

**Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro Tecnológico**

Programa de Pós-Graduação em  
Arquitetura e Urbanismo

**PLANEJAMENTO TERRITORIAL RURAL: ANÁLISE DO PROCESSO  
DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES EM MUNICÍPIOS  
RURIS, O CASO DE PAPANDUVA – SANTA CATARINA**

Dissertação de Mestrado

**Christian Krambeck**

Florianópolis  
2007

**Christian Krambeck**

**PLANEJAMENTO TERRITORIAL RURAL: ANÁLISE DO PROCESSO  
DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES EM MUNICÍPIOS  
RURAIS, O CASO DE PAPANDUVA – SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

**Orientador:** Prof. Carlos Loch, Dr.

Florianópolis  
2007

Christian Krambeck

**PLANEJAMENTO TERRITORIAL RURAL: ANÁLISE DO PROCESSO DE  
ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES EM MUNICÍPIOS RURAIS, O CASO DE  
PAPANDUVA – SANTA CATARINA.**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração Projeto e Tecnologia do Ambiente Construído, linha de pesquisa Desenho Urbano e Paisagem e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis 20 de dezembro de 2007.

---

Profª. Carolina Palermo

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Banca Examinadora:

---

Prof. Carlos Loch,  
Engenheiro Agrimensor, Dr.  
Orientador

---

Prof. Elson Manoel Pereira, Engenheiro Civil, Dr.

---

Prof. Ayrton Portilho Bueno, Arquiteto e Urbanista, Dr.

---

Prof. Jânio Vicente Rech, Arquiteto e Urbanista, Dr.

## **Agradecimentos**

À minha família, minha esposa, sua família e especialmente à minha filha. O amor e compreensão das duas mulheres da minha vida foram fundamentais neste caminho.

Agradeço ao meu orientador Prof. Carlos Loch pela experiência, tranquilidade e capacidade de indicar caminhos de forma singela.

Agradeço o Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFSC, pela oportunidade de realizar este mestrado.

Agradeço a todos os professores do curso pelo embasamento e repertório.

Agradeço a todos os colegas pelo companheirismo.

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram com o processo que culminou com esta dissertação.

## RESUMO

KRAMBECK, Christian. Planejamento Territorial Rural: **Análise do Processo de Elaboração de Planos Diretores em Municípios Rurais, O Caso de Papanduva – Santa Catarina. Florianópolis.** 180p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação, UFSC, 2007.

Este trabalho teve como objetivo principal a análise do processo de elaboração do primeiro Plano Diretor de Papanduva, pequeno município predominantemente agrícola localizado no planalto norte catarinense, no período compreendido entre fevereiro e outubro de 2006. A emergência das discussões sobre a importância do mundo rural e suas relações com o urbano, a falta de referencial teórico e prático sobre o planejamento territorial rural e os poucos exemplos de experiências de elaboração de Planos Diretores em municípios rurais, motivaram estas reflexões. Durante a revisão teórica ficou claro que o conceito de ruralidade ainda está em construção, ainda há muito pré-conceito e desconhecimento em relação a este mundo e seus potenciais. O Brasil urbano precisa se voltar para o campo, tratando-o de igual para igual, direcionando seu desenvolvimento para o interior. Ao longo do trabalho são apresentados: a realidade do município de Papanduva, a metodologia utilizada no Plano Diretor, uma análise dos resultados para verificar se a metodologia esteve adequada à realidade agrícola do município e finalmente as conclusões, entre elas, a de que não existe uma única metodologia de planejamento territorial aplicável aos municípios rurais. O que pode haver é uma concepção a partir da realidade rural, que é muito diversa e heterogênea, fazendo um contraponto à concepção excessivamente urbano do Estatuto da Cidade.

**Palavras-chave:** planejamento territorial, plano diretor, planejamento rural.

## ABSTRACT

This work had as main objective the analysis of the process of elaboration of the first Master plan of Papanduva, small-located rural municipal district in the plateau north Santa Catarina, in the period understood between February and October of 2006. The emergency of the discussions about the importance of the rural world and their relationships with the urban, the lack of theoretical and practical referential on the rural territorial planning and the few examples of experiences of elaboration of Master plans in rural municipal districts, they motivated these reflections. During the revision theoretical, of course this concept is still in construction, there are still a lot of pré-concept and ignorance in relation to this fantastic world and of so many potentials. Urban Brazil needs to return for the field, treating him of equal for equal, addressing his/her development for the municipal districts of the interior. Along the healthy work presented the municipal district of Papanduva, the methodology used in the Master plan, an analysis of the results to verify the methodology was adapted to the agricultural reality of the municipal district and finally the conclusions, among them, the that a single applicable methodology doesn't exist to the rural municipal districts. The one that can have is a conception starting from the rural reality, that it is very several and variable in the whole national territory, making a counterpoint excessively to the conception urban of the Statute of the City.

**Key-words:** territorial planning, master plan, rural planning.

## lista de ilustrações

Ilustração 1	Localização da Microrregião de Canoinhas em Santa Catarina	57
Ilustração 2	Municípios da Associação de Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLA	58
Ilustração 3	Área de Abrangência da Secretaria Regional de Mafra	59
Ilustração 4	Território Rural do Planalto Norte – SDT/MDA	60
Ilustração 5	Mapa de Papanduva	62
Ilustração 6	Densidade Microrregião de Canoinhas em Santa Catarina	65
Ilustração 7	Escultura em frente a Prefeitura, simbolizando o Monge João Maria.	68
Ilustração 8	Arte ucraniana representada nos bordados e nas Pêssankas	68
Ilustração 9	Em primeiro plano a Estação Ferroviária, e ao fundo casas construídas pela ferrovia	69
Ilustração 10	Percurso da Ferrovia em área rural	69
Ilustração 11	Igreja Matriz	69
Ilustração 12	Igrejas Ortodoxa	69
Ilustração 13	Igrejas Católica	69
Ilustração 14	Primeira Igreja Ortodoxa de madeira do sul do país	69
Ilustração 15	Foto da década de 1990 mostrando transição entre o rural e o urbano	70
Ilustração 16	Linha real que separa o urbano do rural	71
Ilustração 17	Transição da paisagem rural para urbana	71
Ilustração 18	Paisagem típica da região norte do município	71
Ilustração 19	Paisagem típica da parte sul do município	71
Ilustração 20	Rua central de uso predominantemente comercial	71
Ilustração 21	Morfologia do tecido urbano – em grelha.	71
Ilustração 22	Uso predominante comercial ao longo da rua principal	72
Ilustração 23	Vista da área central, ponto mais adensado e diversificado	72
Ilustração 24	Ocupação não consolidada ao longo da BR 116	73
Ilustração 25	Distrito Nova Cultura.	73
Ilustração 26	Igreja e Salão da Pratinha, referencias comunitárias rurais.	73
Ilustração 27	Centralidade rural a partir dos equipamentos comunitários – salão da igreja.	73
Ilustração 28	Agroindústria às margens da BR 116	73
Ilustração 29	Indústria madeireira em área de transição entre o urbano e o rural	73
Ilustração 30	Cachoeira rio das Pedras (zona 8)	82
Ilustração 31	Floresta Ombrófila Densa (zona 6)	82
Ilustração 32	Desfile 7 de Setembro, década de 1970	82
Ilustração 33	Arte ucraniana: Pêssankas	82
Ilustração 34	Moinho Schadeck	82
Ilustração 35	Uso predominantemente residencial na área central	83
Ilustração 36	Rua de comércio e serviço no centro de Papanduva.	83
Ilustração 37	Centralidade Urbana de Papanduva, vista aérea 2003	83
Ilustração 38	Agroindústria às margens da BR 116 (Zona 2)	84
Ilustração 39	Agência Besc no centro de Papanduva (Zona 3)	84
Ilustração 40	Agroindústria em construção: processamento de suínos (Zona 2)	84
Ilustração 41	Escola municipal primária de Palmitos (Zona 1).	85
Ilustração 42	Rodoviária (Zona 3).	85
Ilustração 43	Posto de Saúde no Interior (Zona 5).	85
Ilustração 44	Grupo de trabalho das reuniões comunitárias.	85
Ilustração 45	Delegados eleitos para representar a Zona Homogênea Comunitária.	85
Ilustração 46	Grupo respondendo o questionário coletivo	85
Ilustração 47	Organograma da etapa de Leitura da Realidade Local do Plano Diretor de Papanduva	86
Ilustração 48	Mapa divisão das zonas homogêneas comunitárias e curvas de nível	91
Ilustração 49	Reunião com os professores da rede de educação	99
Ilustração 50	Teatro sobre o Plano Diretor, apresentado por alunos	99
Ilustração 52	Paisagem de planícies e agricultura intensiva ao norte (zona 1)	109
Ilustração 53	Centro de Papanduva (zona 3)	109
Ilustração 54	Pequenas propriedades em terrenos acidentados (zona 7)	109

Ilustração 55	Escola Palmitos, local da reunião	112
Ilustração 56	Delegados eleitos para o Congresso da Cidade	112
Ilustração 57	Grupo de trabalho discutindo e respondendo o questionário coletivo.	113
Ilustração 58	Quadro com as deficiências e potencialidades prioritárias da região	113
Ilustração 59	Mesa de um grupo de trabalho	116
Ilustração 60	Delegados eleitos pela Zona Homogênea Comunitária 5	116
Ilustração 61	Grupos de trabalho	117
Ilustração 62	Um dos participantes da reunião.	117
Ilustração 63	Comunidade presente na reunião	118
Ilustração 64	Comunidade presente na reunião	118
Ilustração 65	Abertura da reunião	193
Ilustração 66	Grupo respondendo o questionário coletivo.	119
Ilustração 67	Mapa da Leitura Técnica: Aspectos Físico-naturais	125
Ilustração 68	Mapa da Leitura Comunitária: Problemas Ambientais	126
Ilustração 69	Mapa da Leitura Comunitária: Preservação do patrimônio cultural	129
Ilustração 70	Mapa da Leitura Técnica: Uso do solo e cobertura vegetal	132
Ilustração 71	Mapa da Leitura Comunitária: Uso do solo proposto e Prioridades das Zonas Homogêneas	133
Ilustração 72	Mapa da Leitura Comunitária: Desenvolvimento Econômico	137
Ilustração 73	Mapa da Leitura Técnica: Equipamentos de saúde e educação	142
Ilustração 74	Mapa da Leitura Comunitária: Saúde	143
Ilustração 75	Mapa da Leitura Comunitária: Educação	144
Ilustração 76	Mapa da Leitura Comunitária: Saneamento Ambiental	145
Ilustração 77	Mapa da Leitura Técnica: Infra-estrutura	146
Ilustração 78	Mapa da Leitura Comunitária: Transporte coletivo	147
Ilustração 79	Mapa Estratégia de Qualificação Ambiental	152
Ilustração 80	Mapa Estratégia de Estruturação Municipal	155
Ilustração 81	Mapa Estratégia de Mobilidade Municipal	157
Ilustração 82	Mapa do Macrozoneamento	162
Ilustração 83	Mapa do Zoneamento Municipal	163
Ilustração 84	Mapa do Zoneamento Municipal – área central	164



---

**lista de tabelas**

---

tabela 1	Comparações entre o Rural e o Urbano.	34
tabela 2	Comparativo PIB, Atividade Econômica e Agropecuária (2004).	55
tabela 3	Comparativo de Densidade, Taxa de Crescimento e Crescimento Total - 1991 a 2000.	56
tabela 4	Características do Território Rural Planalto Norte	60
tabela 5	Coordenadas Geodésicas	61
tabela 6	Limites geográficos do município de Papanduva	61
tabela 7	Densidade, Taxa de Crescimento Populacional e Crescimento Total - 1991 a 2000.	64
tabela 8	Evolução crescimento do número de habitantes - Papanduva	65
tabela 9	População e Densidade de Papanduva	65
tabela 10	Produto Interno Bruto 2000-2001 - R\$ mil	74
tabela 11	Produto Interno Bruto 2000-2001, por setor da economia - R\$ mil	74
tabela 12	Produção Agrícola Municipal 2002	75
tabela 13	Valor Adicionado Fiscal das 20 Principais Atividades Econômicas do Município	76
tabela 14	Resumo de todas as etapas do plano diretor	78
tabela 15	Cronograma das atividades de elaboração do plano diretor de papanduva – 2006.	79
tabela 16	Composição da equipe técnica	80
tabela 17	Calendário das reuniões por região - papanduva	92
tabela 18	Estrutura funcional das reuniões comunitárias.	93
tabela 19	Estrutura funcional do 1º congresso da cidade (2ª audiência pública).	97
tabela 20	Atividades propostas para a participação das escolas no plano diretor	98
tabela 21	Estrutura funcional da oficina de propostas do plano diretor	100
tabela 22	Quantidade de participantes por reunião comunitária	110

---

---

**lista de siglas e abreviaturas**

---

<b>AMPLA</b>	Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense
<b>CAPS</b>	Centro de Apoio Psico-Social
<b>FATMA</b>	Fundação do Meio Ambiente
<b>ITECC</b>	Instituto de Tecnologia e Gestão do Conhecimento
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>SDM</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano E Meio Ambiente
<b>SDT</b>	Secretaria de Desenvolvimento Territorial /
<b>UNFPA</b>	Fundo de População das Nações Unidas

---

---

## **SUMÁRIO**

---

resumo	iii
abstract	iv
lista de ilustrações	v
lista de tabelas	vii
lista de siglas e abreviaturas	viii
<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1 Caracterização do problema	15
1.2 Justificativa	17
1.3 Objetivos	19
1.4 Caracterização e estrutura do trabalho	20
	22
<b>CAPÍTULO 2 – REVISÃO TEÓRICA</b>	
2.1 Evolução das relações entre o urbano e o rural	23
2.2 O significado do espaço rural	25
2.3 O rural e o conceito territorial	27
2.4 Uma abordagem multidisciplinar	29
2.5 O Planejamento territorial	31
2.6 Urbano e rural: novas relações demográficas entre os dois espaços	32
2.7 Delimitação do rural e do urbano no Brasil	37
2.8 Legislação, a quem cabe a gestão do território rural	40
2.9 Escala de trabalho	43
2.10 Plano Diretor	45
2.11 Economia rural	48
2.12 Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial	51
2.13 A necessidade de planejamento dos territórios rurais	52
<b>CAPÍTULO 3 – APRESENTAÇÃO DA ÁREA: PAPANDUVA</b>	<b>55</b>
3.1 Inserção Regional	55
3.2 Caracterização do Município	61
3.3 Origem	63
3.4 Demografia	64
3.5 Características naturais	66

---

<b>3.6 Cultura</b>	<b>67</b>
<b>3.7 Uso do Solo</b>	<b>69</b>
<b>3.8 Economia</b>	<b>74</b>
<b>CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA ADOTADA NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PAPANDUVA</b>	<b>77</b>
<b>4.1 Preparação</b>	<b>78</b>
4.1.1 A equipe técnica	79
4.1.2 Dimensões de Qualidade Urbana e Ambiental	81
<b>4.2 Leitura da realidade local</b>	<b>86</b>
4.2.1 Preparação da Cartografia	87
4.2.2 Leitura Técnica	88
4.2.3 Leitura Comunitária	89
4.2.3.1 Zonas Comunitárias Homogêneas	90
4.2.3.2 Estratégia de Mobilização	92
4.2.3.3 Local e período das reuniões	92
4.2.3.4 Dinâmica das reuniões	93
4.2.3.5 O questionário coletivo	94
4.2.3.6 Sistematização da Leitura Comunitária	94
4.2.4 Confronto entre as Leituras Técnica e Comunitária	95
4.2.5 Audiência Pública: Apresentação da Leitura da Realidade Local	96
4.2.6 Participação das Escolas	97
<b>4.3 DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES E PROPOSIÇÕES</b>	<b>99</b>
4.3.1 Oficina com os delegados das Zonas Homogêneas	99
4.3.2 Formulação das Propostas	100
4.3.3 Compatibilização das Propostas	101
4.3.4 Audiência Pública: Apresentação das propostas.	101
<b>CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>102</b>
<b>5.1 ASPECTOS GERAIS</b>	<b>102</b>
5.1.1 Preparação	102
5.1.2 Concepção e metodologia	103
5.1.3 Composição da Equipe Técnica	104
5.1.4 Participação Social	106
<b>5.2 LEITURA DA REALIDADE LOCAL.</b>	<b>107</b>
5.2.1 Leitura Comunitária	107

5.2.1.1 Delimitação das Zonas Homogêneas	107
5.2.1.2 Resultado das Reuniões Comunitárias	111
5.2.2 Leitura Técnica	120
5.2.3 Resultado da Leitura da Realidade Local	120
5.2.3.1 Aspectos físico-naturais	121
5.2.3.2 Preservação Cultural	127
5.2.3.3 Diversidade e Concentração Urbana	130
5.2.3.4 Desenvolvimento Econômico	134
5.2.3.5 Acesso à infra-estrutura física e social	138
5.2.3.6 Gestão Democrática	148
<b>5.3 ESTRATÉGIAS DO PLANO DIRETOR</b>	<b>149</b>
5.3.1 Estratégias de Qualificação Ambiental	149
5.3.2 Estratégia de Estruturação Municipal	153
5.3.3 Estratégia de Mobilidade Urbana	156
5.3.4 Ordenamento Territorial	158
	165
<b>CAPÍTULO 6 – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES</b>	
<b>6.1 CONCLUSÃO</b>	<b>165</b>
<b>6.2 RECOMENDAÇÕES</b>	<b>174</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>175</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>181</b>

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Porque claro es que um mismo espacio es algo muy distinto para el guerrero, para el pastor, el agricultor o el artista y que el espacio sagrado es diferente al profano: que incluso se puede hablar de espacios legles de muy diversa índole. Tantos espacios como hombres y actividades y el mismo espacio distinto según qué ojos lo interpretan o deseen utilizarlo. Ni más ni menos.

Julian Caro Baroja. El laberinto vasco. (apud OREA, 1992, p. 21).

O Brasil é um país em desenvolvimento, apontado constantemente como integrante do grupo de países conhecidos como de “terceiro mundo”. Comparações e classificações à parte, o Brasil tem o quinto maior território em extensão contínua, a sexta maior população e oscila entre a décima e décima segunda economia mundial. Por trás destes números impressionantes, esconde-se uma nação com muita pobreza e problemas estruturais, que não consegue despertar para o seu grande potencial: grandes áreas agricultáveis, clima favorável a qualquer atividade, água potável suficiente para consumo e geração de energia, parque industrial relativamente diversificado e distribuído, democracia em avançado processo de consolidação etc.

Faz falta uma visão mais articulada e integradora destas potencialidades e condicionantes, que possibilite a compreensão da dinâmica real da sociedade e seu território e a construção de um caminho consistente com desenvolvimento equilibrado e distribuição de renda. A cultura predominante é a da omissão em relação aos grandes temas e decisões; o curto prazo é o horizonte predominante.

O relativo enfraquecimento do planejamento estatal com o surgimento do neoliberalismo, no início da década de 1980, se faz acompanhar pela popularização do termo *gestão*, o que segundo Souza (2004, p. 31) é muito sintomático: “[...] gestão significa a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e médio prazo, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento do planejamento, representa o triunfo do imediatismo e da maioria dos ideólogos conservadores do ‘mercado livre’.”.

O planejamento territorial ainda não está consolidado, e, apesar de largamente adotado nas cidades de médio e grande porte, ainda não está disseminado no interior do Brasil, principalmente nos pequenos municípios. Vários são os problemas que impedem sua aplicação abrangente: falta de compreensão conceitual, visões ideológicas dissonantes, homogeneizações arbitrárias, falta de vontade política, falta de recursos humanos e financeiros. A experiência brasileira em planejamento territorial começa a partir da década de 1950 com a elaboração dos primeiros planos diretores de Porto Alegre e São Paulo. Os planos diretores começam a ser implantados em larga escala a partir da ditadura militar durante a década de 1970 <sup>1</sup>, num ambiente exclusivamente urbano das grandes cidades.

Atualmente se faz necessário pensar um novo projeto para o país, que considere o conjunto do território, uma teoria de planejamento integral que inclua as áreas rurais. A busca deste caminho deve considerar os erros do passado, que teve na ocupação indiscriminada do território e a pulverização de minúsculos povoados seus principais expoentes, e as necessidades atuais de interiorização planejada e distribuição de renda. A necessária reforma agrária <sup>2</sup> deve ser feita a partir de critérios claros e objetivos, políticos e técnicos, deve haver distribuição massiva de terras improdutivas, capacitação e apoio à produção e geração de renda, o problema agrário não deve mais ser encarado como algo além do urbano, suas causas e conseqüências não estão mais restritas à realidade rural. O projeto de nação passa pela interiorização do desenvolvimento e o fim do preconceito contra o mundo rural, só seremos uma nação forte e desenvolvida quando o mundo rural fizer parte dos planos e estratégias nacionais.

Não se têm hoje um sistema nacional de planejamento territorial como instrumento de desenvolvimento nacional, um conjunto de idéias, diretrizes, programas, investimentos e ações integradas. O Brasil é complexo, seu território vasto e multifacetado, para compreender essa realidade é preciso uma mudança de paradigma em relação à visão predominante de planejamento territorial exclusivamente urbano ou centrado nos maiores centros urbanizados do país.

---

<sup>1</sup> A concepção de planejamento urbano então em vigor correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que seria executado ano a ano até chegar-se a um produto final (o modelo de cidade desejada). (BRASIL, 2001, p. 40).

<sup>2</sup> Para conhecer mais sobre o modelo de reforma agrária defendido pelo autor desta pesquisa, ver **Carta do 5º Congresso Nacional do MST**, 11 a 15 de junho de 2007, e o texto **Nova Agenda para a Reforma Agrária** (GRAZIANO, 2007) disponível em: <http://www.mst.org.br/mst/especiais.php?ed=43>.

Recentemente aconteceram grandes transformações: industrialização, crescimento vigoroso até a década de 1980, construção de Brasília, ditadura militar, interiorização do desenvolvimento, movimento Diretas Já e fim da ditadura; depois um período de crescimento econômico medíocre, incrível concentração de renda, eleição e reeleição de um operário para a presidência da república<sup>3</sup>, etc.

Cada um desses acontecimentos influenciou a produção do espaço brasileiro, sua configuração territorial e a própria formação da sociedade, mas, talvez, nenhum tenha influenciado tanto quanto a urbanização pela qual passou a sociedade brasileira, que foi certamente uma das principais questões experimentadas pelo país no século XX. Esse processo teve duplo sentido, a migração de trabalhadores rurais para as cidades, principalmente às do litoral brasileiro, que concentra a maior parte da população. Segundo Santos (1996), entre 1940 e 1980 dá-se uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira, sendo que, entre 1960 e 1980, a população das cidades recebe cerca de 50 milhões de habitantes. Esta urbanização, sem o devido suporte do crescimento econômico e distribuição de renda, aliados à falta de planejamento, gestão e infra-estrutura adequada, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar e reproduzir as injustiças e desigualdades da sociedade.

Talvez, passado o processo de urbanização intensiva, seja hora de olhar novamente para o Brasil rural, que compõe, segundo Veiga (2003)<sup>4</sup>, cerca de 80% dos municípios e 30% dos habitantes. Uma das pré-condições para a superação de nossos problemas é a construção de um projeto contemporâneo de nação, encarar o espaço social brasileiro de forma integral, com suas múltiplas realidades interagindo e se complementando, independentemente se rurais ou urbanas, pois formam um único território nacional com diferentes características. Parte da resolução dos problemas estruturais que temos hoje, notadamente a questão da pobreza, má distribuição de renda, baixo crescimento, violência urbana, poluição ambiental etc., passa pela decisão de pensar um Brasil integral.

---

<sup>3</sup> Trata-se de Luis Inácio Lula da Silva, eleito no segundo turno das eleições presidenciais de outubro de 2002.

<sup>4</sup> Veiga (2003, p. 32) questiona a metodologia de classificação do que é urbano e rural adotada pelo IBGE, classifica-a como “[...] um disparate segundo o qual o grau de urbanização do Brasil teria atingido 81,2% em 2000.”

## **1.1 Caracterização do problema**

A situação das cidades é caótica, mas a do Brasil rural também, embora não pelas mesmas questões. Desde o começo, a interação entre ambos estrutura o território nacional e suas características sócio-econômicas e culturais. A forma reducionista como geralmente é definido o espaço rural, baseada principalmente na capacidade produtiva, na distância das cidades, nos grandes vazios populacionais e até na carência de serviços e infra-estruturas, oculta sua complexidade intrínseca. (SEBEN, 2001)

O caminho para garantir o desenvolvimento com distribuição de renda e cidadania passa pelo território rural e um novo modelo que considere a distribuição justa de terras, capacitação e apoio à produção, a segurança alimentar, aumento da produção, respeito ao meio ambiente, o povoamento planejado e equilibrado das zonas rurais e o ensino universal e de qualidade.

A situação atual é resultado do alto índice de exclusão social <sup>5</sup> e territorial do país, caracterizado pelo adensamento populacional decorrente dos movimentos migratórios do campo em direção às capitais e seus supostos empregos e oportunidades. No momento em que a ONU <sup>6</sup> anuncia que, pela primeira vez, a população mundial rural é igual à população urbana, começa a se formar um consenso nacional: a metropolização exacerbada foi um equívoco. Não é mais possível resolver os problemas metropolitanos apenas dentro de seus limites e perímetros urbanos. O mesmo Relatório da ONU desmente um mito comum. Ao contrário da opinião popular, a maior parte do crescimento urbano resulta do aumento vegetativo, e não da migração. A maioria das cidades está crescendo de dentro para fora, sinal de que o êxodo rural não é mais um problema prioritário, conforme demonstra o Censo Agropecuário de 2007.

---

<sup>5</sup> Segundo Marcio Pochmann, em recente artigo para o *Le Monde Diplomatique Brasil* (ANO 1/No 3/2007, p.16), baseado no Atlas da exclusão social – os ricos no Brasil (Cortez, 2004), “Os 10% mais ricos da população impõem, historicamente, a ditadura da concentração, pois chegam a responder por quase 75% de toda a riqueza nacional. Enquanto os 90% mais pobres ficam com apenas 25%.”

<sup>6</sup> Segundo o 30º Relatório sobre a Situação da População Mundial, da UNFPA/ONU, apresentado em junho de 2007, “em 2008, pela primeira vez na história, mais da metade da população mundial estará vivendo nas cidades, Estamos nos referindo à metade das pessoas que habitam a Terra. E até 2030, a população urbana deverá chegar a quase 5 bilhões – 60% da população mundial.”



Diante desta complexidade e do pressuposto de que é preciso desmistificar o rural no Brasil, pretende-se abordar as seguintes questões: o significado e o conceito do planejamento territorial rural; a realidade rural e sua relação com o urbano; a experiência de elaboração do primeiro plano diretor de Papanduva, um município tipicamente rural, relatando as dificuldades, condicionantes e potencialidades do planejamento territorial; a dificuldade encontrada na adaptação de todos os conceitos, experiências, metodologias e visões urbanas, à realidade rural encontrada; construção de idéias e diretrizes para discussão de uma nova metodologia de planejamento territorial rural <sup>7</sup>.

Uma das tarefas prementes é a construção de um sistema de planejamento municipal e regional, que funcione a partir de metodologias adequadas, tanto para áreas urbanas, quanto rurais, sintetizando a interface existente. Só será possível avançar rumo ao desenvolvimento se o território for considerado de forma integral. A solução dos problemas urbanos passa pelo campo e vice versa. As cidades se caracterizam pela concentração de pessoas, serviços e poder, mas é o campo que fornece o essencial para sua sobrevivência: alimento e energia.

O papel de cada um perdurará ainda por muitos anos. Antes de longas discussões sobre o peso e a importância do campo e da cidade, é urgente ampliar e aprofundar o debate sobre como desenvolver um sistema de planejamento territorial que proponha ações integradoras e complementares, construindo territórios dotados de infra-estrutura adequada, equilíbrio ambiental, desenvolvimento sócio-econômico e cidadania.

Apesar da análise se restringir ao planejamento territorial e à elaboração do plano diretor de uma cidade específica, o trabalho busca refletir uma situação comum aos pequenos municípios rurais. Seus resultados podem colaborar para a ampliação do debate e entendimento do problema para além de seus limites territoriais.

---

<sup>7</sup> Partindo do pressuposto de que o planejamento passa sempre pela escala regional, não havendo possibilidade de soluções restritas a um município, seja ele rural ou urbano.

## **1.2 Justificativa**

A atualidade do debate sobre o rural é justificada pela urgência de entender essa categoria, para que os municípios elaborem seus planos diretores. O Estatuto da Cidade exige que os planos diretores considerem todo o município, tanto a área urbana como a rural (art. 40, parágrafo 2º)<sup>8</sup>, buscando a integração e a complementaridade entre as atividades desenvolvidas nesses dois espaços, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico do município e do território. Embora o rural tenha sido formalmente incluído no planejamento municipal a mentalidade na sua elaboração não mudou. O meio urbano ainda tem preponderância sobre o rural, sendo que este último na maioria das vezes é visto de forma homogênea e subserviente ao urbano, o que certamente não pode ser generalizado.

Dois aspectos ressaltam a relevância do estudo proposto: o primeiro diz respeito à ampliação do debate nos meios acadêmicos sobre a relação atual entre o urbano e o rural; o segundo tem relação com a escassez de estudos e referências sobre o planejamento territorial rural<sup>9</sup>.

Como desenvolver uma metodologia de planejamento territorial adequada a uma realidade que ainda não se conhece completamente, ou antes, em relação a qual, ainda persistem várias visões diferentes e previsões heterogêneas. Neste espaço pretende-se apenas apresentar, de forma sintética, a discussão que vem sendo travada recentemente a respeito dos destinos da ruralidade e da relação rural e urbano.

Para que o planejamento do uso do espaço e a avaliação ambiental sejam efetivos, devem ser vistos como um único esforço integrado desde o início e em cada etapa do processo de planejamento.

Nesse sentido é importante que se desenvolva ou se adapte métodos e estratégias para programas de planejamento local e regional que conciliem o desenvolvimento e a conservação da qualidade ambiental, e que integrem as variáveis ambientais e as variáveis sociais, econômicas e

---

<sup>8</sup> “O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.” (BRASIL, 2001, p. 268).

<sup>9</sup> Principalmente, pesquisas práticas e estudos de caso sobre planos diretores e metodologias de planejamento territorial rural voltadas à investigação de suas diferenças e semelhanças com o planejamento urbano.

de políticas públicas. Entre os princípios a serem observados estão a participação da comunidade local no encaminhamento das decisões, a introdução de mecanismos públicos que possibilitem a igualdade de acesso aos benefícios gerados e o compromisso com a conservação dos recursos naturais e recreativos e da qualidade ambiental. (CAMPANHOLA, 1999, p. 11).

Também não basta aos pesquisadores, como muito bem demonstra Queiroz (1978), verificar, de forma paralela, como se desenvolvem as duas realidades, quais as concomitâncias e divergências através do tempo; é preciso ir além, considerando as relações entre o rural e o urbano como estritamente interdependentes e se influenciando mutuamente de modo profundo.

Se, por um lado, pode ser fácil entender e descrever os fluxos entre regiões essencialmente urbanas e regiões essencialmente rurais, por outro, também é certo que aconteça exatamente o contrário com a complexidade dos vínculos entre esses dois extremos e as áreas rurais mais acessíveis e adjacentes a aglomerações urbanas. Trata-se de um problema ainda obscuro, que exigirá muita pesquisa interdisciplinar antes que sejam vislumbradas conclusões que realmente possam fazer avançar o conhecimento científico sobre o desenvolvimento regional. (VEIGA, 2005, p.9).

Rural e urbano fazem parte de uma mesma estrutura municipal e regional, ocupam territórios com características diferentes, são complementares um ao outro do ponto de vista social, cultural, econômico e ambiental. A visão predominante, cheia de imperfeições e preconceitos, de que ambos constituem elementos “separados” é um dos obstáculos para que se possa falar efetivamente de desenvolvimento regional equilibrado e sustentável.

Queiroz (1978, p. 89) demonstra uma das visões que vem dominando nossa sociedade até os dias atuais: “quando se misturavam, os elementos rurais constituíam “sobrevivências” no meio citadino e os elementos citadinos constituíam “inovações” no meio rural. Tinha-se sempre em mente o “atraso” da sociedade rural em relação à sociedade urbana [...]”.

---

A falta de metodologias de planejamento territorial rural, a incompreensão e o preconceito, o peso político e o potencial econômico e ambiental que o rural ainda tem no Brasil e a constante evolução da relação com o urbano, são questões que justificam esta pesquisa e devem estimular outros estudos e discussões.

### **1.3 Objetivos**

#### **Objetivo Geral**

Analisar o planejamento territorial e o processo de elaboração de planos diretores participativos em municípios com características predominantemente rurais, a partir de estudo de caso da experiência de Papanduva, Santa Catarina.

#### **Objetivos Específicos**

- a. Revisar o significado e o conceito de planejamento territorial em municípios rurais e apontar as principais diferenças metodológicas em relação ao planejamento urbano;
- b. Verificar a realidade rural e suas tendências;
- c. Avaliar a realidade territorial do município de Papanduva;
- d. Analisar o processo de elaboração do primeiro Plano Diretor de Papanduva, relatando as dificuldades, condicionantes e potencialidades do planejamento territorial;
- e. Investigar até que ponto a metodologia aplicada na elaboração do plano diretor esteve adequada à realidade agrícola do município;
- f. Propor diretrizes que possam contribuir para a construção de uma metodologia de planejamento territorial rural.

## 1.4 Caracterização e estrutura do trabalho

Os procedimentos metodológicos procuram responder a questão proposta neste estudo e procura analisar a luz das teorias sobre planejamento territorial rural, a experiência empírica posta em prática em Papanduva.

Esta pesquisa é classificada, quanto ao seu objetivo geral, de *exploratória*. Este tipo de pesquisa se aplica “quando se deseja ampliar o conhecimento sobre o tema inerente ao objeto; portanto, pode-se afirmar que esta classificação cabe a qualquer pesquisa.” (GURGACZ, 2007, p.29).

Quanto aos procedimentos técnicos (GIL apud GURGACZ, 2007), pode ser classificada como um *estudo de caso*, “que consiste num estudo minucioso de um ou poucos objetos; é utilizado em praticamente todas as áreas de conhecimentos, com a finalidade, quase sempre, de compreender as causas de fenômenos.”.

A idéia deste estudo surgiu no início de 2006, durante a elaboração do Plano Diretor de Papanduva, quando coube ao autor do presente trabalho coordenar a equipe técnica responsável por todo o processo <sup>10</sup>. Destaca-se o fato de ser um pequeno município agrícola sem qualquer experiência de planejamento territorial. Desde os primeiros passos houve dificuldade para elaborar uma metodologia adequada à realidade rural e localizar referências na literatura que pudessem facilitar essa tarefa.

Quanto à abordagem do problema, é uma pesquisa “qualitativa”, pois considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo e a subjetividade do sujeito, que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição dos significados são básicos no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas de pesquisa estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados, e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. O processo e seu significado são os focos principais. (GURGACZ, 2007).

---

<sup>10</sup> A equipe técnica foi contratada junto à Prefeitura de Papanduva através de processo licitatório, cujo objeto era a coordenação técnica e elaboração do Plano Diretor Municipal.

A **estrutura da pesquisa** divide-se em cinco partes interligadas e que se influenciam mutuamente: revisão teórica, apresentação da área de intervenção, apresentação da metodologia utilizada na elaboração do Plano Diretor, análise dos resultados alcançados e as principais conclusões e recomendações para futuras pesquisas.

O **primeiro capítulo** é de ordem teórico-conceitual e busca, por meio da revisão da literatura, discutir a realidade do mundo rural e suas transformações atuais, bem como seus impactos sobre o planejamento territorial rural e planos diretores. Os conceitos fundamentais, que dizem respeito ao planejamento territorial rural, serão expostos a partir da realidade e tendência de transformação dos espaços rurais, agrícolas ou não.

Justamente por tratar de temática complexa e ampla, que busca entender o processo de planejamento físico do espaço, resultante da própria interação entre homem e natureza, sociedade urbana e rural, que se considerou necessária uma revisão bibliográfica abrangente e o mais multidisciplinar possível.

Busca apresentar os principais conceitos sobre o planejamento territorial e termos geográficos, além de fornecer subsídios para a construção de uma metodologia de planejamento territorial rural a partir de seus vários aspectos e dimensões. Também aborda vários aspectos da realidade rural e sua relação com o urbano, assumindo como pressuposto que qualquer metodologia de planejamento territorial passa pelo conhecimento integral do mundo rural.

O **segundo capítulo** apresenta a área de estudo, busca-se mostrar a realidade local de um município agrícola de pequeno porte. O **terceiro capítulo** apresenta a metodologia adotada na elaboração do Plano Diretor de Papanduva.

A análise dos resultados é feita no **quarto capítulo**, avaliando se a metodologia adotada e sua aplicação estiveram adequadas à realidade rural e quais os principais erros e acertos em relação a isso.

E finalmente, a **conclusão e recomendações**, que são pautadas também nas 3 abordagens escolhidas: o planejamento territorial rural, a realidade rural e o plano diretor de Papanduva. Esta divisão é apenas para fins analíticos, pois na prática, fazem parte de uma mesma realidade.

## CAPÍTULO 2 – REVISÃO TEÓRICA

O primeiro problema em relação ao **espaço rural** é entender o seu **significado** e o seu **conteúdo**, o que o **diferencia** do espaço urbano e vice-versa. Investigar, em primeiro lugar, se realmente o **planejamento territorial rural** é uma necessidade contemporânea indispensável, e, em segundo, se essa atividade demandaria uma **metodologia** específica, pressupõe apreender a **ruralidade**, sua **dinâmica** e os **elementos** que a estruturam.

A revisão teórica a seguir apresentará algumas questões consideradas essenciais para a definição do que é rural e quais suas **relações com a urbanidade**, entendendo-as diversas e complexas em todas as **dimensões de análise**.

As relações entre o rural e o urbano são absolutamente variáveis, sejam em termos regionais, de intensidade, de velocidade, de direção e inclusive ideológicos. “Discutir esse tema também é função básica da produção acadêmica. Discernir entre o político, o ideológico e o teórico é igualmente tarefa da reflexão intelectual.” (OLIVEIRA, 2007, p. 63).

As relações entre o mundo rural e o urbano são diversas no tempo e no espaço, assumem diversas intensidades. “É impossível continuar simplesmente dividindo o Brasil entre urbano e rural.” (ELIAS, 2007, p. 117). Segundo Santos (1993), uma divisão entre um Brasil urbano com áreas agrícolas e um Brasil agrícola com áreas urbanas refletiria melhor a realidade contemporânea do país. Ou seja, uma rede territorial composta por áreas para atividades produtivas, onde a terra é considerada meio de produção, e áreas de serviço, com a terra como suporte da produção. “[...] a cidade está cortada e ligada por redes de produção e distribuição, o que nos leva a compreender que tais funções não estão circunscritas à cidade e que a cidade não se resume ou se explica *per si*, [...]” (WHITACKER, 2007, p. 143). Segundo Whitacker (2007), há uma grande identidade entre cidade e produção, aquela é condição para a realização desta, em função da concentração espacial. A produção no campo assemelha-se à produção na cidade e dela depende.

O surgimento de novos atores no mundo rural torna sua análise cada vez mais complexa. “Diversidade. Esta é a palavra de ordem [...] sobre as transformações do espaço rural. Essa diversificação é fundamentalmente percebida como o fim do monopólio dos agricultores sobre a gestão do espaço rural.” (PIRES, 2007, p.28). A competição, em diferentes níveis, pelos destinos e pela gestão desse espaço passa a envolver diferentes atores: novos moradores, incorporadores imobiliários, turistas, agentes ligados ao turismo, entre outros.

A evolução, e conseqüente intensificação, das relações entre o rural e o urbano, gerando um quadro de extrema diversidade, são os principais argumentos a defender a necessidade de um planejamento territorial para além das áreas urbanizadas, englobando os territórios rurais e principalmente as complexas e múltiplas interfaces entre ambos. Antes, o rural se caracterizava por uma atividade econômica, a agricultura, configurando um território sem dinamismo e sem grandes variações espaciais. Agora, com o enfoque territorial e de interdependência e a visão de que o rural “[...] não é simplesmente o espaço que não é urbano, ou seja, a negação do urbano [...]” (ALMEIDA; NETO; MAAS, 2007, p. 1), intensificam-se os fluxos e a dinâmica entre ambos.

A partir dessa nova realidade, em permanente evolução, deve se reconhecer que, seja qual for o contexto, não pode mais haver dissociação dos interesses rurais e urbanos, ambos compõe o território e se integram regionalmente, extrapolando os limites político-administrativos do município e a dicotomia urbano-rural.

## ***2.1 A evolução das relações entre o urbano e o rural***

“A história dos homens é a história da transformação permanente e contínua da natureza em sociedade” (ROSSINI, 1994, p.98). Entender a relação entre campo e cidade é entender a própria sociedade, desde quando a cidade “não passava de uma ilha num oceano camponês”, até o momento crucial, onde acontece a inversão de importância, onde ela “entra na consciência e no conhecimento como um dos termos, igual ao outro, da oposição 'cidade-campo'” (LEFEBVRE, 1999).



A evolução das sociedades levou à formação, nos seus estágios iniciais, de uma dicotomia entre a cidade e o campo. O processo de trabalho da agricultura e especialmente da pecuária se localizava no campo e o processo de trabalho nas atividades artesanais e comerciais ocorria na cidade. Era possível identificar um local no qual ocorria a maior parte da produção do excedente e um outro local em que era feita a apropriação de parte do excedente e realizado o seu consumo. (BOTELHO FILHO, 2001).

Todo esse processo jamais requereu algum tipo de planejamento mais sistemático e amplo, talvez pela dispersão humana no território e pela simplicidade dos sistemas produtivos. Durante o período histórico em que o campo teve importância predominante sobre a cidade, não houve a necessidade de qualquer tipo de planejamento do uso e ocupação do solo de forma generalizada, salvo alguns casos particulares<sup>11</sup>. Por outro lado, logo nos primeiros momentos em que houve a inversão em favor das cidades, o planejamento territorial se tornou indispensável.

A transformação da organização social da humanidade, no sentido de substituir a estrutura predominantemente rural e levar ao aparecimento de uma cultura urbana permanente e progressivamente crescente, tem início a partir da Idade Média. Anteriormente, embora houvessem aglomerações dispersas, nunca havia se fixado uma civilização de tendências claramente urbana e perene. (ZAHN, 1983). No Ocidente, o fim do domínio do rural sobre o urbano ocorreu nas últimas décadas do século XII. (Veiga, 2006). Não é possível designar exatamente o momento em que se deu tal inversão.

"A *cidade política* acompanha, ou segue de perto, o estabelecimento de uma vida social organizada, da agricultura e da aldeia." (LEFEBVRE, 1999. p. 21). O autor arrisca colocar a *cidade política* perto da origem no eixo espaço-temporal da urbanização. O papel dirigente, político, das cidades começa a se esboçar, no início, de forma quase que insignificante em relação ao poder e vastidão do campo; mas que ao longo do tempo foi tomando proporções impressionantes, culminando com a concentração total do poder político.

---

<sup>11</sup> Alguns centros políticos e administrativos de impérios da antiguidade - Egito, Roma, Mesopotâmia, China – adotaram variações, mesmo que rudimentares, ou, em alguns casos, complexos e avançados para a época.

O espaço urbano vai se tornando o lugar do encontro das coisas e das pessoas, da troca e do comércio, antes mesmo de qualquer menção à existência da indústria o comércio já mostrava todo o seu dinamismo e capacidade de movimentar as coisas e pessoas. A mediação e organização dos crescentes excedentes alimentares agrícolas passam a exigir uma especialização cada vez maior das cidades, culminando com a explosão do comércio e o surgimento da cidade mercantil. Lefebvre (1999) situa o momento da inversão por volta do século XIV, quando a *cidade mercantil* substitui a *cidade política*, e sua função urbana principal passa a ser a troca comercial, neste momento o peso da cidade começa a desequilibrar o próprio conjunto.

Segundo Kohlsdorf (1985), a Revolução Industrial conseguiu alterar totalmente a constituição da sociedade europeia e mudar a estrutura do processo de organização do território e do espaço das cidades naquele continente. A partir desse momento, após um período de relativo equilíbrio entre o rural e urbano, este passa a exercer seu domínio cada vez maior sobre aquele. “Há um esvaziamento das áreas rurais e uma aceleração fantástica do crescimento demográfico das cidades, iniciando o processo de urbanização, com a inversão das relações de dominação entre cidade e campo [...]” (KOHLSDORF, 1985:22).

Ouve então um período de predominância absoluta do urbano, quando o rural pouco influenciava nos rumos da sociedade, havendo inclusive certo pré-conceito e discriminação. Tudo que era rural era considerado atrasado e conservador, e tudo que era urbano representava a modernidade, o avanço. (SEBEM, 2001). Essa realidade relegou os territórios rurais à própria sorte, situação que perdurou até recentemente.

## **2.2 O significado do espaço rural**

A definição do que deve entender-se por meio rural e geograficamente delimitar-se como espaço rural tem consumido importantes esforços por parte de profissionais em campos bem diversos; desde os responsáveis por confeccionar estatísticas ou fixar e executar políticas setoriais, até planejadores regionais,

passando por sociólogos, geógrafos e agrônomos. (OREA, 1992). Mais recentemente esta questão passou a ocupar também paisagistas, sócio ecologistas e até mesmo alguns arquitetos.

As mudanças constantes da sociedade e do território ocupado atingem níveis nunca vistos. Logo, é preciso renovar constantemente as categorias de análise desta realidade, considerando seus fluxos, interesses, mecanismos, impactos, causas e efeitos. Diante de tal dinamismo, a tarefa principal não é definir o perímetro exato que “separa” as regiões, mas entender a sua dinâmica e lógica de funcionamento.

Durante a revisão teórica percebeu-se uma grande variação nas definições sobre o rural, isso quando não se tratavam de definições superficiais. O que transparece em alguns trabalhos é que, devido à complexidade do tema, é mais importante estudar seus fenômenos e tendências, do que buscar regras pré-determinadas e rígidas para sua delimitação. Orea (1992, p. 21) defende em relação ao meio rural, “[...] que seu conhecimento é mais intuitivo que discursivo que se adapta mais a uma noção do que uma definição”. Noção construída a partir de um conjunto de características étnicas, culturais, sociais, econômicas, administrativas, físico-naturais e paisagísticas, se bem que para cada uma delas o meio rural têm significações diferentes.

“É significativo que o rural é diferenciável do urbano no que se refere ao uso da terra, mas em termos sociológicos essa distinção confunde mais do que esclarece.” (OREA, 1992, p. 24). De qualquer maneira existe uma série de elementos concretos, cuja compreensão pode ajudar a construir um conceito mais preciso sobre o rural.

O espaço rural está penetrado em diversos graus pelo mundo urbano. A população agrícola nem sempre é predominante, ao lado de pessoas que passam as vinte e quatro horas do dia no meio rural, outras, cada vez mais numerosas, vivem ali quatorze ou quinze horas, porque trabalham em uma cidade vizinha; dois dias nos finais de semana; e outros, por fim, um ou dois meses em doze, por ocasião de suas férias anuais. Há, portanto, um intercâmbio contínuo de pessoas com gostos, atitudes e temperamentos diferentes, e também bens e serviços, que configuram um sistema regional. (OREA, 1992, p. 24).

O ritmo acelerado nas mudanças das relações sociais e de trabalho no campo transforma as noções de “urbano” e “rural” em categorias simbólicas, construídas a partir de representações sociais que, em algumas regiões, não correspondem mais a realidades distintas cultural e socialmente. Torna-se cada vez mais difícil delimitar fronteiras claras entre as cidades e os pequenos vilarejos ou arraiais a partir de uma classificação sustentada em atividades econômicas ou mesmos em hábitos culturais. (CARNEIRO, 2007). “A grande dificuldade de identificar claramente esses critérios é a velocidade das transformações, a conceitualização da ruralidade não é matéria definida e consolidada” (SARACENO, 1996, p. 8).

