

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO TECNOLÓGICO – CTC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO, HISTÓRIA E
ARQUITETURA DA CIDADE – PGAU-Cidade

**LEIS E PLANOS URBANOS NA PRODUÇÃO DA CIDADE:
O CASO DE CHAPECÓ, SC**

DANIELLA RECHE

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Inês Sugai

Florianópolis, SC

2008



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO TECNOLÓGICO – CTC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO, HISTÓRIA E
ARQUITETURA DA CIDADE – PEAU-Cidade
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: URBANISMO, CULTURA E HISTÓRIA DA CIDADE

**LEIS E PLANOS URBANOS NA PRODUÇÃO DA CIDADE:
O CASO DE CHAPECÓ, SC**

DANIELLA RECHE

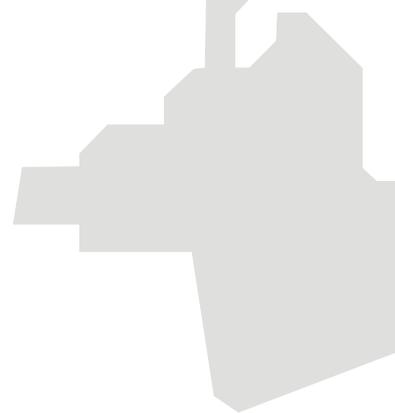
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Inês Sugai

Florianópolis, SC

2008



DANIELLA RECHE



**LEIS E PLANOS URBANOS NA PRODUÇÃO DA CIDADE:
O CASO DE CHAPECÓ, SC**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, PGAU-Cidade da UFSC, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Linha de Pesquisa em Urbanismo, Cultura e História da Cidade.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Inês Sugai

Florianópolis, SC

2008

FICHA CATALOGRÁFICA

R296l Reche, Daniella
 Leis e planos urbanos na produção da cidade: o caso de
 Chapecó, SC / Daniella Reche. – Florianópolis, 2008.

 154 f.
 Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura
 da Cidade) -- Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.
 Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Inês Sugai

 1. Planejamento urbano - Chapecó (SC). 2. Urbanização. I. Título.

CDD 711.4

Bibliotecária responsável: Yara Menegatti
CRB 14/488



FOLHA DE APROVAÇÃO

A dissertação, intitulada **Leis e Planos Urbanos na produção da cidade: o caso de Chapecó, SC**, de autoria de **Daniella Reche**, foi submetida a processo de avaliação conduzido pela Banca Examinadora instituída pela Portaria No. 021/PGAU-Cidade/08, para a obtenção do título de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, tendo sido aprovada sua versão final em 01 de setembro de 2008, em cumprimento às normas da Universidade Federal de Santa Catarina e Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, PGAU-Cidade.

Comissão examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Maria Inês Sugai
Presidente (Orientador) - PGAU-Cidade/UFSC

Prof. Dr. Nelson Popini Vaz
Membro – PGAU-Cidade/UFSC

Prof. Dr. Luiz de Pinedo Quinto Jr.
Membro Externo – IFET/ Mestrado em Meio Ambiente - Campos - RJ

Prof. Dr. Almir Francisco Reis
Coordenador do PGAU-Cidade/UFSC



À minha família...



AGRADECIMENTOS

À professora e orientadora Maria Inês Sugai, pelas orientações, discussões, que muito contribuíram nas reflexões, análises e resultados dessa pesquisa. E pela amizade, carinho e apoio sempre disponível, principalmente nas horas mais difíceis.

Ao professor Lino Fernando Bragança Peres pelo contínuo acompanhamento da minha formação acadêmica e pela participação indispensável na banca de qualificação e defesa.

Ao professor Nelson Popini Vaz pelas pertinentes sugestões nas bancas de qualificação e defesa.

Ao professor Luiz de Pinedo Quinto Jr., membro da banca de defesa, pelas importantes contribuições a essa pesquisa e incentivo para sua continuidade.

A professora Lisete Assen de Oliveira pelas sugestões na banca de qualificação e pelo generoso incentivo.

Aos colegas e Professores do PGAU-Cidade.

Ao ex-Prefeito Altair Wagner pelos preciosos documentos e informações sobre Chapecó na década de 70, incluindo a minuta original do Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974.

Às Funcionárias da Biblioteca do IBGE de Florianópolis que, pacientemente, ajudaram a encontrar os dados e os mapas “raros” do Censo Demográfico de 1980 de Chapecó.

Ao CEOM – Centro de Memória do Oeste de Santa Catarina, pela disponibilização do seu arquivo histórico.

Ao arquiteto Flávio Gusatti (*in memoriam*) da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Pesquisa de Chapecó, que auxiliou na difícil localização de documentos e leis de Chapecó, essenciais para a realização da pesquisa.

À professora Juçara Nair Wolff pela disponibilização de documentos históricos sobre Chapecó.

À Yara Menegatti pela ajuda no acesso à bibliografia relacionada à Chapecó.

Ao Vinícius pela compreensão, apoio e preocupação. E pela colaboração na elaboração dos mapas.

Aos meus pais, Carlos e Idelita, pela confiança, carinho e incentivo permanente. E pela ajuda constante na difícil batalha de levantamento de dados. A eles, todo meu reconhecimento, meu amor e carinho.

Aos meus irmãos Juliana e Rodrigo pelo apoio, preocupação e carinho. Ao Edeson pelas palavras de incentivo. E à Júlia pelo carinho e compreensão.

Enfim, a todos que, de alguma forma contribuíram para a elaboração dessa pesquisa, seja do ponto de vista do conteúdo e análises, seja do ponto de vista emocional, os meus sinceros agradecimentos.



RESUMO

O presente trabalho discute a relação entre as Leis e Planos Urbanos e a organização espacial das cidades. Para isso, desenvolve a análise do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó, no Oeste de Santa Catarina, da metade da década de 70 e da Lei de Zoneamento aprovada no início da década de 80. O estudo objetiva compreender, à luz das condições sociais, políticas, econômicas de cada período, que tipo de repercussões espaciais essas Leis e Planos provocaram no espaço urbano de Chapecó, identificando seu papel como indutor de transformações urbanas no município, aliados aos interesses dos demais agentes urbanos, principalmente do capital agroindustrial. Sendo assim, a partir do estudo de um caso concreto relacionando os Planos e Leis Urbanas e sua proposta de intervenção em uma realidade urbana determinada, o trabalho contribui para a discussão dos alcances, dos limites, das potencialidades e, principalmente, das repercussões espaciais atribuídas aos Planos e Leis Urbanas, dando maior ênfase aos aspectos da segregação sócio-espacial da população.

