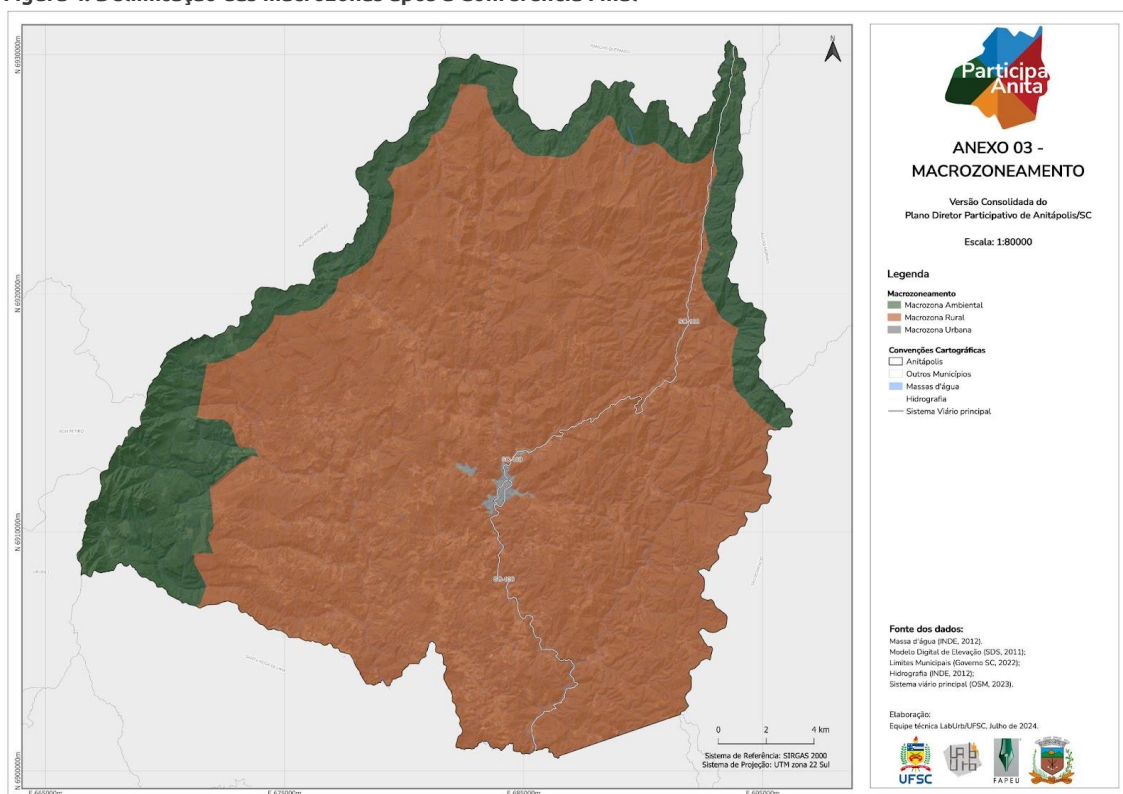
A primeira discordância com o parecer da equipe técnica foi em relação à restrição do número máximo de edificações na Macrozona Rural e Ambiental. A versão preliminar do plano já previa um limite de três edificações por lote, e o parecer técnico justificava que, com o desmembramento ou desdobro do lote, seria possível construir mais edificações. Também foi apontado que, no contexto rural, um desequilíbrio na relação entre edificação e módulo rural poderia resultar em empreendimentos com características de condomínio rural, sem a regulamentação mínima necessária. Além disso, o parecer considerava que permitir um número maior de edificações por lote na área rural poderia demandar mais dos serviços públicos, impondo à administração municipal a necessidade de qualificar ou implementar novas infraestruturas, muitas vezes em desacordo com as prioridades de gestão e a disponibilidade de recursos orçamentários, haja vista as limitações financeiras do município. Apesar desses argumentos, os membros do núcleo gestor optaram por rejeitar a proposta e aprovaram uma versão alternativa, deliberando que, nas zonas rurais, será permitido um máximo de três unidades habitacionais por hectare, limitadas a dez unidades por matrícula, sem a obrigatoriedade de constituição de condomínio.