### **2.3 O rural e o conceito territorial**

O conhecimento das limitações espaciais ajuda a compreender a dinâmica e as características de um determinado território, sejam elas de ordem econômicas, ambientais, culturais ou política, portanto é importante conhecer o conjunto de características que diferenciam os territórios entre si. O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida (SANTOS, 1997); já o território, descontínuo e variável no espaço e no tempo, é contido pelo espaço e composto conforme uma diversidade de realidades inerentes a cada grupo que o ocupa.

O significado do termo território, para o Dicionário Cartográfico (OLIVEIRA, 1993, p.535) é bem mais simples: “extensão considerável da Terra; área de um país, província, cidade, etc..”, desse modo, a natureza e o Estado assumem centralidade na definição de território. Já para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (SDT, 2007).

Etimologicamente, território deriva do latim *terra* e *torium*, significando terra pertencente a alguém. Não necessariamente a propriedade em si, mas sua apropriação, que pode assumir duplo sentido: o controle efetivo de um determinado fragmento do espaço aceito pelo conjunto da sociedade e legitimado pelas regras e instituições vigentes; ou por outro lado, pode assumir uma dimensão afetiva, derivada das relações sociais de determinados grupos, definidos segundo semelhanças políticas, econômicas ou culturais. (CORREA, 1994.). Segundo Souza (1995), na tradicional geografia política, a ocupação do território é vista como "algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode mais ser compreendido sem seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto".

Território refere-se a uma extensão terrestre, mas inclui uma relação de poder, ou posse, de um grupo social sobre esta extensão. Segundo Geiger (1994), os territórios começaram a ser criados quando a agricultura se tornou a base econômica e as populações procuravam controlar uma boa extensão de terra agricultável. Esta abordagem e os parágrafos seguintes sobre o conceito de território estão em consonância com as idéias do autor e serão adotados nos capítulos de análise e resultados.

O conceito de território está muito ligado à idéia de domínio e gestão de uma determinada área, por um determinado grupo, que a partir de suas relações sociais estabelece esses vínculos permanentes e dinâmicos com o espaço. A própria consciência subjetiva da população, de fazer parte ou integrar um determinado território é um dos componentes para a conformação de um território, criando nas pessoas um sentimento de confraternização. (ANDRADE, 1996.).

O "recente ressurgimento da temática do território nos âmbitos científicos e político" (BRANDÃO, 2007, p. 39), trouxe alguns esclarecimentos, apesar da profusão de teorias e a falta de consenso. Segundo Abramovay (2007, p. 19), "a noção de território convida a que se abandone um horizonte estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores – junto com a cadeia agroindustrial – que importam nas regiões rurais."

A partir dos anos 1980, segundo Dematteis in Saquet (2007) o conceito de território como área contínua com determinadas características específicas e com

certa estabilidade e homogeneidade começa a ser superado. Tal conceito passou por diversas transformações, adaptando-se à realidade de cada época. O território começa a existir enquanto conceito, mesmo que rudimentar, a partir do século XIV, com a formação dos Estados-Nação. O poder é um elemento chave na constituição e manutenção dos territórios, “mudam os significados do território conforme se altera a compreensão das relações de poder.” (SAQUET, 2007, p. 33). O poder é entendido com Michel Foucault como uma rede de relações variáveis e multiformes, é exercido e se constitui na relação, historicamente e com conflitos permanentes. Atualmente, “contrapõe-se àquela concepção de Terra como fato natural, o conceito de território compreendido como fato social e político.” (SAQUET, 2007, p. 37).

Segundo Dematteis in Saquet (2007), o conceito de território é compreendido como produto social, lugar de vida e de relações, ou seja, os homens, vivendo em sociedade, territorializam suas atividades, nas quais, há reciprocidade e coexistência, respectivamente, nas relações espaciais (em rede) e de diferenciação territorial.

Como se vê a definição de território envolve uma série de elementos e complexidades, focados principalmente nas relações sociais, conflitos e exercício do poder e meios de produção e reprodução do capital e do espaço, conseqüentemente. Reconhecer esses elementos e identificar essas diferenças, num determinado território, constitui uma das ações primordiais no processo de planejamento territorial. Conhecer a base das relações sociais de uma comunidade, e suas características territoriais são premissas para um plano diretor efetivo e equilibrado.

## ***2.4 Uma abordagem multidisciplinar***

A compreensão do território e todo o processo que o constitui, incluindo a realidade rural e suas relações com o urbano, não é responsabilidade de uma única disciplina. Sem a cooperação simultânea entre várias disciplinas jamais será possível construir um entendimento definitivo sobre esse assunto. A aplicação

prática dos resultados destes estudos, também depende de equipes multidisciplinares.

Aqui não se pretende abarcar as interpretações de cada disciplina, a não ser quando for indispensável para o entendimento de algum conceito. O eixo estruturador da análise está conformado a partir da arquitetura e urbanismo, disciplina de conteúdo generalista e humanista, especializada no estudo do espaço e das relações sociais e ambientais que constituem o território. Além disso, não existem muitos trabalhos dedicados a analisar experiências de planejamento em territórios com características predominantemente rurais, principalmente centrados nos aspectos metodológicos e práticos da elaboração de planos diretores nestes municípios. Como a arquitetura pode colaborar com o debate sobre o território rural e seu planejamento, a partir de sua experiência urbana?

Posto isso, é fundamental reconhecer a contribuição das várias áreas do conhecimento que estudam o assunto. Destacam-se, principalmente, a geografia, a sociologia, a antropologia, a economia e as ciências agrárias em geral, cada uma sob seu ponto de vista e geralmente de forma individual.

Para a sociologia, a busca do significado e compreensão da ruralidade remete a década de 1970, segundo Queiroz,

uma das maiores preocupações dos sociólogos rurais têm sido sempre a de definir com alguma precisão o seu objeto de pesquisa, principalmente diante das transformações porque tem passado o meio rural, em suas unidades de produção, contaminadas pela mecanização e pela organização do trabalho que, a partir das cidades industrializadas, se disseminaram no campo. (in BLAY, 1978, p.23)

Oliveira (2005, p. 63), contribui com sua abordagem de geógrafo afirmando que “o tema geografia agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro abre perspectiva para discussões profundas sobre os rumos que o Brasil está trilhando na virada do século XX.”.

Saraceno (1996) apresenta uma série de questionamentos sobre o conceito de ruralidade e a compreensão de sua dinâmica na vida real. Segundo a autora, as ciências sociais têm utilizado e desenvolvido, mais do que outras disciplinas, a

categoria rural-urbano em suas análises “[...], sobretudo a par com a necessidade de explicar os deslocamentos de recursos que acompanham os processos de modernização.”.

A diversidade da questão permite até mesmo um antropólogo criticando uma visão meramente econômica sobre o problema: “[...] isto se torna especialmente importante no campo dos estudos rurais, uma vez que é freqüente observarmos a dimensão econômica tratada como preponderante.” (PIRES, 2007, p. 15). Neste caso, o autor propõe “arrefecer” as explicações econômicas considerando outras motivações, “em especial, aquelas relacionadas à cultura, nas formas de pensar e gerir o espaço.”, gestão, que muitas vezes, é feita da cidade.

Aqui não se têm os mesmos objetivos, entender as relações sociais, no caso da sociologia; compreender a influência de tais relações na produção do espaço, no caso da geografia, por exemplo. Segundo Bardet (1990), é a vontade de ação, a perspectiva de exercer um poder que modifique o espaço da cidade, que permite distinguir o domínio do urbanismo do domínio da geografia urbana. Constatado o fenômeno de explosão das cidades sobre os territórios próximos – com a conseqüente invasão do meio rural -, a questão principal para a arquitetura é estabelecer o seu papel como disciplina capaz de participar na definição da paisagem contemporânea, considerando os modelos sobre os quais a cultura moderna desenvolveu suas estratégias. (PAULÍ, 1998).

## ***2.5 O planejamento territorial***

De forma geral, o planejamento é visto como uma ação que define as formas e caminhos para atingir objetivos pré-determinados, a partir de uma realidade específica e suas características, possibilitando tomar decisões antecipadamente. A ação planejadora é um conjunto de métodos destinados a captar e sistematizar informações objetivando racionalizar processos decisórios indutores de modificações controladas na dinâmica de funcionamento dos sistemas ecossociais – sob condições de carência de informações e recursos, incertezas científicas e conflitos de valores e interesses entre os segmentos sociais envolvidos. (VIEIRA, 1997, p.53).



O urbanismo é relativamente recente, surgiu quando a urbanização acelerada aumentou a concentração de pessoas nas cidades para além da capacidade de suporte do território, gerando uma série de problemas advindos do aumento exponencial das relações sociais e dos fluxos em geral. Atualmente, muitas dessas relações se reproduzem também no território rural, exigindo, portanto, ações de planejamento territorial mais amplas e abrangentes e, em alguns casos, específicas para a realidade rural.

O planejamento se fez necessário a partir do momento em que “a multidão sucedeu-se aos grupos isolados, que se concentraram em aglomerações monstruosas a serviço da grande indústria” (BARDET, 1990, p.7). Com o crescimento exponencial e desordenado das cidades, surge a necessidade de ordenar o território, planejar o desenvolvimento urbano.

Se o planejamento territorial surge como urbanismo, há quase dois séculos nos Estados Unidos e na Europa, após a Revolução Industrial, é preciso compreendê-lo, para depois extrapolá-lo para o mundo rural. Lacaze (2001) destaca que se pode ir mais longe na análise teórica do urbanismo, mas, para isso, deve-se aceitar estudá-lo como ato de poder, a fim de esclarecer as relações existentes entre os campos respectivos da decisão político-administrativa, da ideologia e das práticas profissionais.

Para Bardet (1990), o urbanismo designa o planejamento do solo em todas as escalas, o estudo de todas as formas de localização humana sobre a terra. Partindo da organização dos grupos densos, ele teve que se estender a toda economia territorial, estabelecendo as relações ideais da sociedade, as quais se efetivam principalmente através de fluxos, sejam eles físicos (pessoas, cargas, bens etc.) ou virtuais (informações, decisões), na totalidade do espaço.

## ***2.6 Urbano e rural: novas relações demográficas entre os dois espaços***

Observando a realidade urbana nos países desenvolvidos, verifica-se uma sensível evolução em relação à situação do século passado. O crescimento relativo

da população urbana tende gradualmente a estabilizar-se, passando a uma fase de crescimento harmônico de toda a população (urbana e rural), havendo até, em certos casos, tendência a um pequeno aumento relativo da população rural. (ZAHN, 1983). Isso não significa um retorno à sociedade rural, mas que o processo radical de inversão da população do campo para as cidades aconteceu durante um período definido de tempo e que atualmente existe uma tendência ao equilíbrio. “Este ponto de equilíbrio, não corresponde a uma estagnação econômica, nem a uma paralisação no crescimento urbano. Pelo contrário, prossegue o crescimento demográfico urbano e a ampliação do alcance econômico das cidades, entretanto de forma mais equilibrada no conjunto urbano-rural.” (ZAHN, 1983, p. 30).

No Brasil há desequilíbrio demográfico, além do êxodo rural, a migração das cidades do interior para o litoral superpovoaram as capitais e cidades com mais de 100 mil habitantes do litoral. Apesar disto, recentemente o IBGE divulgou a Contagem da População 2007 que indica a estabilização desta situação e até mesmo, uma tendência de crescimento das cidades medias do interior e algumas regiões agrícolas.

Para entender melhor a abrangência geográfica da Contagem da População<sup>12</sup>, é preciso levar em conta que o Brasil possui 5.564 municípios, deste total de municípios, 5.435 possuem menos de 170 mil habitantes, representando 97% do total dos municípios brasileiros. Apenas 129 municípios, ou seja, 3% do total, não foram pesquisados. (IBGE, 2007). Esses 5.435 municípios representam cerca de 108,6 milhões de pessoas, 60% da população estimada do país. O universo pesquisado está distribuído em cerca de 30 milhões de domicílios, 57% do total (IBGE, 2007). Apesar do desequilíbrio em números absolutos, 40% da população vive em 3% dos municípios, 60% da população vivem em municípios de pequeno e médio porte, que mantém uma proximidade maior com a realidade rural.

É inevitável considerar que as zonas rurais nos países desenvolvidos, e mais recentemente no Brasil, passam a desempenhar um papel fundamental na vida social, econômica e política. Portanto, a compreensão das diferenças existentes entre o urbano e o rural é a chave para a formulação de políticas públicas adequadas ao desenvolvimento rural. Existem diferenças que, uma vez

---

<sup>12</sup> Realizada pelo IBGE durante o ano de 2007, foi um levantamento parcial e não envolveu as 129 maiores cidades do país.

compreendidas e respeitadas, podem contribuir para uma integração cooperativa e complementar entre ambos. Os planos diretores devem refletir isso de forma concreta e ajudar a melhorar a qualidade de vida local.

A tabela 1 é uma adaptação do quadro utilizado por Orea (1992) para apresentar as diferenças e tendências entre o rural e o urbano na Espanha, como se trata de uma análise propositadamente mais genérica, as afirmações aplicam-se também, guardadas as proporções, ao caso brasileiro.

Tabela 1: Comparações entre o Rural e o Urbano.			
Parâmetro de Comparação	Área Rural	Área Urbana	Tendências atuais
Emprego	Atividade agrária fundamental. Em geral, atividades dependentes dos recursos e do meio natural. Dispersão.	Atividades predominantes nos setores secundários e terciários, relativamente independente do meio natural.	Atividades tipicamente urbanas vão aumentando no campo. Ali podem identificar-se: grandes proprietários, trabalhadores urbanos, trabalhadores rurais em tempo parcial, comerciantes, empregados, artistas, etc., além das pessoas urbanas que passam parte do seu tempo de ócio.
Meio Físico	Predominância do <i>natural</i> ; paisagem onde os usos do solo são característicos de explorações agrícolas, florestais e pastoris.	Paisagem artificial: edifícios, fábricas e ruas.	A situação muda rapidamente no entorno de grandes metrópoles e em zonas turística, mas a diferença permanece para a maior parte do território.
Tamanho das comunidades	Núcleos pequenos em termos absolutos e dispostos isoladamente.	Núcleos maiores.	Não é possível determinar padrões de tamanhos universais para distinguir os núcleos rurais dos urbanos.
Densidade populacional	Baixas densidades em termos absolutos. Tendência à estabilidade ou decréscimo.	Altas densidades em termos absolutos. Tendência ao crescimento.	Pode haver importantes exceções a esta afirmação se a comparação se estabelece entre núcleos habitados em ambos habitats.
Homogeneidade social.	Padrões sociais relativamente homogêneos: linguagem, crenças, opiniões, costumes e formas de conduta.	Diversidade social.	Os meios de comunicação de massa neutralizam, na atualidade, esta diferença.
Diferenciação social.	A estratificação social é pouco aparente, exceto em algumas áreas localizadas e a segregação espacial também. Ainda que haja diferenciação profissional, o contato "cara a cara" proporciona um sentimento de pertencimento à comunidade que contrabalança as diferenças sociais.	Maiores diferenças de classe. Segregação das áreas residenciais e destas com as áreas onde se localizam as atividades produtivas e de serviços.	Cristalização das diferenças espaciais, particularmente nas zonas urbanas. Poucas mudanças na estrutura da população rural.
Mobilidade.	Mobilidade pouco intensa no sentido espacial e de permeabilidade social.	Maior mobilidade espacial e social.	Estudos específicos têm mostrado importantes movimentos de curta duração entre núcleos populacionais vizinhos. Tendência à homogeneidade entre ambos habitats para esta variável.
Relações sociais.	Relações sociais cara a cara quantitativamente pouco numerosas, muito fechadas.	Relações sociais quantitativamente numerosas, abertas.	Hoje em dia essa diferença se atenua devido a generalização dos meios de comunicação, ainda que persistam formas de conduta social diferenciada.
Distância ou dispersão da atividade produtiva	Distância física entre pessoas e comunidades. Distância à equipamentos e serviços sociais. Distância das zonas de produção e de consumo.	Menos distância física, porém maior entroncamento do espaço: menores velocidades.	No meio rural tendem a aumentar as distâncias físicas, enquanto no urbano o que aumenta é o tempo de deslocamento.

Fonte: OREA (1992, p. 27)

As diferenças se mantêm, embora menos legíveis. Estas diferenciações podem ser classificadas de várias formas, isso depende do objetivo de cada estudo. A relevância de um critério ou outro, não excludentes em princípio, depende de sua capacidade de captar os processos em curso no tempo e no espaço. A escolha de critérios alternativos é, portanto, sempre possível em teoria, mas a escolha prática é legitimada pela sua capacidade de explicar de modo satisfatório os processos em curso e o que de fato se vai diferenciando. (SARACENO, 1996). As diferenças existentes não invalidam as inter-relações, ao contrário, muitas vezes aumentam-nas, como por exemplo, quando os moradores urbanos procuram o patrimônio socioambiental rural.

Outras razões justificam a simultaneidade e inter-relação do espaço urbano e do espaço rural (BOISIER apud OREA, 1992, p. 24):

- a. A concentração de população nos espaços urbanos supõe necessariamente um aumento da produtividade dos trabalhadores rurais, pelo fato de menos pessoas terem que produzir mais alimentos.
- b. Enquanto atividade econômica, o setor agrário vai progressivamente assimilando as formas de produção do setor industrial, a medida que se generaliza a tecnologia.
- c. Essa mesma concentração demanda do espaço rural, outros bens imateriais e serviços, sentidos de forma crescente à medida que as cidades se fazem mais artificiais e incômodas.
- d. O meio rural requer centros urbanos, hierarquicamente definidos e espacialmente ordenados e vinculados entre si por amplos sistemas de transporte e comunicações, formando um *continuum* rural entrelaçado na rede urbana propriamente dita.
- e. O espaço urbano cresce sobre o espaço rural e é preciso uma visão de conjunto de ambos para orientar o crescimento urbano de tal forma que não afete negativamente os recursos do espaço rural (solo, água, ar, fauna, paisagem, etc.).

Castells (1983, p. 98) formulou sua crítica a dicotomia rural-urbano, enfatizando que o essencial é “[...] romper com o esquema ideológico de uma sociedade dualista rural/urbana, agrícola/industrial e tradicional/moderna; pois, se esse esquema responde a certa realidade social nas formas e nas suas expressões culturais, esta realidade é o simples reflexo de uma estrutura única, na qual os efeitos num dos pólos são produzidos pelo tipo particular de sua articulação com o outro pólo”. Atualmente a vertente mais aceita é a que considera o continuum urbano-rural como uma relação que aproxima os dois pólos, representados atualmente por múltiplas gradações territoriais, com variados graus de urbanização, são territórios qualitativamente novos, formados a partir de relações multidimensionais em rede. Atualmente, predominam as semelhanças e trocas mútuas, o respeito às diferenças e a manutenção da identidade do mundo rural. Nesta perspectiva, a hipótese central é de que, mesmo ressaltando-se as semelhanças entre os dois extremos e a continuidade entre o rural e o urbano, suas relações mútuas não destroem as particularidades dos pólos e, não representam o fim do rural. O continuum se desenha entre um pólo urbano e um pólo rural, distintos entre si e em intenso processo de mudança em suas relações. (WANDERLEI, 2000). Estes pólos devem ser tomados mais como elementos simbólicos do que elementos da configuração territorial, já que existem várias gradações: suburbano, periurbano, rurbano. (FOLCH, 2003).

A permanência do rural enquanto espaço integrado, porém específico e diferenciado, é reforçada quando se leva em conta as representações sociais a respeito do meio rural. Wanderlei (2000) afirma que apesar de certa homogeneidade das condições de vida e das possibilidades de acesso aos bens e serviços, permanecem as diferenças culturais e de identidade entre o rural e urbano. “As diferenças vão se manifestar no plano das ‘identificações e das reivindicações na vida cotidiana’, de forma que o ‘rural’ se torna um ator coletivo, constituído a partir de uma referência espacial e ‘inserido num campo ampliado de trocas sociais’.” (WANDERLEI, 2000, p. 33).

Outra consequência do aprofundamento das relações mútuas é o aumento da mobilidade. Estes fluxos intensos e variados amplificam as relações entre o rural e o urbano, e justificam a necessidade cada vez maior do planejamento territorial rural.

## **2.7 Delimitação do rural e do urbano no Brasil**

A caracterização dos territórios segundo seu grau de urbanização, ou de manutenção da ruralidade, a partir de critérios corretos é um passo importante para a compreensão do processo de urbanização. Existe uma grande variedade de metodologias e critérios para esta classificação, que visam delimitar os vários tipos de territórios, conforme suas características particulares. “Contudo, a divisão que separa os municípios brasileiros em uma parte urbana e outra rural, por uma linha definida como perímetro urbano, só tem validade nos pontos extremos, como critério objetivo de divisão territorial.” (SANTORO e PINHEIRO, 2004, p. 14).

Existe um consenso sobre a dificuldade na delimitação do que é rural e urbano, uma idéia a que chegou Jorge Enrique Hardoy (1964, p.19), na busca pelo conceito de cidade, ilustra bem essa situação: “ele é essencialmente dinâmico e evolui com o tempo e o lugar, estando condicionado pelo meio ambiente, a estrutura socioeconômica e o nível tecnológico da sociedade à qual pertence o observador.”.

No Brasil, a definição de “cidade” vem desde 1938, quando o Decreto-Lei 311, transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. “Até então o país não tinha nenhum dispositivo legal que estabelecesse a diferença entre cidade e vila.” (VEIGA, 2003). É considerada urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem suas características estruturais ou funcionais. A definição brasileira de cidade é estritamente administrativa. (VEIGA, 2007). O estabelecimento deste critério meramente político-administrativo, e principalmente sua manutenção até os dias de hoje, geram uma série de imprecisões e dificultam muito o planejamento e a compreensão do território. O entendimento do processo de urbanização também é atrapalhado por esta regra, única no mundo.

Com exceção do Brasil, não se usa critério administrativo para definir cidade. O mais comum é uma combinação de critérios estruturais e funcionais. Critérios estruturais são, por exemplo, a localização, o número de habitantes, de eleitores, de moradias, ou, sobretudo, a densidade demográfica. Critério funcional é a existência de serviços indispensáveis à urbe, tais como: existência de pavimentação,

transporte coletivo, serviços hospitalares, energia elétrica, escolas etc. (VEIGA, 2004).

Segundo o IBGE, os Censos Demográficos classificam a situação do domicílio como urbana ou rural, segundo a sua localização geográfica definida pela legislação municipal vigente na data de coleta. “Na situação urbana consideram-se as pessoas e os domicílios recenseados nas áreas urbanizadas ou não, correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas rurais isoladas. A situação rural abrange a população e os domicílios recenseados em toda a área situada fora desses limites, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos”. (IBGE, 1994).

Wanderley (1994) chama a atenção para o fato de que vários países utilizam o critério da dimensão da população residente para distinguir se uma área é rural ou urbana. Nos EUA, é rural o que não reside em aglomerado com mais de 10 mil habitantes ou nos limites externos de uma cidade de mais de 50 mil com uma densidade populacional inferior a 100 habitantes por milha quadrada. Na Alemanha as áreas rurais são aquelas que têm uma densidade inferior a 100 habitantes por km<sup>2</sup> e pela ausência de cidades de mais de 100 mil habitantes.

É arbitrário introduzir um parâmetro de corte relacionado à atividade exercida pelo indivíduo (se agrícola ou não) para definir a situação de rural ou urbano do aglomerado onde residem essas pessoas. A distinção entre rural e urbano tem cada vez menos a ver com o tipo de atividade exercida pelos indivíduos que aí residem, mesmo porque o crescimento das atividades não agrícolas nas áreas ditas rurais parece ser uma das tendências mais importantes dos anos 90.

Sparovek, Leoneli e Barreto (SANTORO e PINHEIRO, 2004), desenvolveram um conceito interessante, em que criticam a existência de uma linha imaginária que divide repentinamente o urbano e o rural. Esta linha ou perímetro urbano não corresponde à realidade, pois segundo estes mesmos autores “tende-se a caracterizar o comportamento urbano apenas a partir de certa distância, para o interior do espaço demarcada pela linha divisória; e o rural aparece a certa distância, no espaço externo a esta linha.” Evidentemente que a transição do urbano para o rural não acontece de forma abrupta, determinada apenas por uma linha imaginária que pode ser ultrapassada com alguns passos. “Há uma transição gradual: o urbano

vai se descaracterizando e o rural vai se cristalizando lentamente; nesses espaços, surge uma região de transição, que não é rural nem urbana.” (SANTORO e PINHEIRO, 2004, p. 16).

Com isto, surgem divisões que pouco refletem o que realmente acontece nesses territórios, quanto à funcionalidade, dinâmica e papel no desenvolvimento municipal. O resultado é a falta de objetividade e de eficácia das ações públicas nas áreas de fronteira, sejam classificadas como urbanas ou rurais. Um critério estritamente ecológico é tão insuficiente quanto o uso mais freqüente de abordagens exclusivamente sociais ou econômicas. Mais adequado, portanto, é procurar critérios que possam dar conta simultaneamente dos aspectos sócio-ecológicos e sócio-econômicos da utilização dos territórios pela espécie humana.

Com freqüência tem-se sustentado que a diferença é de natureza social e relativa ao modo como estão distribuídas as populações e as cidades no território, ou francamente culturais, tanto que nenhum órgão oficial empenhado nessa tarefa (Nações Unidas, OCDE, U.E.) tem conseguido encontrar uma definição que satisfaça a todos. (SARACENO, 1996).

Enquanto categoria residual, já que em relação ao urbano não restam dúvidas, à ruralidade estão reservadas as mais difusas classificações; se determinada área tem baixa densidade populacional e não atinge certa escala é automaticamente considerada rural. Certo pré-conceito ainda envolve a condição rural nesta visão dicotômica onde as categorias intermediárias de “periurbano ou semi-rural” nem mesmo são considerados espaços autônomos e com identidade própria, ali cabiam todas as áreas sem definição clara, ou segundo Veiga (2005, p. 9), “numerosas regiões intermediárias, ou ambivalentes, nas quais são extremamente heterogêneas as participações relativas de ecossistemas parcialmente alterados e ecossistemas dos mais artificializados [...]”. Este pré-conceito torna-se mais preocupante, quando evolui para “um vício conceitual na identificação do rural, que diferencia o espaço de maneira não neutra, inserindo um forte pressuposto sobre suas dinâmicas demográficas, mesmo antes de mensurá-las.” (SARACENO, 1996, p. 2).



## **2.8 Legislação, a quem cabe a gestão territorial rural**

Embora possa haver algum tipo de diferenciação em relação às formas de relação social e expressões culturais, tudo se encontra ligado à mesma estrutura comum, onde os efeitos em um dos pólos são determinados pela articulação com o outro. (CASTELLS, 1974). Portanto, a legislação, medidas administrativas e de gestão devem refletir esse quadro, fornecendo instrumentos legais para tratar o território de forma integral, “[...] dada a dinâmica de crescimento horizontal das cidades, que ocorre convertendo as terras rurais em urbanas. Trata-se da lógica de transformação dos hectares rurais em metros quadrados urbanos..” (NAKANO, 2004).

A afirmação de Nakano, ligado ao Instituto Polis<sup>13</sup>, reforça a visão urbana em relação à situação, mas essa não é bem a realidade da maioria dos municípios brasileiros, cujos perímetros urbanos se encontram congelados e delimitados por vastas áreas rurais, produtivas ou de florestas. Segundo Veiga (2002) “de um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de dois mil habitantes; 3.887 com menos de 10 mil; e 4.642 com menos de 20 mil”. Para Veiga, “não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios pequenos demais, com menos de 20 mil habitantes. Por tal convenção, que vem sendo usada desde os anos 50, seria rural a população dos 4.024 municípios que tinham menos de 20 mil habitantes em 2000, o que, por si só, derrubaria o grau de urbanização do Brasil para 70%”.

Existem tendências mais gerais que mais cedo ou mais tarde, de uma forma ou de outra, chegarão até os pequenos municípios rurais, por isso é preciso considerar a realidade presente sem deixar de pensar no desenvolvimento do mundo rural nos centros mais avançados.

Ainda restam dúvidas sobre a quem compete a gestão das áreas rurais. Se por um lado o INCRA<sup>14</sup> é o responsável pelas áreas rurais no país, por outro, as prefeituras são responsáveis pelo uso e ocupação do território municipal e

---

<sup>13</sup> Instituto localizado em São Paulo com ampla experiência em Planos Diretores e questões urbanas, seus técnicos tiveram papel fundamental na elaboração do Estatuto da Cidade. Sua linha conceitual é amplamente influenciada pelos problemas metropolitanos e dos grandes centros urbanos.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia ligada ao Governo Federal.

principalmente pelo desenvolvimento socioeconômico. A concepção urbana contida no Estatuto inclui a obrigatoriedade de se considerar o território municipal como um todo, áreas rurais e urbanas, defende ainda que

O município, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no plano diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana. (BRASIL, 2001, p. 30).

A obrigatoriedade dos planos diretores abrangerem todo o território, contida no Estatuto, é uma forma de garantir a diretriz de sua política urbana que exige “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”.<sup>15</sup> Segundo Gomes (2006, p. 73) “Os dispositivos contribuem para afirmar a competência do Município no tocante a legislar sobre a área rural, mas a paz completa ainda não reina sobre o tema”<sup>16</sup>.

Apesar de muitos autores defenderem e o próprio entendimento de o Direito Urbanístico ser voltado à organização dos espaços habitáveis, ainda há dúvidas sobre a competência municipal em relação ao território rural. É necessário diagnosticar a diferença entre as competências municipais para legislar sobre a área urbana ou urbanizável e a área rural, o que certamente precisa ser observado pelo Plano Diretor. (Gomes, 2006). O Direito Urbanístico é competência municipal, mas à União compete legislar privativamente sobre o direito agrário (art. 22, I da Constituição Federal). O objeto do Direito Agrário pode ser compreendido como toda ação humana orientada no sentido do aproveitamento da terra para obter frutos e produtos, a partir da natureza orgânica, isto é, das fontes produtivas naturais. Considera-se Imóvel Rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 hectare. (art. 6, Lei nº. 5.868/1972).

---

<sup>15</sup> Art. 2º, VII.

Fique bem claro que uma coisa é o direito agrário, outra o solo rural, uma vez que este último não se limita a ser objeto isolado do direito agrário. Quer dizer, o município então, poderia legislar sobre o território rural, mas não sobre a atividade relacionada ao setor primário da economia:

Descabe ao Município legislar, de modo frontal e direto, sobre a atividade relacionada ao setor primário da economia, com o objetivo de discipliná-la em seus vários aspectos; não lhe assiste em condições normais, fixar o módulo rural, a divisão do solo para fins agrários, ou mesmo impor zoneamento mais detalhado de atividades, à guisa do que ocorre na área urbana, para compatibilizar os usos e ocupações em perspectiva mais ampla. (GOMES, 2006, p. 73).

Ainda segundo este autor, de um modo geral a doutrina costuma descartar a possibilidade dos Municípios regularem o uso do solo rural, sua exploração econômica, a não ser que tais atividades afetem ou tragam algum risco às áreas urbanas. Já, na Constituição Federal (art. 23, VIII) é clara a afirmação que diz que é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”. Mas, independentemente de qualquer situação, pela legislação em vigor o Plano Diretor Municipal pode regular o rural: a) para garantir a diretriz de sua política urbana; b) para garantir a segurança alimentar; c) para impedir quaisquer efeitos negativos sobre o urbano; d) para determinar medidas sobre o território, quando este não envolver atividades do setor primário; e) em relação ao alcance das demais políticas públicas municipais; e f) ao assumir perante o Incra a cobrança do Imposto Territorial Rural. “Para deslinde dessa discussão, o fundamental será compreender o interesse local sobre as áreas rurais, o que costuma variar conforme a realidade de cada Município” (GOMES, 2006, p. 74).

Mesmo assim, a integração campo-cidade é sempre vital para a comunidade, não há dúvidas que, para tal mediação, o Município é a entidade mais indicada. A própria definição do perímetro urbano e a eventual existência de área de transição são elementos fundamentais para o destino das áreas rurais.

---

<sup>16</sup> Registre-se, por exemplo, que Diógenes Gasparini afirma que a zona rural é inalcançável pelo Plano Diretor. In **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: NDJ, 2002, p. 202.

A título de ordenação do espaço rural, cumpre enfrentar as questões com reflexo sobre o equilíbrio ambiental, a saúde pública, a economia, cultura etc; trata-se de fazer valer a competência constitucional municipal de legislar sobre o interesse local. Todas as restrições ou determinações contidas no Plano Diretor para as áreas rurais neste sentido, devem ser acatadas. Um exemplo é a subdivisão também das zonas destinadas às atividades tipicamente rurais. Verifica-se até a definição de alguns parâmetros e índices de aproveitamento do solo rural, o que quase sempre propicia controvérsias. Por isso mesmo, merecem registro as decisões judiciais determinando a observância destas normas municipais que fixam área mínima das glebas para fins rurais<sup>17</sup> ou restringem o exercício de atividades nessas localidades.<sup>18</sup>

Finalmente, as normas jurídicas aplicáveis aos espaços urbanos e rurais serão marcadamente diferentes; principalmente quanto à ordenação físico-territorial, a competência municipal é menor na área rural do que na urbana, mas deve ser exercida. Mesmo se o Plano Diretor adotar uma linha exclusivamente de ordenamento físico-territorial, “a zona rural não necessariamente terá que aparecer apenas demarcada naquele instrumento básico, tornando-se, no mais, um mundo estranho à gestão e ao ordenamento municipal” (GOMES, 2006, p. 77).

## **2.9 Escala de trabalho**

O primeiro problema, quando se fala no *termo* região, está em saber exatamente o seu significado e abrangência. O Dicionário Cartográfico, (OLIVEIRA, 1993, p. 483), descreve o significado de região da seguinte maneira: “grande extensão de terreno; *território* que, pelas suas características (clima, relevo, vegetação, fauna, atividades humanas, etc.) distingui-se de outras.”. O mesmo dicionário descreve ainda: região homogênea, como sendo o “espaço cujas partes apresentam entre si as mais parecidas características; a que se caracteriza por um determinado fator, por um grupo de fatos, que podem ser naturais ou culturais.”

---

<sup>17</sup> Agravo de Instrumento n. 20020020012364-3, apreciado pela Primeira Turma Cível do Tribunal do Distrito Federal e dos Territórios.

<sup>18</sup> Apelação Cível n. 000.181.241-1/000(1), da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e Apelação Cível n. 029.133.5/7-00, da Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Já Santos (1997, p. 66) estabelece como um dos principais fatores determinantes de uma região a evolução ao longo do tempo, de sua especialização produtiva: “uma região é, na verdade, o *locus de determinadas funções da sociedade total em um momento dado*”.

A delimitação de uma região pode partir de uma série de fatores: naturais, culturais, climáticos, religiosos, políticos, produtivos, subjetivos e objetivos; determinados em função da análise que se pretenda. Não há uma classificação universalmente aceita para o termo região, o que existem são algumas convenções que permitem classificar fragmentos do espaço total a partir de algumas características que os tornam homogêneos e divisíveis em relação a outras regiões.

Segundo Loch (2000), a regionalização é um fato relevante para proceder estudos dos processos de desenvolvimento nas sociedades contemporâneas. As diferenciações territoriais existentes são resultantes da inter-relação dos aspectos sociais, econômicos, culturais e institucionais. Pode-se considerar que as ações da gestão territorial são abrangentes e exigem a integração de diversos interesses.

Sob o prisma do desenvolvimento regional, a abstrata relação rural/urbano se manifesta em pelo menos três tipos básicos de situações concretas: regiões essencialmente urbanas; regiões essencialmente rurais, onde os ecossistemas originais foram preservados; e numerosas regiões intermediárias, com variados graus de transformações antrópicas. A esses três principais tipos de “espaços de lugares” sobrepõem-se cada vez mais inúmeros “espaços de fluxos”, fenômeno que foi intensificado com o processo de globalização. (VEIGA, 2005).

Recentemente, foi implantado pelo Governo Estadual o processo de descentralização, tal experiência acentua o problema da sobreposição de instâncias administrativas múltiplas, e não respeita as características de cada região. Assim, definem-se regiões que não são homogêneas ou regiões que apresentam polarizações e centralidades não consideradas. Hoje existem as seguintes instancias “misturadas” no mesmo território: as Regiões Metropolitanas, as Associações de Municípios e as Secretarias Regionais, além de consórcios municipais específicos. Não há coincidência territorial, político-administrativa, e econômica, sem contar os aspectos físicos, como bacias hidrográficas e cobertura vegetal, as decisões são tomadas sem nenhum critério aparente.

Na escala global e até nacional as noções de realidade parecem abstratas, é difícil perceber como lidar com algo que está distante da vida cotidiana das pessoas e de suas necessidades concretas e imediatas.

É no espaço local que as pessoas se conhecem, trocam, habitam, circulam, se divertem e trabalham, é ali que se pode visualizar mais efetivamente, inclusive através da paisagem, como evoluem as relações urbano-rurais. É no espaço local que se encontram os dois mundos, e nele mantêm suas particularidades, através da integração e cooperação e das tensões e conflitos. (**Wanderlei, 2000**). A conjuntura mais geral não pode ser deixada de lado em qualquer análise, por mais restrito que seja seu objeto de abordagem, ao mesmo tempo em que as ações e práticas da vida comum dão as respostas mais adequadas em relação à nova ruralidade. Trata-se de verificar como vivem as pessoas e o que estão fazendo a partir das condições e limitações encontradas em cada local.

Planos de desenvolvimento local devem incorporar propostas para a área urbana e rural do município, introduzindo no contexto local, orientações de políticas de nível nacional e regional. Regionalmente, as prioridades nacionais são incorporadas, buscando compartilhar conflitos de interesses e estabelecer projetos de desenvolvimento que incorporem áreas de assentamento, esquemas de irrigação e drenagem, reflorestamento e áreas de preservação. Preocupa-se também com a necessidade de infra-estrutura, tais como suprimento de água, malha viária, facilidades de mercado e orientações de manejo para sistemas melhorados de uso de solos, dentro da área de bacias hidrográficas. (SEIFFERT, 1996).

## ***2.10 Plano Diretor***

Felizmente hoje, na maior parte dos casos, a elaboração de planos diretores superou a visão burocrática e limitada, que reduzia o mesmo a um conjunto de leis, índices e algumas diretrizes gerais. Compreender este importante instrumento, e aplicá-lo na busca de municípios mais equilibrados é o ponto de partida para que os moradores possam entender e participar de forma ativa e crítica do processo de produção equilibrada do espaço.

A recente aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01)<sup>19</sup>, marco jurídico para a efetivação do cumprimento da função socioambiental das cidades e das propriedades urbanas, consolida o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios brasileiros e mantém a separação existente entre o rural e o urbano, uma vez que mantém a visão exclusivamente urbana.

Além do desconhecimento absoluto, ainda predomina uma visão equivocada em relação à ocupação do território, “A visão exclusivamente urbanicista ou cidadina da ocupação do território, ao enfatizar o urbano, em detrimento do rural, tem prejudicado o planejamento regional, por desconsiderar parcela representativa do território, com sua correspondente força econômica.” (SIEBERT, 1997, p. 17).

O Plano Diretor é o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento territorial do município. Deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores, após ampla discussão com os munícipes, e sancionado pelo prefeito de cada município. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.

## O Capítulo II – Da Política Urbana

O Plano pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadores da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. (BRASIL, 2001, p. 42)

A passagem acima, do Guia de Implementação (BRASIL, 2001), descreve a concepção sobre Plano Diretor contida no Estatuto da Cidade, exclusivamente

---

<sup>19</sup> O Estatuto da Cidade regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 (art.s 182 e 183. Para uma discussão detalhada sobre os conteúdos dessa lei ver BRASIL (2001).

urbana. Tal concepção não está em sintonia com a necessidade de construção de um território contínuo entre o rural e o urbano. “O Estatuto da Cidade exige que os planos diretores considerem todo o município, tanto área urbana como rural (art. 40, parágrafo 2º), buscando a integração e a complementaridade entre as atividades desenvolvidas nesses dois espaços [...]” (Santoro e Pinheiro, 2003, p. 8). Esta obrigatoriedade é absolutamente insuficiente e superficial e não engloba a dimensão rural e seus problemas.

Maluf (apud SANTORO e PINHEIRO, 2003, 7), apresenta uma visão crítica, afirmando que é necessário “estabelecer uma compreensão sobre o mundo rural e as atividades nele desenvolvidas que supere o nítido viés urbano da concepção presente no Estatuto da Cidade, que toma o rural como um complemento do urbano e propõe como diretriz a ‘urbanização do rural.’” O autor destaca que não se trata de retomar a visão dicotômica, apenas aproveitar o potencial aberto pelo Estatuto, com a inclusão da obrigatoriedade de se tratar o território municipal na totalidade.

A leitura de alguns artigos da Lei 10.257/2001 ou Estatuto da Cidade demonstram o seu “nítido viés urbano”. A redação do art. 40, parágrafo 2º não menciona as áreas rurais e muito menos fala em integração ou complementaridade, fala apenas que “o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.” Já em seu art. 1º fala na “execução da política urbana, de que tratam os art. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.” 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.”.

E finalmente, para ficar apenas nos dois primeiros artigos, o art. 2º tem a seguinte redação: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]”. Entre as dezesseis diretrizes citadas, a palavra rural aparece apenas na VII – “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influência.”.



O Estatuto foi concebido sob influência exclusivamente urbana, a partir desta constatação pode-se avançar, pois “a provável ‘municipalização’ do desenvolvimento rural – o rural tem sido, até agora, um ‘território federal’ – que se pode depreender do novo Estatuto da Cidade, poderá contribuir nessa direção”. (Maluf in SANTORO e PINHEIRO, 2003, p. 39).

## **2.11 Economia rural**

A renda da terra é o elemento central para as teorias desenvolvidas nas áreas da economia regional ou da teoria da localização, as quais discutem a organização espacial das atividades econômicas. A organização espacial das atividades econômicas se relaciona com a localização das pessoas e vice-versa. O continuum rural-urbano é o resultado de uma busca de regularidades entre indicadores das comunidades com indicadores de características físicas do ambiente.

A possibilidade de permanência das populações rurais e até mesmo o repovoamento do território rural por habitantes urbanos, passa pelo desenvolvimento de modelos de ocupação que desenvolvam mecanismos de geração e distribuição de renda. A incorporação do mundo rural ao projeto de desenvolvimento de nação deve considerar a necessidade de reestruturar o território rural adaptando o modelo atual, mantendo a alta produtividade, às necessidades de distribuição de terra e aumento da qualidade de vida dos moradores rurais e a segurança alimentar.

A década de 1980 inaugurou marcantes transformações na estrutura da agricultura e em diversas facetas da vida social do mundo rural. O padrão técnico dominante incorporou os meios de produção desenvolvidos durante a segunda Revolução Industrial (especialmente a moto-mecanização e a utilização de insumos de origem industrial, como fertilizantes e defensivos químicos), articulando-o a um processo complexo e sofisticado de seleção biológica de plantas e raças animais de alto rendimento, tal padrão sendo genericamente conhecido como “revolução verde”.

Os resultados mais gerais deste processo são conhecidos, podendo-se afirmar que o aumento da produtividade do trabalho agrícola, a diminuição das populações residentes no meio rural e o crescimento extraordinário dos volumes de

produção estão entre os seus resultados mais notáveis. Em face, no entanto, dos impactos ambientais e do crescente custo social e financeiro de manutenção deste novo arranjo técnico-produtivo, a partir da década de 1980 emergiram contestações de diversas ordens a este padrão, inclusive devido aos evidentes sinais de esgotamento de suas potencialidades produtivas. (SCHNEIDER, 1999)

Uma avaliação abrangente das transformações da agricultura nas últimas décadas, na órbita dos países integrantes do chamado capitalismo avançado, certamente enfatizaria os espetaculares ganhos de produtividade e a radical transformação da base tecnológica dos processos produtivos agrícolas. Mas, esta avaliação também apontará o que os pesquisadores vêm diagnosticando: que as transformações da agricultura foram socialmente excludentes, provocaram a diminuição abrupta das populações rurais, foram ambientalmente prejudiciais aos ecossistemas naturais e que, apesar da elevação da produção, parte considerável da população mundial, inclusive nos países onde a modernização tecnológica foi mais intensa, não conseguem sequer atingir os limites alimentares mínimos. (SCHNEIDER, 1999)

São inúmeros os trabalhos que apontam para o crescimento das atividades não agrícolas no meio rural, refletindo uma inusitada tendência ocupacional nestas áreas. O ineditismo destes trabalhos reside justamente no fato de que, embora timidamente, começa-se a reconhecer que em determinadas situações históricas e contextos regionais a agricultura deixa de ser o exclusivo sinônimo de “rural”.

A economia rural se diversifica, engloba muitas outras atividades além das agrárias. Sabemos que na época pré-industrial a população vivia predominantemente de atividades agrícolas e, a taxa de atividade na agricultura era um bom indicador de ruralidade. Todavia as atividades agrícolas, com os processos de modernização, se reduziram notavelmente também nas zonas rurais, assim resultando ser sempre mais difícil utilizá-las como indicador. Além disso, nessa perspectiva, tende-se a fazer coincidir o rural — uma categoria territorial — com um setor — a agricultura —, opondo-o ao urbano, também uma categoria territorial, coincidente com outros setores — a indústria e os serviços. Tal coincidência revela-se sempre, à luz dos fatos, uma simplificação excessiva. (**SARACENO, 1996**).

A pluriatividade no mundo rural amplifica as relações com as cidades, aumentando a renda dos habitantes rurais, que muitas vezes mantém atividades agrícolas de subsistência, garantindo uma economia familiar e uma alimentação mais saudável.

A necessidade de criar condições de sobrevivência para a parcela da população que sobra do processo capitalista instalado para a produção natural é a consequência lógica da urbanização. Segundo Rangel (2000, p. 226), “trata-se de resolver esse problema devolvendo ao camponês as condições para a produção natural, mas fazê-lo de tal modo que isso não implique fazer a produção agrícola para o mercado retroceder às velhas condições econômicas e tecnológicas”.

Devolver ao camponês as condições para a produção natural é o tipo de reforma agrária preconizada por Rangel para enfrentar o problema das populações que sobram nas cidades, ou seja, criar para essa população um sistema de produção familiar moderno. Recompôr a economia natural e encontrar atividades que permitam a sobrevivência da população que sobra é o problema de uma rápida urbanização. A idéia da economia natural não pode ser reduzida à idéia da pequena produção agrícola feita por uma família. Os serviços pessoais, o cooperativismo, o artesanato, o turismo e o lazer são alguns dos exemplos das atividades integrantes dessa economia natural e que podem ser desenvolvidas em qualquer espaço.

Um outro fenômeno econômico que vem contribuindo para o aumento do dinamismo rural é o turismo, o aumento do tempo livre e da renda realmente ampliou a demanda pelo patrimônio sócio-ambiental dos espaços rurais.

É preciso ressaltar, que a renda obtida das atividades não agrícolas no meio rural continua a ser significativamente menor que as suas equivalentes urbanas; e que a renda média “per-capita” no campo continua a ser muito inferior à das cidades tanto nos países centrais como nos menos desenvolvidos. Ou seja, o corte rural-urbano parece ser hoje mais uma variável explicativa das diferenças quantitativas entre os níveis de renda e o grau de acesso a determinados bens e serviços, do que um corte analítico que explicita as diferenças qualitativas entre dois territórios. Por isso “a idéia de dois mundos que se opõem” vai cedendo lugar à idéia de um “continuum” espacial, seja do ponto de vista de sua dimensão geográfica e territorial, seja na sua dimensão econômica e social.

## **2.12 Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial**

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) é o único órgão federal que busca formular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e planejamento territorial rural. Integra o Ministério do Desenvolvimento Agrário e seu objetivo é contribuir para o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominam agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios rurais. (SDT, 2007). A adoção da abordagem territorial em suas ações, como referência para a estratégia de apoio ao desenvolvimento rural, é justificada da seguinte forma:

- a. O rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: menor grau de artificialização, menor densidade populacional, maior peso dos fatores naturais.
- b. A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais.
- c. Necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências aos atores locais.
- d. O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições.