Palavras-chave: Lei e Planos Urbanos, capital agroindustrial, segregação sócio-espacial.

ABSTRACT

The present work discusses the relationship between the Urban Laws and Plans and the spatial organization of the cities. For this, it develops the analysis of the Urban Development Planning of Chapecó, in the West of Santa Catarina, from the half of the 70's and the approved Zoning Law at the beginning of the 80's. The study aims to understand what kind of spatial consequences these Laws and Plans had provoked in the urban space of Chapecó, considering the social conditions, politics and economy of each period, identifying its roll as an inductive agent of urban transformations in the city, along with the interests of others urban agents, mainly the agroindustrial capital one. This way, from the study of a concrete case relating the Plans and Urban Laws and its proposal of intervention in a determined urban reality, the work contribute for the discussion of the reach, limits, potentialities and, mainly, the spatial consequences attributed to the Plans and Urban Laws, putting more emphasis on the aspects of the partner-spatial segregation of the population.

Key-words: Urban Laws And Plans, agroindustrial capital, partner-spatial segregation.



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização de Chapecó no Estado de Santa Catarina.....	4
Figura 2 – Distribuição da população por extremos de renda em 2000 e Localização agroindustrial.	6
Figura 3 – Gráfico de Evolução Populacional dos Municípios da Microrregião de Chapecó – AMOSC.	42
Figura 4 – Mapa do Sistema Viário principal de Santa Catarina em 1972.....	52
Figura 5 – Ampliação do perímetro urbano da metade da década de 70 para o final da mesma década e Localização agroindustrial em 1980.....	56
Figura 6 – Áreas urbanizadas antes e depois das instalações das agroindústrias.	56
Figura 7 - Distribuição da população por extremos de renda em 1972.	57
Figura 8 - Distribuição da população por extremos de renda em 1980.	57
Figura 9 – Distribuição da população por extremos de renda em 2000.....	57
Figura 10 – Imagem de satélite da área Chapecó de 2006.....	61
Figura 11 – Mapa de distribuição da População segundo a Renda – 2000.....	62
Figura 12 – Mapa de Densidade Populacional absoluta – 2000.....	62
Figura 13 – Fotografias aéreas da Malha Urbana de Chapecó.	64
Figura 14 – Localização dos Grandes e Médios Vazios Urbanos na malha urbana de Chapecó.	64
Figura 15 – Distribuição da população urbana em 1974, segundo a renda média.	71
Figura 16 – Densidade Populacional da área urbana de Chapecó em 1974.....	73
Figura 17 – Áreas urbanas ocupadas em 1974.....	73
Figura 18 – Uso e intensidade de ocupação do solo urbano.....	73
Figura 19 – Fotografia aérea da Área urbana de Chapecó de 1972.....	73
Figura 20 – Tendência para o uso do solo e Localização industrial em 1972.....	75
Figura 21 – A cidade de Chapecó antes do Plano de 1974.....	77
Figura 22 – Tendência de crescimento em 1972.	81
Figura 23 – Proposta de Zoneamento do Plano Diretor de 1974	84
Figura 24 - Localização das áreas verdes e equipamentos urbanos propostos pelo Plano de 1974.	84
Figura 25 – Organização do sistema viário urbano proposta pelo Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974.	86
Figura 26 – A organização da cidade proposta pelo Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974.	93
Figura 27 – Investimentos públicos propostos pela Administração de 1975 a 1977 (mandato em que foi realizado o Plano).	99



Figura 28 – Investimentos realmente implementados pela Administração de 1975 a 1977..	99
Figura 29 – Fotos da área central de Chapecó em 1974 e 1977.....	100
Figura 30 – Investimentos públicos propostos pela Administração 1977 – 1980.....	101
Figura 31 – Investimentos públicos realmente implementados pela Administração 1977 – 1980.	101
Figura 32 – Alterações do Perímetro Urbano – 1974, 1977, 1980 – e Localização Industrial em 1977.....	104
Figura 33 – Áreas urbanas ocupadas em 1977 e 1980 (depois de alterado o perímetro urbano).	104
Figura 34 – Evolução da malha urbana de 1974 a 1980.	111
Figura 35 – Distribuição da população segundo a renda em 1974, 1980 e Localização dos investimentos do CURA entre 1977 e 1980.	113
Figura 36 – Distribuição da população por renda em 1974 e 1980.	115
Figura 37 – Densidade populacional em 1974 e 1980.	115
Figura 38 – Densidade Populacional de 1974, 1980 e Áreas ocupadas em 1974 e 1980..	116
Figura 39 – Foto aérea de Chapecó de 1979.....	117
Figura 40 – Áreas ocupadas em 1980.	118
Figura 41 – Distribuição da população por densidade em 1980.....	118
Figura 42 – Localização industrial em 1980.	118
Figura 43 – A cidade de Chapecó em 1980, antes da aprovação da alteração da Lei de Zoneamento do Plano de 1974.....	120
Figura 44 – Lei de Zoneamento de 1980.	122
Figura 45 – A cidade proposta pela Lei de Zoneamento de 1980.	123
Figura 46 – Áreas ocupadas em 1980 e 1983.....	124
Figura 47 – Alteração da lei de zoneamento em 1983 (Lei nº 171/83).	125
Figura 48 – Distribuição da população segundo a renda em 1980.....	125
Figura 49 – Distribuição da população segundo a renda em 1991.....	125
Figura 50 – A cidade de Chapecó na metade da década de 80, período posterior à aprovação da Lei de Zoneamento de 1980.....	128
Figura 51 - Seqüência de esquemas gráficos que relacionam as diferenças entre o que o Plano de 1974 propunha e as repercussões físicas das suas proposições sobre a cidade, e o mesmo em relação a Lei de Zoneamento de 1980.	135



LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação das maiores agroindústrias de Santa Catarina na produção e exportação de carne de frango do Brasil e Posição das empresas no ranking nacional.	46
Tabela 2 – Taxa de Crescimento da População total dos Municípios da AMOSC.....	54
Tabela 3 – Participação de migrantes na população total de Chapecó, por Estado de origem.	54
Tabela 4 – Dados Industriais de Chapecó de 1970, 1975, 1980 e 1985 (em mil cruzeiros).	54
Tabela 5 – Loteamentos aprovados entre 1970 e 1990.	110
Tabela 6 – Participação das maiores empresas agroindustriais na economia de Chapecó no final da década de 70, em relação ao valor adicionado total produzido no município e no setor industrial e comercial.	119