O segundo ponto em que o núcleo gestor optou por uma aceitação parcial foi a exclusão da Macrozona Ambiental. O parecer da equipe técnica havia recomendado a recusa desta proposta e destacou que a versão preliminar do Plano Diretor, conforme redigida, não impede o uso da Macrozona Ambiental para fins turísticos, o que era um ponto de contestação na contribuição recebida. Além disso, reforçou que a principal função da Macrozona Ambiental é promover a conservação das características naturais, incentivando o manejo sustentável e o uso para fins culturais e de ecoturismo. Apesar desses argumentos, uma proposta alternativa foi construída, na qual ficou definido que a Macrozona Ambiental seria mantida apenas no Corredor Ecológico e no Campo dos Padres, em conformidade com a delimitação presente no Plano Diretor vigente, reduzindo, assim, a área inicialmente demarcada.

As duas propostas seguintes foram acatadas pelos membros do núcleo gestor, principalmente em decorrência das discussões realizadas sobre os pareceres apresentados

pela equipe técnica anteriormente. Em consonância com a decisão anterior, os membros do núcleo gestor também votaram contra o parecer da equipe técnica, que recomendava a manutenção da Zona Ambiental sobreposta à Macrozona Ambiental. Dessa forma, o grupo optou por reduzir a extensão da Zona Ambiental, alinhando-se à decisão tomada anteriormente para a Macrozona Ambiental. Ao avaliar os impactos dessa mudança, observa-se que a alteração na Zona Ambiental teve um efeito ainda maior do que a realizada na Macrozona Ambiental, uma vez que essa camada buscava regulamentar parâmetros de uso e ocupação do solo, influenciando diretamente as possibilidades de desenvolvimento na área. A Figura ilustra como ficou a delimitação das Macrozonas pós-conferência final.

Figura 4. Delimitação das macrozonas após a Conferência Final



Fonte: LABURB, 2024f

Por fim, o último parecer técnico rejeitado pelos membros do núcleo gestor foi referente à solicitação de flexibilização dos critérios para a implantação de condomínios rurais. O parecer técnico destacou que a adequação de uma área para a implantação de condomínios rurais deveria ser baseada em cinco pontos principais: 1) condições geomorfológicas do território; 2) disponibilidade de infraestrutura ao longo do território; 3) capacidade institucional para fiscalização de obras e empreendimentos; 4) disponibilidade de glebas ou áreas propícias para empreendimentos do porte de condomínios rurais; 5) possíveis benefícios para o desenvolvimento do município. A equipe técnica sugeriu um acolhimento parcial da proposta, incluindo a possibilidade de remover o limite de área máxima para os condomínios rurais além da permissão de implantação parcial de condomínios em áreas da Macrozona Ambiental desde que estes espaços fossem destinados à constituição de reserva legal e/ou criação de

áreas comuns. Além disso, a equipe técnica sugeriu a ampliação da área de instalação dos condomínios rurais de 1.000 para 2.000 metros de distância do perímetro urbano ou da porção pavimentada da SC-108. No entanto, esse parecer foi rejeitado, permitindo a implantação de condomínios rurais em todo o território, com exceção da Macrozona Ambiental, e sem limite de área.

Algumas demandas que surgiram no período de consulta pública já haviam aparecido em eventos participativos do plano diretor, como questionamentos a respeito da demarcação da Macrozona Ambiental ou possibilidade de ampliação de condomínios rurais em toda a extensão da Macrozona Rural. No entanto, os comentários foram colocados sem embasamento técnico, dessa forma não sendo incorporadas na versão preliminar do plano. Além disso, importante reforçar que todas as questões tiveram como foco principal permitir uma maior ocupação e exploração das áreas rurais por determinados agentes e interesses específicos, sem levar em conta as questões ambientais e os possíveis impactos ocasionados para o município como um todo.

Nesse sentido, importante ressaltar que os argumentos técnicos calcados em análises especialmente ambientais relativas às áreas de risco, e de preservação de áreas ricas em relação a fauna e flora, além do compromisso com a uma divisão equânime de ônus e bônus dos processos de desenvolvimento do território foram rejeitados pelos representantes da instância deliberativa. Caberá ao processo que irá tramitar na instância legislativa da Câmara de Vereadores verificar quais serão encaminhamentos para versão consolidada do novo Plano Diretor de Anitápolis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos recentes de revisão de planos diretores municipais, sobretudo em municípios de pequeno porte situados em regiões metropolitanas, possibilitam importantes reflexões acerca dos limites e possibilidades de atuação nas áreas rurais pelo planejamento territorial institucionalizado local. Possibilitam igualmente um aprofundamento no entendimento acerca das transformações socioterritoriais ocorridas nos espaços rurais destes municípios nas últimas décadas. Evidenciam ainda as lacunas de processos participativos em contextos de baixa adesão participativa da população e fragilidades institucionais no planejamento e gestão territorial local, com exíguos instrumentos normativos, ausência de equipe técnica entre os servidores municipais, escassa capacidade operacional e restrita vontade política em promover a participação da sociedade civil em sua diversidade.