A SDT apresenta uma solução interessante para o planejamento territorial rural: delimita territórios homogêneos a partir de dimensões para o desenvolvimento territorial, independente dos limites administrativos municipais e perímetros urbanos, que não constituem barreiras para o efetivo planejamento e desenvolvimento da região.

### **2.13 A necessidade de planejamento dos territórios rurais**

Os espaços urbanos e rurais sustentam funções diferentes e complementares ao mesmo tempo, é preciso entender o significado de cada uma delas e suas implicações territoriais. As funções urbanas já foram estudadas e são conhecidas; as funções rurais constituem um tema novo a ser pesquisado. Infelizmente, no planejamento municipal, que mal ou bem se realiza por meio dos Planos Diretores, a questão das zonas rurais nem sempre tem merecido o peso que lhe seria necessário emprestar.

As áreas rurais do município suprem, embora não exclusivamente, espaço físico para o cultivo de plantas, criação de animais, suprimento de água, produção de energia, suprimento de minérios e matéria prima, espaço para expansão urbana, industrial e infra-estrutura, atividades de recreação e lazer e espaço para preservação de recursos naturais. Atualmente há uma série de interfaces entre espaços rurais e urbanos, tornando difícil delimitar com precisão cada um desses lugares, as funções tradicionais identificadas naturalmente com um ou outro espaço até pouco tempo, já não respeitam a lógica conhecida e analisada de estruturação do espaço. Rural e urbano estão interconectados, bem como suas funções, fluxos e redes.

Em praticamente todos os países, a atividade econômica rural ocupa a maior parte da superfície do território em relação a outras formas de uso. Os proprietários rurais detêm o potencial para afetar de forma significativa o ambiente, pelo modo como podem intervir no ecossistema na busca da exploração dos recursos naturais, disponíveis dentro dos limites de sua gleba. Na verdade são responsáveis por manejar um ecossistema dinâmico extremamente complexo, sem deter o domínio das conseqüências deflagradas pela atividade de produção que desenvolvem, sobre o ambiente que cerca seu estabelecimento. (SEIFFERT, 1996:15)

A disponibilidade de recursos desempenha um papel crítico, a terra arável, o suprimento de água potável e os minerais, são finitos. Embora a tecnologia possa incrementar a produção, tem sido necessário a contínua expansão das áreas de produção em função do crescimento populacional. Progressivamente, maiores áreas de solos pouco adequadas tem sido exigidos para incorporação à atividade de

produção agrícola, encarecendo o custo, pela baixa capacidade natural de produção e necessidade de investimentos para correção de suas deficiências. Sistemas baseados na exploração intensiva dos recursos da terra, como cultivos sucessivos, irrigação, superlotação animal, tem conduzido a um rápido declínio da capacidade produtiva do solo. (SEIFFERT, 1996).

A concentração de corpos de água e reservas de água potável nas áreas rurais, são cruciais para abastecimento dos centros urbanos, produção industrial e geração de energia, além do seu uso para produção agrícola e animal.

O desenvolvimento rural deve garantir a preservação dos vários tipos de recursos necessários ao abastecimento das cidades, entre eles alimento, água, energia e matéria prima. A importância destas funções se reflete nas políticas públicas elaboradas para as áreas rurais e no aumento do respeito dos moradores da cidade para com a cultura rural.

A elaboração de planos diretores em municípios rurais requer a adoção de uma metodologia adequada à esta realidade, que compreenda sua dinâmica socioterritorial e respeite as diferenças em relação ao urbano. Mesmo porque a maioria dos municípios rurais tem áreas urbanizadas.

O principal instrumento para regular e planejar o uso e ocupação do solo é o Plano Diretor, as formas de usar a terra e as atividades nela desenvolvidas estão entre os principais elementos que diferenciam o rural do urbano. Enquanto nas cidades as atividades são muito mais diversificadas, concentradas e sobrepostas, ocupando pequenas extensões de terra, no campo, elas são mais restritas, dispersas e seqüenciais e ocupam grandes extensões de terra. No rural a produção se dá sem grandes artificializações e transformações na paisagem, ao contrário do urbano.

O planejamento do uso dos recursos da terra é entendido como a caracterização sistemática de fatores físicos, sociais e econômicos, de forma a dar suporte aos usuários da terra, na seleção de opções, que incrementem a produtividade da terra, que esta produção seja sustentável e que atenda às necessidades da sociedade.

O objetivo é selecionar e colocar em prática, aqueles usos da terra, que melhor atendam às necessidades da população, enquanto é preservada a base dos recursos para o futuro. Engloba todos os tipos de uso do espaço rural, como agricultura, criação, florestamento, lazer, turismo, mineração, expansão urbana e industrial e preservação. (FAO, 1993).

Em geral não existe uma clara separação entre planejamento do uso da terra e outros aspectos do desenvolvimento rural e o plano precisa ser implementado por diversas agências do Estado, ligadas à agricultura, meio ambiente, extensão rural e setores ligados à economia local. (FAO, 1993).

## CAPÍTULO 3 – APRESENTAÇÃO DA ÁREA: PAPANDUVA

### 3.1 Inserção Regional

Papanduva está localizada no Planalto Norte do Estado, na microrregião de Canoinhas, entre os municípios de Mafra e Canoinhas e é cortada pela BR 116. Conta com aproximadamente 18 mil habitantes e as atividades agrícolas são à base de sua economia. É a 18ª cidade com a maior população rural do estado, com 8.869 habitantes<sup>20</sup>.

A economia regional se baseia principalmente no setor primário, conforme tabela 2, com destaque para a produção de fumo, milho, soja, extrativismo de madeira em toras e em menor escala a suinocultura, este último principalmente em Papanduva. As exceções ficam por conta das duas principais cidades, Canoinhas e Mafra, onde o peso do setor secundário e terciário é considerável.

**Tabela 2 – Comparativo PIB, Atividade Econômica e Agropecuária (2004). Seis maiores municípios da Microrregião de Canoinhas.**

	Mafra	Canoinhas	Papanduva	Itaiópolis	Três Barras	Monte Castelo
população 2007 (hab.)	51.014	52.677	17.056	19.748	17.937	8.113
área (km2)	1.404	1.145	760	1.295	438	562
piB (mil reais)	581.796	484.029	170.493	182.317	333.505	92.170
agropecuária (mil reais)	128.869	95.248	65.824	79.842	53.704	66.437
indústria (mil reais)	264.455	221.066	63.899	52.806	197.823	6.799
serviços (mil reais)	179.675	163.250	41.318	50.366	51.431	18.291
piB per capita (reais)	11.313	9.193	9.955	9.186	18.645	11.210
fumo (valor - mil reais)	26.208	52.775	24.796	46.398	291	7.768
fumo (área em ha)	2.829	5.685	2.616	5.014	31	868
milho (valor - mil reais)	18.738	11460	9.218	11.585	5.940	2.221
milho (área em ha)	12.000	9500	6.000	7.700	3.000	1.800
soja (valor - mil reais)	18.537	14328	11.638	12.051	5.175	2.736
soja (área em ha)	17.000	13200	10.800	9.000	3.450	2.400
suínos (unidades)	26.300	26900	60.020	13.000	-	7.000
madeira (valor – mil reais)	30.000	-	5.000	9.000	35.000	75.000

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/)

Segundo Elias (2007, p. 115), “[...] a modernização e expansão do agronegócio promovem o processo de urbanização e de crescimento das áreas urbanas, cujos vínculos principais se devem às inter-relações cada vez maiores



entre o campo e a cidade.”. A autora usa o termo “cidades do agronegócio” para identificar as cidades que devem seu crescimento urbano à cadeia produtiva do agronegócio, fenômeno considerado bastante abrangente nos últimos anos.

Em relação à região estudada, parece que as cidades polarizadoras de Canoinhas e Mafra se enquadram em algumas situações descritas pela autora quando fala dos efeitos do agronegócio: “[...] dinamiza o terciário e, conseqüentemente, a economia urbana, e evidencia que é na cidade que se realizam a regulação, a gestão e a normatização das transformações verificadas nos pontos luminosos do espaço agrícola.” (ELIAS, 2007, p. 116).

A densidade demográfica da Microrregião de Canoinhas está muito abaixo da média catarinense de 56,14 hab./km<sup>2</sup>, o que combinado com a porcentagem da população rural, acima da média nacional e estadual, e a grande importância do setor primário, comprova que se trata de uma região predominantemente agrícola. Também é possível constatar o decréscimo da população rural em variados graus.

Tabela 3 - Comparativo de Densidade, Taxa de Crescimento e Crescimento Total - 1991 a 2000, Brasil, Estados da Região Sul, Microrregião de Canoinhas e Papanduva.

Estado	Densidade demográfica Hab./km <sup>2</sup>	População rural, 1991	População rural, 2000	Crescimento	Porcentagem população rural, 2000
Brasil	59	35834485	31845211	-11%	18,8%
Santa Catarina	56,14	1333457	1138429	-15%	21,3%
Paraná	47,96	2250760	1777374	-21%	18,6%
Rio Grande do Sul	36,14	2142128	1869814	-13%	18,4%
<b>Microrregião Canoinhas</b>	<b>22</b>	<b>91045</b>	<b>85161</b>	<b>-6,5%</b>	<b>36,6%</b>
<b>Papanduva (SC)</b>	<b>21,6</b>	<b>9215</b>	<b>8869</b>	<b>-3,7%</b>	<b>52,7%</b>
Bela Vista do Toldo (SC)	10,8	5964	5151	-13,6%	90,0%
Canoinhas (SC)	45,1	13953	13727	-1,6%	26,6%
Irineópolis (SC)	16,7	7116	6770	-5,0%	69,6%
Itaiópolis (SC)	15,4	10606	10329	-2,5%	54,1%
Mafra (SC)	28	12593	12227	-3,0%	24,5%
Major Vieira (SC)	12,7	4129	4707	14,0%	68,2%
Monte Castelo (SC)	14,7	4473	3777	-15,0%	45,2%
Porto União (SC)	34,4	6943	5279	-24,0%	16,6%
Santa Terezinha (SC)	12,2	8198	7698	-6,0%	87,1%
Timbó Grande (SC)	11,8	4324	3726	-14,0%	57,3%
Três Barras (SC)	40,8	3531	2901	-18,0%	16,9%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Os mesmos indicadores apontam em Papanduva uma população rural acima da média regional, conforme a Tabela 4. Portanto a metodologia para a elaboração

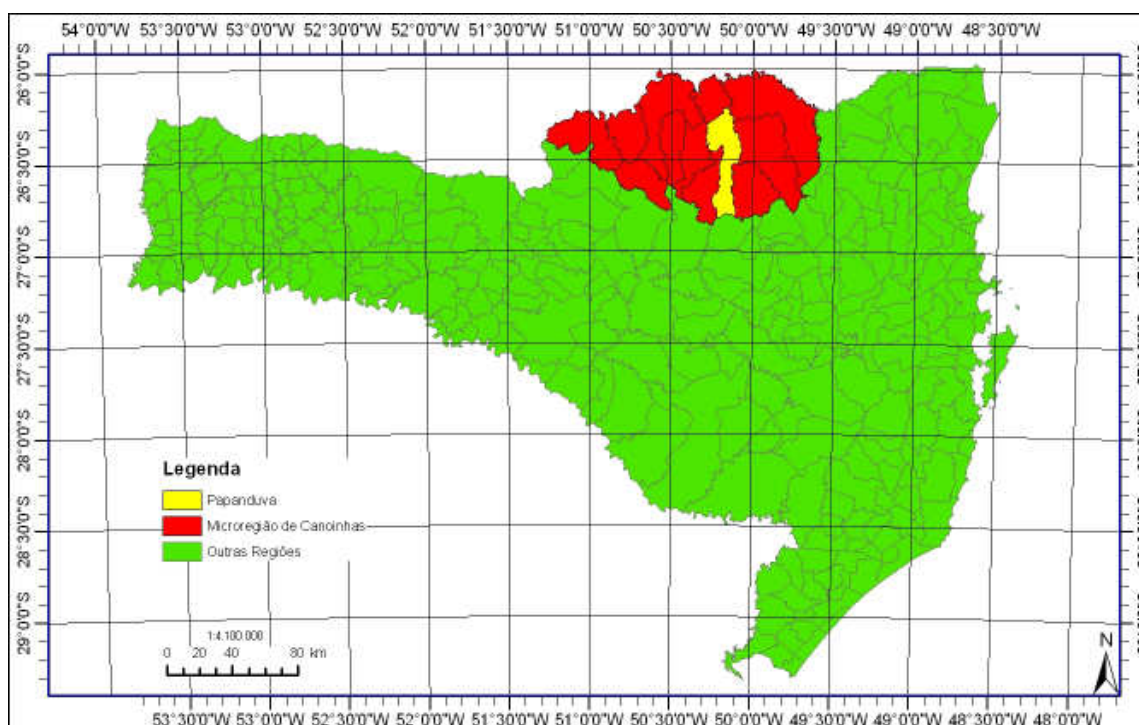
<sup>20</sup> Dados extraídos da página oficial da Secretaria de Agricultura do Estado de Santa Catarina, em 17/10/2007.

do Plano Diretor considerou o contexto regional fortemente influenciado pela agricultura, toda a cultura local e aspectos socioespaciais estão ligados à essa realidade. Mesmo sua origem é marcada fortemente por elementos ligados ao rural, principalmente por servir de passagem para os “tropeiros” que levavam gado do Rio Grande do Sul até São Paulo.

A seguir serão apresentadas as várias formas de organização regional, nas quais está inserida Papanduva. Infelizmente, a diversidade de formas de organização do território e a falta de coincidência de seus critérios de delimitação, prejudicam o planejamento territorial e o desenvolvimento regional, submetendo a população a critérios políticos e interesses de grupos dominantes.

#### Microrregião de Canoinhas – IBGE (ilustração 1)

A região do planalto Norte catarinense constitui a Micro região 307<sup>21</sup> - Planalto de Canoinhas, integrada por doze municípios: Campo Alegre, Canoinhas, Irineópolis, Itaiópolis, Mafra, Major Vieira, Monte Castelo, Papanduva, Porto União, Rio Negrinho, São Bento do sul, e Três Barras (Micro região 16 de Santa Catarina).



**Ilustração 1: Localização da Microrregião de Canoinhas em Santa Catarina**

Fonte: Mapoteca Digital - IBGE.

<sup>21</sup> Conforme classificação do IBGE.

## AMPLA – Associação de Municípios do Planalto Norte Catarinense

Em 1971, o Governo Catarinense institucionalizou a divisão do território estadual em 13 micro-regiões, correspondentes às Associações de municípios. Uma delas é a AMPLA, Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense, constituída por dez municípios: Porto União, Irineópolis, Canoinhas, Bela Vista do Toldo, Major Vieira, Papanduva, Monte Castelo, Três Barras, Itaiópolis e Mafra. Sua sede é o município de Canoinhas.



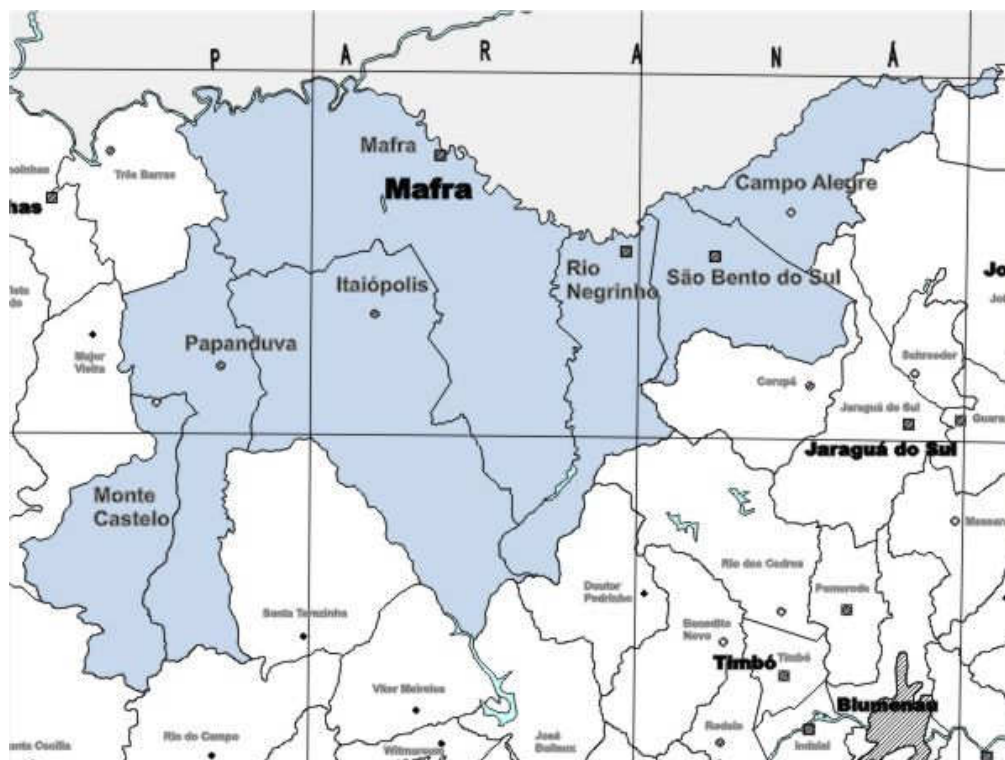
### **Ilustração 2: Municípios da Associação de Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLA**

Fonte: REDECIM – Rede Catarinense de Informações Municipais, FECAM. Disponível em: [www.fecam.org.br](http://www.fecam.org.br)

## Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional – Mafra

No ano de 2004 foram criadas pelo Governo do Estado, Gestão Luiz Henrique da Silveira, as Secretarias Desenvolvimento Regional. O objetivo era descentralizar o planejamento e a gestão administrativos e políticos, mas infelizmente continuou reproduzindo a confusão territorial existente, ao não considerar as delimitações regionais já existentes, além de pautar suas decisões por critérios políticos, desconsiderando os critérios técnicos. Um critério poderia ter sido o aproveitamento das delimitações e estruturas administrativas, quando fosse o caso, pré-existentes, assim o planejamento e decisões políticas e administrativas estariam referenciadas em espaços geográficos coincidentes, com as mesmas delimitações.

Inclui sete municípios: Campo Alegre, São Bento, Rio Negrinho, Mafra, Itaiópolis, Papanduva e Monte Castelo.



**Ilustração 3: Área de Abrangência da Secretaria Regional de Mafra**

Fonte: Página Oficial do Governo do Estado de Santa Catarina. Disponível em: [www.sc.gov.br](http://www.sc.gov.br)

### Território Rural Planalto Norte

O Território Rural Planalto Norte é uma delimitação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT/MDA, e reforça a falta de articulação das políticas públicas territoriais, sejam elas nacionais ou estaduais, conforme visto anteriormente. Em relação às políticas nacionais de planejamento territorial rural, Papanduva está submetida à lógica deste território, devendo, portanto considerar suas diretrizes. O Território Rural 70<sup>22</sup> é composto por 27<sup>23</sup> municípios, que, segundo critérios da SDA, apresentam características semelhantes, o que justifica o apoio institucional para seu desenvolvimento territorial rural. As principais características deste território podem ser vistas na Tabela 4.

**Tabela 4 – Características do Território Rural Planalto Norte**

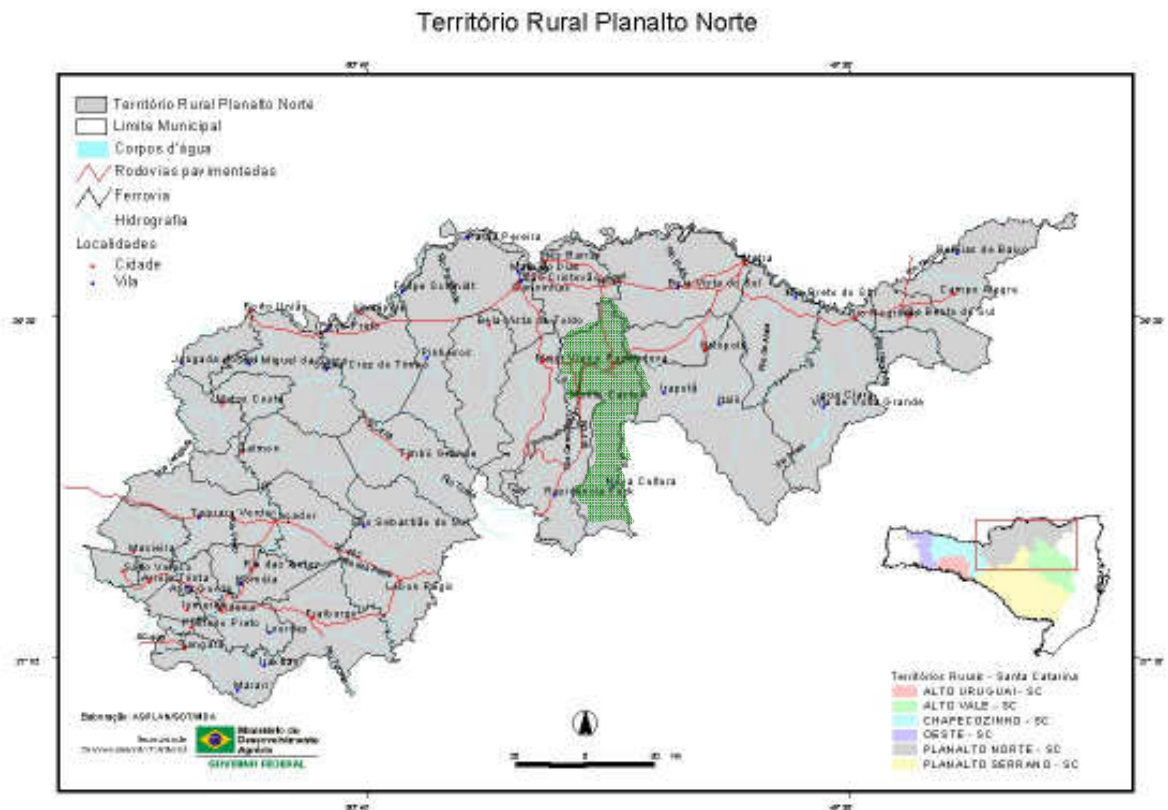
<b>Aspectos Populacionais e Demográficos</b>	<b>Unidades</b>
Área Geográfica	15.888,10 km <sup>2</sup>
Número de Municípios	27

<sup>22</sup> Classificação utilizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial para os Territórios Rurais apoiados.

<sup>23</sup> Arroio Trinta, Bela Vista do Toldo, Caçador, Calmon, Campo Alegre, Canoinhas, Fraiburgo, Iomerê, Irineópolis, Itaiópolis, Lebon Régis, Macieira, Mafra, Major Vieira, Matos Costa, Monte Castelo, Papanduva, Pinheiro Preto, Porto União, Rio das Antas, Rio Negrinho, Salto Veloso, São Bento do Sul, Tangará, Timbó Grande, Três Barras, Videira.

<b>Municípios Rurais</b>	<b>22</b>
População Total	524.128 hab.
População Rural	134.479 hab.
<b>% População Rural</b>	<b>26%</b>
População Urbana	389.649 hab.
% População Urbana	74,34 %
<b>Densidade Demográfica</b>	<b>33 hab/km2</b>
Variação Populacional (2000-2007)	3,82 %
População dos Municípios Rurais	260.182 hab.
<b>Demanda Social</b>	
Agricultores Familiares	19.009 hab.
Famílias Assentadas	1.428
Fonte – Página Oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <a href="http://www.mda.gov.br/portal">www.mda.gov.br/portal</a>	

Comparativamente à microrregião de Canoinhas, neste território a porcentagem da população rural cai de 36% para 26% e a densidade demográfica diminui de 33 para 22 hab/km<sup>2</sup>, ainda bem abaixo dos índices brasileiros: 18,8% de população rural e 59 hab/km<sup>2</sup> e catarinenses: 21,3% e 56,14 hab/km<sup>2</sup> (tabelas 3 e 4), ou seja, uma região predominantemente agrícola.



**Ilustração 4: Território Rural do Planalto Norte – SDT/MDA.**

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva

### 3.2 Caracterização do Município de Papanduva <sup>24</sup>

O município tem como área a superfície de 760 km<sup>2</sup>. A área urbana do município consiste no perímetro urbano da Sede do Município com área de 5,6 km<sup>2</sup> <sup>25</sup>, na área do perímetro urbano do Distrito de Nova Cultura <sup>26</sup> e também a área equivalente ao Parque Industrial com 0,51 km<sup>2</sup> <sup>27</sup>. O Município está a 788 metros de altitude e tem as seguintes coordenadas e limites geográficos:

Tabelas 5 - Coordenadas Geodésicas

Latitude (de Greenwich)	26° 18' 45" S
Longitude (de Greenwich)	50° 11' 15" W

Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Tabela 6 - Limites geográficos do município de Papanduva

Norte	Três Barras e Mafra
Sul	Rio do Campo
Leste	Itaiópolis e Santa Terezinha
Oeste	Monte Castelo e Major Vieira

Fonte: Prefeitura Municipal de Papanduva – 2006

Considerando os fatores até aqui apresentados: alta proporção de população agrícola, baixa densidade demográfica e importância da agricultura na economia local, é possível afirmar que Papanduva é um município predominantemente agrícola e está inserido numa região com características semelhantes. A área urbanizada delimitada pelo perímetro urbano apresenta boa diversidade, concentrando vários serviços e comércios, provavelmente impulsionados pela cadeia da agricultura.

<sup>24</sup> Extraído da Leitura da Realidade Local de Papanduva (PAPANDUVA, 2006).

<sup>25</sup> Lei n°. 183 de 1966 alterado pela lei n°. 521 de 1979.

<sup>26</sup> Criado pela lei n°. 942 de 1963 e fixado o quadro urbano pela lei n°. 82 de 1966.

<sup>27</sup> Lei n°. 1546 de 2000.



**Ilustração 5 – Mapa de Papanduva.**

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva, a partir de mapa base do IBGE.

### **3.3 Origem <sup>28</sup>**

Em meados do século XVIII, passavam por estas terras, pela então conhecida “Estrada da Mata” ou “Estrada das Tropas”, hoje BR 116, os tropeiros vindos do Rio Grande do Sul. Esses tropeiros conduziam suas tropas de muares com destino ao Estado de São Paulo para suprir o mercado de charque, couro e sal. Ao longo da via que cortava o sertão, foram se instalando pousos a cada três léguas, distância percorrida pelos tropeiros a cada dia. Papanduva era local de parada no trecho entre Lages e Rio Negro devido a qualidade das pastagens, fartura do pinhão, pelas colméias com puro mel e pelas fontes de águas cristalinas. Até 1820, o trânsito de tropeiros se fez presente, proporcionando o povoamento do lugar, após, começaram a surgir os primeiros moradores paulistas e paranaenses, com o objetivo de colher erva-mate, cuidar da estalagem dos tropeiros e desenvolver a lavoura de subsistência e a pecuária.

No final do século XIX, tornou-se um povoado, atraindo imigrantes europeus que trouxeram sua força de trabalho, sua cultura e seus conhecimentos. Por volta de 1880 se estabeleceram neste local, imigrantes alemães. Em 1890, Papanduva atraiu os imigrantes poloneses, que formaram colônias mantendo os traços culturais.

Entre 1896 e 1911 percorria a região, o Monge João Maria, personagem controverso da Guerra do Contestado que inspirou várias histórias fantasiosas. João Maria desapareceu em 1911, deixando a sua impressão no folclore de Papanduva. Entre 1914 e 1917, instalaram-se em Papanduva os imigrantes ucranianos adquirindo terras para a agricultura. Segundo Ribas (2004), a imigração foi a grande alavanca para a agricultura e o comércio da região. Mais tarde, na década de 40, colonos descendentes de italianos se estabeleceram ao Sul do então Distrito de Papanduva.

O município de Papanduva foi instalado em 11 de abril de 1954, desmembrado do município de Canoinhas. Recebeu inicialmente o nome de Papanduva por influência de um capim existente no município, com o nome de Papuã, denominado pelos índios Xoklens da região.

---

<sup>28</sup> Extraído da Leitura da Realidade Local de Papanduva (PAPANDUVA, 2006).



### 3.4 Demografia

No período 1991-2000, a população de Papanduva teve uma taxa média de crescimento anual de 0,56%, ante 0,67% de Santa Catarina e 1,73% do Brasil, passando de 16.032 em 1991 para 16.822 em 2000 (Censo demográfico do IBGE-2000), e com densidade demográfica de 21,6 hab/ km<sup>2</sup>. Dados mais recentes, de 2006, indicam que o crescimento entre 2000 e 2006 ficou em torno de 0,4% e a população em 17.056 habitantes.<sup>29</sup>

A OCDE considera rurais as localidades que tenham densidade populacional inferior a 150 hab/km<sup>2</sup>. Por este critério, analisando a totalidade da população e do território de forma homogênea, o Brasil teria 100% de sua população vivendo em localidades rurais, mas é claro que a dimensão de nosso país e a existência de vastos territórios não habitados influenciam este resultado. As diferenças entre regiões devem ser consideradas na hora de definir critérios de classificação das populações rurais.

Tabela 7 - Densidade, Taxa de Crescimento Populacional e Crescimento Total - 1991 a 2000.			
Estado	Densidade demográfica	Crescimento no período	Taxa Crescimento anual
<b>Papanduva</b>	<b>21,6</b>	<b>5%</b>	<b>0,56%</b>
Microrregião Canoinhas	22	6%	0,67%
<b>Santa Catarina</b>	<b>56,14</b>	<b>18%</b>	<b>2,00%</b>
Paraná	47,96	13%	1,44%
Rio Grande do Sul	36,14	11%	1,22%
<b>Brasil</b>	<b>59</b>	<b>15,6%</b>	<b>1,73%</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - IBGE

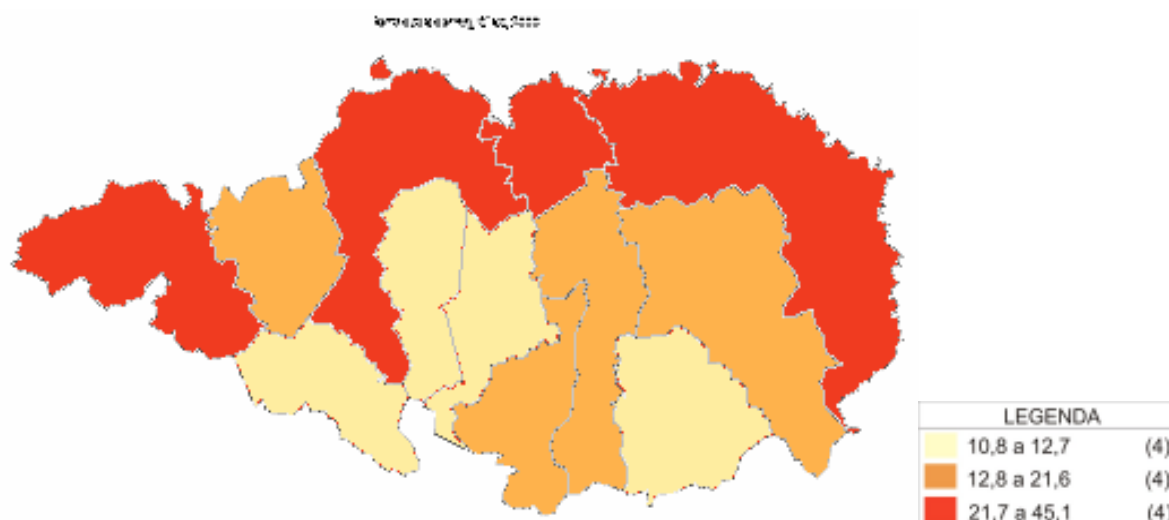
Em relação à Tabela 7, Papanduva está em consonância com os números da microrregião que integra, sustentando baixíssimas densidades e crescimento populacional. Este crescimento vegetativo demonstra que a cidade não atrai novos moradores o que diminui o dinamismo de seu desenvolvimento e conseqüentemente a velocidade das transformações espaciais, determinadas pelo planejamento ou não. Em relação aos números do Estado e do País, Papanduva apresenta menos da metade da densidade, com um território pouco ocupado e uma população concentrada principalmente no centro e na região sul, local dos pequenos produtores agrícolas. O crescimento populacional equivale a praticamente um terço

<sup>29</sup> Conforme dados da Contagem da População 2007, IBGE.

da média nacional, indicando que o município está ficando para trás em termos de dinâmica populacional, o que não significa necessariamente diminuição da qualidade de vida, mas indica certa estagnação que precisa ser investigada.

CENSO POPULACIONAL	Total (habitantes)	SEXO		LOCALIDADE			
		Homens	Mulheres	Urbana	%	Rural	%
1970	11.468	51,3%	48,7%	2.457	21,4%	9.011	78,6%
1980	13.457	51,8%	48,2%	4.641	34,5%	8.816	65,5%
1991	16.232	51,7%	48,3%	6.817	42,0%	9.415	58,0%
1996	16.184	51,6%	48,4%	7.282	45,0%	8.902	55,0%
2000	16.822	51,6%	48,4%	7.953	47,3%	8.869	52,7%
2007*	17.056						

Fonte: IBGE, Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000. Nota: (\*) Contagem 2007, IBGE.



**Ilustração 6: Densidade demográfica da Microrregião de Canoinhas.**

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Papanduva	População 2000	População 2005*	Área (km²)	Densidade (hab/km²)	Densidade (hab/ha)
Área Urbana	7.953	8.178	5,6	1.460,39	14,60
Área Rural	8.869	9.120	770,3	11,84	0,12
Município	16.822	17.298	775,9	22,29	0,22

Fonte: IBGE (\*) Projeção Taxa de crescimento 1991-2000 - 0,56%

Em relação à densidade populacional a Tabela 9, mostra que a população concentra-se na área urbana, com índice de densidade populacional de 1.460 hab/km<sup>2</sup>, sendo que na área rural esse índice é de 11,84 hab/km<sup>2</sup>. A densidade populacional do município é de 22,29 hab/km<sup>2</sup>.

### **3.5 Características Naturais<sup>30</sup>**

O clima da Região de Papanduva é Temperado, úmido, de verão ameno. A temperatura média anual é de 16°C. A baixa precipitação em determinados períodos do ano vem causando escassez de água nos rios da região.

O relevo montanhoso ao sul forma diversas cachoeiras, já na parte norte o principal destaque fica para a corredeira do rio Canoinhas. Estas cachoeiras e corredeiras apresentam um grande potencial turístico, mas para isso é preciso recuperar a qualidade da água e proteger os mananciais, poluídos pela agricultura. No total o Município de Papanduva esta dividido em 12 unidades hidrográficas

Papanduva esta inserida em duas unidades geomorfológicas. A unidade Patamares do Alto Rio Itajaí, com área que corresponde a 10,55% do Estado de Santa Catarina. Esta unidade pode ser visualizada ao Sul do Município de Papanduva onde se encontra os relevos mais acidentadas e conseqüentemente, pequenas extensões agrícola. Unidade Patamar de Mafra, cujo terreno corresponde a uma superfície regular, quase plana, de baixa energia de relevo. Esta unidade pode ser facilmente visualizada ao Norte do Município de Papanduva onde estão concentradas as maiores áreas agrícolas.

Papanduva possui em torno de 39% de área de cobertura florestal, 55% de pastagem e agricultura, 3,6% de reflorestamento, 0,62% de área urbana e o restante da área é recoberta por massa de água ou área não identificada.<sup>31</sup>

As restrições de uso, tanto para o perímetro urbano, quanto rural, estão distribuídas da seguinte maneira: as margens de rios 40,30 km<sup>2</sup> (92,2% do total das restrições); os topos de morros com 2,3 km<sup>2</sup> (5,2% do total) e áreas com declividades superiores a 100% 1,12km<sup>2</sup> (2,6% do Total).

A confrontação dos dados de uso do solo, com as áreas com restrições, indicam os usos mais problemáticos: pastagens, agricultura e reflorestamento em

---

<sup>30</sup> Extraído da Leitura da Realidade Local de Papanduva (PAPANDUVA, 2006).

<sup>31</sup> Resultados obtidos através de classificação/foto interpretação das imagens de satélite Landsat ETM7 (Figura 28) e análise do uso do solo. Cabe ressaltar um erro estimado em torno de 7%, devido à resolução da imagem de satélite e a defasagem da imagem.

áreas do terço superior dos morros e às margens de rios, córregos e nascentes e em declividades superiores a 100%. Apenas a título de exemplo: nas margens de rios a área de preservação permanente deveria ser de 40,30km<sup>2</sup>, porém 21,28km<sup>2</sup> (52%) são ocupados pela agricultura.

A poluição dos rios e do solo devido ao lançamento de dejetos suíno em determinados locais do município também aparece como dificuldade. Esta poluição mesmo sendo pontual em determinadas regiões acaba afetando a população devido ao odor, qualidade da água, incidência de mosquitos e doenças.

Através da leitura da realidade local foi possível concluir que a população da cidade tem uma forte ligação com a natureza, talvez pelo fato de a maioria das regiões terem como base econômica e social a agricultura familiar, formada por pequenos agricultores, principalmente na parte sul. Mesmo no norte, formado por agricultores de médio e grande porte, também há percepção dos problemas ambientais e preocupação com o respeito das características físico-naturais. Em relação a este item, foi unânime a visão da necessidade de um rápido e intenso desenvolvimento econômico e social, acompanhado de uma relação equilibrada entre homem e natureza.

### **3.6 Cultura**

Papanduva localiza-se na área onde ocorreu a Guerra do Contestado, uma luta armada entre sertanejos e tropas do exército, que aconteceu nos Estados do Paraná e Santa Catarina a partir de 1912, tendo início devido à questão da definição dos limites entre esses Estados, para em seguida ser alimentada por vários fatores.

Os conflitos ocorreram paralelamente a uma política de terras do governo catarinense que facilitava a fraude e a legitimação, por um número pequeno de fazendeiros, das posses de populações caboclas. Acontecia o mesmo no resto do país, mas no planalto de Santa Catarina, uma região de fronteira agrícola, a disputa pela terra era particularmente violenta. (MACHADO, 2001)

Os conflitos se intensificaram quando o Governo brasileiro doou, em 1912, junto com a concessão da rodovia, grandes faixas de terra à Brazil Railway, ignorando completamente posseiros e sertanejos que viviam naquelas terras à várias gerações. As derivações e personagens desta epopéia continuam, até hoje, mexendo com a imaginação dos moradores.

O artesanato local se destaca, em nível nacional, pela produção dos famosos ovos ucranianos, ou pêsankas e pela produção de imagens e ícones religiosos.



Ilustração 7: Escultura do Monge João Maria em frente a Prefeitura.  
Fonte: Equipe Técnica, 2006.



Ilustração 8: Arte ucraniana representada nos bordados e nas Pêsankas.

A impressão que se tem é que a cidade tem uma forte identidade cultural em torno de vários elementos e culturas diferentes, caboclos, poloneses e ucranianos, e que isso contribui muito para a qualidade de vida local e o clima hospitaleiro criado pelos moradores de Papanduva. Os tropeiros desempenharam um papel muito importante.

A linha ferroviária Mafra-Lages faz parte do Tronco Principal Sul, e foi construída pelo 2º Batalhão Ferroviário, unindo as cidades de Mafra e Lages. Esse trecho transportou cargas e passageiros até 1978. Hoje pela linha trafegam os cargueiros da ALL. A Estação Ferroviária de Papanduva foi inaugurada em 1963 e hoje se apresenta abandonada.



Ilustração 9: Estação Ferroviária, e ao fundo casas construídas pela ferrovia.

Fonte: Equipe Técnica, 2006.



Ilustração 10: Percurso da ferrovia em área rural.



Ilustração 11: Igreja Matriz.

Fonte: Equipe Técnica



Ilustração 12 e 13: Igreja Ucrâniana e Igreja Católica.



Ilustração 14: Primeira Igreja Ortodoxa de madeira do sul do país.  
Fonte: Sec. de Cultura de Papanduva.

### 3.7 Uso do solo

A ocupação urbana em Papanduva ocorre principalmente a partir do principal eixo de acesso ao município, proveniente da face Sul da BR 116, conformado pelas ruas Papa João XXIII e Tenente Ary Rauen, perpendiculares à BR. O perímetro urbano da Sede do Município é definido em áreas adjacentes a essas vias, em faixas que variam de aproximadamente 535m a 1.850m. Essa forma de ocupação definiu um tecido urbano compacto com boa acessibilidade proporcionada pela interligação com a BR 116.

A forma alongada do município de Papanduva e a existência de vários núcleos rurais, pouco adensados e desprovidos de serviços, ao longo de sua área, implicam na necessidade de percorrer grandes distâncias até o centro, dificultando a acessibilidade aos equipamentos e serviços urbanos.



Ilustração 15: Foto da década de 1990 mostrando transição entre o rural e o urbano.

Fonte: Equipe Técnica

Fonte: Sec. de Cultura de Papanduva.

Na ilustração 17 é possível perceber que a cidade se estrutura ao longo de uma avenida principal, que nasce na BR 116, próxima a uma agroindústria. Mesmo na área mais urbanizada do município existem muitos vazios urbanos e baixa densidade, apesar de um comércio e serviços diversificados. Mesmo assim, o perímetro urbano administrativo é bastante marcado e coincide com a área urbanizada. (ilustrações 18 e 19).



Ilustração 16: Linha que separa o urbano do rural.

Fonte: Prefeitura de Papanduva



Ilustração 17: Transição da paisagem rural para urbana.

O uso do solo no município é predominantemente agrícola, sendo a parte norte (ilustração 20) de produção mais intensiva em grandes áreas, com plantio de soja e milho; e a parte sul (ilustração 21) de agricultura familiar, com plantio de fumo, milho, feijão e gado leiteiro.



Ilustração 18: Paisagem típica da parte norte do município.



Ilustração 19: Paisagem típica da parte sul do município.



Ilustração 20: Rua central de uso predominantemente comercial.

Fonte: Equipe Técnica



Ilustração 21: Morfologia do tecido urbano – em grelha.

Fonte: Prefeitura Papanduva, 2003.



Na área urbana o uso do solo é diversificado e predominante residencial, com estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços nas principais vias. Os serviços e equipamentos públicos estão concentrados no perímetro urbano, configurando grande dependência das comunidades do interior. Como não existem outros núcleos urbanos diversificados, além do Distrito de Nova Cultura com poucos comércios e serviços limitados, os moradores, apesar da distância, não tem outra opção senão acessar o centro do município.



Ilustração 22: Uso predominante comercial ao longo da rua principal.

Fonte: Equipe Técnica



Ilustração 23 Vista da área central, ponto mais adensado e diversificado.

Fonte: Prefeitura Papanduva, 2003.

A ocupação urbana ao longo da BR 116 ainda não está consolidada (ilustração 26), sendo possível, através de fiscalização, respeitar a legislação federal e manter a faixa de domínio. A rodovia aparece como uma referência importante para os moradores. O distrito de Nova Cultura (Ilustração 27) se apresenta como uma referência para os moradores na parte sul do município e se caracteriza por alguns usos comerciais, como pousada e bar, localizados próximo à igreja e Salão de Festas. Na área rural formam-se também algumas centralidades de pequena intensidade, principalmente no entorno dos principais equipamentos urbanos: igreja ou escola, que servem de referência para os moradores locais e seus vínculos de vizinhança. São encontradas centralidades rurais na Pratinha (Ilustração 28), no Rodeiozinho, no Guarani e no São Thomaz.



Ilustração 24 Ocupação não consolidada ao longo da BR 116.



Ilustração 25 Distrito Nova Cultura.



Ilustração 26 Igreja e Salão da Pratinha, referencias comunitárias rurais.



Ilustração 27 Centralidade rural a partir dos equipamentos comunitários – salão da igreja.

O uso industrial ocorre principalmente a partir da face norte da BR 116 onde é definida a área urbana do Parque Industrial, essa área destina-se exclusivamente ao uso industrial, comercial e turístico, sendo vedado o uso residencial. O Parque Industrial localiza-se às margens da BR 116 e é propriedade municipal. Para se instalarem no local, as empresas passam por processo licitatório.



Ilustração 28: Agroindústria às margens da BR 116.



Ilustração 29: Indústria madeireira dentro do perímetro urbano de Papanduva.

### 3.8 Economia

Em 2000 o Produto Interno Bruto do município era de 62 milhões de reais e em 1996 totalizava 55 milhões de reais. O aumento no período foi de 12,7%, contra um aumento no mesmo período de 32,5% no Estado de Santa Catarina e de 6,6% no Brasil. O PIB per capita subiu de R\$ 3.406,00 no ano de 1996 para R\$ 3.727,00 no ano de 2000. O PIB do município é inferior a média estadual e superior a média nacional.

Ano	Papanduva	Santa Catarina	Brasil
1996	55	29.931	1.032.886
2000	62	39.657	1.101.255
2001	(...)	46.535	1.198.736
2002	(...)	(...)	1.346.027
2003	(...)	(...)	1.514.923
Evolução no período 2000/1996	12,7%	32,5%	6,6%
PIB per capita em R\$ (1996)	3.406	6.161	5.387
PIB per capita em R\$ (2000)	3.727	7.381	6.947
Evolução no período 2000/1996	9,4%	19,8%	28,9%

Fonte: Banco Central/IBGE/Governo do Estado de Santa Catarina/(...) Dados desconhecidos ou não disponíveis

A grande diferença da evolução do valor adicionado na agricultura mostra que a vocação agrícola de Papanduva está consolidada, apesar do equilíbrio da contribuição total em relação ao serviço e indústria. Destacando que essa última se relaciona à cadeia produtiva da agroindústria.

	2001	2002	Evolução
Valor adicionado na agropecuária	28.808	46.689	62,07%
Valor adicionado na Indústria	35.767	37.187	3,97%
Valor adicionado no Serviço	29.656	34.947	17,84%
Impostos	1.854	1.819	-1,89
PIB a Preço de mercado corrente	95.160	118.847	24,89%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Em relação à criação de animais destaca-se a produção de suínos, com um dos maiores rebanhos da região e uma cadeia produtiva fortemente integrada às agroindústrias locais, cuja dinâmica se destacou em relação a outras atividades. O problema da poluição gerada por esta atividade foi um dos problemas mais citados em relação à dimensão de respeito às características naturais.

Quanto à lavoura temporária, o fumo e o milho são os principais produtos neste grupo, pois possuíam o maior valor de venda no ano de 2002. A soja e o feijão, respectivamente, também ocupavam lugar de destaque tanto na quantidade produzida como no valor da produção. O valor da produção evoluiu em 172,2% entre as safras 1997 e 2002, a produção em toneladas aumentou 95,6% e a área plantada aumentou em 56,4%.

Tabela 12: Produção Agrícola Municipal 2002						
Principais produtos	Quantidade produzida (Toneladas)		Área plantada (Hectare)		Valor da produção (mil reais)	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Fumo (em folha) (ton)	2.712	3.567	1.339	1.781	5.207	10.360
Milho (em grão) (ton)	20.700	48.000	4.500	8.000	2.070	9.600
Soja (em grão) (ton)	10.800	17.820	4.000	6.600	2.700	6.094
Feijão (em grão) (ton)	790	2.040	1.200	1.200	316	1.856
Evolução no período 2002/1997	95,6%		56,4%		172,2%	

Fonte: IBGE, Produção Agrícola Municipal 2002.

Na tabela abaixo é possível verificar que o Valor Adicionado Fiscal do município cresceu 86,1% entre os anos de 2000 e 2003. Somente os 20 maiores VAF's representavam 90,8% de todos os valores. Entre as 5 principais atividades pagadoras de tributos, apenas o comércio varejista de materiais de construção não está diretamente ligado ao setor primário, todas as demais estão: serraria com desdobramento de madeira, criação de suínos, cultivo de soja e venda de lubrificante.