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1:	
O ESTADO E AS LEIS E PLANOS URBANOS NO BRASIL	12
1.1. O Estado e o Espaço urbano	13
1.1.1. O Estado e o capital industrial nas cidades brasileiras na década de 70.....	15
1.2. As Leis e Planos urbanos no Brasil.....	21
1.2.2. Os Planos e leis urbanas da década de 70 – Limites e críticas	27
1.2.3. O papel dos Planos Diretores e leis urbanas na década de 70	34
1.2.3. Planos Diretores e Ideologia	36
CAPÍTULO 2:	
AS AGROINDÚSTRIAS E O ESPAÇO URBANO DE CHAPECÓ	41
2.1. Caracterização de Chapecó e suas leis urbanas	41
2.2. As Agroindústrias no oeste de Santa Catarina e a sua relevância nacional	45
2.3. A implantação das agroindústrias na região oeste e a sua relação com o Estado	47
2.4. As agroindústrias e o processo histórico de urbanização de Chapecó.....	51
CAPÍTULO 3:	
O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE CHAPECÓ DE 1974	66
3.1. Contexto local do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974 – Industrialização e urbanização.....	70
3.2. Descrição do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974.....	79



3.2.1. As etapas do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó segundo os prazos de implementação propostos no documento.....	81
a) Planejamento a longo prazo – Plano Diretor.....	81
b) Planejamento a médio prazo	89
c) Diretrizes relativas à administração municipal – Planejamento a curto prazo.....	91
d) Diretrizes relativas ao desenvolvimento econômico.....	91
3.3. Análises do Plano Diretor de 1974 à luz das condições históricas	92
3.4. As alterações das leis do Plano de 1974 (período de 1974 a 1980) – críticas.....	97
3.5. Os investimentos estatais no espaço urbano de Chapecó após a aprovação do Plano Diretor de 1974.....	105
 CAPÍTULO 4:	
 A LEI DE ZONEAMENTO DE CHAPECÓ APROVADA EM 1980.....	109
4.1. Contexto local da Lei de Zoneamento de 1980 - Chapecó no final da década de 70 ..	111
4.2. As propostas da Lei de Zoneamento de 1980.....	121
4.3. Análises e críticas da Lei de Zoneamento de 1980 à luz das condições históricas	124
 CAPÍTULO 5:	
 A CONTRIBUIÇÃO E O PAPEL DO PLANO DE 1974 E DA LEI DE ZONEAMENTO DE 1980 NA PRODUÇÃO DA CIDADE E NA ORGANIZAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL URBANA DE CHAPECÓ.....	130
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	146
 ANEXOS	153



INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras vivem o momento atual da política urbana de obrigatoriedade de revisão de seus Planos Diretores, norma exigida pelo Estatuto da Cidade regulamentado em 2001⁽¹⁾. A exemplo de outros períodos no Brasil (década de 70 e Constituição de 1988), é atribuído aos Planos Diretores toda a confiança para a amenização dos graves problemas urbanos brasileiros, historicamente consolidados.

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

Art. 40. *O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...]*

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos. (Estatuto da Cidade, 2001, grifos nossos).

Mas, em contraposição a essa confiança aos Planos Diretores constituída pelo Estatuto da Cidade, os estudos mostram, através da crítica ao planejamento urbano brasileiro ⁽²⁾, que esses momentos de obrigatoriedade por parte da União ⁽³⁾, apesar de conjunturalmente se tratarem de períodos diferentes, não se reverteram em Planos Diretores capazes de intervir na lógica desigual que estruturam as cidades brasileiras, mas, pelo contrário, na maior parte dos casos, contribuíram para essa situação.

Há, então, uma necessidade de reflexão sobre o papel e do significado do uso dessa ferramenta no Brasil para a organização das nossas cidades, assim como os mecanismos contidos neles que possibilitem o desenvolvimento urbano. É necessária uma análise histórica do processo de uso dos Planos Diretores como ferramenta eficaz de intervenção e regulamentação do Estado no espaço urbano para a amenização dos diversos conflitos urbanos.

¹ Estatuto da Cidade é o nome da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que exigia que os Planos Diretores de cidades com mais de 20.000 habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas fossem revisados após 5 anos da data em que a Lei entrou em vigor (10/10/2001), ou seja, em 10 de outubro de 2006. Em maio de 2008, através da Lei 11.673, esse prazo foi prorrogado para 30 de junho de 2008. A prorrogação deveu-se à dificuldade dos municípios (principalmente os menores) com a montagem de equipe técnica, confecção e atualização de base de dados, mobilização da comunidade, e mesmo falta de recursos para a elaboração dos Planos. A aprovação do Estatuto da cidade faz parte da luta do Movimento pela Reforma Urbana que, desde a década de 60, luta por um planejamento urbano baseado nos ideais progressista. Depois de paralisado durante a Ditadura Militar, esse movimento retoma seus ideais na década de 80, incluindo na Constituição de 1988, dois artigos sobre a política Urbana (artigos 182 e 183). Os instrumentos destes artigos só seriam regulamentados em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade.

² Essa questão será melhor desenvolvida no capítulo 1 desta dissertação onde serão explanados os pressupostos teóricos de onde parte essa pesquisa.

³ Referência da obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores no Governo Militar (BLAY, 1978, p.178), no final da década de 80 com a Constituição Federal de 1988 e no início dos anos 2000 com Estatuto da Cidade de 2001.



Nesse sentido, pretende-se, a partir do estudo de um caso concreto, relacionando os Planos e Leis urbanas e suas propostas de intervenção em uma realidade urbana determinada, contribuir para a discussão dos alcances, limites, potencialidades e, principalmente, as repercussões espaciais atribuídas aos Planos Diretores e leis urbanas no espaço urbano, dando maior ênfase aos aspectos físico-territoriais e da distribuição sócio-espacial da população. Ou seja, pretende-se analisar a influência das Leis e Planos Urbanos na produção das cidades brasileiras.