Para além das transformações socioeconômicas dos circuitos vinculados à produção agrícola, o caso de Anitápolis indica a intensificação de transformações nas áreas rurais relacionadas a usos não agrícolas. As mutações incorporadas ao seu espaço rural parecem revelar a incidência de novas dinâmicas de produção do espaço a partir de usos orientados pelo consumo para grupos sociais seletivos, a partir da produção de tipos particulares de paisagens e experiências rurais.

No plano local, tais dinâmicas estão em grande medida lastreadas na coalizão de interesses e atores diversos: proprietários fundiários; agentes imobiliários; empreendedores turísticos; turistas; agentes políticos; comerciantes; prestadores de serviços; entre outros. Não raro as discussões acerca dos instrumentos e parâmetros de regulação do uso e ocupação das áreas rurais de Anitápolis foram confrontadas por agentes locais reivindicando a possibilidade de implantação de empreendimentos imobiliários-turísticos, justificados pela difusão e popularização de plataformas digitais como o Airbnb ou Booking, tendo como fundamento a possibilidade de exploração dos atributos naturais e paisagísticos presentes em um território situado a poucos quilômetros do núcleo central da RMF e uma possível reversão econômica ao município, ainda que exíguos os mecanismos tributários.

Estas novas paisagens construídas guardam uma relação intrínseca e indissociável com o urbano em uma lógica de imposição ao lugar de dinâmicas verticalizadas integradas à escala global, de valorização de empreendimentos imobiliários voltados ao turismo ocasional ou à segunda residência de alto padrão, em grande medida impulsionados pela disseminação de plataformas digitais.

No caso de Anitápolis, cabem estudos mais aprofundados para entender, por exemplo, se estas novas tipologias imobiliárias são resultantes de uma diversificação das atividades exercidas pelas famílias rurais, ou seriam empreendimentos e/ou segundas residências de empreendedores de áreas urbanas, enquanto estratégias de diversificação de seus rendimentos.

Tal condição impõe mudanças igualmente relevantes nos processos recentes de revisão de planos diretores participativos. Se o histórico de atuação deste instrumento é historicamente limitado frente às dinâmicas e complexidades dos espaços rurais brasileiros, tais insuficiências ficam acentuadas neste novo ciclo. Em Anitápolis, ao longo das discussões realizadas no processo de revisão do Plano Diretor Participativo, ao se debater publicamente sobre as diretrizes de planejamento territorial para as áreas rurais, as preocupações expostas pelos agentes e entidades ali presentes não davam conta de aspectos relacionados à produção agrícola, como por exemplo, a valorização dos produtores e da atividade rural, a identificação e proteção das terras agricultáveis, ou à utilização adequada dos recursos naturais renováveis e não renováveis. Mesmo em um município que perdeu cerca de 20% de sua população nos últimos 40 anos (IBGE, 2022), a maior parte das discussões sobre o plano diretor mobilizou atores a partir de dois temas principais: a regulamentação de condomínios rurais e o estabelecimento de empreendimentos turísticos em áreas rurais.

No contexto de Anitápolis, face a um histórico frágil de tradição associativa e uma baixa vontade política de mobilização comunitária, foi este conjunto de atores e interesses que se viram representados nos espaços de discussão e deliberação, bem como nas instâncias de acompanhamento e controle do processo de revisão do plano diretor participativo. Foram estes agentes que, sem muitas dificuldades, fizeram refletir seus interesses nos conteúdos

dos instrumentos de planejamento territorial, face à uma condição já bastante frágil de atuação nas áreas rurais.