Em se tratando de valor adicionado, pouco mais de 51% do valor adicionado fiscal do município<sup>32</sup> concentrava-se praticamente em três atividades: serrarias com desdobramento de madeira; criação de suínos e comércio varejista de materiais de construção. Num segundo grupo de atividades destacam-se: cultivo de soja e

comércio a varejo de combustíveis e lubrificantes para veículos automotores. A atividade econômica que mais emprega no município é a indústria de transformação.

Tabela 13: Valor Adicionado Fiscal das 20 Principais Atividades Econômicas do Município (em R\$ 1,00) – em ordem decrescente pela coluna do ano de 2003

Descrição	2000	2001	2002	2003	Evolução	% total
Serrarias com desdobramento de madeira	3.574.033	7.638.206	11.292.246	9.182.920	156,9%	31,7%
Criação de suínos	0	0	0	3.549.537	(...)	12,3%
Comércio varejista de materiais de construção não especificados anteriormente	742.414	936.268	1.031.387	1.998.138	169,1%	6,9%
Cultivo de soja	1.300.326	1.508.470	1.422.568	1.472.623	13,3%	5,1%
Comércio a varejo de combustíveis e lubrificantes para veículos automotores	1.139.872	1.943.691	2.094.815	1.232.464	8,1%	4,3%
Fabricação de artefatos de plástico para outros usos	94.535	365.451	812.435	1.225.967	1.196,8%	4,2%
Fabricação de laminados planos e tubulares de plástico	0	502.696	1.134.931	1.081.304	(...)	3,7%
Comércio varejista de gás liquefeito de petróleo (GLP)	0	34.993	105.888	1.070.236	(...)	3,7%
Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios, com área de venda entre 300 e 5000 metros quadrados – supermercados.	635.044	575.467	719.139	857.794	35,1%	3,0%
Comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos do solo.	0	57.399	1.027.381	589.517	(...)	2,0%
Comércio varejista de móveis	0	44.317	52.062	587.808	(...)	2,0%
Comércio varejista de produtos farmacêuticos, sem manipulação de fórmulas.	198.350	213.048	360.433	521.257	162,8%	1,8%
Transporte rodoviário de cargas em geral, intermunicipal, interestadual e internacional	0	44.651	277.146	495.313	(...)	1,7%
Fabricação de artigos de tecido de uso doméstico, incluindo tecelagem	373.618	610.196	1.247.526	467.518	25,1%	1,6%
Beneficiamento, moagem e preparação de outros produtos de origem vegetal	1.037.149	2.753.075	770.691	388.388	-62,6%	1,3%
Comércio a varejo de pneumáticos e câmaras de ar	19.278	933.258	528.984	374.597	1.843,1%	1,3%
Comércio varejista de artigos do vestuário e complementos	258.108	345.183	290.047	339.444	31,5%	1,2%
Restaurante	316.596	312.704	370.610	327.801	3,5%	1,1%
Extração e/ou britamento de pedras e de outros materiais para construção não especificados anteriormente e seu beneficiamento associado	211.234	311.492	128.290	266.510	26,2%	0,9%
Total das 20 atividades	10.041.756	19.341.562	23.863.496	26.282.669	161,7%	90,8%
Total Geral do VAF	15.550.559	22.800.220	29.550.416	28.943.299	86,1%	100,0%

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 2002

<sup>32</sup> Em 2003 o valor adicionado fiscal somente destas três atividades foi de quase 15 milhões de reais.

## **CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA ADOTADA NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PAPANDUVA**

Neste capítulo será apresentada a metodologia utilizada na elaboração do Plano Diretor de Papanduva, além de alguns elementos de sua construção, tais como: peculiaridades encontradas durante a elaboração, dificuldades pelo fato de se tratar de um município rural, conflitos territoriais, entre outros.

O problema que surgiu desde o início foi a necessidade de “adaptar” um conjunto de procedimentos e métodos, concebidos a partir de uma visão exclusivamente urbana, a uma realidade rural. Nesta parte da pesquisa a descrição será mais objetiva e o intuito é apresentar apenas as etapas, seus objetivos e procedimentos.

Papanduva é um pequeno município agrícola que nunca teve Plano Diretor ou qualquer experiência de planejamento territorial. A análise da metodologia adotada, de concepção urbana, e sua aplicação em um território rural, podem fornecer subsídios para a discussão sobre a elaboração de planos diretores em áreas e municípios rurais.

A metodologia aqui apresentada foi elaborada a partir das seguintes referências: estatuto da Cidade; metodologia sugerida pelo Ministério das Cidades e Instituto Pólis; experiências de planos diretores participativos já realizados <sup>33</sup>; experiências diversas da própria equipe <sup>34</sup>.

O processo de elaboração do Plano Diretor constituiu-se formalmente de quatro etapas básicas: fase 1, preparação; fase 2, leitura da realidade local; fase 3: definição de diretrizes e propostas e fase 4: elaboração do anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal.

Na tabela 14 é possível visualizar um resumo de todas as etapas do processo e a duração aproximada de cada uma delas, cuja variação dependem de uma série de fatores: recursos disponíveis, realidade local, se o município é

---

<sup>33</sup> Com destaque para: Plano Diretor Estratégico de Chapecó, Plano Diretor de São Paulo, Plano Diretor de Ribeirão Preto e Plano Diretor de São José.

<sup>34</sup> Nenhuma em municípios rurais.

predominantemente rural ou urbano, conflito de interesses existentes no território, experiência da equipe técnica, metodologia adotada, etc..

Vale destacar que a participação popular foi uma das diretrizes que nortearam a definição da metodologia, procurou-se atender os seguintes requisitos: propiciar espaços nos quais convivam todos os que trabalhem para elaborar o Plano; manter uma linguagem acessível e clara em todos os documentos e informações referentes ao Plano; construir uma estratégia eficaz de comunicação pública, de amplo alcance. (BRASIL, 2004).

TABELA 14 – Resumo de todas as etapas do Plano Diretor	Duração (aprox.)
Preparação do Processo	15 dias
Leitura da Realidade Local	90 dias
Definição de Diretrizes e Proposições	60 dias
Elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor	20 dias
Aprovação do Anteprojeto do Plano Diretor pela Câmara de Vereadores	-
Implementação do Plano Diretor	-
Fonte: Equipe Técnica	

## 4.1 PREPARAÇÃO

A preparação é muito importante, é onde serão feitos os primeiros contatos, estabelecidos os interlocutores preferenciais, conhecidas as condições e recursos disponíveis etc.. A metodologia de trabalho, o cronograma e os profissionais necessários serão definidos a partir destas informações preliminares. É nesta fase que são definidos a composição da equipe, o cronograma de trabalho (tabela 16), as dimensões de qualidade urbana e a abordagem territorial.

Segue-se então, uma intensa jornada para preparar o início dos trabalhos: questões burocráticas de contratação e registro, divisão das tarefas e responsabilidades conforme aptidões, definição de cronogramas específicos, reuniões com os representantes da prefeitura para detalhar a forma de trabalho, visitas a campo para o reconhecimento da área, entre outros. Durante a preparação do processo, além dos procedimentos burocráticos, é fundamental o contato pessoal de todos os membros da equipe com a realidade local. A percepção individual preliminar e a apreensão das características sócio espaciais são indispensáveis para a definição da metodologia.

<b>TABELA 15 - Cronograma das atividades de elaboração do Plano Diretor - 2006</b>	
Preparação	
Atividade 1: Reunião inicial na Prefeitura de Papanduva	15/03/2006
Atividade 2: Primeira visita à campo e levantamento fotográfico	23/03
Atividade 1: CIDADE EM DEBATE Lançamento do Plano Diretor ( <b>1ª Audiência Pública</b> )	23/03
Fase 1 - Leitura da Realidade Local	
Atividade 1: Preparação da Cartografia	23/03 a 09/05 (50 dias)
Atividade 2: Leitura Técnica	23/03 a 19/05/ (60 dias)
Atividade 3: Leitura Comunitária	23/03 a 19/05 (60 dias)
Atividade 4: Confronto entre as Leituras Técnica e Comunitária	20/05 a 26/04 (7 dias)
Entrega e Apresentação da Leitura da Cidade ao Núcleo Gestor	30/05
Atividade 5: Congresso da Cidade: A cidade que temos ( <b>2ª Audiência Pública</b> )	10/06
Fase 2 - Definição de Diretrizes e Proposições	
Atividade 1: Oficina com os Delegados das Regiões: A cidade que queremos	24/06
Atividade 2: Formulação das Propostas	12/07 a 12/08 (30 dias)
Atividade 3: Compatibilização das Propostas	07/07 a 11/07 (5 dias)
Apresentação das propostas ao Núcleo Gestor	12/08
Atividade 4: Congresso da Cidade: Da cidade que queremos à cidade que podemos ( <b>3ª Audiência Pública</b> )	26/08
Fase 3 - Elaboração d Ante-Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal	
Atividade 1: Elaboração do Ante-Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal	28/08 a 06/09 (10 dias)
Atividade 2: Apresentação do Ante-Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal ( <b>4ª Audiência Pública</b> )	13/09
Apresentação Final	
Entrega da versão final do resultado das atividades	20/09
Fonte: Equipe Técnica	

#### **4.1.1 A equipe técnica**

A equipe foi formada um ano antes do trabalho propriamente dito começar, no embalo das discussões sobre Reforma Urbana e planos diretores participativos, potencializadas a partir da aprovação e aplicação da Lei n 10.257/2001, conhecida com Estatuto da Cidade. A criação do Ministério das Cidades e a realização das Conferências das Cidades despertaram um amplo interesse em relação aos problemas urbanos e territoriais, houve um aumento das possibilidades de atuação profissional na área de planejamento urbano e elaboração de planos diretores.



O objetivo do grupo era preparar uma metodologia de elaboração de planos diretores a partir de uma revisão crítica dos exemplos concretos e teorias mais recentes, todos urbanos. Porém, quando surge a oportunidade de trabalhar em um município rural, a equipe percebe a necessidade de “adaptar” o que havia sido feito à nova situação. Algumas questões levantadas inicialmente foram: O que muda em termos de planejamento territorial em um município rural? Como seria a participação das comunidades rurais nas reuniões e demais atividades do processo? Quais critérios utilizar para delimitar as zonas homogêneas? Quais as diferenças sócio-econômicas e culturais num município agrícola? Como mensurar o nível de cidadania adequado para áreas rurais e urbanas?

Para dar conta destas respostas a equipe técnica (tabela 17) teria que ser multidisciplinar: quatro arquitetos, um engenheiro florestal, dois advogados e um administrador. Nenhum dos profissionais havia tido qualquer experiência na elaboração de planos diretores em áreas rurais. As responsabilidades foram divididas conforme as aptidões e preferências de cada um, mas a base do trabalho, as principais decisões e as propostas foram elaboradas de forma coletiva, com a participação de todos os membros da equipe.

TABELA 16 – Composição da Equipe Técnica		
Profissão	Nome	Responsabilidade
arquitetos	Carla Back, M.Sc.	Leitura Técnica
	Christian Krambeck Esp.	Coordenador geral
	Daniela Garcia, Esp.	Leitura Comunitária
	Luciana Budag M.Sc.	Leitura Técnica
Estagiária	Juliana Lange	Cartografia e apoio geral
Advogado	José Sarmento	Assessoria jurídica e elaboração do anteprojeto de lei
	Mirela Franz	Anteprojeto de Lei do Plano Diretor
Eng. Florestal	Odirlei Fistarol	Cartografia
Administrador	Rubens Franz	Gerenciamento da equipe e aspectos econômicos

Fonte: Equipe Técnica Responsável.

### **4.1.2 Dimensões de Qualidade Urbana e Ambiental**

A análise dos dados foi baseada em seis dimensões de qualidade urbana e ambiental, também utilizadas na elaboração do Plano Diretor de Papanduva (PAPANDUVA, 2006): respeito às características físico-naturais, preservação do patrimônio cultural, diversidade e concentração urbana, desenvolvimento econômico, acesso à infra-estrutura física e social e gestão democrática. O objetivo era permitir que todas as escalas e zonas homogêneas estivessem articuladas entre si, possibilitando, por exemplo, avaliar a realidade de territórios rurais e urbanos a partir da mesma dimensão de qualidade. Estas referências foram utilizadas em todo o processo, inclusive para organizar as propostas finais e o anteprojeto de lei do Plano Diretor. O objetivo foi trabalhar com indicadores de fácil compreensão, que a comunidade pudesse se apropriar naturalmente. A seguir, uma síntese dos conceitos adotados para cada dimensão:

#### **a) Aspectos físico-naturais**

A cidade é o espaço constituído pelo homem, em oposição ao que poderíamos designar “espaço natural” e que não terá sido humanizado. É o espaço onde o homem exerce a sua ação, transformando-lhe as condições físicas e impondo-lhe a sua ordem. As estruturas urbanas, tais como as rurais, decorrem de uma ação humana que tende a dominar os elementos físicos e o clima de modo a permitir as atividades, quer sejam urbanas, agrícolas ou florestais. Entretanto, cidade e natureza não estão em estados opostos; a cidade não pode ser desligada de seu suporte geográfico, este é um elemento tão importante como os fatos construídos. As características naturais preexistentes constituem-se em elementos determinantes da criação urbana.

O princípio do respeito às características naturais para a qualidade urbana e ambiental reconhece que a inserção, na cidade, de uma nova estrutura deve considerar as preexistências geográficas. O desenvolvimento urbano deve buscar a relação de harmonia entre a cidade e a natureza.



Ilustração 30 - Cachoeira rio das Pedras (zona 8).

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.



Ilustração 31 - Floresta Ombrófila Densa (zona 6).

#### b) Preservação cultural

Os bens de natureza material e imaterial, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos grupos formadores da sociedade, constituem o patrimônio cultural, que todos têm o dever de valorizar, difundir e preservar.

O “patrimônio imaterial” relativo às formas de expressão, aos modos de criar, fazer e viver, às criações artísticas, científicas, tecnológicas dentre outros, pode cumprir papéis importantíssimos no processo de desenvolvimento cultural do povo. O “patrimônio material”, as obras de arquitetura, de urbanismo, de paisagismo, o patrimônio arqueológico, podem adquirir uma dimensão além de suas expressões puramente materiais.



Ilustração 32: Desfile 7 de Setembro, década de 1970.

Fonte – Prefeitura de Papanduva.



Ilustração 33: Arte ucraniana: Pêssankas.

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.



Ilustração 34: Moinho Schadeck.

### c) Diversidade e concentração ou Uso do solo

A diversidade de usos promove a vitalidade dos espaços urbanos. Os lugares mais atrativos são aqueles que oferecem diversas opções de experimentação. Um lugar com usos diversificados, dá origem a uma paisagem com diferentes tipologias de edificações, atrai pessoas diferentes, em diferentes horários e por diversas razões. Assim, a diversidade de usos gera a diversidade total, proporcionando a variedade de experiências no espaço urbano. Altas densidades possibilitam um melhor aproveitamento da infra-estrutura assim como a utilização eficiente da quantidade de terra disponível. Sendo a terra urbana um recurso limitado, sua eficiente utilização torna-se uma questão crucial para o desenvolvimento e expansão urbana.

O espaço natural que circunda as cidades é finito, e se quisermos resguardar o patrimônio natural, devemos rever as regulamentações e zoneamentos, a fim de permitir que ocorram densificação de uso e de população, incorporação de novas áreas informais, renovação urbana e requalificação do espaço existente e fomento à diversidade das atividades e uso da ocupação urbana.



Ilustração 35: Uso predominantemente residencial na área central.

Ilustração 36: Rua de comércio e serviço no centro de Papanduva.

Ilustração 37: Centralidade Urbana de Papanduva, vista aérea 2003.

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

Fonte – Prefeitura de Papanduva.

### d) Desenvolvimento econômico

Nos municípios vivenciamos muitas formas de experiências acumuladas, que trazem em seu interior novas formas de produção e de organização social, o que lhes permite, portanto, fundar uma nova geografia econômica e social, baseada em novos paradigmas. Nessa nova economia, a dinâmica passa a ter uma forte influência da parte dos elementos internos ao território, daí porque ganhar um

caráter ou uma denominação de endógeno, sem que com isso dispense o papel do Estado Central no arranjo institucional local ou o papel dos investimentos externos à região ou ao território. Além disso, promove-se o casamento da organização territorial com a organização empreendedora, mesmo que com isso não esteja garantida a criação definitiva de raízes territoriais pelas empresas.



Ilustração 38: Agroindústria às margens da BR 116 (Zona 2).

Ilustração 39: Agência Besc no centro de Papanduva (Zona 3).

Ilustração 40: Agroindústria em construção: processamento de suínos (Zona 2).

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

Fonte – Prefeitura de Papanduva.

#### e) Acesso à infra-estrutura física e social

Todo cidadão tem o direito à acessar os serviços de infra-estrutura, seja em áreas urbanas ou rurais. O acesso à cidade, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade, define que o município deverá no desenvolvimento da sua política urbana, garantir a todos, o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presente e futuras gerações. Aqui cabe destacar a visão exclusivamente urbana do Estatuto, que procuramos estender para as áreas rurais de Papanduva.

Desta forma, os dados apresentados correspondem à apresentação e análise do acesso do cidadão à infra-estrutura existente, física ou social. Na Infra-estrutura física a acessibilidade foi abordada classificando-as quanto: a acessibilidade ao saneamento ambiental entendido como abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos; a acessibilidade ao sistema viário e mobilidade urbana. Na infra-estrutura social a análise e apresentação dos dados correspondem aos equipamentos coletivos; acessibilidade à educação; à saúde, ao lazer e à habitação.

A existência de infra-estrutura física, serviços, transporte e a proximidade ou concentração dos equipamentos públicos geram áreas com maior acessibilidade e qualidade de vida. A acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana.



Ilustração 41: Escola municipal primária de Palmitos (Zona 1).

Ilustração 42: Rodoviária (Zona 3).

Ilustração 43: Posto de Saúde no Interior (Zona 5).

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

#### f) Gestão Democrática

A participação da população nos processos decisórios do destino de suas cidades é uma condição indispensável para a qualidade urbana e ambiental. SOUZA (2002, p. 335), assume com convicção, que “a participação proporciona ou pode proporcionar melhores chances de um exercício mais pleno da cidadania, que equivale a uma maior e melhor integração na sociedade”. Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Os processos de elaboração de planos e projetos têm de prever métodos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todo o território municipal, rural ou urbano. (BRASIL, 2005).



Ilustração 44 – Grupo de trabalho das reuniões comunitárias.

Ilustração 45 – Delegados eleitos para representar a Zona Homogênea Comunitária.

Ilustração 46 – Grupo respondendo o questionário coletivo.

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

Fonte – Prefeitura de Papanduva.

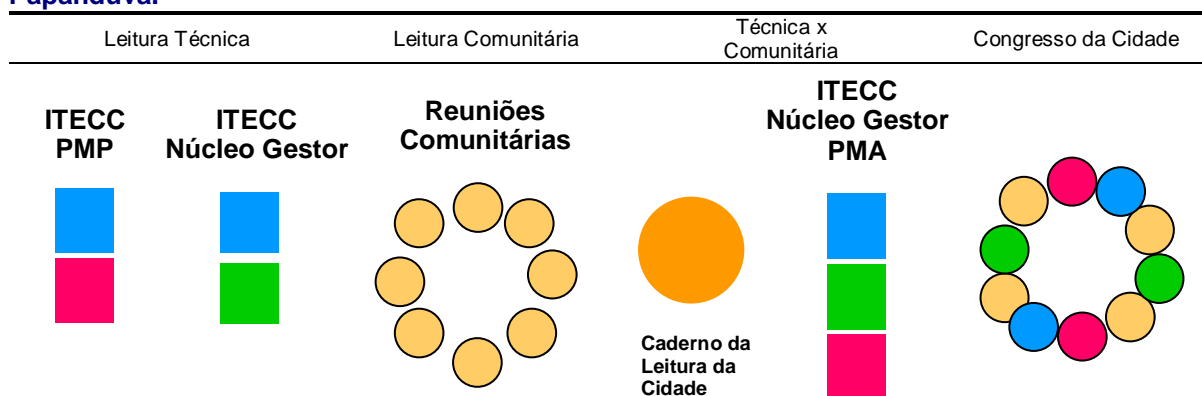
## 4.2 LEITURA DA REALIDADE LOCAL

A leitura da realidade local antecede a etapa de elaboração da proposta do Plano Diretor, consiste na identificação e no entendimento da situação atual do Município, área urbana e rural. A Leitura da Realidade Local foi realizada através da Leitura Técnica e da Leitura Comunitária, que ocorreram simultaneamente e depois foram sobrepostas, confrontando visões, identificando informações e referências convergentes e divergentes. A sobreposição das leituras técnica e comunitária buscou identificar os principais problemas e potenciais do município.

As atividades básicas essenciais, necessárias à realização da Fase 1 - Leitura da Realidade Local são as seguintes: preparação da Cartografia; Leitura Técnica; Leitura Comunitária; Confronto entre ambas e 2ª Audiência Pública: Apresentação da Leitura da Realidade Local.

Os resultados da Leitura da Realidade Local foram apresentados no I Congresso da Cidade - “A Cidade que Temos”, e aprovados pelos presentes. A partir desses resultados foi possível traçar as diretrizes de desenvolvimento territorial para Papanduva.

**Ilustração 47 - Organograma da etapa de Leitura da Realidade Local do Plano Diretor de Papanduva.**



Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

A ilustração 47 apresenta de forma esquemática as etapas e atores envolvidos no processo, com destaque para a Equipe Técnica do Instituto de Tecnologia e Gestão do Conhecimento - ITECC, para a Prefeitura (PMP), o Núcleo Gestor e as reuniões comunitárias.

### **4.2.1 Preparação da Cartografia**

Para a realização da Leitura da Realidade Local, é essencial a existência de um referencial físico-espacial, ou seja, cartografia básica com as subdivisões espaciais que sirvam como base para a apresentação dos elementos pesquisados. Quase todas as informações têm uma referência espacial, possibilitando assim, conduzir o trabalho de tal maneira que a situação de todos os níveis e setores pesquisados possam ser apresentados através de mapeamento.

Quanto ao caráter informativo a cartografia pode ser Básica ou Temática. São básicas as que apresentam informações mínimas indispensáveis à compreensão ou leitura das cartas temáticas. No caso de Papanduva elaborou-se uma só planta básica, sobre a qual as temáticas foram desenhadas.

O primeiro passo foi verificar a cartografia disponível, pois “os mapas são importante recurso para facilitar a leitura da realidade local, porque ajudam a visualizar as informações reunidas nas leituras técnicas e comunitárias, e localizá-las no território” (BRASIL, 2004, p. 23). Na primeira reunião com os técnicos da Prefeitura foi visto que os poucos mapas disponíveis eram imprecisos e desatualizados, além disso, não havia nenhum tipo de referência espacial sobre as informações socioeconômicas e de infra-estrutura, faltavam inúmeras informações e as disponíveis estavam organizadas em relatórios descritivos. A alternativa foi consultar os órgãos estaduais e federais da região: Epagri, Ampla, Secretaria da Agricultura, Secretaria de Desenvolvimento Regional, IBGE. Paralelamente, foram solicitadas às secretarias municipais informações complementares.

O mapa base foi elaborado a partir das Cartas Topográficas de Santa Cecília (IBGE, 1969), na escala 1:100.000, e complementada com as informações fornecidas pelos órgãos consultados e dados levantados através de visitas de campo. Um topógrafo da AMPLA <sup>35</sup> fez o levantamento das principais vias do interior<sup>36</sup>. Nesta etapa, o mapa base foi constantemente atualizado com novos dados

---

<sup>35</sup> A Associação de Municípios do Planalto Norte Catarinense disponibiliza para as prefeituras um topógrafo contratado para serviços de pequeno porte e medições em geral.

<sup>36</sup> O levantamento foi feito com um GPS (global position system) convencional acionado durante o percurso de carro.



levantados durante as visitas de campo. Durante o processo foram elaborados três grupos de mapas:

- f. Os mapas utilizados na Leitura Comunitária, (ilustrações 69, 70, 72, 73, 75, 76, 77 e 79, p. 123 a 143), comparando os resultados entre as zonas homogêneas comunitárias. Neste grupo foram elaborados oito mapas: respeito às características naturais, patrimônio cultural, desenvolvimento econômico, uso do solo e prioridades, saúde, educação, saneamento ambiental e transporte coletivo, organizados conforme as dimensões de qualidade urbana e ambiental.
- g. Os mapas da Leitura Técnica são quatro: aspectos físico-naturais, uso do solo e cobertura vegetal, equipamentos de saúde e educação e infra-estrutura e transporte coletivo.
- h. Os anexos da Lei do Plano Diretor. Foram elaborados cinco mapas: estratégia de qualificação ambiental, estratégia de estruturação municipal, mobilidade municipal, macrozoneamento e zoneamento.

Na escala 1:100.00 realizou-se o macrozoneamento municipal, definindo-se: áreas urbanizadas (perímetros urbanos), áreas de expansão urbana; áreas rurais; áreas de preservação permanente, proteção ou interesse especial; unidades de conservação (áreas de uso restrito e áreas de uso sustentável); áreas com topografia, acessibilidade e infra-estrutura adequadas para as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal, usos não agrícolas como turismo, chácaras de veraneio e moradias permanentes. Na área central foi utilizada a escala 1:7.500, visualizando a área de interesse para a organização urbana, representada pelas áreas urbanizadas, ou não, mas que desempenham funções urbanas.

#### **4.2.2 Leitura Técnica**

A Leitura Técnica apresenta a realidade da cidade, por meio de dados e informações numéricas e qualitativas relevantes, analisando os seguintes

temas: aspectos regionais; físico-naturais; sócio-espaciais; sócio-econômicos; de infra-estrutura social e serviços públicos; institucionais.

Durante a coleta de dados foram selecionados e compilados dados necessários para a análise da situação urbana e ambiental do município. Foram coletados dados através de visitas a campo, revisão de pesquisas e projetos até então realizados, busca de fontes de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, entrevistas e dados fornecidos pelos secretários e técnicos municipais, interpretação de imagens de satélite e de cartografias existentes, leitura e interpretação de legislações municipais, estaduais e federais.

### **4.2.3 Leitura Comunitária**

A Leitura Comunitária auxilia no entendimento da cidade, através da percepção de seus moradores, apontando elementos da cultura e da vivência cotidiana. O objetivo é visualizar a “cidade que temos”, a partir de questões presentes na escala da comunidade e do bairro, sem esquecer de integrá-las em menor escala. Nessa etapa, foram identificadas as principais questões locais do município, como as compreendem os que ali vivem.

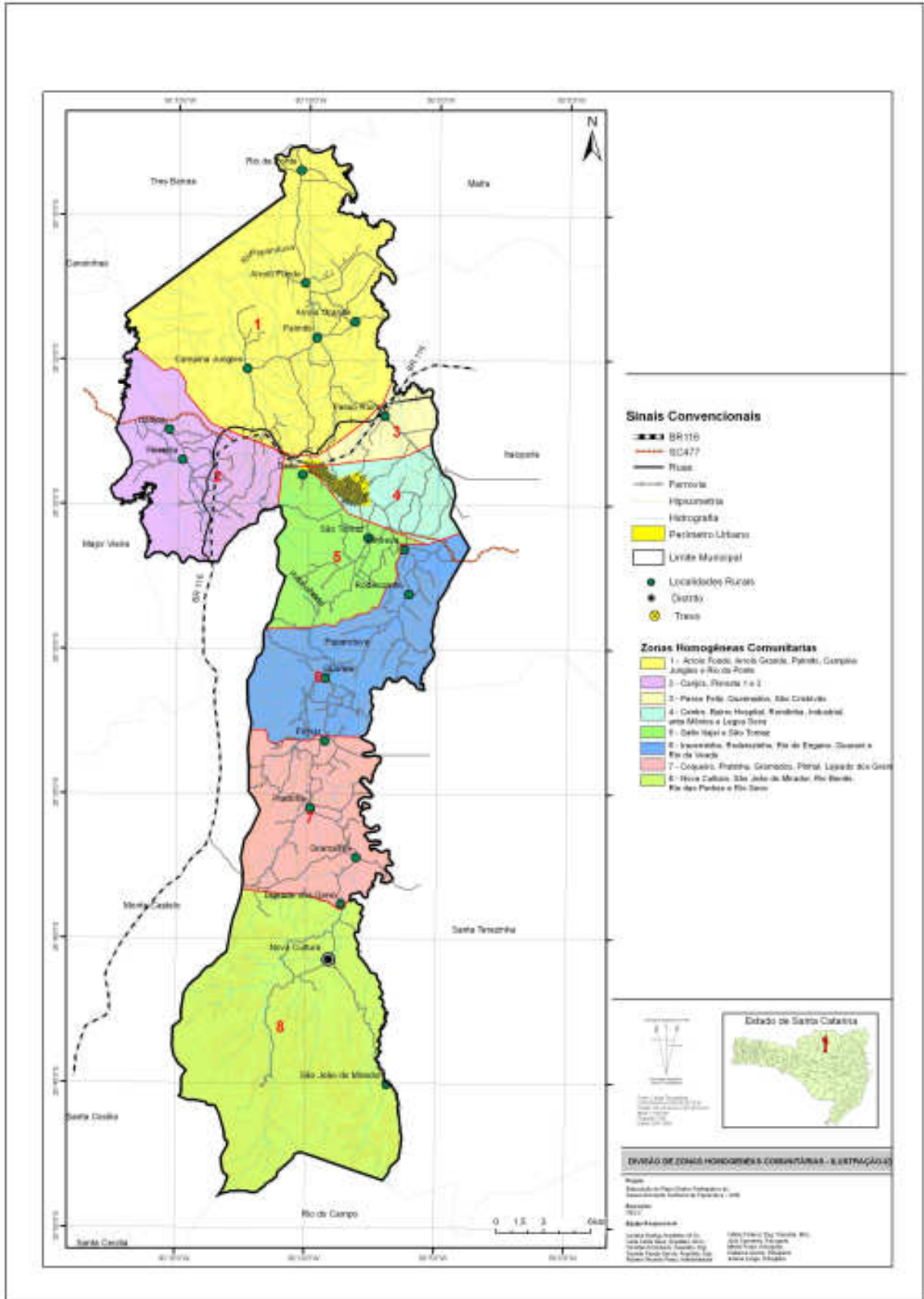
A Leitura Comunitária foi realizada através de “Eventos Comunitários” com a população dos núcleos comunitários e de “Eventos Setoriais”, com representantes de sindicatos, organizações não governamentais, entidades de classe, etc. As reuniões nas comunidades locais são atividades básicas essenciais nesta fase e foram realizadas com o objetivo de se extrair da população local as questões relevantes para o planejamento.

O maior desafio está justamente no levantamento, associação e interpretação das percepções individuais, já que são construídos a partir do indivíduo, com suas experiências e valores, mas têm impacto no coletivo, em toda a sociedade. Além da percepção ambiental é preciso captar as prioridades sociais, que se dão além das necessidades específicas de cada um, com grande influência das relações políticas existentes em cada município e região. Ou seja, é como o cidadão define suas prioridades dentre os vários temas possíveis, baseado em suas experiências

individuais e vida cotidiana. As diretrizes para o desenvolvimento da cidade serão definidas a partir da leitura da realidade local, que é resultado do cruzamento entre a leitura comunitária e a leitura técnica.

#### 4.2.3.1 Zonas Homogêneas Comunitárias

O primeiro desafio da Leitura Comunitária era garantir a efetiva participação popular, para que todos pudessem debater suas realidades e escolher suas prioridades a partir das características locais. A definição foi feita com a ajuda de técnicos e funcionários da Prefeitura, que conhecem as particularidades de cada área. O município foi dividido em 8 Zonas Homogêneas (ilustração 50), desta forma a distância a ser percorrida pelos moradores seria menor. Para delimitar cada uma delas foram usados os seguintes critérios: características sócio-ambientais; relações de vizinhança; limites físico-naturais e divisões administrativas existentes. Como a área de cada Zona era relativamente pequena e já conhecida pelos moradores, ficava mais fácil a visualização das potencialidades e deficiências.



#### 4.2.3.2 Estratégia de Mobilização

A divulgação, sensibilização e mobilização para o processo de elaboração do Plano Diretor de Papanduva e para as reuniões comunitárias, foram feitas através do lançamento oficial da primeira etapa do Plano Diretor, a Leitura da Realidade Local, além de cartazes, panfletos explicativos e convites (Anexos 1 e 2). A preocupação foi como mobilizar, informar e motivar os moradores rurais. A estratégia contou com a participação dos agentes comunitários e de saúde que distribuíam panfletos informativos e conversavam com as pessoas de sua área de abrangência. A participação da rede de ensino foi fundamental para a mobilização e sensibilização da população. Outra solução foi o uso de carros de som que passavam nas comunidades um dia antes da reunião. Como todos já haviam ouvido falar do Plano Diretor através de seus filhos que freqüentam a rede de ensino e haviam recebido os convites, o carro de som apenas lembrava-os do compromisso.

#### 4.2.3.3 Local e período das reuniões

O local das reuniões foi definido a partir da constatação de que as pessoas se sentem mais a vontade em lugares comunitários de uso cotidiano, tais como salões de igreja e escolas locais. Essa decisão garantiu uma boa participação, valorizou as estruturas sociais existentes e os costumes dos moradores, bem como o sentimento de intimidade e pertencimento em relação aos seus equipamentos coletivos.

Tabela 17 - Calendário das Reuniões por regiões - Papanduva

<b>Zona</b>	<b>Localidades</b>	<b>Local das reuniões</b>	<b>Data</b>
<b>3</b>	Passo Feliz, Queimados, São Cristóvão	Salão Comunitário de São Cristóvão	30/03/2006
<b>4</b>	Centro, Bairro Hospital, Rondinha, Industrial, Santa Mônica e Lagoa Seca	Salão Comunitário Santo Antônio	
<b>7</b>	Coqueiro, Pratinha, Gramados, Pinhal, Lajeado dos Grein	Salão Comunitário Pratinha	31/ 03/2006
<b>8</b>	Nova Cultura, São João do Mirador, Rio Bonito, Rio das Pedras e Rio Seco	Salão Comunitário Nova Cultura	
<b>5</b>	Salto Itajaí e São Tomaz	Salão Comunitário São Tomaz	06/04/2006
<b>6</b>	Iraceminha, Rodeiozinho, Rio do Engano, Guarani e Rio da Veada	Salão Comunitário de Rodeiozinho	
<b>1</b>	Arroio Fundo, Arroio Grande, Palmito, Campina Jungles e Rio da Ponte	Escola Palmito / Arroio Fundo	07/04/2006
<b>2</b>	Carijós, Floresta 1 e 2	Salão Comunitário Floresta II	

Fonte: Equipe Técnica

#### 4.2.3.4 Dinâmica das reuniões

As reuniões foram estruturadas em torno de 3 elementos chaves: apresentação inicial, dinâmica de grupo; discussão e definição das prioridades locais a partir da respostas de um questionário coletivo; e indicação e eleição dos delegados representantes daquela comunidade.

A dinâmica de funcionamento (Tabela 19) buscava inicialmente a integração entre os participantes, já que os moradores rurais chegavam desconfiados. Então, após uma breve introdução sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, todos participavam de uma dinâmica que consistia na formação de grupos aos quais eram distribuídas fotos do município, cada grupo escolhia a foto que melhor representasse o município e suas expectativas em relação ao Plano Diretor. Finalmente, um representante do grupo se dirigia à todos e explicava a escolha, colando a foto no mapa da cidade. Após o exercício era nítida a transformação, de uma reunião burocrática e fria, para uma muito mais participativa e descontraída. Após, a equipe técnica apresentava a proposta de funcionamento da reunião, explicando cada etapa, o questionário e as dimensões de qualidade urbana e ambiental.

Tabela 18 – Estrutura Funcional das Reuniões Comunitárias.

Etapa	Objetivos
1 Apresentação da Prefeitura	Demonstrar que é um processo conduzido pelo poder público e a participação de todos é bem vinda e necessária.
2 Apresentação Itecc	Explicar a composição, papel e responsabilidade da equipe;
3 Dinâmica Cultural	Resgatar a memória dos moradores e do bairro e destacar a importância da cultura e história no processo do Plano Diretor.
4 Sensibilização: Conhecendo nossa cidade	Integrar os participantes entre si. Mostrar a importância de olhar e pensar a cidade como um todo. Que todos conheçam a paisagem e características de cada região.
5 Apresentar as etapas da reunião	Permitir que a comunidade compreenda todas as etapas da reunião e assumam responsabilidades com o Plano Diretor.
6 Introdução sobre o Plano Diretor Participativo	Esclarecer para comunidade como será o processo como um todo, explicando suas etapas e a importância da participação para construção do plano diretor.
7 Apresentação das Dimensões	Apresentar as dimensões que serão trabalhadas no levantamento de dados, durante a etapa da leitura da cidade.
8 Questionário Coletivo Para cada grupo explicar	Responder de forma qualitativa os questionários. Fazer com que mais pessoas falem sua opinião. Elencar as prioridades reais do bairro.
9 Definição das prioridades comunitárias	Identificar quais os principais problemas e potencialidades de cada região. Chegar a um consenso sobre quais os 5 principais problemas e potencialidades de toda a região.
10 Apresentação dos Delegados	Os delegados serão eleitos para representar sua região no Congresso da Cidade e nas oficinas de proposta do plano diretor.

Fonte: Equipe Técnica

#### 4.2.3.5 O questionário coletivo

O questionário coletivo (Anexo 4) buscava revelar a percepção dos representantes da população local em relação a seis dimensões de abordagem: o acesso à cidade, com nove perguntas; o respeito às características físico-naturais, uma pergunta; preservação do patrimônio cultural, uma pergunta; desenvolvimento econômico, duas perguntas; diversidade e concentração urbana, uma pergunta; e gestão democrática, também uma pergunta. E na última parte do questionário, após debate, cada grupo escolhia por ordem de prioridade as cinco principais deficiências e as cinco principais potencialidades da sua região, escrevendo estes em tarjetas e colocando num quadro, sendo uma coluna para cada grupo. No final os grupos se desfaziam e decidiam, em forma de plenária, quais seriam as cinco deficiências prioritárias e as cinco potencialidades prioritárias da região.

O diferencial desta metodologia foi a aplicação do questionário coletivo, que por um lado contribuiu muito para que a reunião fosse dinâmica e interessante, aprofundando as discussões e explicitando os principais conflitos e consensos; mas por outro, facilitou a ocorrência, em alguns casos, da influência de uma única pessoa sobre todo o grupo, distorcendo alguns resultados.

As cinco principais deficiências e potencialidades de cada região foram apresentadas e confirmadas no congresso da cidade, e para representar cada uma das 8 regiões comunitárias foram eleitos em média 5 delegados e 5 suplentes por reunião, estes tiveram a responsabilidade de se manifestar e decidir sobre a leitura da realidade de Papanduva. Propondo a partir da cidade que se têm, as diretrizes de desenvolvimento da cidade e seu plano diretor.

#### 4.2.3.6 Sistematização da Leitura Comunitária

O resultado das reuniões comunitárias e da aplicação do questionário foi sistematizado de uma forma que fosse possível visualizar comparativamente a situação de cada dimensão de qualidade nas Zonas. A adoção de mapas facilitou a compreensão dos resultados e a comparação entre as Zonas, além do cruzamento

com o resultado da leitura técnica. O resultado da leitura comunitária<sup>37</sup> será apresentado através do cruzamento de 2 tipos de mapas, divididos pelas dimensões de qualidade urbana e ambiental e respectivos temas.

O primeiro mapa (ilustração 71) é o que apresenta a percepção da comunidade em relação à situação de cada tema específico na sua região, agrupados conforme as dimensões de análise: Respeito às Características Naturais; Preservação Cultural; Diversidade e Concentração Urbana; Desenvolvimento Econômico; Acesso à cidade: saneamento ambiental (água, esgoto e lixo), saúde, educação, transporte coletivo, lazer e equipamentos de uso coletivo; Gestão Democrática.

Neste caso, por exemplo, em relação à água, a pergunta era se existe água tratada na comunidade. Caso a maioria, mais de 66%, indicasse que sim, adotava-se a cor verde, indicando que não havia problema para este tema. Se a maioria respondesse que não, a cor adotada era a vermelha, indicando que há algum problema. E se finalmente, as respostas fossem equilibradas, metade indicando para um lado e metade para outro, estipulava-se a cor amarela indicando na legenda que existe parcialmente ou atende parcialmente, mas com algum tipo de restrição.

O segundo tipo de mapa (ilustração 72) é o que apresenta as cinco potencialidades e cinco deficiências prioritárias de cada comunidade. Nos mapas, o grau de prioridade em cada região, é representado por uma escala de cores com cinco variações: prioridade muito alta, alta, média, baixa e muito baixa.

#### **4.2.4 Confronto entre as Leituras Técnica e Comunitária**

Nesse momento, houve a integração da leitura comunitária com a leitura técnica. Todas as questões e conclusões foram sobrepostas, confrontando visões, identificando informações e referências convergentes e divergentes. Foi um

---

<sup>37</sup> É importante destacar que a forma de sistematização adotada foi meramente indicativa da percepção predominante de cada comunidade, em momento algum se pretendeu atribuir qualquer valor estatístico ao processo.



momento onde toda a equipe técnica esteve reunida, em formato de workshop<sup>38</sup>, para apresentar, discutir e sintetizar todos os elementos levantados para cada dimensão de qualidade urbana e ambiental<sup>39</sup>. Deste momento de integração das visões técnica e comunitária, surgiram as reais deficiências e potencialidades municipais para cada dimensão e algumas específicas para cada zona comunitária homogênea. A Leitura foi sintetizada em textos e mapas; identificando quais as principais tendências, deficiências, conflitos e potenciais do município. Tais informações foram disponibilizadas a todos e serviram de referência principal para a compreensão da realidade de Papanduva e, conseqüentemente, para a formulação das propostas de planejamento territorial.

#### ***4.2.5 Audiência Pública: Apresentação da Leitura da Realidade Local***

A 2ª Audiência Pública, denominada 1º Congresso da Cidade – A Cidade que temos, teve como objetivo apresentar o resultado da Leitura da Realidade Local para a população, fornecendo subsídios para o início das discussões sobre “a cidade que queremos”.

Este evento contemplou a seguinte pauta: apresentação da Leitura da Realidade Local já sistematizada; definição dos temas prioritários, dos objetivos e metas para o futuro da cidade sob os enfoques ambiental, cultural, econômico, social e político, que maximizem os potenciais e minimizem os problemas identificados, visando à reorganização territorial do município; escolha dos delegados que participarão da etapa das propostas.

A estrutura de funcionamento do Congresso (tabela 20) procurou garantir a participação de todos e estimular o debate sobre cada dimensão de qualidade ambiental, inclusive logo no início foi apresentado e aprovado o Regimento do Congresso. Durante o Congresso foram montados grupos para discutir cada tema

---

<sup>38</sup> Metodologia de trabalho onde todos se reúnem para discutir e formular idéias e projetos, é uma reunião de produção e criação.

<sup>39</sup> Os respectivos responsáveis por cada Leitura, Técnica e Comunitária, apresentavam as questões de destaque para cada dimensão, através de tarjetas em painéis, sendo que só seriam incorporadas definitivamente aquelas que fossem consenso.

sob diferentes pontos de vistas. Todos os participantes tinham direito de voz em todas as etapas, mas apenas os delegados eleitos tinham direito a voto.

De forma sintética, os principais objetivos eram: a confirmação ou não das potencialidades e deficiências levantadas desde as reuniões comunitárias; indicação dos principais objetivos de cada dimensão, que norteariam as propostas finais para o Plano Diretor e eleição dos delegados para as etapas posteriores. Este evento representou o fim da 1ª Etapa, a Leitura da Realidade Local.

**Tabela 19 – Estrutura Funcional do 1º Congresso da Cidade (2ª Audiência Pública).**

Etapa	Organização
1 Abertura oficial	Constituição de mesa com a participação de todas as autoridades políticas, sociais e responsáveis pelo Plano Diretor.
2 Explicar a dinâmica do Congresso	Rápida explicação sobre o objetivo e o funcionamento do congresso.
3 Leitura e aprovação do Regimento Interno	Ler todo o regimento, colocar em discussão e aprovação.
4 Apresentação da Leitura da Realidade Local	Apresentar através de meio digital o resultado da Leitura, destacando o conceito de cada dimensão e o cruzamento das leituras técnica e comunitária.
5 Divisão dos grupos de trabalho para: - Discussão e aprovação da Leitura da Realidade Local; Definição dos objetivos para o PD.	Dividir os delegados em 4 grupos, conforme as dimensões propostas; cada grupo deverá discutir o seu tema e propor diretrizes gerais para o desenvolvimento deste nas propostas.
6 Apresentação e aprovação da Leitura da Realidade Local e Objetivos para o PD.	Aprovar a leitura da realidade local por dimensão, após a aprovação, apresentar e discutir os objetivos do PD.
7 Eleição dos delegados para a oficina	Cada grupo escolherá seus delegados para a oficina de propostas. Todos os delegados eleitos nas reuniões comunitárias serão novamente delegados para a oficina de propostas.
8 Apresentação do cronograma de trabalho até entrega na câmara	Apresentação do cronograma com as próximas fases e etapas.

Fonte: Equipe Técnica

#### **4.2.6 Participação das Escolas**

Com o objetivo de sensibilizar e mobilizar alunos, professores e pais para o processo de elaboração do Plano Diretor, surge a idéia da preocupação em aproveitar as estruturas institucionais pré-existentes e seu potencial latente. O Sistema de Educação do município se enquadrou perfeitamente, apresentava boa infra-estrutura e recursos humanos motivados, assim foi possível envolver crianças de várias faixas etárias, os professores e funcionários das escolas e, de forma indireta, os pais. O programa foi batizado com o seguinte nome: APRENDENDO A VER A CIDADE: o sistema de educação participando do plano diretor. A idéia era envolver todos os alunos e respectivos professores, propondo que cada série desenvolvesse um tipo de exercício, conforme suas capacidades e os conteúdos do

programa de ensino original de cada escola. Na Tabela 20 é possível constatar a diversidade de exercícios e seus resultados possíveis em termos de percepção ambiental e simbólica a respeito de sua própria cidade.

Tabela 20 – Atividades propostas para a participação das escolas no plano diretor				
Série	Exercício	Objetivo	Apresentação	Avaliação
1ª	Desenhe sua cidade	Que as crianças expressem de forma livre e simples sua visão da cidade.	Desenho livre: Folha A4, com qualquer material de desenho e pintura. Trabalho individual.	Destaque de algum elemento ou característica importante da cidade
2ª	Brincando em Papanduva	Que as crianças identifiquem as principais brincadeiras na cidade.	Recorte e colagem: Através do recorte de revistas, jornais e fotos ilustrar as brincadeiras em um painel de cartolina.	Relacionar estas brincadeiras com os espaços da cidade.
3ª	Álbum da Memória	Resgatar as histórias familiares relacionadas à história de sua cidade.	Album de fotografias As crianças trarão de casa fotografias antigas, com as quais montarão o Álbum da Memória, sendo que para cada foto a criança deverá criar um parágrafo explicando sua relação com a cidade.	
4ª	Jornal da Cidade	Compreender os principais acontecimentos da cidade: - cultura e lazer; infraestrutura, meio ambiente e política.	Jornal impresso As crianças deverão realizar entrevistas e pesquisas para então produzir um jornal. A sala será dividida em grupos conforme os temas e cada grupo ficará responsável por uma seção do jornal, colocando suas notícias em 1 folha A4.	Relevância das notícias em relação a Papanduva ou região e participação da equipe.
5ª	A Imagem da Cidade	Registrar através de fotografias a diversidade cultural, arquitetônica e da paisagem.	Exposição de Fotografias Cada grupo deverá escolher os temas, realizar as fotos e colá-las numa folha A4 com breve comentário justificando a escolha da foto.	Qualidade da Foto e sua relação com os objetivos dos exercícios.
6ª	A Cidade dos Meus Sonhos	Pensar o futuro da cidade utilizando materiais recicláveis. Considerando os seguintes temas: - cultura e lazer; infraestrutura; meio ambiente; transporte;	Maquete Lúdica Cada grupo irá materializar sua visão (temas propostos) de cidade ideal, através da construção de uma maquete utilizando materiais recicláveis.	Criatividade, inovação e acabamento.
7ª	Da Cidade que temos à Cidade que queremos	Pensar através da elaboração de uma redação a realidade da sua cidade e o seu futuro.	Redação: Cada aluno irá desenvolver uma redação com no mínimo 1 página, sobre o tema proposto.	Criatividade e capacidade crítica.
8ª	Nosso passado, presente e futuro	Desenvolver pesquisa sobre: os imigrantes, a colonização, festas populares e folclore.	Pesquisa Histórica Cada grupo irá desenvolver uma pesquisa histórica, levantando através de entrevistas, fotos, recortes de jornais etc, fatos sobre o tema escolhido.	Capacidade crítica, qualidade do levantamento, clareza e objetividade.
2º Grau	Os atores da cidade	Interpretar os atores da cidade, fazendo uma reflexão sobre as pessoas e as formas como elas se organizam.	Teatro e Música: Montagem de uma peça de teatro; Composição musical e Poesia.	