Os Planos Diretores, assim como as Leis urbanas, são prerrogativas do Estado e este, segundo Correa (1989), é um agente social que age sobre a cidade, produzindo e consumindo o espaço urbano, assim como os proprietários dos meios de produção, sobretudo grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; e os grupos sociais excluídos. Sendo assim, o Estado é capaz de determinar, através de suas ações, a organização espacial da cidade. O Estado que, teoricamente, seria um representante neutro da sociedade, governando para todos, segundo as evidências e estudos no Brasil, acaba por se mostrar defensor ou representante de interesses particulares de acordo com a sua “classe” e período histórico (Lojkin, 1981; Maricato, 1995; Santos, 1994). E, sendo o Plano Diretor e as leis urbanas as principais ferramentas de intervenção estatal no espaço urbano, juntamente com os investimentos ⁽⁴⁾, este também, historicamente no Brasil, não se faz imparcial ajudando a reproduzir espaços de pobreza, conflitos de usos do solo, desigualdades, mas com um discurso legitimizador ideológico de que suas ações são para a coletividade e servem para o “progresso” da cidade ⁽⁵⁾.

A definição de Plano Diretor sempre foi muito polêmica no Brasil ⁽⁶⁾. Segundo Villaça (1999), Maricato (1995 e 2001), Rezende (1982), os Planos diretores, normalmente sinônimos de

⁴ Nesse caso, se entende como ações do Estado a elaboração de leis e normas que promovam o futuro desenvolvimento sócio-espacial do município através da definição dos usos do solo, expansão urbana; além da implantação de infra-estrutura, serviços públicos e elementos fundamentais da estrutura urbana, interessantes tanto ao setor privado como à população em geral. Sobre a influência dos investimentos estatais na estruturação do espaço urbano, principalmente em favor da classe dominante, ver Sugai (1994 e 2002) para o caso de Florianópolis e Villaça (2001) para o caso das metrópoles brasileiras.

⁵ Entende-se como ideologia o conjunto de idéias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a (Chauí, 1986); O uso do termo discurso se dá segundo a visão de Foucault (2004), que apresenta o discurso como um mecanismo de poder, ou seja, o direito ao discurso só é atribuído a apenas quem tem poder, e, com isso, determina a “vontade de verdade”, ou a verdade dita como consenso, mas a partir do discurso de quem tem o poder, ou seja, a classe dominante.

⁶ De acordo com Villaça (1999, p.238), “uma tentativa de definição de plano procurando reunir suas características mais tradicionais, e que talvez predominem em seu conceito [...] seria um plano que a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento sócio-econômico e futura organização espacial dos usos do solo urbanos, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. Essa seria uma definição que acreditamos ser a mais consensual.” Os Planos da década de 60 e 70 são emblemáticos desse conceito, enquanto que os posteriores, principalmente da década de 90, já tendem para a simplificação de abranger apenas aspectos físico-territoriais.



grandes documentos repletos de diretrizes e intenções, quase nunca tiveram o anseio de definir ações legais auto-aplicáveis, o que fez com que, com o tempo, perdessem seu crédito na capacidade de planejamento das cidades. Diante do quadro urbano brasileiro atual, Villaça (1999) defende que os Planos Diretores eficazes são os Planos que se limitam aos aspectos físico-territoriais (uso e ocupação do solo), únicos de alçada do governo municipal a quem é competência (7). Estes planos sim, dependendo de como são utilizados, podem interferir na esfera da produção imobiliária, e até mesmo nas questões de desenvolvimento econômico, quando usa de instrumentos para captar a valorização imobiliária da qual a sociedade e o poder público são os principais criadores (Villaça, 1999, p.245). É nesta direção que se dão os instrumentos atuais da política urbana aprovados pelo Estatuto da Cidade.

De acordo com o autor, a falta de alcance dos Planos Diretores é característica do Brasil, mas não como uma “deficiência casual”, mas como uma característica consciente devido à pressão da classe dominante para que os Planos não remetam a ações incisivas capazes de comprometer seus interesses no espaço urbano (8). O Plano torna-se, então, uma ferramenta ideológica que acaba “acobertando” os reais interesses da classe dominante, já que estes, se fossem realmente declarados nos Planos Diretores, não seriam aceitos, pois exclui grande parte da sociedade. Nesse sentido, a causa do descrédito dos Planos Diretores no Brasil e o seu conseqüente “engavetamento”, não está, então, na ferramenta em si, mas na forma como esta é elaborada e utilizada, sob a pressão da classe dominante. Ou seja, os Planos Urbanos, no Brasil, normalmente, são feitos propositalmente para não acontecerem. “[...] a ineficiência das normas urbanas em regular a produção da cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural [...]” (Rolnik, 1997, p.14).

Nesse sentido, há uma grande diferença entre a aprovação de Plano Diretor (no seu sentido mais comum) e aprovação de, por exemplo, lei de zoneamento no Brasil (ainda que essa seja indispensável para execução dos Planos). O primeiro, munido, normalmente, de discursos intencionais, se constitui, segundo Villaça (1999), Feldman (2005), Rolnick (1997), Rezende (1982), Maricato (2005), em uma ferramenta ideológica abrangente não auto-aplicável, diferentemente do zoneamento que, por sua definição, é determinado por leis

⁷ “Nesse conceito, o diagnóstico abarcaria [...] os aspectos da realidade urbana, municipal e mesmo regional, mas as propostas referir-se-iam apenas aos aspectos físico-territoriais, já que estes se caracterizam pelo fato de ser predominantemente da competência do governo municipal.” (Villaça, 1999, p.238). O autor esclarece que essa posição nada tem a ver com determinismo físico. “Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do Poder municipal e não tratá-lo como competência de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social e econômico regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano.” (Villaça, 1999, p.245).

⁸ “A elite econômica brasileira – no caso representada pelos interesses imobiliários – não quer saber de plano diretor, pois ele representa uma oportunidade de debate para os ditos “problemas urbanos” que ela prefere ignorar. [...] Nesse sentido, essas forças e interesses vêem propugnando por um plano apenas de princípios gerais. Com isso, conseguem um plano diretor inócuo.” (Villaça, 1999, p.240).



restritivas ou inclusivas práticas sobre um espaço claramente definido, atuando definitivamente na organização do território ⁽⁹⁾. Ou seja, a aprovação do Plano Diretor, ou do seu discurso, não se torna garantia de implementação, pois, normalmente, por pressão da classe dominante, são elaborados para não remeter a ações incisivas na organização do espaço urbano ⁽¹⁰⁾.