Do ponto de vista do planejamento e gestão territorial, esta condição impõe desafios múltiplos, pois na medida em que os instrumentos de planejamento do espaço rural disponíveis são frágeis e a legitimidade de atuação é questionada frente aos agentes políticos e econômicos - agora pressionados por uma nova coalizão de atores e interesses - o planejamento institucionalizado depara-se com dinâmicas territoriais que ensejam a dispersão e ocupação fragmentada do território. Se por um lado tais dinâmicas alimentam circuitos verticais de acumulação de capital a partir da supervalorização do consumo, no plano horizontal - e local - parecem ensejar dinâmicas de expropriação do trabalho e da terra, ao mesmo tempo em que trazem demandas concretas para a sua efetivação, representada nas tensões pela implantação de infraestrutura, de acessibilidade, da rede de telefonia, do saneamento básico, da água tratada, de equipamentos de saúde e educação.

REFERÊNCIAS

ANITÁPOLIS. **Lei Complementar Nº 712/2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo Do Município De Anitápolis. Anitápolis, dez. 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/a/anitapolis/lei-complementar/2008/72/712/lei-complementar-n-712-2008-dispoe-sobre-o-plano-diretor-participativo-do>. Acesso em: 30 out. 2024.

BALSAN, Rosane. **Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira**. Revista Campo-Território, v. 1, n. 2 Ago., p. 123-151, 2006.

BANCO CENTRAL. Crédito Rural - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Resolução Nº 2191**. Brasília, 24 ago. 1995.

BRASIL. **Lei Nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Estatuto da Terra. Brasília, 30 nov. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 62.504, de 8 de abril de 1968**. Regulamenta o artigo 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. 8 abr. 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d62504.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, 19 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a Política Agrícola. Lei 8.171, de 17 de Janeiro de 1991. Brasília, 17 jan. 1991. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=368729. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Lei Federal Nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 25 mai. 2012. Brasília Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 12 jan. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Guia de elaboração e gestão do plano diretor municipal rural / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.** Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. – Brasília : MAPA, 2016.

CHAPECÓ. Plano de Desenvolvimento Rural de Chapecó, 2015. Disponível em: <https://web.chapeco.sc.gov.br/documentos/Secretarias/Desenvolvimento%20Rural%20e%20Meio%20Ambiente/Sedema/Plano%20de%20Desenvolvimento%20Rural.pdf> . Acesso em 20 de out. 2024.

CONCÓRDIA. **Lei Complementar nº 717, de 5 de janeiro de 2016.** Institui a revisão do Plano Diretor Municipal Rural de Concórdia. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/concordia/lei-complementar/2016/72/717/lei-complementar-n-717-2016-institui-a-revisao-do-plano-diretor-municipal-rural-de-concordia>. Acesso em 20 out. 2024.

DEPONTI, Cidonea Machado; FREITAS, Tanise Dias; FAVARETO, Arilson (org.). **Três décadas de planejamento em áreas rurais:** balanços e perspectivas. São Carlos: Pedro & João

Editores, 2021. p. 31-55. Disponível em: https://pedroejoaoeditores.com.br/wp-content/uploads/2022/01/Ebook_Cidonea-1-1.pdf. Acesso em: 20 out. 2024

ELESBÃO, Ivo. **O espaço rural brasileiro em transformação**. Finisterra, v. 42, n. 84, 2007.

FAVARETO, Arilson; EMPINOTTI, Vanessa Lucena. **Notas sobre os desafios do planejamento rural frente às transformações do início do século XXI**. In: DEPONTI, Cidonea Machado; FREITAS, Tanise Dias; FAVARETO, Arilson (org.). Três décadas de planejamento em áreas rurais: balanços e perspectivas. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 31-55. Disponível em: https://pedroejoaoeditores.com.br/wp-content/uploads/2022/01/Ebook_Cidonea-1-1.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

IBGE. **Censo Demográfico 2022: Anitápolis**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/anitapolis/panorama>>. Acesso em: 05 out. 2024.

LABURB. **Apresentação Audiência Pública de Lançamento, 2023**. Disponível em: https://participaanita.sites.ufsc.br/wp-content/uploads/2023/10/1a-Audiencia-Publica-Anitapolis-20_09_2023.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

LABURB. **Produto 01 - Leitura Comunitária**. Revisão do Plano Diretor Participativo de Anitápolis. Florianópolis, 2024a. Disponível em: < <https://participaanita.sites.ufsc.br/wp-content/uploads/2024/02/Produto-01-Leitura-Comunitaria-1.pdf> >. Acesso em: 05 out. 2024.