Fonte: Equipe Técnica.

Desde o primeiro momento houve grande entusiasmo da Secretaria de Educação. A equipe técnica desenvolveu uma proposta que foi apresentada e aprovada em reunião com os professores articuladores do Sistema de Educação (tabela 20). Também foram enviados questionários individuais para todas as escolas, para serem respondidos pelos alunos (Anexo 4). A quantidade variou conforme o número de alunos, pela dificuldade de logística foi necessário levantar apenas uma amostragem de 10% do universo total. Foram respondidos 450 questionários, pois Papanduva tinha em 2006<sup>40</sup>, aproximadamente 4510 alunos<sup>41</sup> matriculados em todas as séries das escolas públicas e privadas.



Ilustração 49 – Reunião com os professores da rede de educação.

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.



Ilustração 50 – Teatro sobre o Plano Diretor, apresentado por alunos.

## **4.3 DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES E PROPOSIÇÕES**

### **4.3.1 Oficina com os delegados das Zonas Homogêneas**

A partir da definição dos temas prioritários e dos objetivos do planejamento para o município, a Fase 2 iniciou com a realização de uma oficina com os delegados eleitos. Os delegados definiram para cada tema prioritário, as estratégias a serem seguidas, visando o desenvolvimento econômico, sócio-ambiental, cultural, e político, e a reorganização territorial de Papanduva.

<sup>40</sup> Conforme dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação para o ano letivo de 2006.

<sup>41</sup> Este número impressiona, pois equivale a aproximadamente 1/3 da população total do município.

A Oficina de Propostas para o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Territorial de Papanduva, teve como objetivo construir coletivamente, a partir das diretrizes definidas pela comunidade no I Congresso da Cidade, as propostas para o desenvolvimento territorial do município de Papanduva.

Os participantes da oficina foram divididos em grupos, que desenvolveram suas propostas para cada dimensão (respeito às características físico-naturais, preservação cultural, diversidade e concentração urbana, desenvolvimento econômico, acesso à cidade, gestão democrática). Os grupos definiram também, as estratégias, que são os caminhos e os meios que o município deve seguir para viabilizar os objetivos propostos, além de desenhar nos mapas a localização das principais intervenções e propostas.

Tabela 21 - Estrutura Funcional da Oficina de Propostas do Plano Diretor

13:30	Credenciamento dos delegados.	
13:45	Abertura.	Constituir uma mesa com o prefeito, o coordenador executivo do plano diretor e representante do ITECC.
14:00	Apresentação dos objetivos e metodologia da Oficina.	Explicar o objetivo e a metodologia da oficina, bem como a continuidade do processo, tirar dúvidas.
14:10	Formação dos grupos de Trabalho para elaboração das propostas	Todos os grupos definirão propostas para toda a cidade e para todas as dimensões; Os grupos deverão desenhar nos mapas cada uma de suas propostas; Cada grupo irá definir um coordenador/relator.
16:30	Apresentação propostas	Cada grupo definirá 2 pessoas para apresentar as propostas e fazer o relato das discussões; A apresentação será por tema, sendo que cada grupo apresentará suas propostas respectivas e em seguida haverá tempo para discussão coletiva.
18:00	Fechamento propostas	

Fonte: Equipe Técnica

### **4.3.2 Formulação das Propostas**

Considerando a Leitura da Realidade Local e com base nas proposições da comunidade, nesta etapa a equipe técnica definiu, para os temas principais, as estratégias e os instrumentos para o desenvolvimento municipal, contemplando especificamente propostas de intervenção para curto, médio e longo prazo. O Estatuto da Cidade apresenta uma série de instrumentos para que o município possa ter controle sobre o seu território. Além dos tradicionais instrumentos de planejamento urbano (de natureza regulatória), são apresentados instrumentos de

indução do desenvolvimento, de inclusão da população marginalizada e de gestão democrática do município.

### ***4.3.3 Compatibilização das Propostas***

Para implementar as propostas contidas no Plano Diretor, foi indispensável considerar as possibilidades orçamentárias, e as condições de arrecadação da Prefeitura. Esta atividade implicou na ponderação das medidas propostas, considerando todas as informações a respeito de políticas definidas, e na consulta aos órgãos diretamente responsáveis por sua implementação e realização dos investimentos. Destaca-se a necessidade de se estabelecer relações inter-governamentais e interinstitucionais que resultem na colaboração mútua e na compatibilização das medidas pela equipe técnica em termos de viabilidade técnica e econômica. Deve-se tratar ainda, da compatibilização das medidas propostas contidas com o Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, além de todos os projetos e programas de outras instâncias governamentais.

### ***4.3.4 Audiência Pública: Apresentação das propostas***

Para elaborar o Plano Diretor, foi indispensável considerar também as forças políticas, sociais e econômicas que atuam na cidade, assim, as propostas do Plano foram submetidas à discussão e decisão com os diversos segmentos da sociedade. Isso foi fundamental para avaliar e corrigir rumos e definir a linha básica do plano. O momento de pactuar o projeto de Lei do Plano Diretor é decisivo, nesse momento afloram as divergências e os conflitos, que se bem negociados, em espaços transparentes de decisão, produzirão um novo patamar de relações e propostas viáveis que, portanto, terão maiores chances de serem concretizadas. Durante a 3ª Audiência Pública, foram eleitos os representantes do Conselho da Cidade, que é um órgão colegiado, com representantes do Poder Público e da sociedade civil que acompanham, controlam e fiscalizam o planejamento territorial.

## **CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Neste capítulo serão analisados, a partir dos elementos apresentados até aqui, os resultados do Plano Diretor de Papanduva e os métodos utilizados. As análises foram feitas a partir das informações contidas no Caderno da Leitura da Realidade Local e na Minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Territorial de Papanduva, ambos produzidos pela Equipe Técnica a partir do Edital de Licitação para a elaboração do Plano Diretor Municipal.

Não se pretende aqui, avaliar profundamente todos os itens e produtos do Plano, os mapas apresentados estão em escala menor do que a utilizada originalmente, possibilitando apenas a compreensão geral e esquemática dos diagnósticos, propostas e intervenções. O objetivo é avaliar se a metodologia do Plano Diretor de Papanduva esteve adequada à realidade predominantemente agrícola do município. Será dado destaque àqueles itens que, seja na Leitura da Realidade ou nas Propostas, representam concretamente a intenção de integrar o rural e o urbano, com ênfase na vocação agrícola municipal.

### **5.1 ASPECTOS GERAIS**

#### **5.1.1 Preparação**

Após a assinatura do contrato de prestação de serviços técnicos, entre a Equipe Técnica e a Prefeitura, seguiu-se uma etapa preparatória que envolveu uma série de aspectos práticos, administrativos, organizativos, conceituais e de concepção. Foram os alicerces do processo, onde a partir do reconhecimento preliminar das características do município e da região, definiu-se a concepção do Plano Diretor e a metodologia a ser adotada num município agrícola de pequeno porte, com área central pequena e compacta, delimitada pelo perímetro urbano.

### **5.1.2 Concepção e metodologia**

A concepção do Plano Diretor é fundamental para atingir os objetivos pretendidos, pois será a referência e o elemento condutor da Equipe Técnica. No caso de Papanduva, a concepção adotada se baseou no Estatuto da Cidade<sup>42</sup>, em outros planos diretores<sup>43</sup> tomados como referência e na percepção de que deveria haver uma adaptação da metodologia à realidade rural do município.

Para refletir a identidade do município o Plano Diretor deve ter uma concepção clara, ser compreendido por todos e refletir os anseios locais. A Equipe Técnica pautou as decisões na concepção definida inicialmente, isso ajudou a suprir a falta de experiência em planos diretores em municípios rurais.

Aqui é possível destacar um acerto e uma deficiência. Desde o início, a Equipe Técnica percebeu a necessidade de adaptar uma metodologia de concepção urbana à realidade rural. Esta sensibilidade permitiu a busca de soluções coerentes e comprometidas com a comunidade local, principalmente porque há poucas referências teóricas e exemplos práticos de planos diretores para pequenos municípios rurais. Esta questão teria sido resolvida se na preparação do processo, tivessem sido consultados os técnicos locais dos órgãos governamentais ligados à ruralidade, que já desenvolvem trabalhos na região e, portanto, teriam muito a contribuir na definição da concepção e da metodologia. Isso foi feito nas etapas posteriores.

Um exemplo que poderia ter sido mais bem aproveitado é o Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, uma parceria entre o Governo do Estado<sup>44</sup> e o Banco Mundial. Este programa, mais conhecido como Micro Bacias 2, visa o apoio a estabelecimentos agropecuários organizados geograficamente a partir da micro-bacia hidrográfica na qual estão inseridos. Além do conhecimento da realidade local e sua dinâmica sócio espacial<sup>45</sup>, os técnicos

---

<sup>42</sup> Ver a descrição de tal concepção no capítulo 2 – Revisão Teórica.

<sup>43</sup> Principalmente os de São José, Chapecó, São Paulo, Santo André e Porto Alegre.

<sup>44</sup> Coordenado pela Epagri – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, subordinada à Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural. Participam o Banco Mundial, Epagri, SDM, Fatma, Icepa, Polícia Ambiental e CIDASC.

<sup>45</sup> Estes técnicos já haviam implantado um programa de planejamento estratégico com os produtores rurais do município, o que depois foi aproveitado na Leitura da Realidade Local.



envolvidos dispõe de mapas com a localização de todos os estabelecimentos agropecuários do município.

A concepção sobre Planos Diretores em municípios rurais ainda está em construção, não há nenhuma linha de pensamento ou teoria já consolidada. As possibilidades e combinações metodológicas são múltiplas e devem considerar distintas realidades, lembrando sempre que, apesar de considerar os aspectos regionais, o Plano Diretor tem abrangência municipal. A utilização dos conhecimentos técnicos e estruturas pré-existentes no local pode ser um grande instrumento para a definição de uma metodologia mais adequada à realidade rural de pequenos municípios.

### **5.1.3 Composição da Equipe Técnica**

A questão sempre foi polêmica, o arquiteto deve ser o único responsável pelo urbanismo? Nesse sentido, o termo planejamento urbano seria tomado como mais amplo e abarcaria outros profissionais? E em relação ao planejamento territorial rural? Reproduzindo as conclusões de Lacaze (1993, p.120) é possível indicar um caminho: “a extrema complexidade dos problemas urbanos conduz à necessidade de análise de múltiplos critérios que apelam para campos profissionais bastante diferentes uns dos outros.”.

O arquiteto e urbanista continua sendo, antes de qualquer outro, o responsável pela elaboração das propostas espaciais de organização. Porém sua contribuição é essencial desde a fase dos primeiros estudos para que traga sua competência e sua sensibilidade à análise das lógicas formais da paisagem natural ou urbanizada preexistente. Essa análise deve tender a precisar as estruturas socioeconômicas e as redes de sinais simbólicos que explicam a formação dessas paisagens e lhes dão sentido. Deve ser, portanto abordada de imediato num espírito pluridisciplinar. (Lacaze, 1993, p. 122).

Ao longo da revisão da teoria chamou atenção a predominância de profissionais ligados às ciências sociais e à geografia em detrimento dos arquitetos e

urbanistas. São poucos os trabalhos acadêmicos e de pesquisa que tratam do tema planejamento territorial rural ou elaboração de planos diretores em municípios rurais.

No sentido contrário, durante os trabalhos a equipe técnica sentiu falta destes profissionais ligados à análise do espaço e da sociedade, respectivamente geógrafo e sociólogo. No caso de pequenos municípios rurais, pode-se afirmar que a compreensão das complexas relações sociais da **ruralidade**, seus impactos na (re)produção do espaço e configuração do território e as relações de produção especificamente agrícolas são questões que precisam ser consideradas nos Planos Diretores, pois são vetores decisivos do desenvolvimento territorial municipal.

Também foi deficiente a abordagem em relação ao uso do solo rural, neste caso, predominantemente agrícola. A participação de um profissional das ciências agrárias teria permitido a compreensão da dinâmica das atividades desenvolvidas, uma avaliação de alternativas e a incorporação das conclusões no Plano Diretor, através de um zoneamento mais específico e preciso e outros instrumentos de uso e ocupação do solo rural.

A participação dos técnicos da Prefeitura de Papanduva foi muito importante, embora tenha ocorrido de forma tímida e pouco articulada. Uma visão idealista aponta para a necessidade da existência de equipes técnicas capacitadas em todas as prefeituras, mas sabe-se que, a curto prazo, isto é impossível, portanto qualquer intervenção de equipes externas deve prever a capacitação dos técnicos locais, preparando-os para a implantação do Plano e monitoramento de seus impactos. Os pequenos municípios rurais são os de menor orçamento e os que menos conhecem os efeitos positivos do planejamento e gestão territoriais, equivocadamente, apresentam outras prioridades. Justamente por isso é que são tão escassas as experiências bem sucedidas nestes municípios.

Um exercício hipotético, extrapolando a realidade, poderia indicar a seguinte composição para Equipes Técnicas responsáveis por Planos Diretores em municípios rurais: arquiteto e urbanista (coordenador), profissional das ciências agrárias, advogado, geógrafo ou sociólogo e administrador, além de responsável pela cartografia e geoprocessamento.

### **5.1.4 Participação Social**

Seguindo a concepção atual de planos diretores participativos, a participação social foi valorizada em todas as etapas, buscando adaptar, onde necessário, os instrumentos à realidade rural. Foram previstas várias instâncias o que resultou numa participação direta de aproximadamente quatrocentas pessoas ou 2% da população total e 4% da rural.

A eleição de delegados a partir de cada uma das oito reuniões garantiu a representação das principais localidades rurais e o interesse de todos. A dificuldade de mobilidade devido as grandes distâncias e a precariedade das vias são limitadores da participação em áreas rurais. No caso de Papanduva, a Prefeitura solucionou o problema oferecendo transporte gratuito, em ambos os Congressos.

Outro limitador da participação qualitativa é a falta de capacitação prévia da comunidade e delegados. Em Papanduva não houve tempo e recursos para, o que repercutiu negativamente no processo, dificultando e atrasando algumas decisões. A comunidade em geral foi informada precariamente através de informativos e programas de rádio, que no campo é um veículo de comunicação muito ouvido e de fácil acesso. Além de utilizar melhor e mais amplamente o rádio, poderiam ter sido proferidas palestras temáticas, preparando melhor a comunidade para discutir seus problemas.

Para os delegados eleitos faltou um plano de capacitação gradual, que fosse implantado conforme o processo, em determinado momento, principalmente no Congresso da Leitura Local e na Oficina de Propostas, estes delegados poderiam ter contribuído com mais efetividade.

A Oficina dos Delegados foi um dos momentos mais pró-ativos do processo, aproximando as visões técnica e comunitárias na busca de um único caminho. Os delegados foram divididos em grupos conforme as dimensões de qualidade urbana e ambiental, tendo representantes de todas as áreas comunitárias, desenharam nos mapas do município os principais pontos de intervenção e propostas para o Plano, isso garantiu a identificação de várias soluções e propostas que não haviam sido vistas pela Equipe Técnica. Em áreas rurais as informações de localização e

importância de cada fenômeno ambiental ou equipamento coletivo são menos confiáveis do que em áreas urbanas.

A influência política durante o processo, através de vereadores e outras lideranças, pode ser dividida assim: os interesses dos grandes produtores do norte do município, moradores das áreas urbanas de Papanduva, Canoinhas e Mafra; os das áreas urbanas, mais dispersos e diversificados e os dos pequenos produtores e agricultores familiares do sul. É possível afirmar, pelo menos neste caso, que a influência política é menos intensa e mais benéfica do que nos municípios urbanos e mais populosos.

Existem algumas estruturas pré-existentes no município, que fazem parte de sua infra-estrutura social, que foram aproveitadas durante a Leitura da Realidade Local. Salões de igreja e escolas estão presentes nas áreas urbanas e rurais, criando uma rede de pontos comunitários em todo o território municipal. Em Papanduva não teria sido possível realizar esta etapa sem o apoio destes equipamentos comunitários, referenciais importantes para os habitantes do amplo território rural, ainda mais com os poucos recursos financeiros disponíveis. A maior parte das reuniões ocorreu nos salões de Igrejas católicas de cada comunidade, espaço que a população local já se apropriou, sentindo-se a vontade. Além disso, muitas habitações rurais se organizam em torno das Igrejas e as têm como referência na paisagem.

## **5.2 LEITURA DA REALIDADE LOCAL**

### **5.2.1 Leitura Comunitária**

#### 5.2.1.1 Delimitação das Zonas Homogêneas

As zonas homogêneas comunitárias são unidades de planejamento e dividem o município em áreas que apresentam características semelhantes ou homogêneas.

Seus objetivos são: definir referências espaciais; democratizar e ampliar a participação e aumentar a eficiência das etapas do Plano.

As zonas homogêneas foram muito importantes no processo de planejamento do território porque permitiram trabalhar desde o levantamento de dados e Leitura da Realidade Local, até a definição das Propostas e Instrumentos Urbanísticos, a partir de uma referência espacial conhecida e aceita pela comunidade, prefeitura e Equipe Técnica. Além disso, a partir de suas características homogêneas, a comunidade pôde participar e opinar com mais propriedade, pois moram naquele local e conhecem os problemas cotidianos, potencialidades e prioridades. Foi esse, inclusive, o objetivo da Leitura Comunitária, levantar a percepção dos moradores em relação a estes elementos da realidade de cada localidade comunitária.

No caso de Papanduva e em boa parte dos municípios rurais, a divisão do território se resume ao perímetro urbano e área rural, portanto, foi muito importante definir as 8 Zonas Homogêneas<sup>46</sup> (Figura 51, p. 95) para estruturar todo o processo de planejamento e elaboração do Plano Diretor a partir destas unidades de planejamento. Aqui há uma clara diferenciação. Nos municípios urbanos há uma série de áreas formalmente delimitadas, inclusive como setores censitários, que geralmente coincidem com a delimitação oficial dos bairros, ou seja, há uma série de elementos e referências espaciais e territoriais que facilitam a participação mais qualificada da comunidade. Nos municípios rurais, estas referências, pelo menos formalmente, não existem. Isso dificulta o levantamento, a coordenação e comparação de dados. É claro que os moradores a partir da apropriação do território criam os seus próprios referenciais, sejam eles paisagísticos ou relação de vizinhança. Principalmente nos municípios rurais, são estes elementos que precisam ser identificados previamente, para que a delimitação das zonas homogêneas não utilize apenas critérios técnicos.

O território municipal poderia ser dividido em 3 grupos principais, conforme as características gerais: ao norte, uma área de lavouras permanentes e alta produtividade, onde a topografia é mais plana (Ilustração 52); a área central, contígua à BR-116 (Ilustração 53); e mais ao sul, os pequenos produtores, que praticam a agricultura familiar de pequenas propriedades num relevo mais

---

<sup>46</sup> A descrição das características básicas das 8 Zonas Homogêneas Comunitárias e o resultado das respectivas reuniões estão descritos nas páginas 78 a 80.

acidentado (Ilustração 54). Considerando estes elementos e os citados anteriormente, foram delimitadas 8 zonas homogêneas, sendo as zonas 1, 2, 3 e 4 localizadas em terrenos mais planos e as zonas 5, 6, 7 e 8 localizadas mais ao sul, em terrenos de relevo acidentado.

Ilustração 52 - Paisagem de planícies e agricultura intensiva ao norte (zona 1).

Ilustração 53 - Centro de Papanduva (zona 3).

Ilustração 54 - Pequenas propriedades em terrenos acidentados (zona 7).

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

Uma das deficiências foi não considerar a estrutura fundiária das propriedades rurais na delimitação das Zonas Homogêneas, o que junto com a análise do uso do solo de cada propriedade, poderia ter gerado uma definição mais precisa e detalhada das zonas homogêneas e dos instrumentos do Plano. A forma como o agricultor utiliza sua terra e a área ocupada por estas atividades são informações determinantes para qualquer plano diretor de municípios rurais.

Em cada caso específico a equipe técnica deve definir quais são os critérios mais adequados para a delimitação das zonas homogêneas, visto que, conforme a citação abaixo, há grande diversidade e incerteza sobre o assunto. Quanto mais coincidências de informações, mais eficiente será a análise. Um modelo ideal de zona homogênea seria, hipoteticamente, aquele que apresentasse simultaneamente coincidência dos limites geográficos e administrativos, além dos culturais e sociais.

Os especialistas em recursos naturais definem a bacia hidrográfica como unidade ambiental adequada para análise, mas os especialistas em sócio-economia discordam, pois as informações dessa natureza são organizadas de outra forma, com base em censos e levantamentos que geralmente têm como referência os limites geográficos dos municípios ou micro-regiões. (ASSAD & SANO, apud CAMPANHOLA, 1993).

Assim que for elaborado um modelo prévio (Ilustração 50), baseado nas informações técnicas e cartografia disponível, é recomendável submetê-lo à

população, principalmente para verificação de critérios como relação de vizinhança, questões culturais e cooperação na lavoura. Durante algumas reuniões surgiram questionamentos em relação à delimitação das Zonas Homogêneas, com argumentos bastante coerentes, como: tipo de lavoura, aptidão do solo, origem e cultura local, acessos viários etc..

Durante a Leitura da Realidade Local, a Equipe se deparou com o Projeto Micro-Bacias<sup>47</sup>, que havia previamente dividido o território municipal em 12 unidades de planejamento a partir das microbacias, tendo inclusive realizado reuniões de planejamento estratégico. A partir de então houve alguma cooperação e troca de informações, o que poderia ter sido feito desde o início, tornando a delimitação das Zonas Homogêneas ainda mais precisa. Vale destacar que o Projeto Microbacias está presente em vários municípios rurais do estado, devendo atingir 879 microbacias hidrográficas, o que representa 52% das existentes.<sup>48</sup>

Na tabela 22, é possível visualizar o peso da participação de cada zona. A quantidade de participantes nas áreas rurais, quase 4% da população rural total, demonstra que a delimitação foi adequada no aspecto populacional e de núcleos habitacionais, além de confirmar que os moradores das áreas rurais realmente mantêm um bom nível de organização e conhecem a sua área.

Tabela 22 – Quantidade de participantes por reunião comunitária

<b>Zona</b>	<b>Bairros / Localidades incluídos</b>	<b>Participantes</b>
1	Arroio Fundo, Arroio Grande, Palmito, Campina Jungles e Rio da Ponte.	32
2	Carijós, Floresta 1 e Floresta 2.	33
3	Passo Feliz, Queimados e São Cristóvão.	35
4	Centro, Hospital, Rondinha, Industrial, Santa Mônica e Lagoa Seca.	68
5	Salto Itajaí e São Tomaz.	31
6	Iraceminha, Rodeiozinho, Rio do Engano e Guarani.	26
7	Coqueiro, Pratinha, Gramados, Pinhal e Lageados dos Grein	37
8	Nova Cultura, São João do Mirador, Rio Bonito e Rio das Pedras.	42
<b>TOTAL DE PARTICIPANTES</b>		<b>304</b>

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva

<sup>47</sup> Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, uma parceria entre o Governo do Estado de Santa Catarina e o Banco Mundial, coordenado pela Epagri/SC.

<sup>48</sup> Disponível em: [www.microbacias.sc.gov.br](http://www.microbacias.sc.gov.br), acessado em: 15/10/2007.

A delimitação das zonas homogêneas comunitárias é uma ação estratégica no processo de elaboração dos planos diretores, pois além de permitir a comparação dos resultados entre elas, pode determinar o futuro da estrutura fundiária e o impacto dos instrumentos definidos posteriormente no Plano Diretor.

Os principais critérios utilizados na delimitação das unidades de planejamento e participação, bem como no desenvolvimento de todo o processo, foram: o micro bacias, o sistema viário, o uso do solo e produção agrícola, os núcleos habitacionais e relação de vizinhança, além dos limites naturais e artificiais, como rios e rodovias. A correta conjugação destes critérios de delimitação, principalmente em municípios rurais, devido à utilização de extensas áreas, é um fator determinante para o sucesso da etapa da Leitura da Realidade Local.

#### 5.2.1.2 Resultado das Reuniões Comunitárias

As reuniões comunitárias foram a principal fonte de informações da Leitura da Realidade Local. Para facilitar e tornar mais concreto o resultado das Reuniões Comunitárias, foi utilizado o questionário coletivo<sup>49</sup> que foi respondido pelos grupos durante as reuniões. O problema é que foi utilizado o mesmo questionário para as áreas urbana e rural, por isso algumas perguntas e tópicos não atingiram plenamente seus objetivos.

As perguntas referentes à infra-estrutura urbana<sup>50</sup> foram as mais prejudicadas, nas áreas rurais não há coleta de lixo e os proprietários enterram ou queimam o lixo; a água é obtida através de poços artesianos ou captação em pequenos córregos; não há coleta e tratamento de esgoto e drenagem pluvial. Assim, ficou claro que não é possível comparar zonas heterogêneas através do resultado de questionários idênticos, é preciso analisar a dinâmica de cada dimensão de abordagem e formatar um modelo urbano e um rural. Aliás, pode-se elaborar um questionário para cada Zona Homogênea e captar a percepção dos moradores sobre as questões que a caracterizam. A construção de indicadores que possam ser utilizados na comparação entre as Zonas é bastante interessante.

---

<sup>49</sup> Ver anexo 4.



Uma questão que chamou a atenção nas reuniões comunitárias nas áreas rurais foi o grau de organização, cooperação e comunicação entre os moradores locais. Os problemas e potencialidades apareciam com bastante clareza e consenso, mostrando a compreensão dos moradores quanto à realidade local. As reuniões aconteciam com grande descontração e envolvimento, demonstrando o grau de integração existente nas comunidades rurais. Outro traço marcante foi o nível de informação e a capacidade crítica. A dimensão predominante é a rural, mesmo na reunião do Centro houve uma intensa preocupação com os aspectos rurais. A seguir, serão apresentados os resultados das reuniões comunitárias.

### Zona Comunitária Homogênea 1

Localidades	Data	Hora	Participantes	Local da reunião
Arroio Fundo, Arroio Grande, Palmito, Campina Jungles e Rio da Ponte.	07 abril	19h	32 pessoas (4 delegados eleitos)	Escola Municipal da comunidade de Palmito



Ilustração 55 - Escola Palmitos, local da reunião.



Ilustração 56 - Delegados eleitos para o Congresso da Cidade.

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

Esta área está localizada ao norte do município, acima da BR 116. Seu principal uso é agrícola. Apresenta um relevo de planícies leves e concentra as grandes propriedades que produzem principalmente soja e milho. Faz divisa com os municípios de Três Barras, Mafra e Itaiópolis.

Principais deficiências: **ESTRADA**, o acesso às propriedades é ruim e as condições das estradas são precárias por falta de manutenção; **SAÚDE**, pela falta

<sup>50</sup> Existe água tratada na sua região? Existe coleta e tratamento de esgoto na sua comunidade? Existe coleta de lixo?

de atendimento, médicos e equipes especializadas, falta de medicamentos e pela grande dificuldade de acesso ao posto de saúde do Centro da cidade; **A FALTA DE PROTEÇÃO À AGUA**, a maioria possui água de poço, mas devido às estiagens, falta água em alguns locais. Reconhecem como um problema ambiental a poluição das águas devido ao desmatamento, a erosão das encostas dos rios e a poluição causada pelas granjas; **FALTA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E APOIO AO PEQUENO AGRICULTOR**, como a região é caracterizada pelas grandes propriedades, o pequeno agricultor se vê sem apoio e não possui condições de arcar com assistência técnica para sua propriedade; **DESMATAMENTO E POLUIÇÃO GERADA PELA GRANJA**, as granjas geram poluição pelos dejetos dos animais, mau cheiro e proliferação de moscas.

Principais potenciais: **ESCOLA**, pois a educação é o maior legado que a comunidade pode deixar aos filhos; **TRANSPORTE ESCOLAR**, a escola da comunidade atende até a 4ª série do ensino fundamental e o transporte escolar permite a continuidade dos estudos; **PLANTÃO MÉDICO**, no Hospital no Centro; **TELEFONIA**, os serviços de telefonia, principalmente telefonia móvel, atende a toda a região facilitando a vida dos moradores da região; **IGREJA**, pois congrega boa parte dos moradores, facilitando o convívio e organização comunitária.

## Zona Comunitária Homogênea 2

Localidades	Data	Hora	Participantes	Local da reunião
Carijos, Floresta 1 e Floresta 2	07.04.2006	19h	33 pessoas (5 delegados)	Salão Comunitário Floresta II



Ilustração 57: Grupo de trabalho discutindo e respondendo o questionário coletivo.



Ilustração 58: Quadro com as deficiências e potencialidades prioritárias da região

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

Esta Zona está localizada a noroeste e também é cortada pela BR 116. Seu principal uso é agrícola e as características gerais são semelhantes à Zona 1. Faz divisa com Major Vieira e Monte Castelo.

Principais problemas: **SAÚDE**, pois há falhas no atendimento, faltam médicos e medicamentos, e há dificuldade de acesso ao posto do Centro; **FALTA DE EMPREGO**, pois há pouca geração de emprego e renda; **FALTA DE APOIO À AGRICULTURA**, há falta de apoio por parte dos órgãos públicos no desenvolvimento da agricultura, acarretando na diminuição dos empregos; **EDUCAÇÃO**, segundo os moradores, faltam professores e merenda escolar; **FALTA DE APOIO POLÍTICO NA COMUNIDADE**, a comunidade é desorganizada e não têm apoio das autoridades públicas. Principais potencialidades: **PROJETO MICRO BACIAS**; a **AGRICULTURA**; a **ESCOLA**; a **IGREJA** e a **BR 116**.

### Zona Comunitária Homogênea 3

Localidades	Data	Hora	Participantes	Local da reunião
Passo Feliz, Queimados e São Cristóvão	30.03.2006	19h	35 pessoas (5 delegados)	Salão Comunitário de São Cristóvão

Esta área está localizada a nordeste do município, sendo cortado pela BR 116 e com sua ocupação principal às margens desta, respeitando na maior parte a faixa de domínio. Parte do Centro fica nesta área, que é a segunda com maior densidade populacional.

Principais deficiências: **ESGOTO**, a céu aberto e jogado diretamente no rio, somente em alguns locais há fossas sépticas; **PAVIMENTAÇÃO DAS RUAS**, ruas esburacadas, manutenção insuficiente e muita poeira; **SAÚDE**, faltam médicos, medicamentos, serviços de exames e o número de atendimentos é insuficiente; **ÁGUA**, a água é suja e há falta constantemente; **SEGURANÇA**, falta de posto policial na comunidade.

Principais potenciais: **BOA CONVIVÊNCIA**, pelo fato da área ser tranqüila e as pessoas pacíficas; **ESCOLA**, profissionais e material didático de qualidade, as deficiências nos demais níveis são compensadas pelo transporte escolar; **BR 116**, por permitir o escoamento da produção agrícola, além dos empregos que gera em

suas margens e serviços prestados ao longo da via; **FESTAS/IGREJA**, congrega boa parte dos moradores facilitando o convívio e organização; **ACESSO À CIDADE**, pela facilidade de acesso via BR 116;

#### Zona Comunitária Homogênea 4

Localidades	Data	Hora	Participantes	Local da reunião
Centro, Hospital, Rondinha, Industrial, Santa Mônica e Lagoa Seca.	30.03.2006	19h	68 pessoas (5 delegados)	Salão Santo Antonio

Esta área engloba o centro e localidades próximas, com os principais serviços e equipamentos públicos, é a Zona de maior ocupação urbana e está localizada a leste do município, logo abaixo da BR 116. Faz divisa com o município de Itaiópolis.

Principais problemas: **SANEAMENTO**, esgoto a céu aberto, somente em alguns locais há fossas sépticas; **INFRA-ESTRUTURA**, falta pavimentação e manutenção das ruas; **DROGAS**, há grande preocupação com o consumo de bebidas alcoólicas; **FALTAM MÉDICOS**, principalmente especialistas e o número de atendimentos é insuficiente; **ÁREAS DE LAZER**, em situação precária.

Principais potenciais: **EDUCAÇÃO DE QUALIDADE**, necessita algumas ampliações e mais vagas em creches; **ACESSO A CIDADE**, há facilidade de acesso via BR 116, além dos diversos usos encontrados nela, **POVO TRABALHADOR E HOSPITALEIRO**, devido à mistura de etnias e história do local o povo da cidade é trabalhador e acolhedor; **NOVOS EMPREGOS**, vários empreendimentos estão se instalando na região; **TERRA FERTIL**.

## Zona Comunitária Homogênea 5

Localidades	Data	Hora	Participantes	Local da reunião
São Tomaz e Salto Itajaí.	06.04.2006	19h	31 pessoas (5 delegados)	Salão Comunitário de São Tomaz



Ilustração 59: Mesa de um grupo de trabalho.



Ilustração 60: Delegados eleitos por esta área comunitária.

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

Esta área, que engloba as localidades de São Tomaz e Salto Itajaí, fica na porção média do município, fazendo divisa com o centro da cidade e o município de Monte Castelo, seu uso é predominantemente agrícola.

Principais problemas: **AGUA**, as residências possuem água de poço e em alguns locais ela é salobra em virtude da detonação de rochas na pedreira. **ESTRADAS**, as estradas são estreitas, falta manutenção e as ruas de acesso às propriedades são péssimas; **SAÚDE**, faltam médicos, medicamentos e não há posto de saúde na comunidade. **INCENTIVO AGRICOLA**, falta apoio por parte dos órgãos públicos no desenvolvimento da agricultura, gerando diminuição de renda e evasão do campo para a cidade; **RETIRADA DAS CRIANÇAS DA ESCOLA DO INTERIOR PARA O CENTRO**, a escola que existia na comunidade foi fechada e as crianças precisam caminhar muito até o ponto do ônibus escolar.

Principais potenciais: **NASCENTES DOS RIOS**, aqui nascem diversos rios da região; **COLETA DOS RECIPIENTES DOS AGROTOXICOS**; **LUZ NO CAMPO**, que possibilitou o acesso aos benefícios cotidianos e para as atividades agrícolas; **AMIZADE**, a hospitalidade e a boa convivência são características locais; **CENTRO COMUNITARIO**, como forma de prestação de serviços, lazer e organização da comunidade.

## Zona Comunitária Homogênea 6

Localidades	Data	Hora	Participantes	Local da reunião
Iraceminha, Rodeiozinho, Rio do Engano, Guarani, Rio da Veada.	06.04.2006	19h	26 pessoas (3 delegados)	Salão Comunitário Rodeiozinho



Ilustração 61: Grupos de trabalho.

Ilustração 62: Um dos participantes da reunião.

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

Esta área rural se localiza na porção média do município, faz divisa com os municípios de Monte Castelo e Itaiópolis.

Principais problemas: **SAUDE**, faltam médicos, medicamentos e o posto de saúde da comunidade foi fechado; **FALTA DE AGUA**, não existe água tratada; **ESTRADAS MELHORES**, alguns trechos devem ser melhorados. **LAZER**, as pessoas precisam se deslocar até o centro para encontrar opções. **ILUMINAÇÃO PÚBLICA**, não há iluminação em grande parte das vias publicas.

Principais potenciais: **TRANSPORTE ESCOLAR**, a comunidade é atendida por este serviço; **LUGAR BOM PARA MORAR** pelo fato de ser tranqüila e ter boa convivência; **TERRA FERTIL**, esta área apresenta, segundo os moradores, terra fértil tornando-se um grande potencial para agricultura; **POVO TRABALHADOR**, devido a mistura de etnias, e historia, o povo caracteriza-se por ser trabalhador; **LOCALIZAÇÃO**, algumas localidades encontram-se próximas ao centro, com bons acessos.

## Zona Comunitária Homogênea 7

Localidades	Data	Hora	Participantes	Local da reunião
Coqueiro, Pratinha, Gramados, Pinhal e Lajeado dos Grein	31.03.2006	19h	37 pessoas (5 delegados)	Salão da Pratinha



Ilustrações 63 e 64: Comunidade presente na reunião  
Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

A Zona 7 se localiza na parte sul do município, fazendo divisa com os municípios de Monte Castelo e Santa Terezinha, seu uso é rural. Nesta área está o principal acesso dos produtores rurais à BR 116.

Principais problemas: **ESTRADAS**, há falta de manutenção e quando chove tornam-se intrafegáveis; **SAÚDE**, faltam médicos, medicamentos e equipamentos; **TELEFONE PÚBLICO**, não atende as necessidades locais; **ALCOOLÍSMO**, trata-se de um problema local, que causa ocorrências de violência contra a mulher e brigas entre moradores; **ORGANIZAÇÃO**, apesar de existir associação de moradores, a organização na comunidade é fraca.

Principais potenciais: **FESTAS/IGREJA**, congrega boa parte dos moradores facilitando o convívio e a organização; **ESCOLA** pelo fato da escola da região ser bem organizada, ter merenda escolar e ser servida pelo transporte escolar; **FUMO**, pelo fato de ser a principal cultura agrícola sendo responsável pelo emprego e renda dos moradores; **TRANSPORTE**, a comunidade é atendida pelo transporte coletivo, podendo ser melhor caso as estradas fossem melhores; **POVO TRABALHADOR**.

## Zona Comunitária Homogênea 8

Localidades	Data	Hora	Participantes	Local da reunião
Nova Cultura, São João do Mirador, Rio Bonito; Rio das Pedras e Rio Seco.	31.03.2006	19h	42 pessoas (5 delegados)	Salão Comunitário de Nova Cultura



Ilustrações 65: Abertura da reunião

Ilustrações 66: Grupo respondendo o questionário coletivo.

Fonte – Equipe técnica responsável pelo Plano Diretor de Papanduva.

A Zona 8 engloba o distrito de Nova Cultura e demais localidades, está localizado no extremo sul do município e seu uso é exclusivamente rural, com grande potencialidade paisagística e ambiental. Faz divisa com Monte Castelo, Santa Terezinha e Rio do Campo.

Principais problemas: **ESTRADAS**, falta de manutenção; **SAÚDE**, faltam médicos, medicamentos, vagas e carros para transporte de pacientes; **INCENTIVO A AGRICULTURA**, falta apoio por parte dos órgãos públicos no desenvolvimento da agricultura; **ÁGUA**, não há água tratada; **SEGURANÇA PÚBLICA**, falta posto policial.

Principais potenciais: **EDUCAÇÃO**, escola bem localizada, atendida pelo transporte escolar e professores efetivos; **IGREJA**, congrega boa parte dos moradores facilitando o convívio e organização, a comunidade tem grande vocação religiosa; **NATUREZA**, diversidade ambiental, grandes áreas de matas nativas, nascentes de rios e terra fértil; **COOPERATIVISMO E MICROBACIAS 2**, despertou na comunidade a preocupação com a conservação, recuperação e preservação dos mananciais de água, e outros problemas ambientais, trazendo um sentido maior de necessidade de organização, o cooperativismo facilitou a compra de insumos agrícolas e a comercialização da produção; **TERRA PRODUTIVA**, a terra desta região é fértil, com grande potencial para a agricultura;



### **5.2.2 Leitura Técnica**

Um dos principais problemas nos pequenos municípios rurais é a falta de recursos financeiros para a aquisição de produtos cartográficos adequados, atualizados e na escala necessária. Os mapas disponíveis na Prefeitura eram imprecisos e desatualizados, restritos apenas ao perímetro urbano. Na ocasião a Equipe não teve o discernimento e a experiência suficiente para procurar universidades e empresas responsáveis que pudessem indicar outros produtos cartográficos confiáveis e acessíveis<sup>51</sup>.

Assim, a única saída foi trabalhar a partir das Cartas Topográficas de Santa Cecília (IBGE, 1969), na escala 1:100.000. O mapa base foi elaborado a partir do programa Arqview, tendo as seguintes informações: curvas de nível, hidrografia, principais vias, pontos de referência e equipamentos públicos, inseridas a partir da observação da própria equipe.

São dois os fatores que impedem a produção e atualização de levantamentos cartográficos, a falta de cultura e conhecimento técnico e a falta de recursos financeiros. Neste caso, a omissão do Governo Estadual é grave, ele deveria pelo menos articular consórcios microrregionais a partir de suas Secretarias Regionais.

Nos municípios rurais a Leitura Técnica depende muito da Leitura Comunitária, já que as informações sobre o território rural são mais escassas e imprecisas do que as urbanas. No caso de Papanduva, muitas informações importantes foram obtidas graças às Reuniões Comunitárias, sendo posteriormente confirmadas no Confronto ou Cruzamento entre as Leituras Técnica e Comunitária, apresentados a seguir.

### **5.2.3 Resultado da Leitura da Realidade Local**

O resultado da Leitura da Realidade Local surge do cruzamento das Leituras Comunitária e Técnica. Esse exercício foi bastante eficiente e produtivo, já que a

leitura da realidade, segundo a nova concepção de planos diretores participativos, deve ser construída a partir da visão dos técnicos e da comunidade. Existem informações e conclusões que a comunidade não é capaz de formular, ao mesmo tempo em que, existem elementos subjetivos imperceptíveis apenas através de estatística e mapas.

Concretamente, se tentou definir um conjunto de deficiências e potencialidades marcantes de cada dimensão de abordagem ou de qualidade urbana e ambiental.

Apenas para exemplificar, nos mapas que identificam as deficiências e potencialidades prioritárias de cada Zona Homogênea Comunitária (Ilustração 72, p. 128) é possível ter uma noção da realidade de Papanduva.

Quanto às deficiências mais importantes de cada Zona (ilustração 74) foram citadas: as estradas, pelas Zonas 1, 7 e 8, justamente as mais distantes do centro e que mais dependem das estradas para o escoamento da produção agrícola, demonstrando a importância da mobilidade em municípios agrícolas; a saúde, pelas Zonas 2 e 6, devido a inexistência de posto de saúde; a falta de saneamento ambiental, nas Zonas 3 e 4, que têm melhor acesso aos serviços urbanos, por isso seu grau de exigência é maior que as rurais. E finalmente a baixa qualidade da água foi apontada pela Zona 5, porque há contaminação do lençol freático devido à existência de uma Pedreira.

As potencialidades prioritárias apontadas por cada Zona Homogênea foram bastante diversificadas (ilustração 74), o que demonstra a heterogeneidade das áreas rurais e confirma o erro de se estabelecer no Zoneamento, apenas uma Macrozona que englobe toda a área rural de forma indiscriminada, desconsiderando suas diferenças. As potencialidades citadas foram: boa convivência, educação, estradas, festas de igreja, projeto micro-bacias e transporte escolar.

As deficiências e potencialidades prioritárias de cada Zona podem ser relacionadas com as seguintes dimensões de qualidade urbana e ambiental:

---

<sup>51</sup> Segundo o Prof. Dr. Carlos Loch, do GT Cadastro da UFSC, existem os seguintes levantamentos aerofotogramétricos: 1/25.000 (1956 e 1978); 1/30.000 (Empresa Base/SP, 2006); 1/45.000 (1978); 1/60.000 (1966).

### 5.2.3.1 Aspectos físico-naturais

Em relação aos aspectos ambientais, há uma clara percepção dos moradores de Papanduva da necessidade de preservar o meio ambiente, mantendo as atividades agrícolas. As principais causas apontadas para os problemas ambientais são a falta de orientação técnica, fiscalização, incentivo à agroecologia e conscientização dos agricultores. Neste caso, o respeito à legislação ambiental federal por si só, já resolveria o problema, mas o planejamento territorial pode contribuir através de um zoneamento adequado ao tipo de uso do solo e instrumentos de indução e incentivo ao desenvolvimento territorial equilibrado.

Uma clara diferenciação territorial é observada nos potenciais do município. A parte ao norte da BR 116 associa o desenvolvimento a mecanização e aumento da produção ao relevo de planícies e baixas declividades (Ilustração 68, p. 123). A parte sul do município apresenta como potencial o seu patrimônio sócio-ambiental, seja paisagístico ou agroturístico, com altas declividades e várias cachoeiras (Ilustração 32, p. 78) e corredeiras, conforme o mapa de Aspectos Físico-Naturais (Ilustração 68). Para os papanduvenses, embora apontem outras alternativas complementares, a agricultura deve manter a hegemonia enquanto alternativa socioeconômica.

Em relação à pergunta 10<sup>52</sup> do questionário coletivo (anexo 4), que tratava deste tema, o resultado foi impressionante, todos os grupos, de todas as Zonas Homogêneas apontaram a existência de problema ambientais, variando o grau de prioridade (Ilustração 69, p.121).

Deficiências:

- a. Poluição dos rios devido ao lançamento de esgoto doméstico sem tratamento, lançamento de resíduos domésticos e utilização de agrotóxicos no meio rural;
- b. Redução do nível dos rios devido ao desmatamento e estiagens prolongadas;
- c. Relevo forte ondulado na parte sul do município;
- d. Grandes extensões rurais na parte norte exaurindo a flora da região;

---

<sup>52</sup> Existe algum problema ambiental na sua comunidade? Qual?