Para a reflexão proposta nessa dissertação, será realizado o estudo do caso do município de Chapecó, de médio porte, localizado no Oeste de Santa Catarina, e de suas leis e Planos urbanos do final da década de 70. Chapecó, com características de pólo regional desde sua colonização na década de 30 (Peluso, 1991), desenvolveu-se rapidamente, principalmente a partir da década de 70, devido a grandes investimentos estatais na região ⁽¹¹⁾ e à instalação de grandes complexos agroindustriais, frutos da acumulação do capital proveniente da produção agrária.



Figura 1 – Localização de Chapecó no Estado de Santa Catarina.

Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó. Elaboração: Reche, D.

Em termos de legislação urbana, durante a sua história, Chapecó teve três Planos Diretores – Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974, Plano Diretor Físico-Territorial de 1990 e Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de 2004 –, entremeados por alterações significativas em suas proposições, destacando a alteração de lei de 1980, que revoga integralmente o Plano instituído em 1974, definindo nova Lei de Zoneamento, Loteamento, Código de Obras e de Posturas. Esses períodos são bastante significativos, pois marcam

⁹ Ainda que se saiba que o zoneamento não atua sobre todo o território devido a parâmetros urbanísticos incoerentes com a realidade das cidades brasileiras: repleta de áreas irregulares abrigando a enorme parcela da população de baixa renda (Maricato, 1995 e 2000).

¹⁰ Não que as leis de zoneamento sejam sempre implementadas, mas, segundo Villaça (1999, p.238), comparando-as aos Planos Diretores, “ao longo das décadas e em várias cidades, há um certo empenho em aplicá-las [as leis de loteamento] – dentro dos óbvios limites daquilo que, no Brasil, pode ser chamado de *empenho em aplicar a lei*.” (grifos do autor).

¹¹ Era a época do Milagre Econômico da ditadura militar, quando “a economia voava mais alto do que nunca [...]”. (Andrade, 1982, p.141).



momentos do planejamento urbano brasileiro que tiveram seu ápice nos Planos Diretores para resolver os problemas urbanos ⁽¹²⁾, além de, localmente, principalmente no primeiro Plano Urbano de Chapecó de 1974 e na sua alteração em 1980, corresponderem a momentos de grandes transformações urbanas, graças ao acelerado crescimento populacional devido à atratividade das agroindústrias sobre os trabalhadores migrantes do campo e das cidades vizinhas e de um grande crescimento econômico. De 1970 a 1980, segundo o IBGE, a população urbana do município cresceu a uma taxa de 11% ao ano, sendo que de 1974 a 1980, período de vigência do primeiro Plano Diretor, essa taxa era de aproximadamente 16% ao ano, passando a cidade de uma população de 23.000 habitantes para 53.181 habitantes, ou seja, mais que duplicando a sua população em seis anos, o que resultou em grandes transformações do espaço urbano. A década de 70 e as intensas modificações do período foram, então, definitivas para a estruturação espacial do município, cujos Planos e Leis urbanas, como veremos, tiveram papel importante.

Chapecó, atualmente, possui 164.992 habitantes (IBGE, 2007), e destaca-se economicamente pela produção de carne suína e de frango, sendo um dos maiores produtores e exportadores do país. As grandes agroindústrias começaram a instalar-se no município a partir da década de 50, com a Chapecó Alimentos. Mas foi a partir do final da década de 60 e década de 70 que o setor se consolidou no município principalmente com a instalação da Cooperalfa em 1969, Aurora em 1973, Ceval (antiga Extrafino) em 1971 e Sadia em 1973, e devido aos grandes investimentos estatais, principalmente na rede de estradas para escoamento dos produtos.

As agroindústrias, juntamente com o Estado, tiveram, então, papel importante no desenvolvimento do município, devido a sua grandiosidade econômica e poder de influência sobre a organização da cidade. Já no começo das suas atividades industriais em 1973, por exemplo, a empresa Sadia empregava 300 funcionários, com o abate de 550.000 perus/ano. Em 1979, a empresa já era responsável por 17% do valor adicionado ⁽¹³⁾ total do município, chegando a 29% em 1990, e mais recentemente (2004) a 11%, empregando quase 6.000 trabalhadores (60% do total do setor de transformação município de 2005). A Sadia, assim como as demais indústrias que se instalaram no município através de grandes incentivos estatais, tornava-se atrativo para a mão-de-obra migrante que se dirigia para a cidade nas décadas de 70 e 80 em busca de trabalho. Esse processo determinou um acelerado crescimento populacional que não foi todo absorvido pela oferta de emprego nas indústrias,

¹² Como dito anteriormente, através da Lei nº 4.320/1964, LC nº 3/1967 e AC nº43/1969 durante o Governo Militar (apud BLAY, p.178), da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001.

¹³ Valor adicionado é o valor que se adiciona a cada etapa do processo produtivo, ou seja, é riqueza gerada pela empresa através de seu processo de produção ou serviços (www.mct.gov.br).



dando origem aos problemas sociais que assolam o município até hoje, principalmente relacionados à habitação e a ocupação das periferias da cidade (descoladas da malha urbana) em áreas ao redor das agroindústrias (a oeste da cidade), por trabalhadores com baixa renda (ver Figura 2 a seguir). Estas ocupações periféricas, legitimadas por alterações de lei no final da década de 70, como veremos, ainda são responsáveis por problemas urbanos atuais, como por exemplo, os conflitos relacionados à acessibilidade no município. A área oeste da cidade, caracterizada por abranger uma população de baixa renda, é interligadas às áreas centrais por uma única via, devido a limitações ambientais e a presença de grandes vazios urbanos, que precisa comportar o tráfego pesado das indústrias, o tráfego leve da população residente nessa área, além do deslocamento diário intenso de estudantes da Universidade que, no final da década de 70 é implantada nessa região, gerando diversos conflitos, inclusive ambientais.