LABURB. **Produto 02 - Leitura Técnica**. Revisão do Plano Diretor Participativo de Anitápolis. Florianópolis, 2024b. Disponível em: <<https://participaanita.sites.ufsc.br/biblioteca/#produto02>>. Acesso em: 05 out. 2024.

LABURB. **Produto 05 - Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Anitápolis (versão preliminar)**. Florianópolis, 2024c. Disponível em: < <https://participaanita.sites.ufsc.br/wp-content/uploads/2024/05/Versao-Preliminar-Plano-Diretor-Participativo-de-Anitapolis-1.pdf> >. Acesso em: 05 out. 2024.

LABURB. **Produto 06 - Relatório da Audiência de Conferência Final**. Florianópolis, 2024d. Disponível em: < <https://participaanita.sites.ufsc.br/wp-content/uploads/2024/07/Produto-06-Relatorio-da-Audiencia-de-Conferencia-Final.pdf> >. Acesso em: 05 out. 2024.

LABURB. **Produto 07 – Relatório das Atividades Participativas e Divulgação**. Florianópolis, 2024e. Disponível em: < <https://participaanita.sites.ufsc.br/wp-content/uploads/2024/07/PRODUTO-07-Relatorio-das-Atividades-Participativas-e-Divulgacao.pdf> >. Acesso em: 05 out. 2024.

LABURB. **Produto 08 - Versão Consolidada do Plano Diretor Participativo de Anitápolis.** Florianópolis, 2024f. Disponível em: < <https://participaanita.sites.ufsc.br/wp-content/uploads/2024/08/VERSA%CC%83O-CONSOLIDADA.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2024.

LAGE, Selenia Duarte Lage e; BERNARDINI, Sidney Piochi. **Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional: Relevância do Plano Diretor e adequação do Estatuto da Cidade aos municípios de até vinte mil habitantes.** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 16, p. e20230314, 2024.

LEFEBVRE, Henri. Quand la ville se perd dans une métamorphose planétaire. **Le Monde Diplomatique.** Paris, p. 16-17. maio 1989. Disponível em: <https://www.monde-diplomatique.fr/1989/05/LEFEBVRE/41710#:~:text=On%20eut%20l'impression,et%20d'une%20civilisation%20autre>. Acesso em: 20 out. 2024.

LENCIONI, Sandra. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales,** Barcelona, v. 14, n. 331, ago. 2010. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-69.htm>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MAYER, Jorge Miguel. **Raízes e crises no mundo caipira:** o caso de nova friburgo. 2003. 564 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003. Disponível em: https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2003_MAYER_Jorge_Miguel-S.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

SANTA CATARINA. **Lei Ordinária Nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Santa Catarina, 22 de jan. de 2018. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-17492-2018-santa-catarina-dispoe-sobre-a-responsabilidade-territorial-urbana-o-parcelamento-do-solo-e-as-novas-modalidades-urbanisticas-para-fins-urbanos-e-rurais-no-estado-de-santa-catarina-e-adota-outras-providencias>. Acesso em: 20 out. 2024.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro.** 2. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

SIMONI, Joana Cruz de; RUA, João. LUGARES RURAIS E ESPACIALIZAÇÃO DO CAPITAL: o airbnb como evidência das urbanidades no rural em um espaço em globalização. **Geographia,** [S.L.], v. 23, n. 51, p. 1-19, 5 ago. 2021. Pro Reitoria de Pesquisa, Pos Graduacao e Inovacao - UFF. <http://dx.doi.org/10.22409/geographia2021.v23i51.a49881>.

SOUZA, Luciano Ricardio De Santana. **A modernização conservadora da agricultura brasileira, agricultura familiar, agroecologia e pluriatividade: diferentes óticas de**

entendimento e de construção do espaço rural brasileiro. Cuad. Desarro. Rural, Bogotá , v. 8, n. 67, p. 231-249, July 2011 . Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-14502011000200010&lng=en&nrm=iso>. access on 11 Nov. 2024.

TEIXEIRA, Jodenir Calixto. **Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais.** Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Três Lagoas, p. 21-42, 2005.

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

¹ Balsan (2006); Elesbão (2007); Souza (2011); Deponti et al (2021) e Teixeira (2005).