- e. Utilização de área de preservação permanente como as margens de rios, topo de morro e declividades superiores a 45° C para a agricultura e reflorestamentos;
- f. Baixa fertilidade natural dos solos em todo o município;
- g. Erosão do solo na região sul devido ao relevo montanhoso;
- h. Excesso de agrotóxicos utilizados na agricultura;
- i. Poluição do solo e dos cursos de água pelos dejetos suínos;
- j. Falta de fiscalização e políticas de preservação dos recursos naturais;
- k. Substituição de mata nativa por áreas agrícolas e de reflorestamento;
- l. As nascentes não são respeitadas;

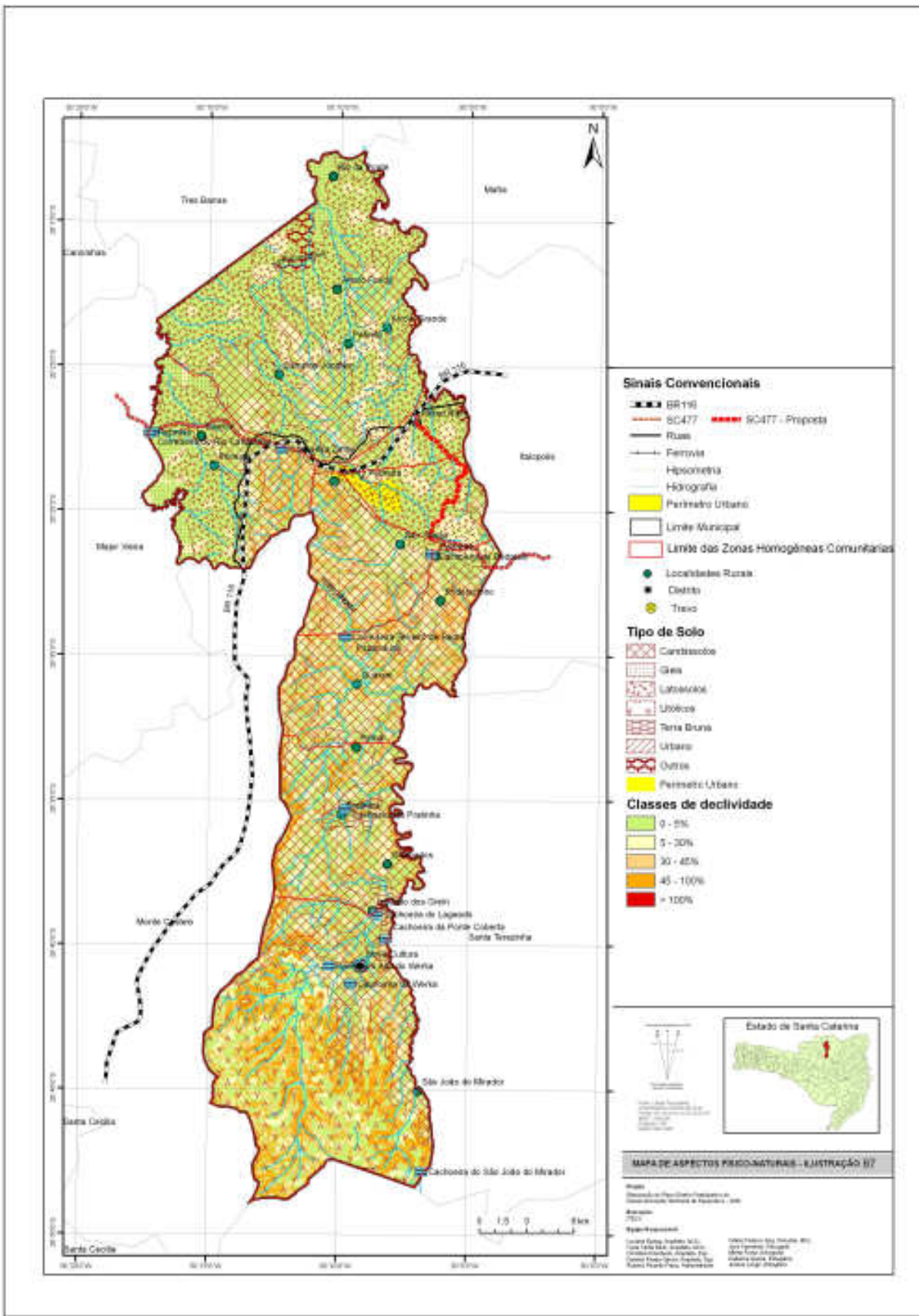
#### Potencialidades:

- a. A baixa fertilidade natural dos solos é minimizada pelos relevos planos ao norte, possibilidade de mecanização da área;
- b. Turismo ecológico e rural – pequenas propriedades, cachoeiras e cavernas da parte sul;
- c. Área de floresta preservada na parte sul do município, conservando as nascentes de água e a paisagem.

Analisando as deficiências apontadas acima é possível concluir que a principal atividade econômica de Papanduva, a agricultura, é responsável pela degradação ambiental percebida pela comunidade e constatada pela Leitura Técnica. Nos itens “a”, “b”, “e”, “h”, “i”, “k” e “l” são apontadas deficiências causadas pelo desrespeito às leis ambientais. Os mesmo produtores responsáveis pelo problema, reconhecem suas responsabilidades e a necessidade de um novo modelo produtivo. Os itens “c”, “f” e “g” são condicionantes, estão relacionados aos aspectos geomorfológicos e devem ser considerados na hora da definição do tipo de uso do solo agrícola. O item “d” reconhece que o modelo de produção intensiva atual

prejudica a flora local e a solução depende da fiscalização do poder público, justamente um problema identificado no item “j”.

As potencialidades em relação aos aspectos físico-naturais apontam para a questão do desenvolvimento. No item “a”, mantendo o atual modelo de mecanização agrícola, que aproveita o relevo, desde que eliminados os impactos ambientais; e os itens “b” e “c” propondo uma nova atividade para as áreas rurais, o turismo ecológico a partir do patrimônio sócio-ambiental local. Nas áreas rurais as condicionantes físico-naturais têm um impacto maior na configuração do território do que nas áreas urbanas, isso precisa ser considerado na hora de definir as propostas e instrumentos do Plano Diretor.



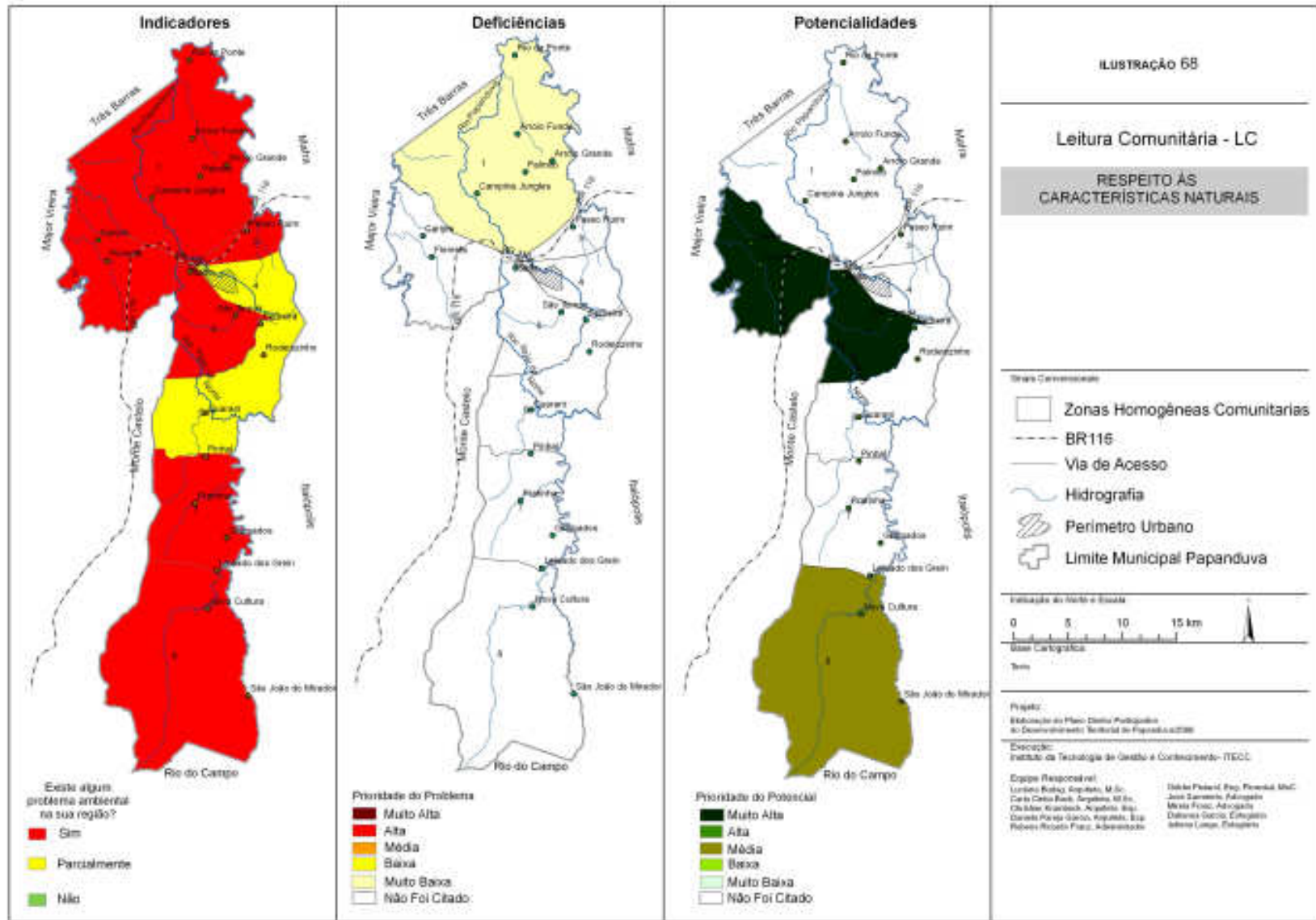


ILUSTRAÇÃO 68

Leitura Comunitária - LC

RESPEITO ÀS CARACTERÍSTICAS NATURAIS

### 5.2.3.1 Preservação cultural

A população de Papanduva valoriza muito sua cultura, isso fica claro quando se analisa o resultado dos questionários das reuniões comunitárias, onde foram citados diversos elementos. Pode-se também destacar a convivência entre diversas etnias e origens, principalmente caboclos, ucranianos e poloneses, que contribuíram decisivamente para a formação cultural da região, resultando numa rica teia de elementos culturais que criam um ambiente favorável ao desenvolvimento da cidade. A tolerância e o respeito à diversidade são qualidades fundamentais do povo desta região.

O que se destacou em relação à percepção da comunidade foi a valorização do modo de vida e relações típicas de uma sociedade rural tradicional, o principal patrimônio imaterial são os bens sócio-ambientais das comunidades rurais e a vida no campo. Isso pode ser confirmado no Mapa da Leitura Comunitária (Ilustração 70, p. 127), onde, com exceção das Zonas Homogêneas 1 e 2, todas as demais apontam a cultura entre as principais potencialidades. No entendimento dos moradores a cultura está ligada a questões como: festas de igreja, boa convivência, espírito hospitaleiro e acolhedor, amizade, e povo trabalhador. Provavelmente as Zonas 1 e 2 não incluíram a questão entre suas prioridades porque ali o uso do solo é intensivo, ocupando grandes extensões de terra e gerando uma ocupação habitacional mais dispersa do que na parte sul do município. Nestas Zonas não há a mesma intensidade de trocas e relacionamentos sociais, o que leva a crer que, apesar de importante economicamente, esse modelo restrinja a dinamização da vida rural, criando territórios sem vida.

No mapa comparativo da questão cultural (Ilustração 70), quando perguntados se existem manifestações culturais que devam ser preservadas, apenas as Zonas 1, 6 e 8 responderam que parcialmente, as demais foram unânimes na resposta positiva.

Deficiências:

- a. Falta de valorização e preservação do patrimônio histórico-arquitetônico de influência polonesa e ucraniana;



- b. Degradação e descaracterização dos Cruzeiros e olhos d'água santificados por João Maria.

Potencialidades:

- a. Histórias dos Tropeiros e do Contestado;
- b. Cultura dos caboclos refletida no modo de vida da população;
- c. Cultura ucraniana traduzida na arte, através dos bordados e das pêsankas, na culinária que associa receitas de origem ucraniana e polonesa, na dança e na linguagem;
- d. Iconografia característica da arte Sacra e Litúrgica da Igreja Oriental;
- e. Arquitetura em madeira de influência polonesa e ucraniana;
- f. Arquitetura modernista representada pela Igreja Matriz São Sebastião;
- g. Estações Ferroviárias e conjuntos de residências;
- h. Antigos moinhos localizados nas áreas rurais;
- i. Festa de São Sebastião, Padroeiro de Papanduva;

Quanto às deficiências, apesar de haver uma clara valorização do modo de vida tradicional e da origem da colonização e influências do tropeirismo, faltam respostas para a preservação dos elementos concretos que representam a cultura local.

As potencialidades são bastante variadas, podendo ser agrupadas da seguinte maneira: os itens “a”, “b” e “c” destacando a influência da colonização de Papanduva e a importância atual que tem para a comunidade; o item “d” está ligado ao potencial econômico da produção de artesanato religioso de alta qualidade e bastante valorizado nos grandes centros nacionais; os itens “e”, “f”, “g” e “h” demonstram o reconhecimento do potencial turístico em relação às edificações históricas do município, tanto na área rural, quanto urbana; e o item “i” que reafirma a importância em termos de confraternização, lazer e cultura que as festas religiosas e eventos culturais têm para os municípios rurais.

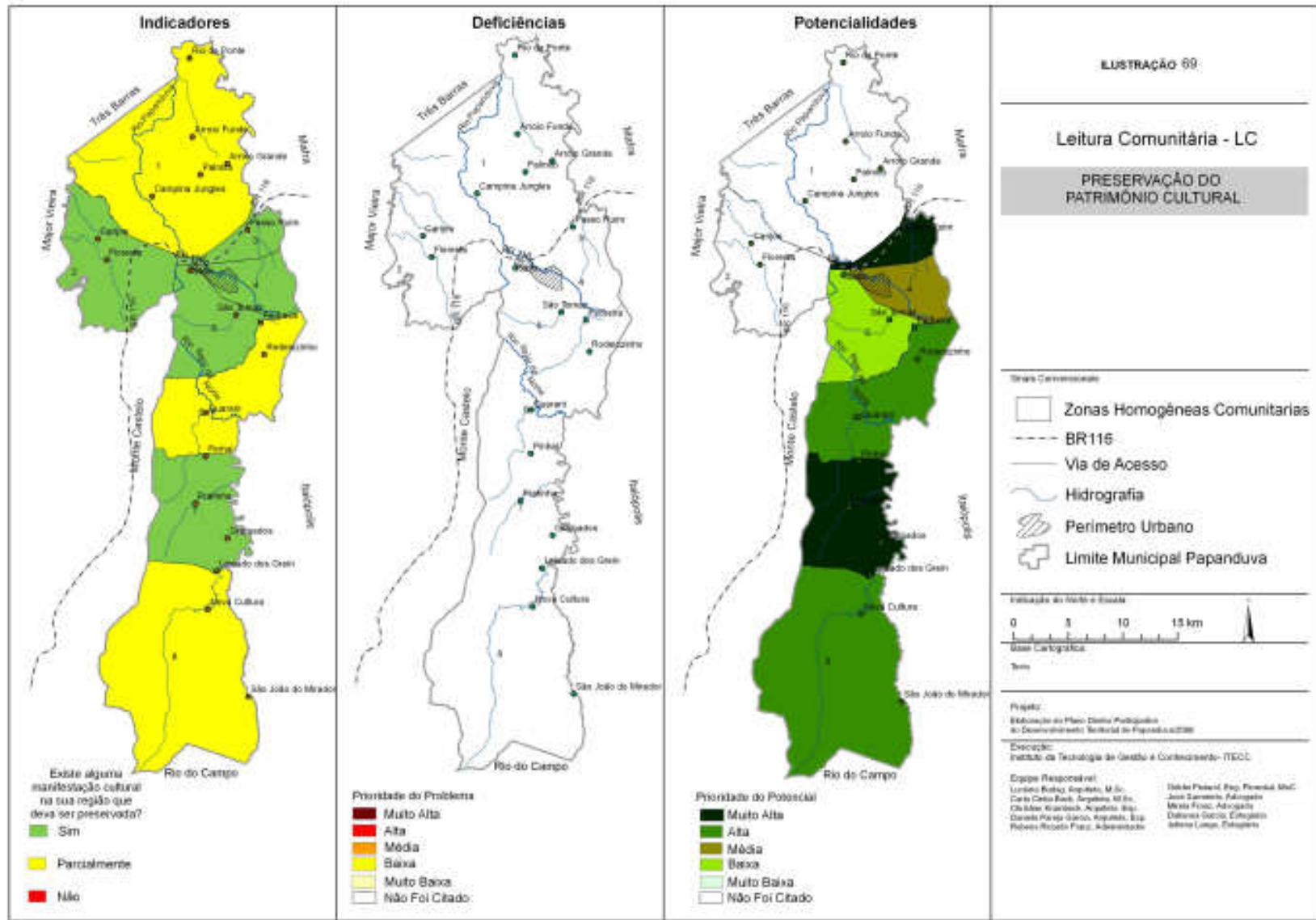


ILUSTRAÇÃO 69

Leitura Comunitária - LC

PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

### 5.2.3.3 Diversidade e concentração

A forma alongada do município de Papanduva e a existência de vários núcleos, pouco adensados, ao longo de sua área, implicam na necessidade de percorrer grandes distâncias entre o centro e as localidades rurais, dificultando a acessibilidade aos equipamentos e serviços urbanos. O uso do solo no município é predominantemente rural, sendo a parte norte de produção mais intensiva em grandes áreas, com plantio de soja e milho; e a parte sul de agricultura familiar, com plantio de fumo, milho, feijão, gado leiteiro e soja.

No mapa de uso do solo e cobertura vegetal (Ilustração 71, p. 127) é possível verificar que numa escala gradativa do sul para o norte, cresce a ocupação agrícola do solo e diminui a área de cobertura vegetal. Também é possível constatar a importância da agricultura em termos de ocupação territorial, com o Centro reduzido à uma pequena mancha cercada por grandes extensões agrícolas, o que acaba gerando grandes prejuízos ao meio ambiente.

Em relação ao uso do solo, o resultado das reuniões comunitárias apontou para o uso predominantemente misto, residencial e rural, nas Zonas Homogêneas 2, 5, 6, 7 e 8, ou seja, preferem manter o uso atual. As Zonas 3 e 4 também propuseram a manutenção do uso do solo atual, residencial e comercial. Apenas a região 1, ao norte, escolheu somente o uso rural. De modo geral todas as Zonas querem manter os usos atuais. (Ilustração 72, p. 128).

#### Deficiências:

- a. Núcleos rurais com poucas opções de comércio e de prestação de serviço próximos;
- b. Vazios urbanos na sede do município.

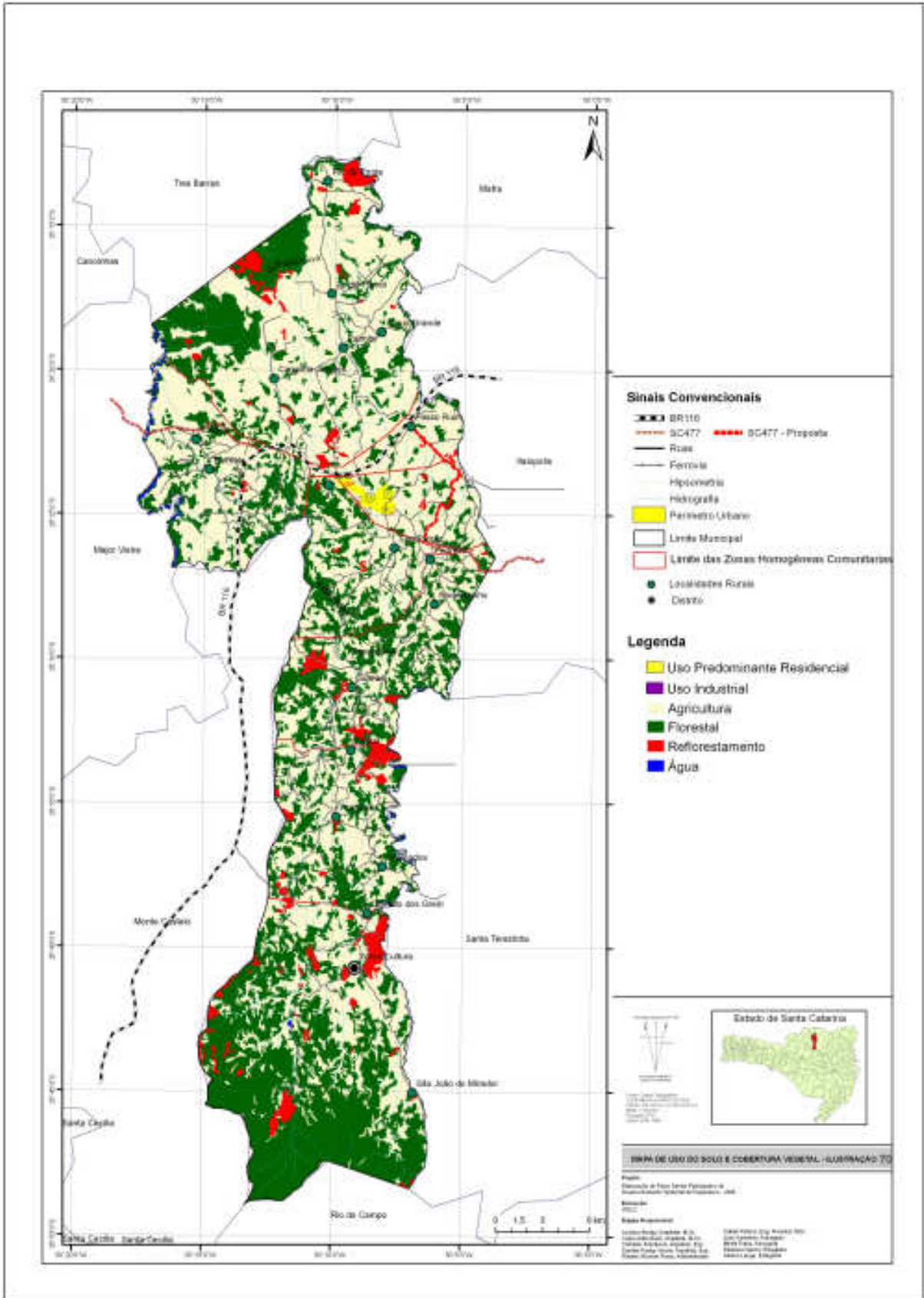
#### Potencialidades:

- a. Ocupação urbana caracterizada pela diversidade de usos;
- b. Área urbana da sede do município desenvolvida a partir da BR 116 sem entrar em conflito com esta;

- c. Perímetro urbano concentrado permitindo a otimização da infra-estrutura e contribuindo para a vida política, econômica e social do município;
- d. O trajeto da ferrovia, passando na região norte em relação a BR 116, não interfere na possibilidade de expansão urbana;
- e. Áreas urbanas disponíveis para ocupação.

Entre as deficiências, um dos principais problemas de municípios rurais, a falta de serviços e infra-estrutura nos núcleos rurais. Também são citados os vazios do perímetro urbano, o que demonstra que ainda há muito que adensar antes de se pensar em qualquer tipo de expansão horizontal. Neste caso, o Plano Diretor pode induzir o adensamento, através da ocupação dos vazios, ao mesmo tempo em que induz a criação de núcleos de serviços e infra-estrutura em algumas localidades rurais.

Em relação às potencialidades, todos os itens estão ligados ao espaço urbano, demonstrando mais uma vez que ainda há uma forte tendência de valorização do urbano na elaboração dos Planos Diretores. O uso do solo, a diversidade e concentração devem ser analisados tomando como base todo o território, O Plano Diretor deve conter instrumentos que considerem as diferenças rural-urbano, jamais priorizando um espaço em detrimento do outro.



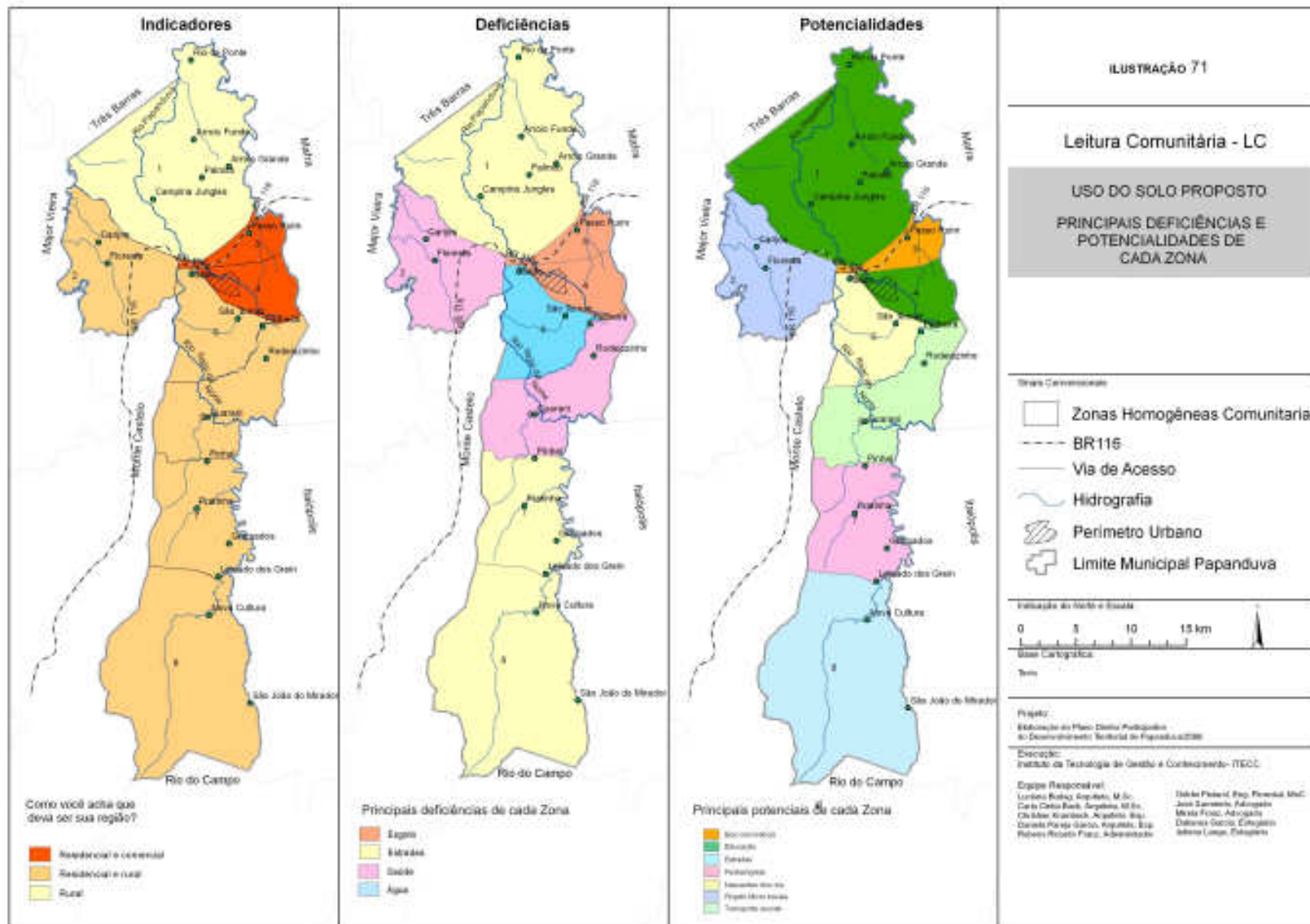


ILUSTRAÇÃO 71

Leitura Comunitária - LC

USO DO SOLO PROPOSTO

PRINCIPAIS DEFICIÊNCIAS E POTENCIALIDADES DE CADA ZONA

#### 5.2.3.4 Desenvolvimento econômico

Esta análise se baseia no Caderno da Leitura da Realidade Local e pode ser visualizado no Mapa da percepção comunitária sobre o Desenvolvimento Econômico (Ilustração 75, p. 135). Para esta Dimensão, as Zonas 1, 2, 5 e 8 escolheram as questões econômicas entre suas principais deficiências prioritárias e as Zonas 2, 4, 6, 7 e 8 definiram-na entre suas potencialidades prioritárias.

A percepção da comunidade confirma a atividade primária (agropecuária) como a principal e a pouca diversidade de usos, a não ser no centro, onde foram citados também a indústria, o comércio e os serviços; na Zona 4 o funcionalismo público aparece como uma das atividades que mais geram empregos. Analisando as respostas da comunidade, fica claro que Papanduva é uma cidade cuja economia se desenvolve principalmente a partir do setor primário, sendo que os moradores percebem e concordam com isso, visto que a maioria indicou ações ligadas a esse setor quando respondeu o que poderia ser feito para gerar mais emprego e renda em sua comunidade.

A falta de oferta de cursos profissionalizantes e opções de capacitação aparecem em todas as Zonas e os participantes demonstram preocupação em se qualificar para poder aumentar a produtividade de suas propriedades e diversificar suas culturas agropecuárias, além de agregar valor e aplicar novas técnicas. A necessidade de apoio técnico ao agricultor, com implantação de novas técnicas e culturas para diversificar a produção, faz parte das reivindicações captadas em todas as reuniões.

As Zonas 1, 2, 5 e 8 apontaram como uma de suas deficiências prioritárias a falta de apoio ao agricultor, tanto do ponto de vista técnico, quanto financeiro. Em relação às potencialidades, a Zona 2 citou a agricultura, a Zona 4 citou a possibilidade de novos empregos e a existência de terra fértil, sendo que esta também foi identificada pela Zona 6. Na Zona 7, o destaque ficou para o plantio de fumo, já na Zona 8 apareceram o cooperativismo, o projeto Microbacias e a terra produtiva.

Em relação às atividades que mais geram renda em cada Zona, segundo seus moradores, foram citados: setor primário (Zonas 1, 2, 5, 7 e 8), setor primário e secundário (Zona 6) e primário, secundário e terciário (Zonas 3 e 4). (ilustração 73).

Em relação a agricultura, apesar de também ser citada como um potencial, as principais deficiências são a falta de apoio aos produtores rurais e incentivo para a organização de cooperativas agrícolas. As granjas, resolvidos os problemas como mau cheiro e destino dos dejetos, foram consideradas importantes para a economia da cidade. A ampliação do número de agroindústrias foi citada como uma das principais soluções para a geração de empregos e desenvolvimento econômico. O cooperativismo agrícola, já tradicional na região e no interior do estado, também foi lembrado como alternativa para a geração de renda. Em relação a melhoria e diversificação da base produtiva primária local foram citados: agregar valor aos produtos já produzidos, a fruticultura e produção de leite.

#### DEFICIÊNCIAS

- a. Falta de apoio à agricultura;
- b. Falta de agroindústrias e novas oportunidades de destinação da produção;
- c. Pouca abrangência de cooperativa agrícola;
- d. Falta de curso profissionalizante para o setor de produção primário;
- e. Inexistência de treinamento e acompanhamento técnico durante a implantação dos empreendimentos;
- f. Poluição de mananciais e degradação ambiental;
- g. No tocante ao turismo rural há dificuldade, uma vez que as vias principais que dão acesso às localidades do interior não possuem pavimentação;
- h. Faltam iniciativas para o turismo.

#### POTENCIALIDADES

- a. Fácil acessibilidade proporcionada pela BR 116;



- b. Produção de grãos;
- c. Produção de fumo;
- d. Fruticultura associada à industrialização;
- e. Agropecuária associada à industrialização;
- f. Produção de leite;
- g. Projeto micro-bacias;
- h. Existência de agroindústrias no norte e potencial para instalação de outras, devido à localização privilegiada em relação a BR 116, via de escoamento de grãos e produtos agropecuários;
- i. Potencial turístico: rural, paisagem natural e patrimônio cultural (festas religiosas).

Quanto às deficiências, nos itens “a”, “b”, “c”, “d” e “e” fica clara a subestimação da vocação agrícola do município, em que pese as teorias que defendem a pluriatividade rural, isso ainda não é o caso de Papanduva; o item “f” está ligado ao problema crônico de poluição ambiental causado pela agricultura; e os itens “g” e “h” também demonstram que apesar de ser uma potencialidade, o turismo rural ainda não é uma realidade, nem mesmo nos planos da Prefeitura.

Em relação às potencialidades, destaca-se que todas elas estão ligadas exclusivamente à vocação agrícola do município, com exceção do item “a” que também tem influência sobre a realidade urbana do município. Não há dúvida, nem é novidade, mas a realidade agrícola de Papanduva realmente se impôs em todas as dimensões, o desafio da Equipe Técnica foi transformar esses elementos em decisões, projetos e instrumentos de estruturação do território municipal através do Plano Diretor.

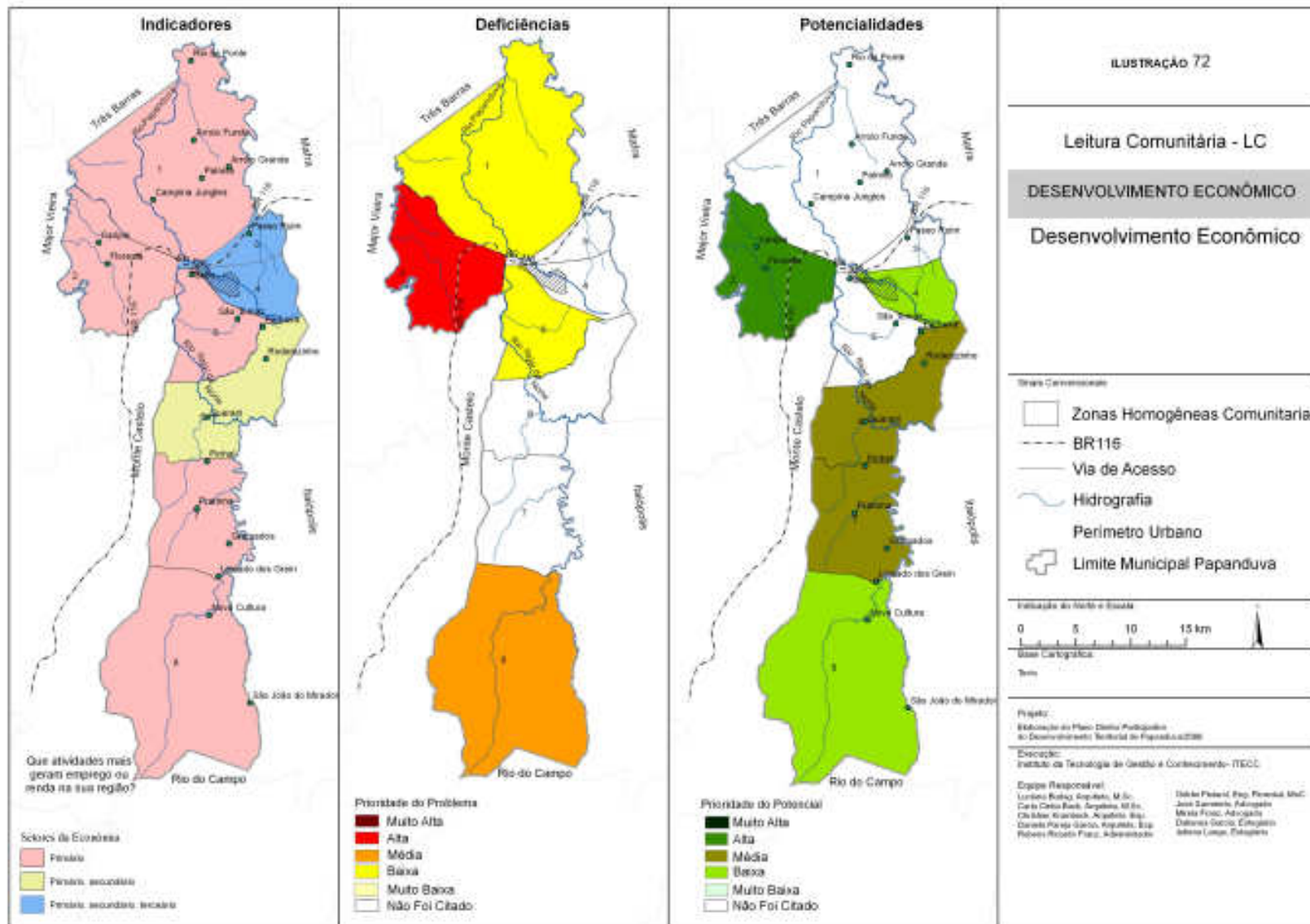


ILUSTRAÇÃO 72

Leitura Comunitária - LC

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Desenvolvimento Econômico

- Brasão Comemorativo
- Zonas Homogêneas Comunitárias
  - BR116
  - Via de Acesso
  - Hidrografia
  - Perímetro Urbano
  - Limite Municipal Papanduva



Projeto:  
Elaboração do Plano Diretor Participativo  
do Desenvolvimento Territorial de Papanduva/RS

Execução:  
Instituto de Tecnologia de Gestão e Conhecimento-ITECC

Equipe Responsável:

Luciano Basso, Arquiteto, M. Sc.	Débora Pires de Paiva, Psicóloga, M. Sc.
Carla Cecília Basso, Arquiteta, M. Sc.	João Sacramento, Arquiteto
Cláudia Kriegerbach, Arquiteta, Scp.	Mônica Frazão, Arquiteta
Caroline Pereira Garcia, Arquiteta, Scp.	Dalvani Garcia, Engenheira
Pedro Roberto Frazão, Administrador	Adriana Lemos, Engenheira

### 5.2.3.5 Acesso a infra-estrutura física e social

Os indicadores da saúde apontam para uma situação regular, a comunidade tem a percepção de que a saúde atende parcialmente suas necessidades, mas precisa melhorar. Ao mesmo tempo a saúde aparece em todas as zonas como uma deficiência. Os principais pontos são a falta de atendimento, falta de médicos, falta de medicamentos, falta de médicos especialistas e as dificuldades para fazer exames. Na ilustração 73 é possível verificar que há poucos equipamentos de saúde na área rural e a maioria está localizada no centro.

As Zonas 1 e 2 têm dificuldade de acesso ao posto de saúde do centro. As Zonas 5, 6 e 7 indicam a necessidade de implantação de um posto de saúde para atender as respectivas comunidades. A Zona 8, única que considerou que a saúde não atende suas necessidades, sugere o atendimento através do Programa de Saúde da Família. A saúde aparece entre as principais deficiências em quase todas as Zonas e como potencialidade, apenas na Zona 1. (Ilustração 74, p. 143).

A rede municipal de educação apareceu como potencial prioritário nas Zonas 1, 2, 3, 4, 7 e 8, com destaque para as Zonas 1, 4 e 8, onde este tema foi escolhido como a principal potencialidade. Em geral a educação foi percebida pela comunidade como atendendo suas necessidades, com algumas ressalvas em relação a falta de acesso de 5ª à 8ª série para o pessoal do interior, falta de especialistas para atendimento de pessoas deficientes e falta de acompanhamento pedagógico aos alunos com dificuldade de aprendizagem. Inversamente à saúde, a educação ganha destaque como potencialidade, aparecendo como deficiência apenas na Zona 2, cujo problema é a falta de professores e de merenda e na Zona 5, onde a escola foi fechada e as crianças deslocadas para a escola do centro. (Ilustração 75, p. 144).

As Zonas 1, 2 e 8 citaram como deficiência o fato de a escola atender apenas até a 4ª série. A falta de professores apareceu nas Zonas 2 e 8. As Zonas 3 e 4 precisam de uma nova creche, fato que influencia diretamente na possibilidade de acesso ao mercado de trabalho das mães.

A falta de sistema de esgoto em Papanduva foi apontada como uma das principais deficiências. As conseqüências mais citadas foram: o esgoto a céu aberto

e misturado com a rede de drenagem, o risco de doenças, poluição dos córregos e rios e fossas e filtros mal dimensionados. (Ilustração 76, p. 145).

O fornecimento de água tratada esta entre as principais deficiências em quase todas as Zonas. Apenas nas 3 e 4 há a percepção de que houve uma relativa melhora após a criação do Samae <sup>53</sup>. Na Zona 7 não há água tratada, mas os moradores consideram a água de poço boa. Na Zona 5 a água não é boa em função da existência de uma pedreira, cujas detonações contaminam o lençol freático. (Ilustração 77). Quanto ao lixo apenas nas Zonas 3 e 4 estes serviços atendem parcialmente as necessidades, nas demais Zonas não há coleta de lixo, a maioria dos moradores queima o lixo, joga nos rios, em alguns casos é enterrado. Nas Zonas 3 e 4 a coleta é considerada insuficiente devido a pouca frequência.

Em relação à infra-estrutura do sistema viário o problema mais citado foi a falta de pavimentação e manutenção das vias, com destaque para a falta de acostamento adequado e sistema de drenagem pluvial, excesso de buracos, lama e pó. Na maior parte dos casos, os moradores se referiam as estradas principais de acesso e circulação, destacando a necessidade de um sistema básico de interligação municipal e escoamento da produção agrícola, ligando as áreas rurais ao centro e à BR 116. A falta de pavimentação ou má conservação das vias foi considerada deficiência prioritária nas Zonas 1, 3, 5, 6, 7 e 8, fato que se agrava devido às grande distâncias que precisam ser percorridas pelos moradores das áreas rurais até o centro.

A BR 116 apareceu como uma das potencialidades de Papanduva, principalmente devido ao fácil acesso ao centro e a relação equilibrada de uso e ocupação do solo entre a cidade e a rodovia.

Segundo os questionários, o sistema de transporte coletivo (ilustração 78, p. 147) foi considerado satisfatório. As Zonas 1, 6, 7 e 8 consideram que ele atende suas necessidades; as Zonas 2, 3 e 4 consideram que atende parcialmente e apenas a Zona 5 considera que não atende suas necessidades, justamente por não ser atendida por nenhuma linha de transporte coletivo, conforme ilustração 77. Todas as Zonas reivindicam o aumento de itinerários e horários e a manutenção e pavimentação das vias principais.

---

<sup>53</sup> Sistema Municipal de Água e Esgoto, autarquia ligada ao Governo Municipal.

O transporte escolar foi considerado muito bom, atendendo adequadamente a demanda da comunidade, com exceção da Zona 5, por causa da necessidade de deslocamento das crianças até o centro, pois a escola local foi fechada.

#### Deficiências:

- a. A cidade não tem sistema de tratamento de esgoto;
- b. Abastecimento de água na área rural é feito exclusivamente através de poços, que muitas vezes apresentam problemas água de má qualidade e escassez;
- c. A Zona 5 apresenta os maiores problemas com água em função da detonação da pedreira falta água nos poços;
- d. Não existe solução adequada para a destinação do lixo na área rural;
- e. A pavimentação, manutenção e drenagem nas ruas do município são insuficientes;
- f. Transporte coletivo com poucas linhas e horários;
- g. Falta de acessibilidade para o escoamento da produção da região sul;
- h. As comunidades mais distantes encontram dificuldade de acesso ao posto de saúde do Centro;
- i. Foi constatada a falta de médicos especialista, remédios e equipamentos no sistema de saúde;
- j. Os equipamentos públicos de lazer não atendem a comunidade;
- k. As restritas opções de lazer levam as pessoas aos bares e salões, favorecendo o consumo de bebida alcoólica;

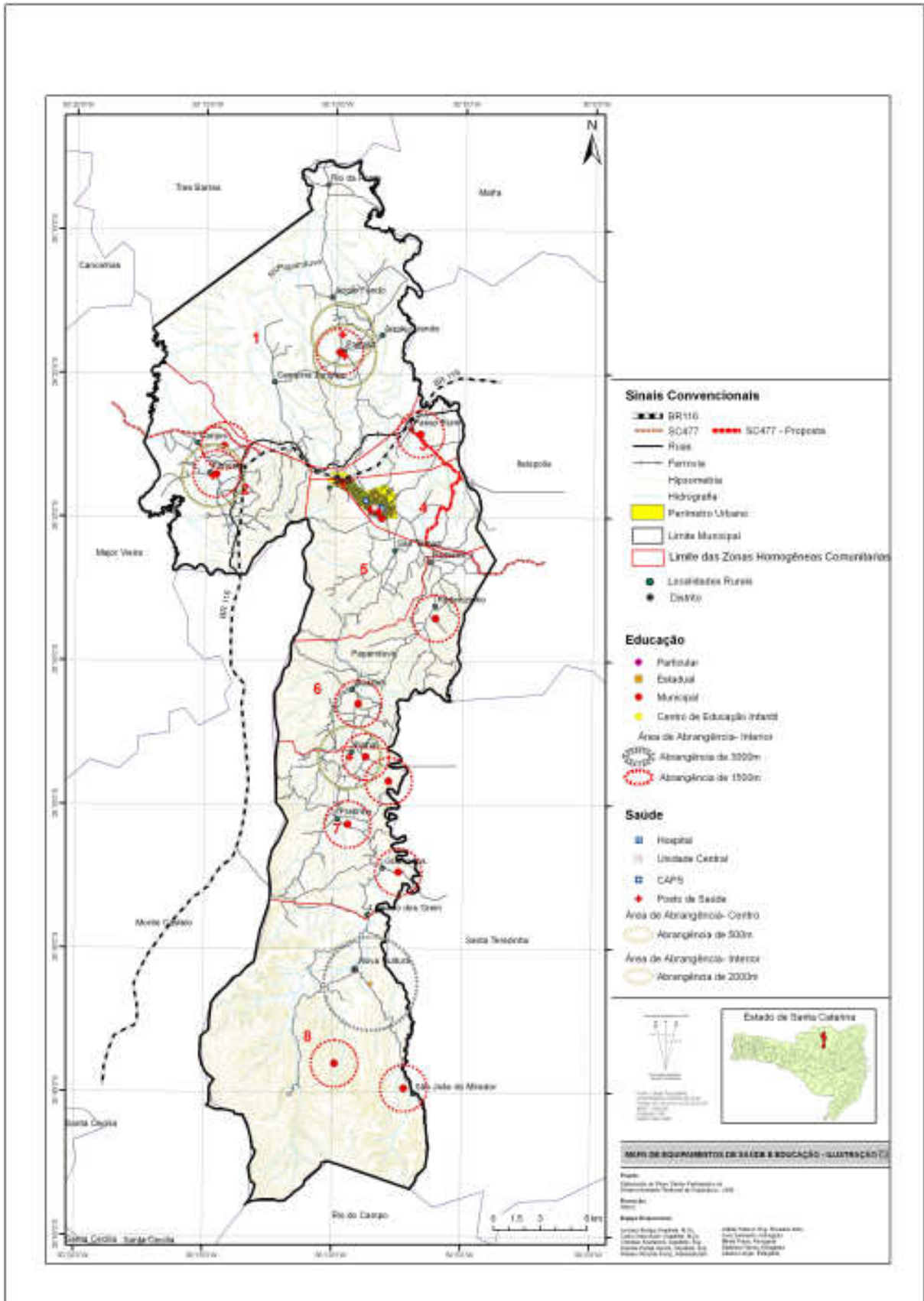
#### Potencialidades

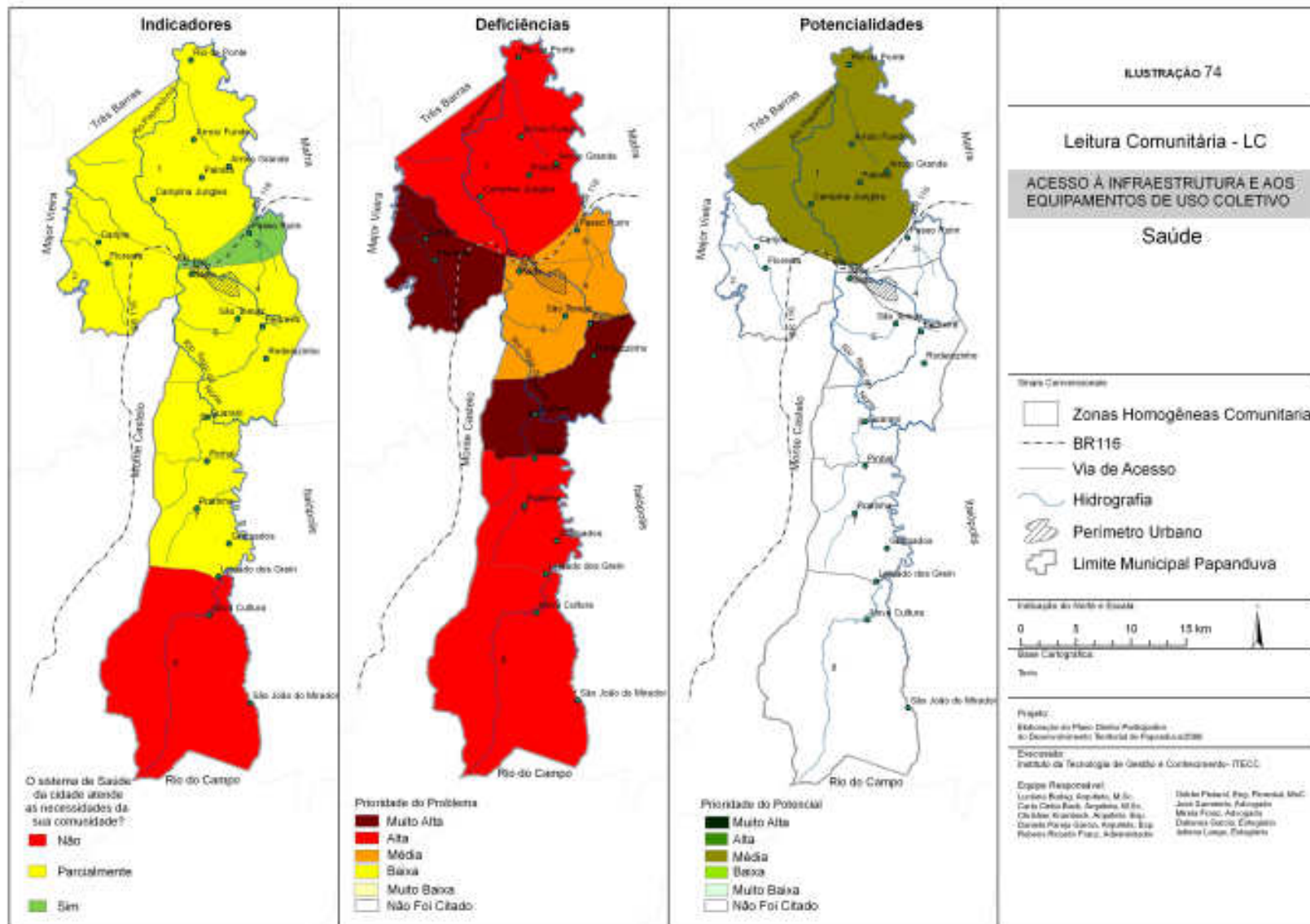
- a. A comunidade considera que a qualidade da água melhorou com o tratamento realizado pelo SAMAE que passou a atender a área urbana;

- b. Facilidade de escoamento da produção e inserção regional proporcionada pela BR 116;
- c. Projeto de pavimentação da SC 477 como indutor de desenvolvimento;
- d. Transporte escolar;
- e. Programas de Saúde da Família e Centro de Apoio Psico-Social - CAPS;
- f. As cachoeiras são consideradas como um potencial de lazer;

Talvez uma das principais características dos pequenos municípios rurais seja a carência de infra-estrutura e acesso aos serviços públicos básicos. São várias as deficiências apontadas, mesmo que em níveis e graus de exigência diferentes, o problema afeta todo o território municipal. Geralmente as áreas urbanizadas e com mais serviços à disposição são mais exigentes, pois já tem algum tipo de referência para cobrar melhorias do poder público; já nas comunidades rurais, como não há infra-estrutura, as prioridades são diferentes e a cobrança é menor.