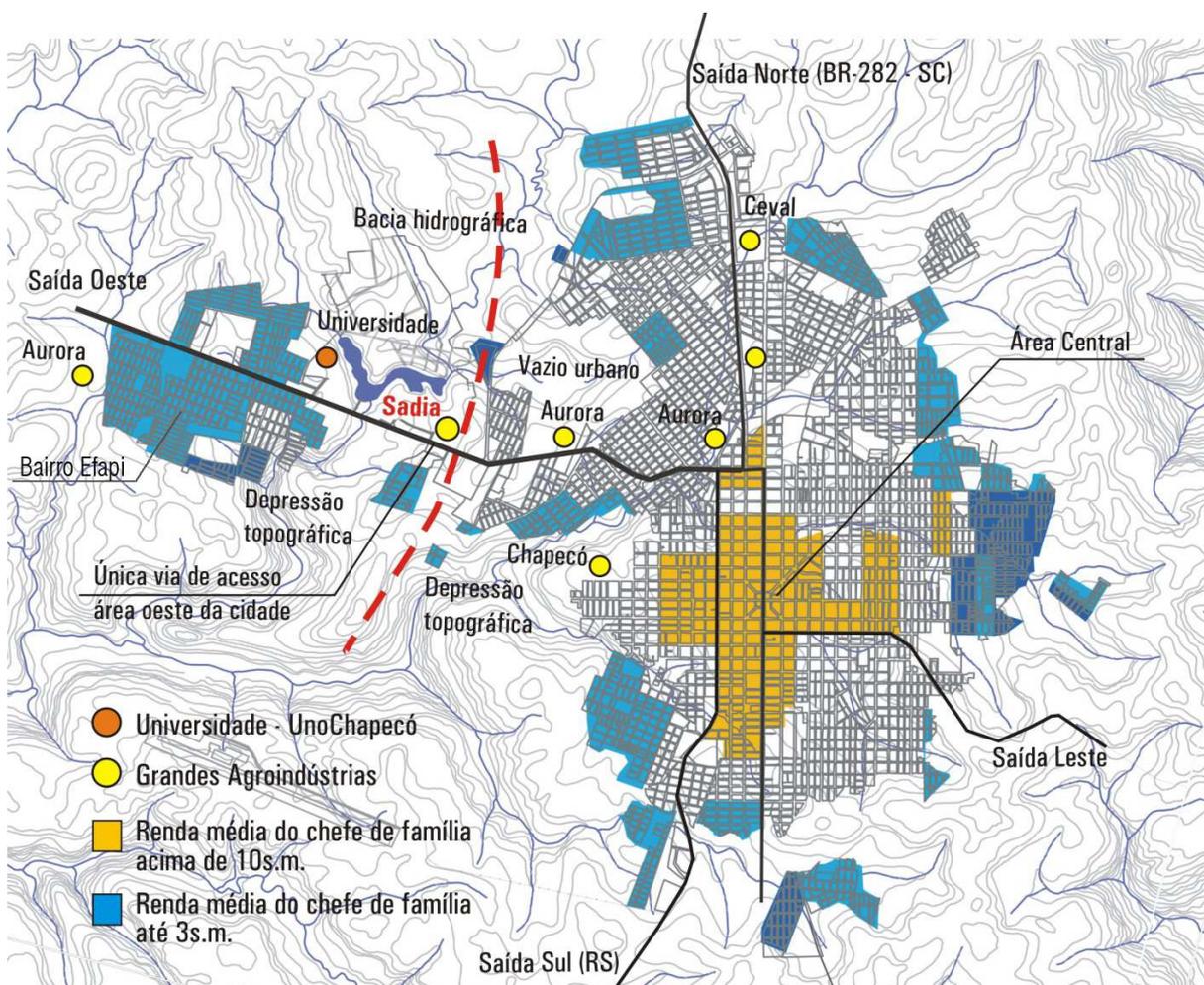


Figura 2 – Distribuição da população por extremos de renda em 2000 e Localização agroindustrial.

A maior parte da população de mais baixa renda da cidade localiza-se no Bairro Efapi, a oeste do município, que surgiu com a instalação da Sadia na década de 70, abrigando os trabalhadores desta. Essa área é descontínua à malha urbana da cidade, separada por grandes vazios urbanos, por um grande acidente topográfico ao sul e pela Bacia Hidrográfica que abastece a cidade ao norte. Essa descontinuidade e o deficiente sistema de acessibilidade, além da extrema pobreza, fazem dessa região uma das mais problemáticas do município.

Fonte: IBGE, 2000. Elaboração: Reche, D.



O sucesso agroindustrial e o desenvolvido do município na década de 70 estão intimamente relacionados à política desenvolvimentista do governo militar (o chamado Milagre Econômico), onde grandes investimentos, a título de endividamento externo, são direcionados às cidades do interior do país com o objetivo de desconcentrar o desenvolvimento, os investimentos e a disponibilidade de empregos e, assim, “consolidar [...] uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva” (II PND, 1974, p.16). Eram as cidades médias pólo de desenvolvimento que promoveriam a redução das disparidades regionais graças a grandes investimentos públicos em infra-estrutura, através de uma “política setorial de investimento no meio urbano e uma política fiscal e financeira do setor público” (Souza, 2004, p.121). Estas seriam as estruturas da rede urbana, tendo nas agroindústrias, principalmente, a base do desenvolvimento (Souza, 2004, p.137).

O planejamento urbano, assim como os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), dentro dessa política, teria papel importante, pois, diante do “crescimento urbano desmesurado [...] carecia de um controle e [...] o sistema de planejamento poderia exercer o papel regulador.” (Souza, 2004, p.120). Aos Planos Diretores, que não se constituíam só em planos espaciais, mas em uma síntese que reunia em um único documento os “elementos econômicos e sociais, a organização do espaço, os investimentos coletivos públicos e privados, o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas.” (Franciscone e Souza, 1974, p.7 apud Souza, 2004, p.120), - por isso chamados Integrados -; cabia determinar os setores prioritários de investimentos, garantindo que as verbas federais fossem aplicados de acordo com os interesses do país.

Começam, então, a serem elaborados Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado em todo o país, sob a orientação do governo federal, através do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que concentrava todos os recursos e decisões e repassava o trabalho de elaboração dos Planos a empresas privadas de todo o país, mas que deveriam seguir as orientações, metas e metodologia definidas pelo SERFHAU (através dos Termos de Referência elaborados por este).

E é nesse contexto político-econômico que se dá o primeiro Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó aprovado em 1974, cujo objetivo, segundo o Termo de Referência de 1972, era consolidar Chapecó como pólo regional, principalmente através de grandes investimentos para a atração e implantação de um setor agroindustrial forte. Como um típico Plano Integrado da época, abrangia propostas nos setores sociais, espaciais, administrativos e econômicos (Ribeiro, 1992 in Licht e Cafruni, 2005).