Em relação às potencialidades os itens “a”, “d” e “e” se referem à serviços básicos e com exceção do abastecimento de água, contam com apoio financeiro de outras instâncias governamentais, cujo peso nos municípios rurais é muito importante. Os outros itens são de potenciais ainda não implementados na totalidade e são estratégicos para o desenvolvimento municipal, principalmente o território rural.







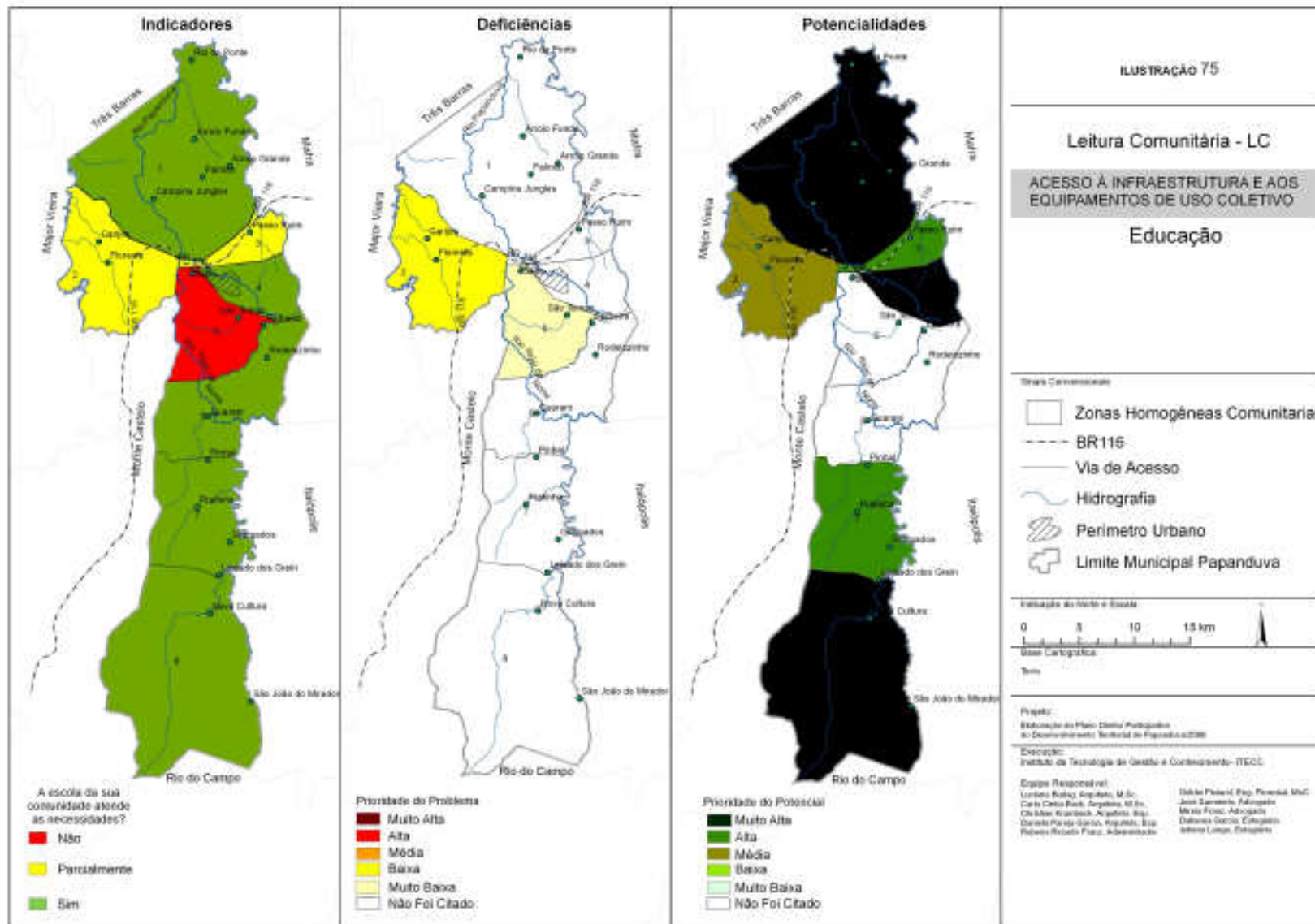
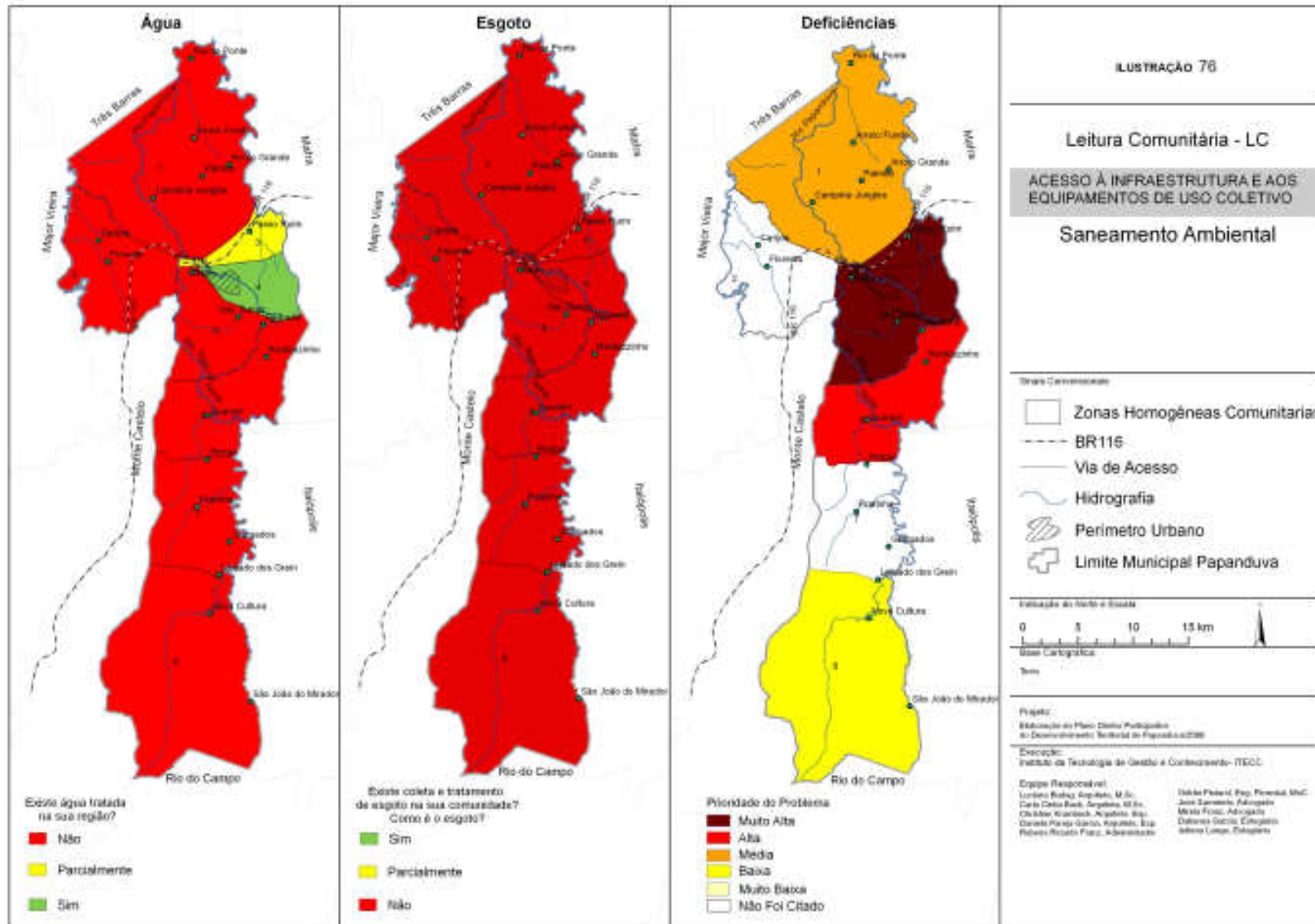


ILUSTRAÇÃO 75

Leitura Comunitária - LC

ACESSO À INFRAESTRUTURA E AOS EQUIPAMENTOS DE USO COLETIVO

Educação





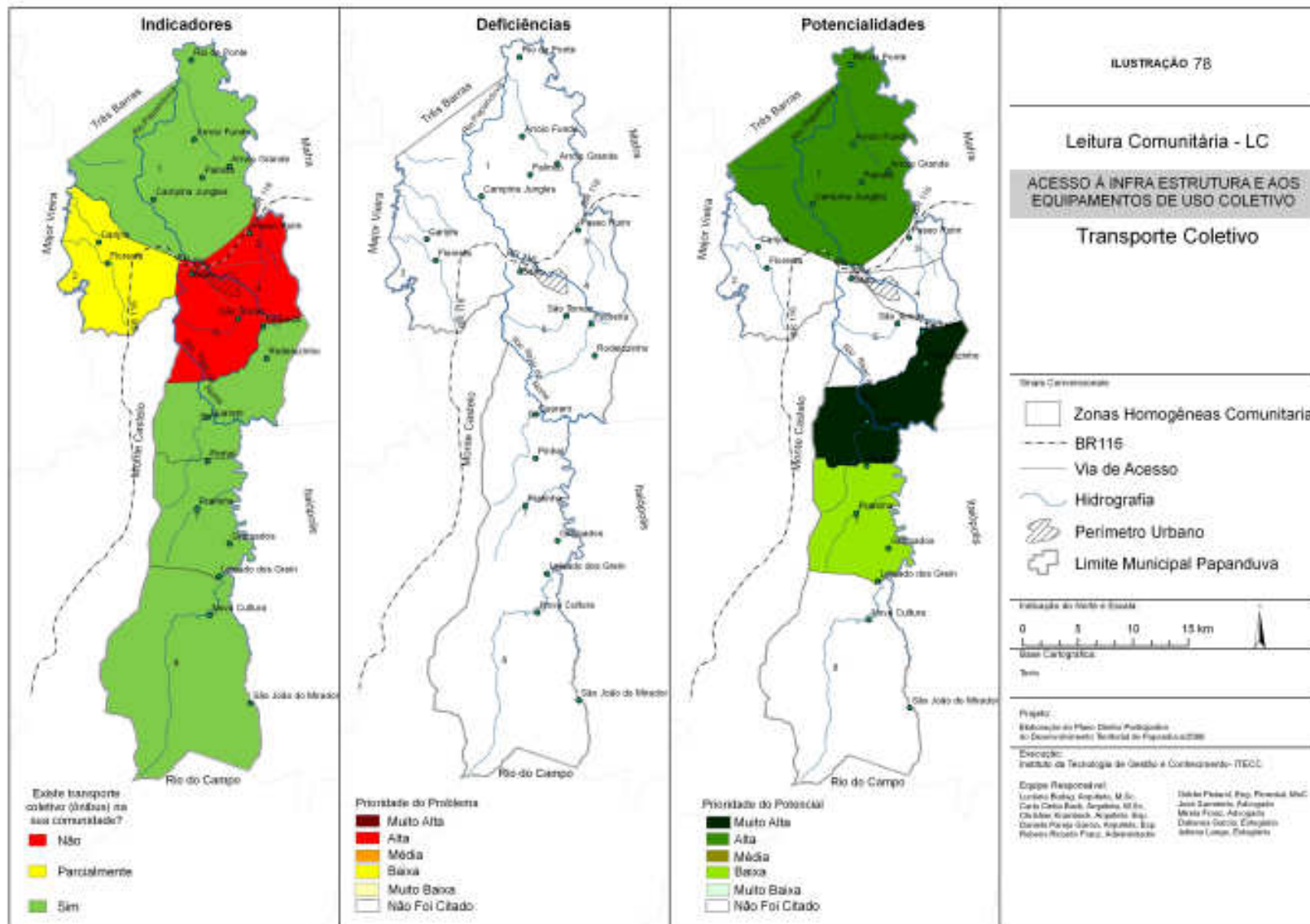


ILUSTRAÇÃO 78

Leitura Comunitária - LC

ACESSO À INFRA ESTRUTURA E AOS EQUIPAMENTOS DE USO COLETIVO

Transporte Coletivo

#### 5.2.3.6 Gestão Democrática

Poucas comunidades avaliaram a organização social existente de forma positiva, as associações de moradores e o sindicato de trabalhadores rurais não são plenamente atuantes.

Nas Zonas 4, 5 e 6 a comunidade se organiza precariamente através das associações de moradores. Na Zona 2 o projeto Micro Bacias foi citado como forma de organização comunitária.

A falta de organização formal não impediu a intensa e qualificada participação dos moradores em todo o processo de elaboração do Plano Diretor. Impressionou o nível de interesse e conscientização, principalmente das comunidades rurais, que demonstraram grande conhecimento das questões locais e suas prioridades. Em Papanduva houve uma contraposição em relação ao preconceito de que os agricultores não têm a mesma visão de conjunto sobre o desenvolvimento municipal, que os moradores urbanos. Geralmente o setor da economia predominante é que vai definir o perfil dos principais protagonistas do desenvolvimento municipal e conseqüentemente, do planejamento territorial. No caso de municípios agrícolas, portanto, é este setor que exigirá mais atenção e inserção de suas demandas no Plano Diretor.

##### Deficiências

- a. Os integrantes dos conselhos participam de vários conselhos diminuindo a representação da sociedade;
- b. Pouca influencia das Associações de moradores e Sindicatos;

##### Potencialidades

- a. Associações de Moradores;
- b. Projeto micro bacias.

Realmente o projeto Micro-Bacias é muito importante, integrando os produtores rurais em torno da preservação ambiental, aumentando a produtividade e renda agrícola e criando um sistema de integração territorial rural.

### **5.3 ESTRATÉGIAS DO PLANO DIRETOR**

Aqui serão apresentadas as principais propostas que pautaram o Plano Diretor de Papanduva, principalmente as específicas para a realidade agrícola e as que se propuseram a integrar o território municipal como um todo.

As estratégias e propostas de estruturação territorial contidas no Plano Diretor foram elaboradas a partir da constatação de que Papanduva é um pequeno município agrícola que ainda não foi completamente atingido pelas tendências atuais de transformação do mundo rural. Ainda não há pluriatividade de forma generalizada, a não ser alguns agricultores familiares trabalhando em agroindústrias; o potencial do patrimônio sócio-ambiental ainda não está sendo explorado; os produtores rurais se mantêm relativamente atualizados e exercem grande influência política.

Todas as propostas foram elaboradas a partir da lógica de funcionamento do território como um todo, áreas rurais e urbanas, buscando integrar o município e a sociedade local em torno da sua principal vocação, a agricultura. Um plano diretor deve considerar a dinâmica territorial local, importante para a definição de quais instrumentos e propostas devem ser adotadas. Não há metodologia de elaboração de planos diretores específica para municípios rurais, que possa ser aplicada indiscriminadamente, isso depende de uma série de fatores.

#### **5.3.1 Estratégias de Qualificação Ambiental**

A questão ambiental em áreas rurais se torna mais concreta e mais visível porque ainda é possível observar uma paisagem com poucas artificializações e sinais da transformação imposta pelo homem. A dinâmica geomorfológica dos espaços rurais funciona com poucas alterações em relação à seus fluxos e ritmos originais. Quando se trabalha nestes territórios é preciso tirar partido das leis da natureza, compreender que os sistemas naturais de drenagem, irrigação, ciclos da água, temperatura, umidade etc., têm sua própria lógica, que precisa ser considerada em qualquer proposta de planejamento territorial rural.

Nas cidades, existe a nítida impressão de que há mais possibilidades de planejamento e intervenção porque o espaço natural está totalmente oculto pelos sistemas de engenharia e construções em geral. A densidade e complexidade urbana escondem o fato de que todos aqueles artefatos estão implantados sobre um espaço natural que mantém suas características geomorfológicas primordiais. A velocidade de transformação da paisagem e do uso do solo urbanos é muito maior do que a rural, por isso as decisões de planejamento e ordenamento podem ter efeito imediato na configuração territorial urbana e ser mais lentas no caso rural.

No campo a preservação e recuperação ambiental constituem sistemas mais complexos, cuja importância vai além de aspectos paisagísticos. A definição de zonas de preservação, recuperação, produção intensiva etc., devem seguir critérios cujos objetivos são: permitir o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, garantindo a produção de alimentos, a geração de energia e matérias primas necessários à sobrevivência das cidades. O meio rural é responsável pelo equilíbrio físico-ambiental regional em termos de hidrografia, drenagem, irrigação, água potável, fauna e flora, temperatura, umidade etc..

As cidades são “ilhas” densas e diversas, que podem manter uma relação de reciprocidade e complementaridade com o “mar” rural, que ajuda a amenizar o impacto urbano e manter o equilíbrio ambiental de toda a região. Recentemente começa a surgir um novo fenômeno, a valorização do patrimônio sócio-ambiental rural, “praticados por classes sociais, especialmente as classes média e alta de origem urbana, que passam a valorizar o meio rural e lhe atribuem qualidades positivas – recreação, lazer, moradia e proteção ambiental, por exemplo.” (PIRES, 2007, p.38). A partir desta demanda os planos diretores devem prever instrumentos que impeçam o “consumo” e a descaracterização deste patrimônio.

No caso de Papanduva, a Estratégia de Qualificação Ambiental (ilustração 79, p. 152) tem como objetivo qualificar o território municipal, através da valorização de seu patrimônio ambiental, promovendo suas potencialidades e garantindo sua perpetuação. No mapa desta Estratégia (p. 152) é possível visualizar a intenção de criar um sistema ambiental longitudinal que, mantendo grandes extensões territoriais para a produção agrícola, se constituísse num corredor ecológico norte-sul. A Estratégia será implantada através dos seguintes programas: gestão ambiental; conservação e recuperação das áreas naturais; preservação das áreas verdes;

saneamento ambiental, gerenciamento das atividades de impacto e de prevenção e controle da poluição e valorização do patrimônio cultural. (PAPANDUVA, 2006).

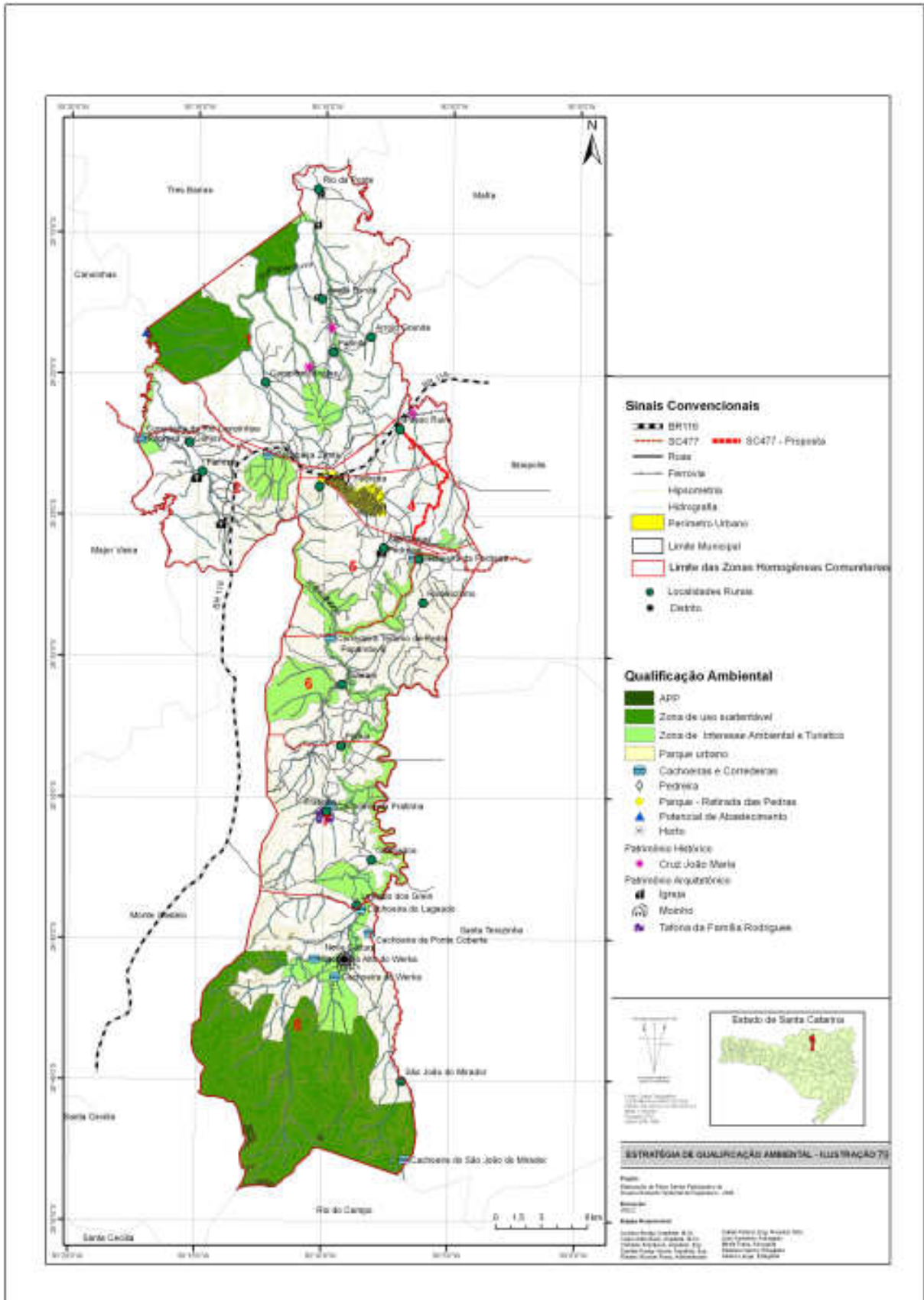
A Estratégia de Qualificação Ambiental procurou criar sistemas contínuos que além de respeitar e considerar o funcionamento dos sistemas naturais buscava:

- a. Garantir a preservação dos rios, nascentes e mananciais hídricos através da criação de um sistema de parques lineares e incentivar a averbação de forma contínua entre as propriedades, dos 20% de reserva legal<sup>54</sup>, criando corredores ecológicos integrados. Foram chamadas de Áreas de Preservação Permanente (APP);
- b. Criar áreas de uso sustentável, onde o produtor, mediante apresentação de projeto de manejo e uso e ocupação do solo, possa explorar a terra de forma menos intensa. O projeto e sua aplicação serão acompanhados pelo órgão ambiental da Prefeitura, a ser criado conforme proposta do Plano Diretor. Foram chamadas de Zonas de Uso Sustentável (ZUS);
- c. Incentivar o uso turístico a partir do patrimônio sócio-ambiental local, principalmente a paisagem rural e natural, cachoeiras e modo de vida rural. Nos locais com estes potenciais foram criadas as Zonas de Interesse Ambiental e Turístico (ZIAT);
- d. Permitir a exploração do potencial agrícola de forma mais flexível, reservando grandes extensões territoriais para a produção e áreas de preservação menores, mais focalizadas e com critérios mais sistêmicos. É claro que a opinião dos agricultores também foi considerada, se pretendeu propor um mínimo que pudesse ser garantido inclusive com o apoio e fiscalização dos proprietários rurais. Dentro destas Zonas de Produção Rural (ZPR) ainda poderia ter havido uma subdivisão entre norte (propriedade maiores de produção intensiva) e sul (pequenos produtores e relevo mais acidentado). Estas poderiam, a partir de estudos agrários, ter alguns tipos de lavouras permitidas e outras restritas, conforme as estratégias de qualificação ambiental e o potencial sócio-econômico de cada zona.

---

<sup>54</sup> Exigidos pelo Código Florestal.





### 5.3.2 Estratégia de Estruturação Municipal

A Estratégia de Estruturação Municipal surge a partir da percepção de algumas características municipais: economia e sociedade essencialmente pautadas pela agricultura e agroindústria (tabela 2, p. 55); a maior parte do território municipal é ocupada por esta atividade (ilustração 70, p. 132); trata-se de um município rural tradicional; o formato alongado do município gera a necessidade de grandes deslocamentos no sentido norte-sul em direção ao centro; a densidade é baixíssima, a população está dispersa em pequenos núcleos habitacionais pouco expressivos.

Era necessário integrar e dinamizar todo o território municipal. Os principais elementos referenciais foram: a BR 116, cujo trajeto corta o município transversalmente, próximo ao Centro, depois segue paralelamente no sentido norte-sul; a localização da área urbana do município, que se constitui num elemento de articulação entre a Zona Homogênea 1, ao norte, de produção intensiva e as demais, de agricultura familiar e pequenas propriedades.

Seu objetivo é promover a estruturação do território municipal, articulando áreas rurais e urbanas e garantindo a integração regional. A seguir, alguns objetivos desta Estratégia, contidos no artigo 36 do Plano Diretor (PAPANDUVA, 2006, p. 15):

III – Promover a diversidade e a mescla de usos compatíveis, de modo a estimular a vitalidade, reduzir os deslocamentos da população e equilibrar a distribuição de oferta de emprego;

V – Estruturar e qualificar áreas que exerça o papel de centralidades rurais (Arroio Fundo, Guarani, Pratinha e Nova Cultura), com o objetivo de reforçar o Eixo de Integração Municipal Norte-Sul, dinamizando suas potencialidade de acordo com seu perfil socioeconômico e cultural e possibilitando a ampliação da infra-estrutura e equipamentos públicos. (ilustração 82).

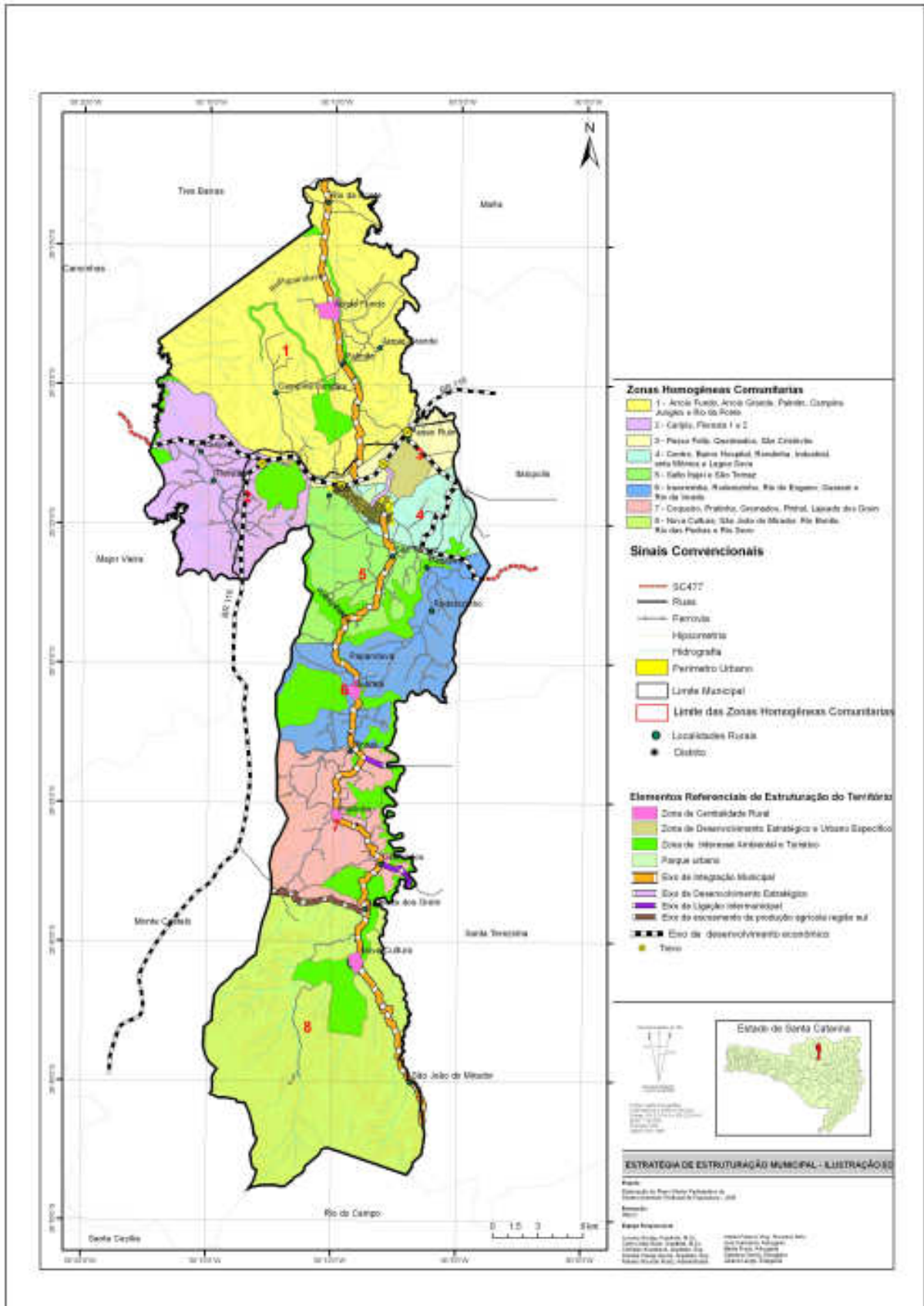
A pergunta para esta questão foi a seguinte: Como integrar o município sem poder recorrer ao aumento da densidade, e, portanto, das relações sociais em todo o território? Isso teria que ser feito apenas fisicamente, através da mobilidade, facilitando os deslocamentos norte-sul e o escoamento da produção. Mas, ao mesmo tempo era importante diminuir a dependência das áreas rurais em relação ao

Centro, diminuindo também, as distâncias a serem percorridas para o acesso ao comércio, serviços e equipamentos públicos. Assim, foi proposta a criação do Eixo de Integração Municipal Norte-Sul (ilustração 82, p. 150), que passa pelos principais pontos do território: BR 116, Centro, várias áreas agrícolas existentes e pelas quatro Zonas de Centralidade Rural propostas.

Onde o Eixo de Integração corta algumas das principais localidades rurais e foi proposta a criação das Zonas de Centralidade Rural, que pretendem “estimular a ocupação de áreas rurais com maior concentração de residências, onde já havia certa vitalidade, com uso predominantemente residencial de baixa densidade, complementado por atividades não residenciais, como comércio e serviços, controlados quanto ao porte.” (PAPANDUVA, 2006, p. 30).

A idéia é que, através do Plano Diretor e seus instrumentos, esse Eixo vá se fortalecendo em termos de diversidade e mobilidade. Nos pontos de intersecção com as Centralidades rurais e urbana, seriam permitidos usos diversificados, ampliando a oferta de comércio e serviço fora do Centro. A pavimentação asfáltica desta via seria um dos investimentos prioritários, aumentando a eficiência do sistema de transporte coletivo existente. (ilustração 78, p. 141). Entre as ações para concretizar esses objetivos (art. 38) está: a priorização da aquisição de terrenos para implantação de equipamentos comunitários nas Centralidades Rurais e em áreas próximas ao Eixo de Integração Municipal Norte-Sul.

No caso de Papanduva, o mérito da Estratégia de Estruturação Municipal foi justamente não cair na simplificação dos planos diretores urbanos, que definem apenas uma Macrozona Rural e pautam suas estratégias exclusivamente pelo território urbano. Neste caso, todas as soluções de estruturação territorial foram pensadas a partir da importância do rural e da necessidade de criar elementos referencias e de infra-estrutura para a integração de todas as comunidades rurais entre si e com as centralidades rurais e urbana.



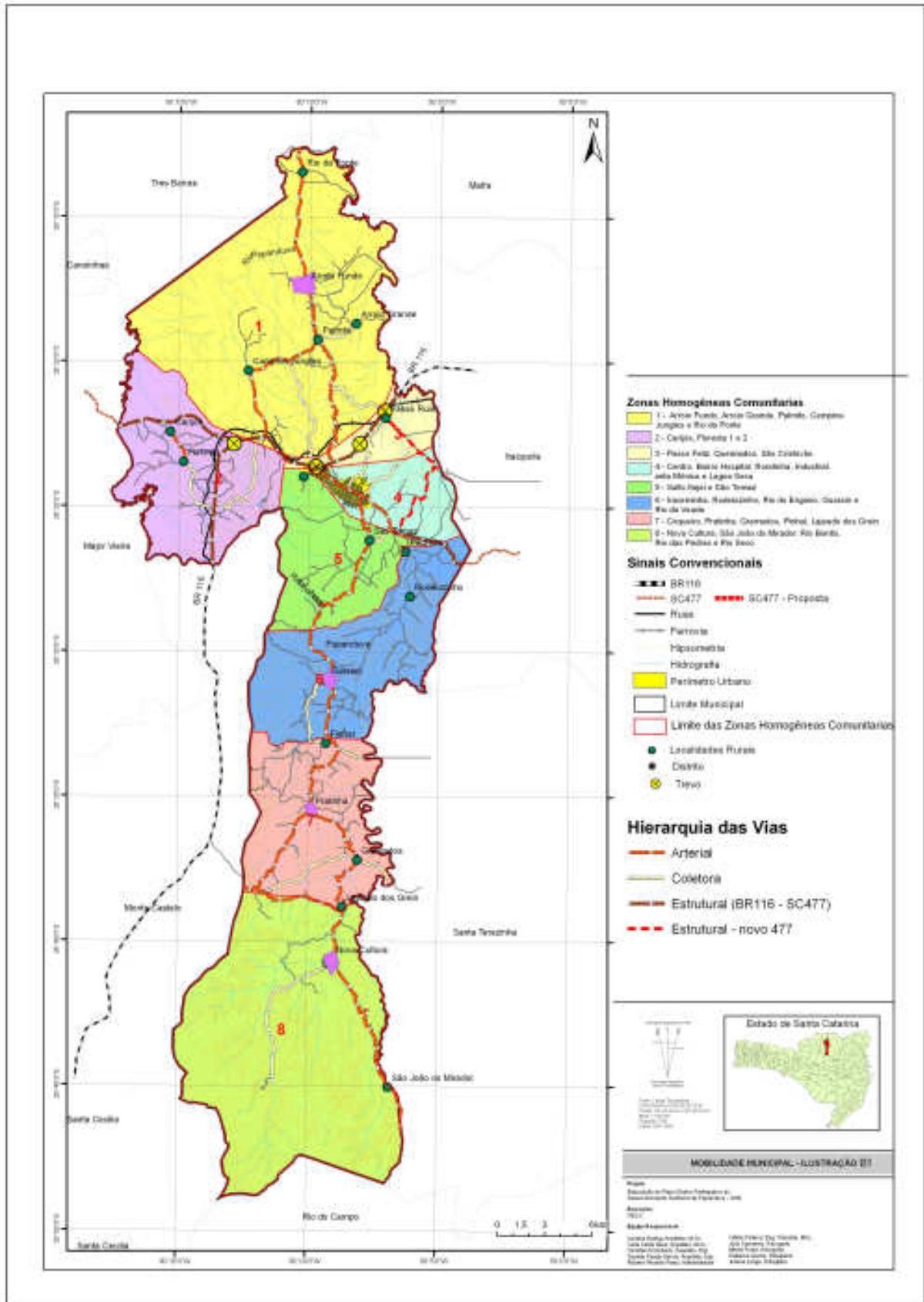
### 5.3.3 Estratégia de Mobilidade Urbana

Em municípios rurais, a exploração dos potenciais, depende de um sistema de mobilidade que costure o território como um todo, as zonas e pontos estratégicos trarão desenvolvimento municipal, quanto mais estiverem interligadas entre si e com os sistemas externos estaduais e nacionais.

No mapa de mobilidade (ilustração 83, p.152) é possível perceber o peso que o sistema de mobilidade teve no território rural, constituindo uma verdadeira rede entre as localidades rurais e as centralidades rurais e urbana. A lógica da hierarquia adotada se baseou na importância de cada via para todo o território. Comparativamente ao urbano, não é necessário o mesmo nível de ramificação, o município tem que garantir o funcionamento do sistema principal incluindo vias arteriais e coletoras, o que devido a falta crônica de recursos, já é uma tarefa difícil. Cabe então à União e ao Estado a responsabilidade pelas vias estruturais e aos produtores rurais a manutenção das vias locais rurais.

Hierarquicamente, em primeiro lugar estão as vias estruturais que correspondem às vias de ligação regional e nacional, SC 477 e BR 116, cujo fluxo de passagem independe da gestão municipal, são vias de grande importância econômica, toda sua economia depende do escoamento da produção por esta ligação física. Em municípios urbanos de grande porte há alternativas, muitas decisões e fluxos econômicos se baseiam em sistemas virtuais, cada vez mais as decisões via internet crescem em importância, movimentando vultosos recursos financeiros e afetando territórios distantes.

Em seguida vêm as vias arteriais, compostas pelo Eixo de Integração Municipal e por alguns trechos ligando-o as principais localidades rurais. Ao sul também estão enquadrados nesta classificação, dois ramais de ligação com a BR-116, alternativa para o escoamento da produção. As vias coletoras completam algumas ligações e foram definidas a partir dos caminhos mais utilizados pelos moradores rurais para o deslocamento cotidiano entre localidades e propriedades rurais. As vias locais, que constituem o acesso às propriedades rurais. O Plano Diretor previu a concentração de esforços e recursos em infra-estrutura, melhorias e manutenção conforme a hierarquia proposta, sendo a primeira prioridade o Eixo de Integração Municipal.



### 5.3.4 Ordenamento Territorial

O desafio dos planejadores é compreender que, na parte urbana as interferências são muito mais intensas do que na rural. No planejamento territorial rural é preciso considerar os sistemas naturais, cuja dinâmica, se compreendida, pode subsidiar ações e propostas que irão potencializar o desenvolvimento local e regional. Por exemplo, para o planejamento de municípios rurais é fundamental conhecer a composição e propriedades do solo, isso ajudará a determinar a quantidade e tipos de zonas de produção agrícola ou preservação.

Então, nos territórios rurais é plenamente possível ir além da conhecida “macrozona rural”, pode haver uma diversidade maior de zonas com características específicas, vários tipos de usos do solo permitidos ou restritos, índices ruralísticos<sup>55</sup> etc. Os termos usados em ambos os territórios podem ser os mesmos, mas não os critérios para sua determinação.

Uma pergunta poderia ser feita. É mais fácil ordenar os territórios rurais ou os urbanos? Em qual deles a velocidade das transformações e configuração territorial é maior? São perguntas difíceis de responder, mas é fundamental que o Município assegure a toda a população, inclusive a rural, a satisfação de necessidades básicas, por exemplo, é o caso do transporte coletivo, da assistência à saúde e educação; os serviços ligados ao saneamento e à habitação. Tudo isso pode ser previsto no Plano Diretor, para orientar a distribuição de equipamentos comunitários e das ações públicas nas áreas rurais.

No caso de Papanduva (ilustração 84, p. 157), o território foi dividido em 2 Macrozonas, a de Ocupação Intensiva corresponde à área que conciliada com a proteção do patrimônio ambiental, se caracteriza como prioritária para fins de urbanização e adensamento; a de Ocupação Rarefeita corresponde à área com características de baixa densificação, onde será dada predominância à proteção dos elementos naturais, admitindo-se, usos científicos, habitacionais, turísticos, de lazer e atividades compatíveis com o desenvolvimento da produção primária. Em nenhum momento optou-se por congelar o desenvolvimento sócio-econômico em nome da preservação, desde o início o consenso construído entre todos foi o de que

---

<sup>55</sup> O uso do termo índices “ruralísticos” não significa nenhuma proposição conceitual ou de nomenclatura, é apenas um contraponto aludindo o termo índices “urbanísticos”, usado correntemente no planejamento urbano.

o Plano Diretor deveria conciliar ambas as coisas a partir de uma visão prática que focasse a preservação e recuperação ambiental nas áreas sensíveis e necessárias para o equilíbrio ambiental regional.

A Zona de Ocupação Rarefeita (ilustrações 84 e 85) é constituída pelos seguintes Elementos Referenciais de Estruturação do Território:

Eixo de Integração Municipal (EIM) Norte-Sul, que compreende as áreas localizadas ao longo de vias rurais, caracterizadas pelo uso predominantemente agrícola. Seus objetivos são integrar as várias áreas de Papanduva, funcionando como uma espinha dorsal de integração rural e urbano, facilitando o escoamento da produção, o deslocamento de pessoas, a implantação de serviços e equipamentos públicos; promover o desenvolvimento econômico sustentável, estimulando a implantação de indústrias não poluentes de produtos vinculados à produção primária, complementadas por atividades primárias e pelo comércio e serviços de apoio.

A Zona de Produção Rural (ZPR) compreende áreas localizadas fora do perímetro urbano, caracterizadas pela baixa densidade populacional e ocupação dispersa, destinadas ao uso agrícola e demais usos compatíveis. Visa promover o desenvolvimento econômico sustentável, compatibilizando atividades primárias, extrativas, comércio e serviço de apoio, bem como indústrias não-poluentes vinculadas à produção primária e matérias-primas; incentivar o turismo ecológico e rural. A Zona de Uso Sustentável (ZUS) caracteriza-se pela baixa densidade populacional e pela presença de mananciais e vegetação significativa, pretende compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais, preservando os mananciais hídricos, a fauna e a flora. A Zona de Interesse Ambiental e Turístico (ZIAT) caracteriza-se pelas áreas de predominância da fauna e da flora vizinhas às Áreas de Preservação Permanente<sup>56</sup> e com localização de paisagens significativas, seus objetivos são: promover o desenvolvimento sustentável por meio da valorização e preservação do seu patrimônio sócio-ambiental, propiciar a geração de trabalho e renda por meio de atividades turísticas e incentivar a implantação de infra-estrutura de suporte turístico.

---

<sup>56</sup> Conforme legislação federal.



Zona de Preservação Permanente (ZPP) são aquelas definidas em legislação federal, em especial, pela Lei Federal n. 4771/1965, denominada Código Florestal, bem como aquelas que se encontrem sobre proteção da legislação estadual.

A área do perímetro urbano ou Macrozona de Ocupação Intensiva foi ampliada para que o poder de regulação e indução da Prefeitura evite futuras especulações imobiliárias. Tal zona envolveu o perímetro urbano atual, a comunidade do Passo Ruim, as zonas industriais existentes ao longo da BR 116 até o ponto de cruzamento com a SC 477 à oeste, tendo como limite norte o percurso da ferrovia. Além deste perímetro contínuo, foram propostas as zonas de centralidade rural, para dinamizar o espaço rural e oferecer alternativas na busca de serviços e comércio. (ilustração 86). A seguir serão descritos os elementos que compõe esta Macrozona (ilustração 87):

A Zona de Centralidade Urbana (ZCU) caracteriza-se pela área mais antiga de urbanização município, onde se concentra os mais importantes equipamentos públicos, comércio, serviços e instituições de Papanduva. Seus objetivos são: incentivar a diversidade urbana e estimular o comércio e serviços que fortaleçam a principal centralidade do município.

A Zona de Diversidade Urbana I (ZDU1) caracteriza-se pelas áreas urbanas no Centro da cidade, no entorno da Zona de Centralidade Urbana e seu objetivo é complementar as atividades desta e incentivar a concentração urbana residencial. A Zona de Diversidade Urbana II (ZDU2) caracteriza-se pelas áreas urbanas, predominantemente residenciais, situadas na área de expansão urbana existente até as margens da BR 116, pretende estimular a ocupação da área de expansão urbana com uso predominantemente residencial de média e baixa densidade, complementado por atividades não residenciais, como comércio e serviço de pequeno porte.

A Zona de Centralidade Rural (ZCR) caracteriza-se pelas áreas de centralidades rurais existentes localizadas na Nova Cultura (Zona 8), Pratinha (Zona 7), Guarani (Zona 6) e Arroio Fundo (Zona 1), ampliando e compondo um perímetro urbano descontínuo, seu objetivo é estimular a ocupação da área de expansão urbana, com uso predominantemente residencial de baixa densidade,

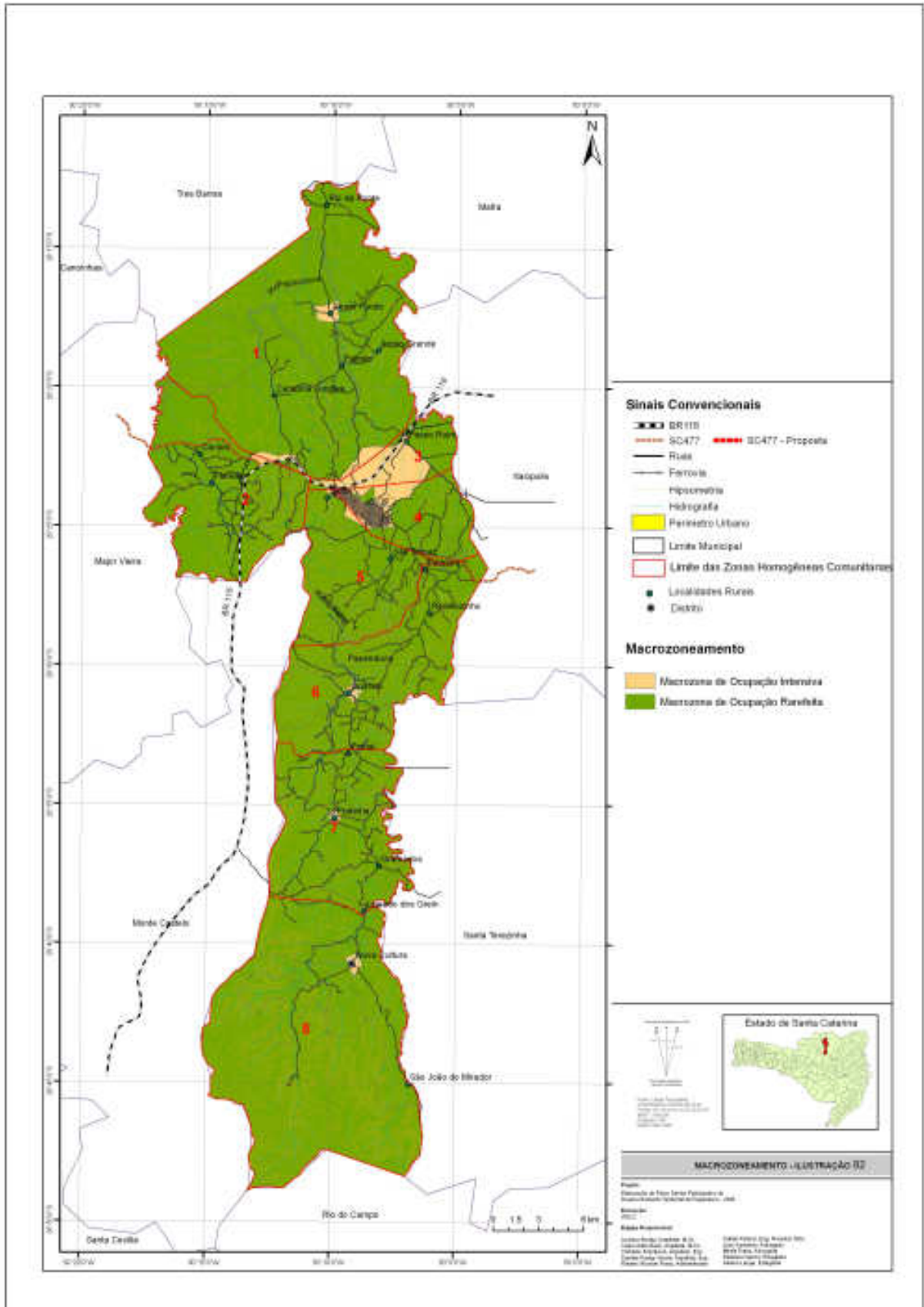
complementado por atividades não residenciais como comércio e serviços de pequeno porte de demais atividades de apoio ao setor primário.