O estudo proposto nessa dissertação se concentra principalmente nesse período, através da análise do Plano Urbano de 1974, e no período posterior imediato (Lei de zoneamento de 1980). Esses dois momentos, apesar de relativamente próximos, diferem dentro da política urbana, passando, então, de um momento de centralização e intervenção forte do poder federal na organização das cidades, de acordo com seus objetivos modernizadores (urbanização e industrialização) através dos Planos Urbanos, para um momento de declínio desse Estado centralizador e da predominância de intervenções setoriais imediatas diante das necessidades, interesses e problemas urbanos decorrentes do processo de urbanização acelerado (Blay, 1978).

São as grandes alterações que acontecem sobre o espaço urbano no final da década de 70, seja no contexto nacional (modernização, industrialização), seja localmente no espaço urbano de Chapecó, que apresentava um rápido crescimento populacional e econômico devido à consolidação do setor agroindustrial no município, é que justificam a adoção desse período específico para estudo. É o momento onde os conflitos e os interesses sobre o espaço urbano da cidade, principalmente do capital industrial em detrimento dos interesses sociais da enorme população de baixa renda que estava se instalando no município, ficam mais claros, refletindo nas leis e nos Planos urbanos da época que, a princípio, vinham para intervir nesse contexto de alterações profundas. Como veremos, essas legislações serão importantes para definir a lógica de estruturação urbana do município em favor do capital, contribuindo com várias das problemáticas ainda presentes na cidade. Portanto, assim como acontecia nas maiores cidades brasileiras na década de 70, em Chapecó, uma cidade pequena na época, mas que já apresentava uma tendência industrial, a disputa de interesses sobre as ações do Estado, nesse caso, através das leis e Planos Urbanos, é clara em favor da reprodução do capital em detrimento das demandas sociais.

Dentro desse contexto, a pesquisa procura, a partir do desenvolvimento capitalista local expresso, principalmente, através do desenvolvimento agroindustrial e do processo de urbanização acelerado, entender como a cidade se estruturou espacialmente, dividindo socialmente o espaço urbano. Pretende mostrar espacialmente as relações e disputas de interesses pela ocupação do solo urbano, principalmente tratando-se das Leis e Planos urbanos e de sua relação com a lógica da distribuição sócio-espacial do município.

Busca-se, então, compreender qual a relação entre os interesses do capital, do Estado e a divisão social do espaço no processo de planejamento de Chapecó através das análises do Plano de Desenvolvimento Urbano do município de 1974 e da Lei de Zoneamento de 1980,



identificando as repercussões destes na organização espacial da cidade e seu papel como indutor de transformações urbanas na cidade.

Para isso, dar-se-á maior ênfase nas análises aos aspectos dos Planos que se referem ao uso e ocupação do solo urbano (lei de zoneamento, loteamento, uso do solo, perímetro urbano), possibilitando, com maior clareza, perceber como essas leis repercutiram na distribuição espacial do município (repercussões físico-territoriais).

Organizou-se o texto desta dissertação em cinco capítulos, sendo o primeiro de contextualização da discussão proposta dentro do quadro reflexivo teórico recente sobre o Estado, as Leis e Planos Urbanos no Brasil, principalmente na década de 70. Nele são discutidos o contexto histórico em que se deram as Leis estudadas e as bases em que se apóiam a pesquisa. Como veremos nesse capítulo, existe certo consenso entre os teóricos⁽¹⁴⁾ que tratam do planejamento urbano brasileiro da década de 70 principalmente a partir de estudos dos casos das maiores cidades brasileiras, de que os Planos Diretores da época não se mostravam comprometidos com a realidade dos municípios, resultando em propostas pouco incisivas no espaço urbano, o que resultou na falência desses Planos. No caso de Chapecó, a pesquisa indica que o Plano de Desenvolvimento de 1974, diferentemente dos casos das grandes cidades brasileiras, teve grande relevância para o desenvolvimento do município, ainda que nem todas as proposições foram implementadas, principalmente as relacionadas aos aspectos sociais. Como veremos, a hipótese de desenvolvimento para a cidade apontada nos estudos iniciais do Plano⁽¹⁵⁾, e que deveria ser viabilizada no documento – consolidar Chapecó como pólo agroindustrial –, se consolidou devido a ações propostas pelo Plano e que foram implementadas, como a criação de distritos industriais e definição de incentivos estatais para implantação de indústrias no município, além do projeto de organização do sistema viário para facilitar o escoamento da produção das indústrias. Este, ainda que não foi totalmente implantado, se mantém presente nas políticas atuais urbanas da cidade. Sendo assim, o discurso de que os Planos da década de 70 não se efetivaram, não se confirma plenamente no caso de Chapecó.

No segundo capítulo é exposto o processo histórico de organização da cidade, destacando o papel da agroindústria como um agente determinante no processo de organização sócio-espacial do município (e mesmo da região), aliando seus interesses sobre o espaço urbano às ações estatais.

¹⁴ Entre eles, Rolnik (1997), Villaça (1999 E 2005), Maricato (2001), Rezende (1982).

¹⁵ No Termo de Referência para o Plano elaborado pelo governo federal através SERFHAU em 1972.



Nos terceiro e quarto capítulos são abordados cronologicamente o Plano Diretor de Chapecó de 1974 e a Lei de Zoneamento de 1980, desde a análise de como a cidade se apresentava no momento anterior imediato à aprovação do Plano e da Lei, até o seu processo de implementação e resultados sócio-espaciais. Estes capítulos são subdivididos, então, de acordo com cada uma das leis, em três principais momentos: antecedentes onde são apresentados os momentos urbanos em que são propostas as intervenções; a apresentação das propostas do Plano e da Lei de Zoneamento diante do quadro urbano ao qual se desejava intervir; e, finalmente, as análises e reflexões sobre as repercussões sócio-espaciais das respectivas Leis, a partir do processo implementação e alterações destas, levando em consideração a realidade urbana e seu constante processo de transformação segundo a conjuntura política, social e econômica e as proposições de planejamento.

Procurou-se, então, nesses capítulos, localizar o Plano de 1974 e a Lei de Zoneamento de 1980 no tempo e no espaço, evidenciando seu significado e como as disputas sociais, econômicas e políticas pelo território influenciaram nas decisões estatais através das leis urbanas, ou, ao contrário, como as leis urbanas interferiram nos processos de disputas espaciais. E ainda, como essas determinações, vinculadas a outras ações estatais, determinaram a organização da cidade (concentração de renda, concentração industrial, periferação, entre outros). Para isso, as análises propostas se dão no âmbito da distribuição sócio-espacial da população, na distribuição de investimentos públicos, na concentração industrial, no uso e ocupação do solo urbano, identificando causas e consequências de processos segregativos e de privilégios à classe de maior renda, em detrimento das classes mais necessitadas.