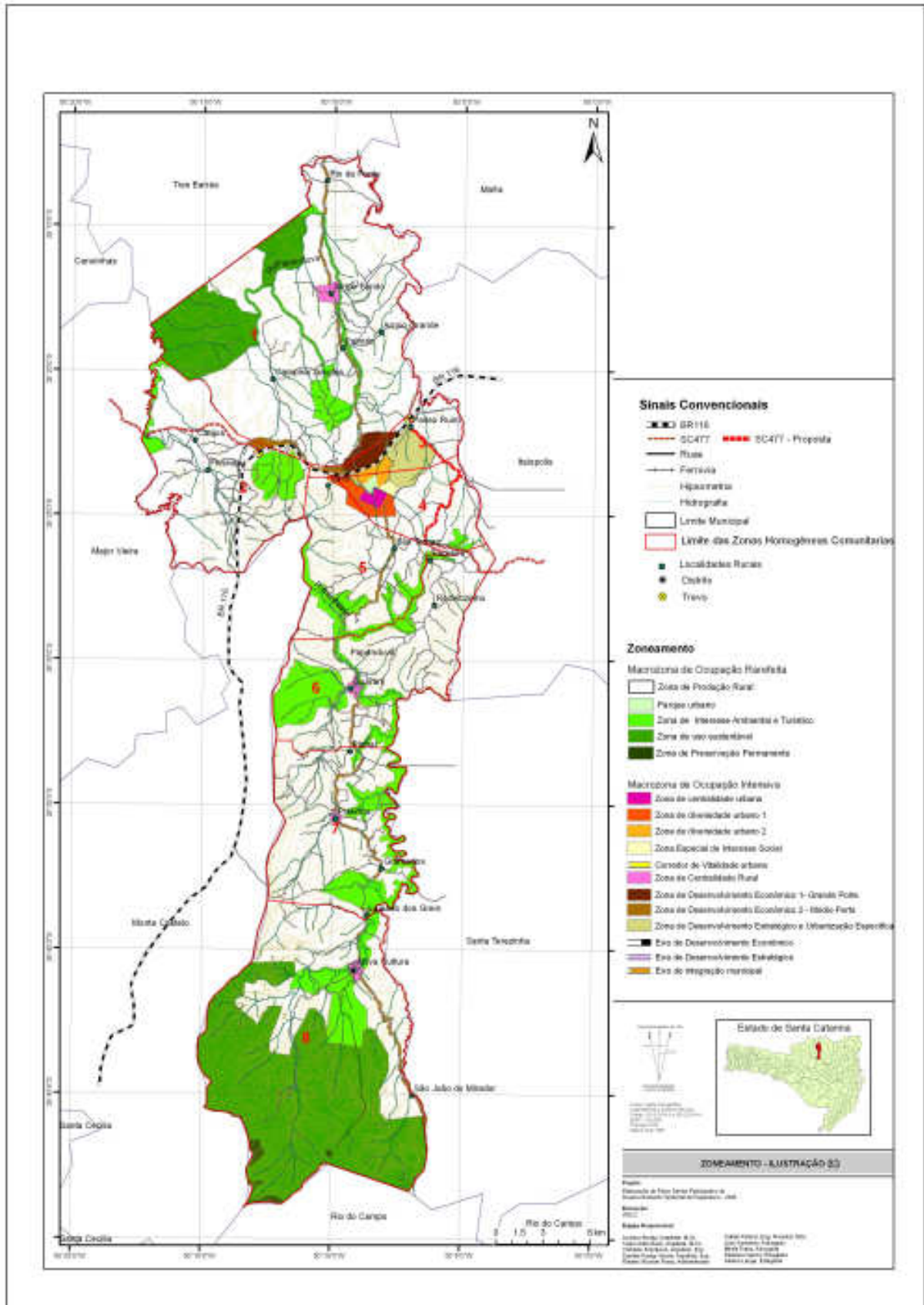
O Corredor de Vitalidade Urbana (CVU) pretende definir um eixo de integração entre as Zonas de Centralidade Urbana e de Diversidade Urbana I e II, integrar os principais equipamentos comunitários urbanos, tornar mais eficiente o sistema de transporte coletivo e constituir-se numa via de sociabilidade, com prioridade para os pedestres e ciclistas.

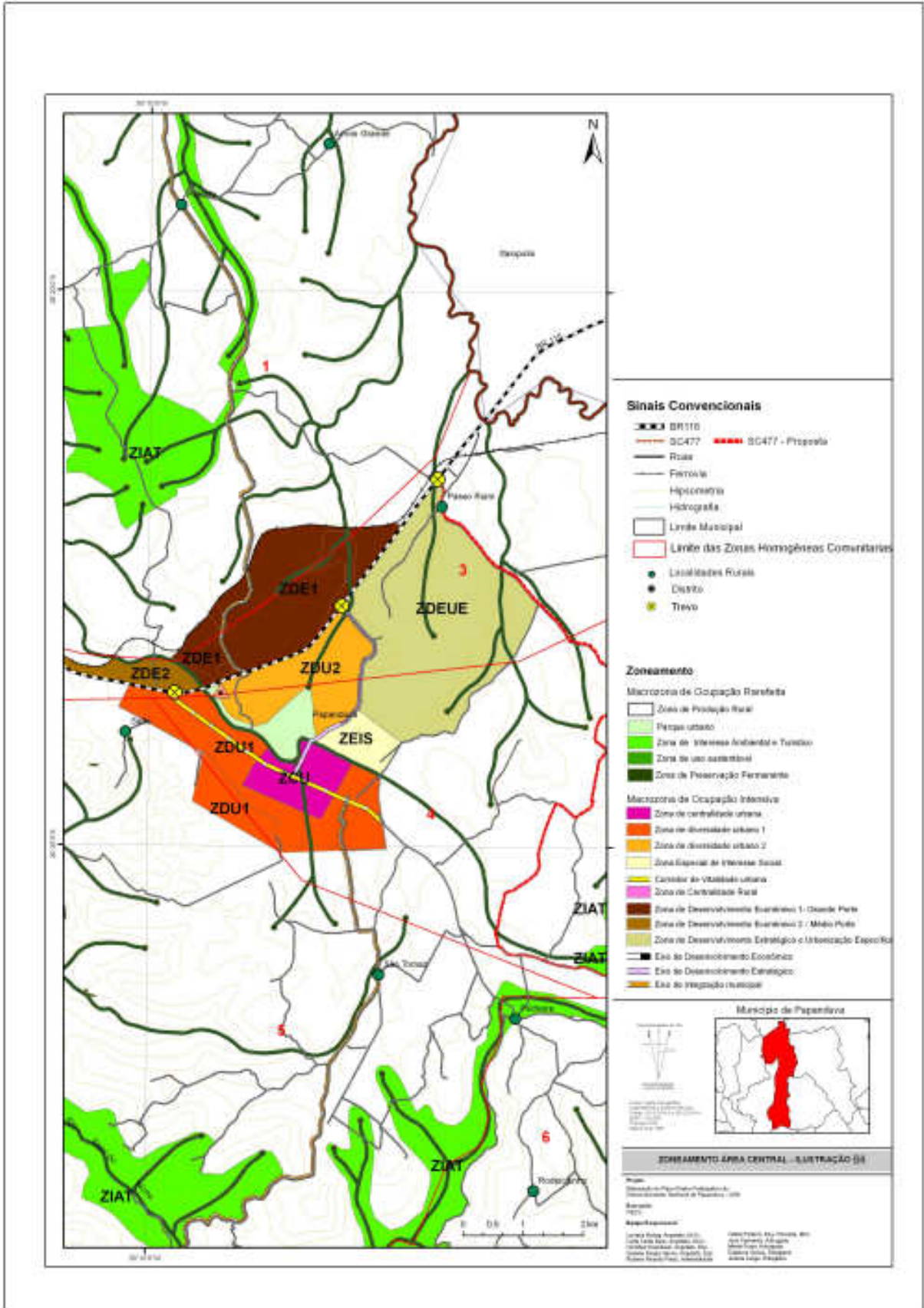
A Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) é constituída por áreas destinadas prioritariamente à regularização fundiária e produção e manutenção de loteamentos urbanos de interesse social. Neste local já existe um conjunto habitacional da Cohab, além de residências de baixo padrão e sem infra-estrutura.

A Zona de Desenvolvimento Econômico (ZDE) caracteriza-se pelas áreas urbanas que apresentam potencialidade para a instalação de indústrias e atividades correlatas e localizadas na área paralela da BR-116 até o encontro com a SC-477 e no sentido norte até o encontro com a rede ferroviária; estão subdivididas em ZDE1 e ZDE2, a única diferença é que na primeira serão incentivados atividades comerciais e de prestação de serviço de grande porte e na segunda de médio porte, em ambas, de apoio ao transporte rodoviário e atividades industriais.

O Eixo de Desenvolvimento Econômico (EDE) compreende as áreas localizadas nas margens da BR-116 e SC-477, caracterizadas pela forte acessibilidade e integração nacional e estadual. Serão incentivados usos industriais de médio e grande porte e impedido o uso residencial. O Eixo de Desenvolvimento Estratégico Municipal (EDEM) pretende incentivar atividades comerciais e de prestação de serviços de todos os portes, além de possibilitar o desenvolvimento de um vetor de atração de novos arranjos produtivos modernos, com ênfase para novas tecnologias, indústrias limpas, pesquisa e geração de energias alternativas, empreendimentos de lazer e turismo e serviços administrativos regionais. Em combinação com esse Eixo será implantada a Zona de Desenvolvimento Estratégico e Urbanização Específica (ZDEUE), com os mesmos objetivos. É considerada uma zona especial de urbanização específica, a qual deverá ser estruturada através da elaboração de um Plano de Estruturação Urbanístico e aprovada em legislação específica, conforme os interesses do município.







## **CAPÍTULO 6 – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

### **6.1 Conclusão**

Este trabalho abordou 3 questões, a realidade rural e suas tendências, a questão do planejamento urbano aplicada a territórios rurais e a elaboração do Plano Diretor de Papanduva, na tentativa de responder se há um modelo metodológico para a elaboração de planos diretores em municípios rurais e se a metodologia adotada em Papanduva esteve adequada a essa realidade.

Ao final deste singelo exercício de investigação prática e conceitual, muito aquém do necessário diante da complexidade do tema, é possível afirmar que não existe esse modelo definitivo de plano diretor. Não há metodologia que possa ser aplicada de forma geral e indiscriminada à realidade rural, porque a base da construção de qualquer plano diretor é a realidade local e os elementos que a caracterizam. O mundo rural e suas relações com o urbano se apresentam sob múltiplas formas, combinações e intensidades, e está em constante transformação. A maior parte dos estudos e conceitos sobre a ruralidade erra ao não reconhecer explicitamente que sua aplicação é válida apenas em algumas regiões e casos específicos, a diversidade de “tipos de rural” impede qualquer generalização. Se essa realidade concreta, que é a base para o planejamento territorial, tem tal grau de variação, a metodologia para a elaboração de planos diretores tem que acompanhá-la. São muitos os tipos de espaço encontrados no território brasileiro:

A construção do conceito sobre o território rural e suas relações com o urbano está só começando, como reconhecem os principais autores ligados ao tema, principalmente geógrafos, antropólogos e sociólogos. Alguns chegam a afirmar que o seu conhecimento é mais intuitivo do que discursivo, que se adapta mais a uma noção que a uma definição. Esse quadro requer muito cuidado, principalmente em relação a qualquer proposta metodológica de planejamento para espaços conceitualmente pouco conhecidos. É claro que o distanciamento teórico e o imobilismo não ajudam, a melhor forma de aprender é fazendo. Este trabalho trilha

esse caminho, foi forjado num contexto de indefinição conceitual e uma experiência de aplicação prática inédita por parte do autor.

Não há um método universal, único, para o planejamento rural, mas pode haver uma concepção que esteja de acordo com a realidade rural e sirva como base para o desenvolvimento de metodologias específicas para cada caso; assim como o Estatuto da Cidade cuja concepção se baseia na realidade urbana das grandes cidades. Essa nova concepção, aberta e flexível, ainda em construção, pode considerar alguns princípios gerais contidos na Lei n. 10.257/2001. Com algumas adaptações e substituição de palavras como “urbano” e “cidade”, por “município” ou “território municipal”, o Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço territorial municipal. O Plano Diretor parte de uma leitura do município real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos territoriais, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas do município, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção do município, servindo também de base para sua gestão. (BRASIL, 2001)

Para que se chegue a uma concepção correta sobre o planejamento territorial rural é preciso superar vários obstáculos, entre os principais, está o preconceito em relação ao rural, que não faz parte da realidade política nacional e não participa qualitativamente das decisões que constroem o Brasil. A descentralização do desenvolvimento nacional tem que fazer parte da agenda de prioridades da nação e seu sucesso depende do reconhecimento da importância do mundo rural e todo seu patrimônio sócio-ambiental, produtivo, energético, etc. Não é verdadeira a afirmação de que o campo é atrasado e o urbano é avançado, não há essa homogeneidade nestes territórios, além do mais, tanto o rural atrasado, quanto, o avançado, tem um incrível potencial socioeconômico a ser explorado.

Outro problema, menos estrutural e mais prático, é a dúvida sobre a quem cabe a responsabilidade sobre os territórios rurais, União, Estados ou Municípios? A própria Constituição Federal e demais legislações não são explícitas e definitivas quanto a esta prerrogativa. O certo é que há uma tendência à valorização do espaço

local enquanto palco para a resolução dos problemas neste âmbito, principalmente em se tratando de ordenamento territorial o município deve ter total liberdade para atuar, pensando no desenvolvimento municipal de forma integrada, considerando todo o seu território, conforme determinação do Estatuto da Cidade.

A realidade rural é variável e múltipla, mas apesar disso existem algumas tendências que precisam ser consideradas, pois mais cedo ou mais tarde, em menor ou maior grau, chegarão à maior parte dos municípios.

- a. Existem muitos rurais que se relacionam de muitas formas, com múltiplas intensidades, com muitos urbanos. Não existe uma única realidade rural e essa diversidade precisa ser considerada no planejamento territorial.
- b. O mundo globalizado e o capitalismo, restrito ao poder financeiro e poucas corporações multinacionais, decidem o futuro e a configuração dos territórios conforme sua necessidade de lucro. Os fatores externos pesam mais do que os internos e não estão ao alcance dos habitantes locais.
- c. O rural não se caracteriza mais apenas como um setor da economia, o setor primário não é mais exclusivo, o rural passa a ser tratado enquanto um conceito territorial, que pode ser agrícola ou não. Várias outras atividades penetram no campo, fenômeno denominado de pluriatividade, principalmente aquelas ligadas ao consumo do patrimônio sócio-ambiental rural, pelos moradores da cidade: casas de campo, áreas de lazer, turismo rural e ecológico, condomínios residenciais etc.
- d. As principais vocações do mundo rural são: preservação ambiental, aproveitamento econômico das características naturais, novas fontes de energia, produção de alimentos, fornecimento de minerais e matérias primas e novas atividades ligadas ao mundo virtual. Além das atividades e serviços necessários para dar suporte a esse novo dinamismo do mundo rural.
- e. As áreas rurais que permanecem subdesenvolvidas são aquelas que não conseguiram explorar qualquer vocação que as conecte às dinâmicas econômicas de outros espaços - sejam eles urbanos ou rurais - e não aquelas que teriam sido incapazes ou impossibilitadas de se urbanizar. E como as novas fontes de crescimento econômico das áreas rurais estão



principalmente ligadas a peculiaridades do patrimônio natural e cultural, intensifica-se o contraste urbano-rural.

- f. Intensificam-se as relações rural-urbano a partir de uma infinidade de atividades e interações, as conseqüências são o aumento dos fluxos e da mobilidade de pessoas, produtos, matérias primas, informações e decisões.
- g. Pela primeira vez a população urbana é maior do que a rural (ONU, 2007). Isso significa, simbolicamente, que se atingiu o equilíbrio, pelo menos quantitativo, apesar do crescimento da população urbana e o recuo da rural. O planejamento territorial deve considerar o urbano e o rural.
- h. Há no Brasil uma tendência à estabilização das populações urbana e rural no nível atual, isso não significa nenhum fenômeno novo ou qualquer inversão, apenas que o êxodo rural não é mais um problema estrutural brasileiro, embora suas conseqüências negativas continuem afetando as grandes cidades e o país como um todo.
- i. Não há no Brasil metodologia adequada para a delimitação do que é rural e o que é urbano, os números apresentados pelo IBGE, 82% de população urbana e 18% rural, são questionados por vários pesquisadores, com destaque para José Eli da Veiga, da Unicamp, que afirma, segundo critérios próprios, que a população urbana não passa de 70%.

Se a dinâmica do mundo rural e suas relações com o urbano ainda precisam ser mais bem estudadas, o que dizer do planejamento territorial e Planos Diretores para municípios rurais. São raras as publicações teóricas e práticas que tratam especificamente deste tema, esta foi uma das maiores dificuldades desta pesquisa. Assim mesmo surgiram algumas questões quanto ao planejamento territorial em municípios rurais:

- a. A maior parte dos profissionais que estudam a relação rural-urbano são sociólogos e geógrafos, cujo objetivo é estudar a relação da sociedade com o espaço no momento presente, buscando identificar a síntese dos fatores que influenciam a produção do espaço. Já o arquiteto e urbanista, cujo papel é compreender este fenômeno e atuar propositivamente, está ausente do debate.

- b. Não existem profissionais e técnicos capacitados, em número suficiente para desenvolver Planos Diretores Participativos, principalmente para atuar dentro da realidade rural e a partir de uma concepção moderna de planejamento territorial. A curto prazo é impossível pensar na elaboração de Planos Diretores de forma ampla e generalizada, mas tem que haver alguma solução para os 4024 que segundo Veiga (2002), deveriam ser considerados rurais por terem população inferior a 20 mil habitantes.
- c. Os pequenos municípios rurais ainda não compreendem o significado e a importância do planejamento territorial, além disso, não têm técnicos capacitados e estrutura para elaborar Planos Diretores. Os poucos recursos repartidos pela União são absolutamente insuficientes diante das demandas sociais, saúde e educação, que são realmente mais importantes do que o planejamento. Não se pode falar em planejamento territorial rural, enquanto não houver uma mudança no pacto federativo no sentido de valorizar o local.
- d. É difícil definir a linha que separa o rural do urbano, as interfaces entre estas realidades acontecem em vários níveis do espaço e do tempo, mais importante que delimitar fisicamente essa fronteira é identificar as diferenças reais de cada porção do território, independente de seu grau de urbanização, densidade e uso do solo. A realidade é fluída, contínua, as metodologias de planejamento territorial devem incorporar isto, focando na análise dos fatores concretos e visíveis com flexibilidade. Pode haver uma base metodológica de ação, mas esta deve estar aberta à adaptações durante o processo.
- e. A obrigatoriedade para a Elaboração de Planos Diretores contida no Estatuto da Cidade atingiu apenas 1684 municípios (CIDADES, 2005), ou seja, se segundo Veiga (2002), de um total de 5562 municípios, 4024 com menos de 20 mil habitantes deveriam ser considerados rurais, fica um saldo de 3878 municípios rurais sem obrigatoriedade, a esmagadora maioria.
- f. Existe uma tendência de abordar as áreas rurais, em municípios maiores, sob o foco da segurança alimentar, responsabilidade que, segundo a Constituição é concorrente entre todos os Entes da Federação, definindo inclusive zonas específicas para a produção de alimentos destinados a garantir a segurança alimentar de áreas urbanas próximas.

Contraditoriamente, em Papanduva não se aplicam a maior parte das tendências levantadas, o que comprova a tese da diversidade. Trata-se de um pequeno município agrícola tradicional, com baixa densidade populacional, economia focada na agricultura e agroindústria, grande extensão territorial não urbanizada, inserido numa região agrícola. Algumas destas tendências gerais se manifestam de forma imperceptível no município, um exemplo são os pequenos produtores de fumo, que dependem de empresas multinacionais para vender sua produção; mesmo tendo demonstrado insatisfação durante as reuniões do Plano Diretor, não conseguem mudar de produto devido à falta de apoio.

A seguir serão expostas as conclusões sobre o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Territorial de Papanduva, principalmente as que tiveram alguma influência na metodologia aplicada:

- a. Não foi dada a devida importância à preparação do processo de elaboração do Plano, a inexistência de uma concepção clara sobre planejamento territorial rural e de uma metodologia construída especificamente para a realidade de Papanduva impediram maiores avanços. Mesmo assim, a sensibilidade da Equipe foi fundamental para adaptar satisfatoriamente a experiência urbana à realidade rural.
- b. Atuando no contexto urbano ou rural, as equipes técnicas têm que ser multidisciplinares, Planos Diretores feitos exclusivamente por profissionais da mesma área do conhecimento têm claras e sérias limitações. No caso de Papanduva participaram arquitetos, engenheiro florestal, advogado e administrador; faltou um profissional das ciências agrárias que pudesse identificar com mais profundidade a questão do uso do solo rural para atividades de produção agrícola. Sem falar num geógrafo, sociólogo, antropólogo e historiador.
- c. Em municípios de pequeno porte há uma carência enorme de informações sistematizadas e cartografia, não há integração entre as secretarias e em muitos casos não há rede de informática. Os técnicos também são bastante limitados e não conhecem os principais recursos de planejamento e gestão municipais. Em Papanduva a Equipe Técnica teve que assumir este papel, ao

invés de realizar apenas o diagnóstico a partir de informações fornecidas, teve que levantar e sistematizar quase todas.

- d. Foi surpreendente o grau de participação quantitativo e qualitativo da população rural durante a elaboração do Plano Diretor, o envolvimento é mais coletivo e desinteressado de questões particulares, comparativamente com os moradores da cidade. Atuam organizadamente, conhecem sua realidade e se mostram atualizados quanto às questões mais gerais, como o aquecimento global, a violência urbana e a má qualidade de vida nas cidades.
- e. Principalmente em municípios rurais, onde as grandes distâncias e dispersão habitacional dificultam a apropriação do território, é fundamental a divisão do território em zonas homogêneas comunitárias, conforme as características de cada local. Essa estratégia diminui distâncias, aproxima o morador de sua realidade, oferece uma referência territorial para o planejamento e instrumentos do Plano Diretor e organiza todo o processo de participação social.
- f. A metodologia das reuniões deve ser simples e dinâmica, deve em primeiro lugar obter a confiança dos moradores rurais e criar um clima de descontração e comprometimento. Estes são menos superficiais que os moradores urbanos, portanto, demoram mais para se abrir, mas uma vez conseguido isso, as discussões, encaminhamentos e proposições atingem o objetivo proposto.
- g. Os questionários e demais instrumentos para captar a percepção comunitária não podem ser aplicados indiscriminadamente em todo o território municipal, as perguntas devem estar de acordo com a realidade de cada Zona Homogênea, obtendo assim respostas mais claras e objetivas. Deve-se atentar para o fato de a percepção ser sempre individual e não coletiva. Conforme cada realidade deve ser considerado o necessário equilíbrio entre a confiabilidade estatística e a compreensão dos fatores subjetivos da comunidade, que muitas vezes não pode ser obtido com a aplicação de questionários. A melhor forma de resolver isso é aplicar questionários coletivos, com discussões críticas e perguntas sendo respondidas a partir do

consenso do grupo. Em Papanduva foi aplicado o mesmo questionário em todas as reuniões e isso trouxe algumas distorções nas respostas.

- h. Em municípios rurais, onde não existem muitas informações técnicas, o cruzamento entre as Leituras Técnica e Comunitária é fundamental para chegar à leitura da realidade e percepção das características objetivas e subjetivas.
- i. Mesmo dentro de um município com características aparentemente homogêneas como Papanduva houve grande variação de prioridades entre as Zonas Homogêneas Comunitárias, demonstrando que o rural não pode ser simplificado e visto como apenas uma área não urbana e homogênea.
- j. Os moradores rurais se preocupam mais com os problemas ambientais do que os moradores urbanos, justamente pelo contato direto com a natureza e por dependerem diretamente da terra e dos demais recursos naturais.
- k. As grandes distâncias a serem percorridas nos municípios rurais é uma condicionante importante, influencia tanto na metodologia de elaboração, quanto nas propostas de estruturação do território. Os moradores estão dispostos a participar de reuniões em sua comunidade, em espaços que já conhece, mas a dificuldade de mobilização é maior para os congressos, realizados no centro.
- l. A utilização de recursos e estruturas pré-existentes nas comunidades, como escolas e salões de igreja, possibilita maior participação e interação, oferecendo um ótimo referencial espacial e social para os moradores e para a equipe técnica.
- m. O peso da economia é o que vai definir o perfil de qualquer município, afinal diz respeito ao modo de vida local e à forma de obtenção de renda dos moradores. Em Papanduva a agricultura é que ditava as decisões da sociedade e mesmo na reunião do Centro, foram os problema rurais que mais se destacaram.

- n. A definição da localização de equipamentos públicos e infra-estrutura em áreas rurais é mais difícil por não ter referenciais concretos, pela baixa densidade e falta de parâmetros e indicadores aplicáveis à realidade rural.

As estratégias de planejamento territorial contidas no Plano Diretor devem ser elaboradas a partir da lógica de funcionamento do território como um todo, áreas rurais e urbanas, buscando integrar o município e a sociedade local em torno de sua principal vocação sócio-econômica. A grande diferença em relação aos Planos Diretores urbanos é o olhar. O território deve ser visto naturalmente na sua totalidade, desde a concepção, definição da metodologia, leitura da realidade, propostas e gestão, deve se ter em mente o território na sua totalidade, considerando suas relações regionais e intra-municipais. O olhar deve se voltar, sem preconceitos, para o campo, seus habitantes, sua cultura. A busca da compreensão desta dinâmica sob a ótica do planejamento territorial é ainda uma tarefa nova, cujos caminhos estão apenas começando a ser percorridos.

Ao final da pesquisa concluí-se que a proposta do Plano Diretor de Papanduva conseguiu captar as principais características locais, suas condicionantes, deficiências e potencialidades, a partir do cruzamento da visão técnica e comunitária. Mesmo que a referência inicial tenha sido uma metodologia de concepção urbana, houve sensibilidade para adaptações e o desenvolvimento de instrumentos e mecanismos adequados à realidade agrícola de Papanduva.

## **6.2 Recomendações**

Pesquisas futuras podem fazer um levantamento e análise das experiências de elaboração de planos diretores em municípios rurais brasileiros, relacionando os resultados obtidos com as metodologias utilizadas. Por outro lado, também seria interessante estudar o conjunto de municípios que nunca tiveram um Plano Diretor e não estão obrigados pelo Estatuto da Cidade a fazê-lo, a abrangência poderia ser nacional a partir do cruzamento de dados dos Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente, do INCRA e do IBGE, ou estadual, com alguns estudos de casos concretos.

Sugere-se que pesquisas futuras ampliem os estudos sobre o planejamento territorial rural, delimitando ainda mais os elementos que marcam o mundo rural e o diferenciam do urbano em termos de planejamento territorial. Um esforço de reunir e analisar os principais conceitos e teorias sobre o rural e suas relações com o urbano também parece importante, já que ainda há muita indefinição sobre a interface rural-urbana e suas consequências práticas.

Um outro estudo interessante seria identificar os vários tipos de ruralidades existentes no Brasil ou em Santa Catarina e a variação de suas relações com o espaço urbano, buscando identificar a lógica territorial que determina essas configurações. Quantos tipos de ruralidades existem no Brasil e como as teorias sobre o rural se encaixam nestes locais (GRAZIANO, ABRAMOVAY, JOSE ELI DA VEIGA, DENISE ELIAS etc.).

Sugere-se ainda o estudo do impacto da implantação efetiva do Plano Diretor de Papanduva e sua influência na ordenação territorial e no desenvolvimento sócio-econômico municipal. Através da avaliação dos indicadores disponíveis, entrevistas e resultados será possível verificar se o Plano Diretor de Papanduva realmente contribuiu para a melhoria da qualidade de vida da população local.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Franciele de; NETO, Josias Richli; MAAS, Maurício Alexandre. A QUESTÃO RURAL E O PLANEJAMENTO MUNICIPAL: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO. In: **Seminário de Avaliação das Experiências em Planos Diretores Participativos e de Regularização Fundiária**. Blumenau: FURB, 16 e 17 outubro 2007. Disponível em: <<http://www.furb.br/neur/seminarios>>. Acesso em: 19 outubro 2007.

ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidades, Desterritorialidades, Novas Territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia. SILVEIRA, Maria Laura (org.). Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1996.

BARDET, Gaston. **O Urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990.

BEAUD, Michel. Arte da tese: como preparar e redigir uma tese de mestrado, uma monografia ou qualquer outro trabalho universitário. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BIRKHOLZ. Lauro Bastos. **Evolução do Conceito de Planejamento Territorial**. In: BRUNA, Gilda Collet (org.). Questões de Organização do Espaço Regional. São Paulo: Nobel: EdiUSP. 1983.

BLAY, Eva Alterman. **A Luta pelo Espaço**. Petrópolis: Vozes, 1978.

BOTELHO FILHO, Flávio Borges. As Relações Rural-Urbano no Distrito Federal. São Paulo: UNICAMPI, Instituto de Economia. 2001.

BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA. Antonio Cesar; ALMEIDA FILHO, Niemeyer.(org.) **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Plano Diretor Participativo - guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.



BRUNA, Gilda Collet (org.). **Questões de Organização do Espaço Regional**. São Paulo: Edusp, 1983.

CAMPANHOLA, Clayton. Levantamento e análise de bibliografia na temática do planejamento e manejo ambiental para o desenvolvimento rural. Proposta pós-doc. Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1999.

CARNEIRO, Maria José. **Ruralidade: novas identidades em construção**. Rio de Janeiro:UFRRJ.Disponível em:<http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos/downlo/rurbzeze.html>. Acessado em 24 de set. de 2007.

CASTELLS, Manuel. **La Cuestión Urbana**. Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, 1974.

PAULÍ, Jordi. **Máster Intervenciones Arquitectónicas em el Médio Rural**. Girona: Collegi D'Arquitectes de Catalunya, 1998.

CORREA, Roberto Lobato. **Territorialidade e corporação: um exemplo**. In: SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia. SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1996.

DEL RIO, Vicente. Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento. São Paulo: Pini, 1990.

ELIAS, Denise. Agricultura e Produção de Espaços Urbanos não Metropolitanos: notas teórico-metodológicas. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **Cidades Médias, espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FAO, **Guidelines for land-use planning**. Development Series 1. Rome: FAO, 1993.

FERRARA, Lucrecia D'Alessio. **Olhar Periférico: informação, percepção ambiental**. São Paulo: Edusp, 1993.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento Ambiental para a cidade Sustentável**. 2 ed. São Paulo: Anablume/Ed.Furb, 2001.

GEIGER, Pedro P.. **Dês-territorialização e espacialização**. In: SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia. SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1996.

GOMES, Marcos Correia. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Após o Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro, 2006.

GRAZIANO da Silva, José. **Sobre a delimitação do rural e do urbano no Brasil: testando as aberturas geográficas das novas Pnads**. Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Brasília, pp. 114-146. 1997.

GURGACK, Glaci. Metodologia do trabalho científico com enfoque nas ciências exatas. Joinville: Sociesc, 2007. p. 132.

GURVITCH, Georges. **La Sociologie de la connaissance**. Paris, Revue de l'Enseignement Supérieur: 1965, n. 1-2.

HOLANDA, Frederico de. **O Espaço de Exceção**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

HOUGH, Michael. **Naturaleza e Ciudad**. Barcelona: Ed. 66, 1998.

IBGE. **Censo Demográfico 1991: Brasil**. Rio de Janeiro, Diretoria de Pesquisas, 1994.

KOHLSDORF, Maria Elaine. **A Apreensão da Forma da Cidade**. Brasília: Editora UnB, 1996.

\_\_\_\_\_. Breve Histórico do Espaço Urbano como Campo Disciplinar. In. FARRET, Ricardo S. (org.). O Espaço da Cidade, contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985.

LACAZE, Jean-Paul. **Os Métodos do Urbanismo**. Campinas: Papyrus, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

MACHADO, Paulo Pinheiro. **Contestado, a história bem contada**. Dissertação (Mestrado do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), São Paulo: Unicamp, 2001.

MARCONI, M. de A., LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1982.

MOREIRA, Roberto José. **Territorialidades, ruralidades e assimetrias de poder na Comunidade de Taquari**. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA. Faperj, CNPq e Pronex. 2002.

NAKANO, Kazuo. In. SANTORO, Paula (Org.). PINHEIRO, Edie (Org.). **O planejamento do município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Polis, 2004.

NICOLAS, Daniel Hiernaux. Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização? In: SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia. SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1996.

OCDE. Indicadores Territoriais de Emprego: apontamentos para o desenvolvimento rural. Paris, OCDE, 1996.

OLIVEIRA, Ceurio de. **Dicionário Cartográfico**. 4ª ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A Geografia Agrária e as Transformações Territoriais Recentes no Campo Brasileiro. In. CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Novos Caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto, 2005.

OREA, Domingo Gómez. Planificacion Rural. Madrid: Editora Agrícola Española, 1992.

PAPANDUVA. Resultado da Leitura da Realidade Local do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Territorial de Papanduva. Prefeitura Municipal, 2006.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Dialética do Rural e do Urbano: Exemplos Brasileiros**. In: Blay, Eva Alterman. A Luta pelo Espaço. Petrópolis: Vozes, 1978.

RANGEL, I. Questão Agrária, industrialização e crise urbana no Brasil. In: SILVA, J. (ORG). **Questão Agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS. 2000.

ROSSINI, Rosa Ester. A produção do novo espaço rural: pressupostos gerais para a compreensão dos conflitos sociais no campo. In: SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia. (orgs.) **A Construção do Espaço**. São Paulo: Nobel. 1986.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento, includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTORO, Paula (Org.). PINHEIRO, Edie (Org.). **O planejamento do município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Polis, 2004. 64p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural". São Paulo, 15 de julho de 2003.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. SOUZA, Maria Adélia. SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SAQUET, Marcos Aurélio. Abordagens e concepções sobre o território. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SARACENO, Elena. **O conceito de ruralidade: problemas de definição em escala européia**. Programa de Seminários sobre Desenvolvimento nas Áreas Rurais. Roma, 1996. Tradução por Angela Kageyama, do Instituto de Economia da UNICAMP.

SEBEN, Cristhiane. A Dimensão do "rural": reflexão crítica sobre a delimitação administrativa ilustrada pela análise de quatro municípios catarinenses. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas). CETD/UFSC: Florianópolis, 2001.

SEIFFERT, Nelson Frederico. Uma Contribuição ao processo de otimização do uso dos recursos ambientais em microbacias hidrográficas. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Florianópolis: UFSC, 1996.

SERRA, Geraldo. **O Espaço Natural e a Forma**. São Paulo: Nobel. 1987.

SCHENINI, Pedro Carlos. NASCIMENTO, Daniel Trento do. CAMPOS, Edson Telê. **Planejamento, Gestão e Legislação Territorial Urbana: uma abordagem sustentável**. Florianópolis: FEPESE/Papa-Livro, 2006.

SCHNEIDER, Sergio. **Agricultura Familiar e Pluriatividade**. Tese (Doutorado em Sociologia). Porto Alegre: UFRGS, 1999.

SDT. **Portal da Secretaria de Desenvolvimento Territorial**, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Apresenta informações e serviços em geral. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sdt/> . Acesso em: 25 outubro 2007.

SIEBERT. Claudia Freitas. **Estruturação e desenvolvimento da rede urbana do Vale do Itajaí**. Blumenau: Ed. Furb, 1997. 118p.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, Iná Elias(org.). **Geografia, conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SOUZA, Antonio R. **Avaliação do processo de implantação do plano estratégico participativo do município de Doutor Pedrinho: um estudo de caso**. Dissertação (Mestrado em Administração) CPGA/UFSC, 1992.

VEIGA, José Eli da. **Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos**. In PIQUET, Rosélia. OLIVEIRA. Elzira de. **Economia e Território no Brasil Contemporâneo**. No prelo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Nascimento de outra Ruralidade**. Revista Estudos Avançados, São Paulo, n.17, p. 333-353, maio-agosto 2006.

\_\_\_\_\_. **A Relação Rural/Urbano no Desenvolvimento Regional**. Cadernos do CEAM, Brasília, Vol. 17, pp. 9-22, fev. 2005.

\_\_\_\_\_. **Nem tudo é urbano**. Ciência e Cultura, ano 56, n.2. São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Editores Associados. 2003.

\_\_\_\_\_. **A DIMENSÃO RURAL DO BRASIL**. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 22, Abril 2004.

WANDERLEY, Maria de N. Uma categoria rural esquecida: os desafios permanentes da sociologia rural brasileira. V Jornada de Ciências Sociais, Marília, SP. 1994.

\_\_\_\_\_. A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In CLACSO. 2000. Professora visitante na UFPE e pesquisadora CNPq.

WHITACKER, Arthur Magon. **Uma discussão sobre a morfologia urbana e a articulação de níveis diferentes de urbanização.** In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). Cidades Médias: Espaços em Transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

ZAHN, Carlos Eduardo. **O Processo de Urbanização: Características e Evolução.** In: BRUNA, Gilda Collet (org.). Questões de Organização do Espaço Regional. São Paulo: Nobel/EdiUSP. 1983.

# ANEXOS

## ***ANEXO 1 – Convite para o Lançamento do Plano Diretor.***

# **CIDADE EM DEBATE**

## ***Lançamento***

### **Plano Diretor Participativo do Desenvolvimento Territorial de Papanduva/SC**

Autoridades municipais, representantes de redes sociais, associação de moradores, entidades de classe, ONG's, entidades profissionais, sindicatos, instituições, igrejas, conselheiros, rede escolar, associações microrregionais, comitês e fóruns de desenvolvimento.

Todos estão convidados para participar do Lançamento do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Territorial de Papanduva/SC. Nesta primeira etapa, será realizado o levantamento da realidade local, onde a participação da comunidade é fundamental para garantirmos a construção da cidade que queremos.

Para oficializar o início desta nova etapa e apresentar a Equipe Técnica contamos com sua presença na Câmara de Vereadores, na data e horário marcado.

Data: 23 de março - Quinta-feira

Horário: 19h

Local: Plenário da Câmara de Vereadores de Papanduva

Realização:



Prefeitura de Papanduva



Instituto da Tecnologia de Gestão e Conhecimento



## **ANEXO 2 – Informativo do Plano Diretor.**



### **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO FÍSICO TERRITORIAL DE PAPANDUVA**

O Plano Diretor é um importante instrumento para o crescimento equilibrado de nossa cidade, considerando a qualidade de vida de nossos cidadãos, o respeito ao meio ambiente, o desenvolvimento econômico e a participação popular na decisão sobre nosso futuro. Já foram cumpridas algumas etapas como a preparação e sensibilização e a leitura da realidade local, que estaremos apresentando neste sábado no Congresso da Cidade. A partir da aprovação da “cidade que temos” e das diretrizes gerais para o plano diretor pelos delegados do congresso, estaremos entrando numa etapa decisiva, a de propostas para a cidade, onde sua participação é fundamental.

#### **LEITURA DA REALIDADE LOCAL**

A leitura da realidade local consiste na identificação e no entendimento da situação atual do Município de Papanduva - área urbana e rural - para a elaboração da proposta do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Territorial. Feitos a partir da visão comunitária, da população, e técnica, por meio de dados e informações qualitativas e quantitativas.

#### **PAPEL DOS DELEGADOS**

Os delegados têm um importante papel, são eles que irão decidir sobre os rumos do plano diretor e conseqüentemente da cidade. O Núcleo Gestor coordena todo o processo, mas os congressos são as instâncias máximas de decisão, é lá que todas as propostas e etapas são aprovadas e passam a valer oficialmente. No Congresso serão ainda eleitos os delegados para a Oficina de Propostas.

#### **DIMENSÕES**

As análises dos dados foram baseadas em seis dimensões de qualidade urbana e ambiental: respeito às características físico-naturais, preservação do patrimônio cultural, diversidade e concentração urbana, desenvolvimento econômico, acesso à cidade e gestão democrática. Sendo que no I Congresso, estes serão os grupos de trabalho de onde vão surgir as diretrizes gerais.

#### **O CONGRESSO**

Este primeiro congresso irá aprovar a Leitura da Realidade Local de Papanduva e propor, através dos 4 grupos de trabalho, as diretrizes gerais que deverão nortear as propostas a serem elaboradas na oficina de trabalho.

#### **PRÓXIMAS ETAPAS**

- 24 de junho, sábado: Oficina com os delegados eleitos no Congresso para definir as propostas para o Plano Diretor de Papanduva.
- julho: mês em que a equipe técnica estará definindo as propostas do plano diretor a partir das diretrizes do congresso e do resultado da oficina de propostas.
- setembro: realização do 2º Congresso da Cidade “Da cidade que queremos à que podemos ter”

**SUA PARTICIPAÇÃO É DECISIVA PARA UMA CIDADE CADA VEZ MELHOR!**

## ANEXO 3 – Informativo do Plano Diretor.

### Papanduva

#### Plano Diretor.

Participe deste processo,  
juntos podemos construir um  
Município melhor!

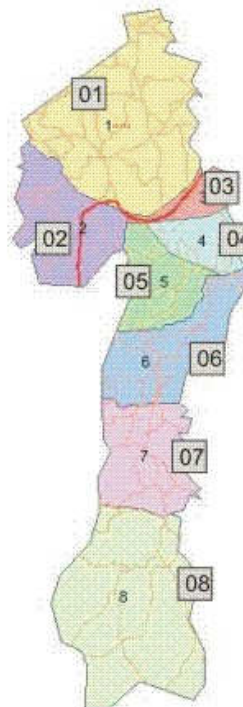
A Prefeitura de Papanduva, convida todos os seus cidadãos para participarem do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo do Município.

Neste momento, estamos iniciando a Leitura da Cidade, que tem como objetivo conhecer a realidade de cada região e da cidade como um todo, identificando sua história, prioridades, problemas e potencialidades.

Sua participação é fundamental, para que possamos resgatar nosso passado, conhecer nosso presente e pensar o futuro.



Como participar:



Data e Local das Reuniões:

REGIÃO	BAIRES/LOCALS BASES	LOCAL DAS REUNIÕES	DATA
3	Passo Feliz, Queimados, São Cristóvão.	Salão Comunitário de São Cristóvão	30/Março Quinta-feira
4	Centro, Bairro Hospital, Rondinha, Industrial, Santa Mônica, Lagoa Seca.	Salão Comunitário Santa Antônio	30/Março Quinta-feira
7	Coqueiro, Pratinha, Gramados, Pimtal, Lajeado dos Grein.	Salão Comunitário da Pratinha	31/Março Sexta-feira
8	Nova Cultura, São João do Mirador, Rio Bonito, Rio das Pedras, Rio Seco.	Salão Comunitário de Nova Cultura	31/Março Sexta-feira
5	Salto Itajai, São Tomaz.	Salão Comunitário de São Tomaz	06/Abril Quinta-feira
6	Iraceminha, Rodeiozinho, Rio do Engano, Guarani, Rio da Veada	Salão Comunitário de Rodeiozinho	06/Abril Quinta-feira
1	Arroio Fundo, Arroio Grande, Palmito, Campina Jungles, Rio da Ponte	Escola Palmito/Arroio Fundo	07/Abril Sexta-feira
2	Carijós, Floresta 1, Floresta 2.	Salão Comunitário Floresta II	07/Abril Sexta-feira

Horário das reuniões: 19 horas

## ***ANEXO 4 – Informativo do Plano Diretor.***

### **QUESTIONÁRIO 01 COLETIVO – LEITURA COMUNITÁRIA**

**PREENCHA AQUI A REGIÃO QUE VOCÊ PERTENCE:**

\_\_\_\_\_

**Nº. GRUPO:** \_\_\_\_\_

#### **Acesso à Infra-Estrutura e Equipamentos de Uso Coletivo**

**1) Existe água tratada na sua região? ( ) Sim ( ) Não**  
Como é a água tratada?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**2) Existem coleta e tratamento de esgoto na sua comunidade? ( ) Sim ( ) Não**  
Como é o esgoto?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**3) Existe coleta de lixo na sua comunidade? ( ) Sim ( ) Não**  
Como é a coleta de lixo?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**4) As estradas da região atendem as suas necessidades? ( ) Sim ( ) Não**  
Porque?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**5) Existe Transporte Coletivo (ônibus) na sua comunidade? ( ) Sim ( ) Não**  
Como é?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**6) O Sistema de Saúde da cidade atende as necessidades da sua comunidade?**  
( ) Sim ( ) Não Porque?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**7) A Escola da sua comunidade atende as suas necessidades?**  
( ) Sim ( ) Não Porque?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**8) Que equipamentos coletivos você acha que faltam na sua comunidade:**

( ) Posto Saúde	( ) Escola	( ) Posto Policial
( ) Biblioteca Pública	( ) Praça	( ) Centro Comunitário
( ) Creche	( ) Outros _____	

**9) Existem equipamentos de lazer na sua região? ( ) Sim ( ) Não**

Como é o lazer? \_\_\_\_\_

### Respeito às Características Naturais

(Água; Cobertura vegetal; Fauna; Riscos (enxurrada, enchente, escorregamentos)

10) Existe algum problema ambiental na sua região? ( ) Sim ( ) Não

Qual:

\_\_\_\_\_

### Preservação do Patrimônio Cultural

11) Existe alguma manifestação cultural na sua região que deva ser preservada? ( ) Sim ( ) Não

( ) danças. Quais? \_\_\_\_\_ ( ) prédios históricos. Quais? \_\_\_\_\_

( ) histórias. Quais? \_\_\_\_\_ ( ) datas comemorativas. Quais? \_\_\_\_\_

( ) tradições. Quais? \_\_\_\_\_ ( ) músicas. Quais? \_\_\_\_\_

### Desenvolvimento Econômico

12) Que atividades mais geram empregos ou renda na sua região?

\_\_\_\_\_

13) Levando em conta a realidade da sua comunidade, o que poderia ser feito para gerar emprego e renda?

\_\_\_\_\_

### Diversidade e Concentração Urbana

14) Como você acha que deve ser sua região (assinale apenas 1 opção):

( ) RESIDENCIAL ( ) INDUSTRIAL ( ) COMERCIAL ( ) RURAL

( ) MISTA (residencial+comercial) ( ) MISTA (residencial+ rural) ( ) MISTA (residencial+ industrial)

### Gestão Democrática

15) Como sua comunidade se organiza para resolver seus problemas?

\_\_\_\_\_

16) Escreva, em ordem de prioridade, os maiores problemas de sua comunidade:

1º \_\_\_\_\_ 2º \_\_\_\_\_ 3º \_\_\_\_\_

4º \_\_\_\_\_ 5º \_\_\_\_\_

17) Escreva, em ordem de prioridade, as melhores coisas da sua comunidade (potenciais):

1º \_\_\_\_\_ 2º \_\_\_\_\_ 3º \_\_\_\_\_

4º \_\_\_\_\_ 5º \_\_\_\_\_