No último capítulo são analisadas as grandes questões que envolvem o Plano Diretor de 1974 e a Lei de Zoneamento de 1980, identificando as contribuições e o papel destes na organização sócio-espacial do município, à luz das condições sociais, políticas, econômicas de cada época. Além disso, procurou-se, através de um paralelo comparando as duas leis estudadas, esclarecer os motivos que determinaram a revogação do Plano de 1974 e a elaboração e aprovação da nova Lei de Zoneamento de 1980, bastante diferente da anterior, após menos de seis anos da aprovação do primeiro.

Na sua última parte são apresentadas as considerações finais onde são retomadas as principais análises desenvolvidas no decorrer da dissertação envolvendo os diversos aspectos das Leis e Plano Urbano estudados e o papel destes no processo de produção da cidade, evidenciando as suas repercussões sócio-espaciais no município, objetivo final dessa pesquisa.



Para aproximar-se ao objetivo desse texto, a pesquisa adotou como método de pesquisa, e no intuito de apreender e analisar as condições reais em que se deram as Leis e Planos Urbanos e suas relações com o processo de produção do espaço urbano, principalmente, o levantamento de fontes primárias e secundárias. Dentre as fontes primárias levantou-se as legislações e documentos oficiais, o que inclui desde as Leis estudadas (¹⁶), até as legislações posteriores que alteram essas leis, além de atas da câmara municipal sobre os projetos de leis aprovados, e cartografias originais do período. Quanto às fontes secundárias, foram levantados dados censitários demográficos e econômicos do município e das maiores empresas agroindustriais, reportagens da imprensa local (jornais e revistas) e documentos e estudos realizados no período estudado; além de entrevistas com o prefeito na época em que foi aprovado o Plano de 1974, e com funcionários do governo local e das agroindústrias. Ainda foi realizada uma revisão teórica de bibliografias que tratam da cidade e do Estado, do planejamento urbano e das disputas espaciais urbanas, além de terem sido levantados os trabalhos já desenvolvidos sobre a problemática urbana de Chapecó, ainda que muito pouco tenha sido produzido (¹⁷). Os levantamentos na imprensa e as entrevistas tiveram como objetivo, além do recolhimento de dados e informações, uma maior aproximação e entendimento da conjuntura social e política para o qual o Plano de 1974 e Lei de Zoneamento de 1980 foram elaborados, ainda que ficou bastante claro o caráter ideológico que, principalmente, a imprensa incorporava.

O resultado da etapa de levantamentos foi a elaboração dos diversos mapas temáticos, através da espacialização dos dados recolhidos (investimentos, dados censitários, tendências, intenções, propostas, entre outros), onde foi possível a visualização e análise dos conflitos urbanos espaciais da cidade.

Portanto, a partir do estudo do caso concreto ocorrido em Chapecó, foi possível refletir sobre o papel das Leis e Planos Urbanos no processo de planejamento e estruturação das cidades, contribuindo para a discussão dos alcances, dos limites, das potencialidades e, principalmente, das repercussões espaciais atribuídas a estas leis no espaço urbano, dando maior ênfase aos aspectos da segregação sócio-espacial da população.

¹⁶ Lei nº 068/1974 que institui o Plano de Desenvolvimento de Chapecó de 1974, e Lei nº 071/1980 que institui o Zoneamento de 1980.

¹⁷ As pesquisas resumem-se principalmente a aspectos históricos, políticos e econômicos da cidade, principalmente a partir da implantação das agroindústrias. Poucos discutem os aspectos sócio-espaciais urbanos na história do município.



CAPÍTULO 1

O ESTADO E AS LEIS E PLANOS URBANOS NO BRASIL – ESTUDOS REFERENCIAIS

Neste primeiro capítulo, como forma de introduzir as análises das repercussões sócio-espaciais das Leis e Planos Urbanos em Chapecó sob o ponto de vista dos interesses do capital agroindustrial no município, são apresentados os principais conceitos e discussões teóricas que delineiam as análises do objeto proposto, no caso, o espaço urbano de Chapecó, o que envolve a discussão do papel das Leis Urbanas e dos Planos Diretores, ou seja, do Estado, no espaço urbano brasileiro e sua relação com o capital.

Para isso, é discutido, a partir de referenciais teóricos, o papel do Estado e dos agentes urbanos que dele se apropriam, no processo produção das cidades brasileiras, com o intuito de entender a relação entre o Estado e o capital, através das Leis, na construção do espaço urbano e o processo desigual da produção das cidades.

Em um segundo momento, dá-se maior destaque às ações reguladoras do espaço urbano pelo Estado, através das Leis Urbanas e dos Planos Diretores, principais ferramentas, juntamente com os investimentos públicos, de intervenção do Estado no espaço urbano. É dada ênfase às características dos Planos Diretores, principalmente das décadas de 70 e 80, período em que se inserem as Legislações propostas para estudo, e também, período de maior dispersão de Planos no Brasil, fruto de obrigatoriedade do Governo Federal, que, em meio à ditadura militar, queria garantir o sucesso econômico do país através do direcionamento e controle de investimentos em favor do capital industrial (o Milagre Econômico). É nessa época também que o país começa a se urbanizar e começam a se evidenciar as desigualdades sociais nas cidades, consequência da política adotada de privilégios ao capital industrial, em detrimento das políticas sociais.

Nesse sentido procura-se identificar, a partir de estudos e pesquisas disponíveis, principalmente nas grandes cidades brasileiras, o papel histórico e político dos Planos e Leis Urbanas no Brasil e sua responsabilidade para o processo segregativo de urbanização das cidades brasileiras.



1.1. O Estado e o Espaço urbano

A ação do Estado sobre o espaço urbano é muito discutida entre os pensadores brasileiros, principalmente quando se sabe que este mantém relações muito próximas ao capital (seja industrial, imobiliário, fundiário), fazendo, muitas vezes, dos interesses desses, o objetivo de suas ações, em detrimento dos interesses sociais (Ribeiro e Cardoso, 1990; Santos, 1994; Oliveira, 2003; Maricato, 1995).

Não se pretende aqui esgotar a conceituação e pontos de vistas sobre a função e papel do Estado na sociedade contemporânea, devido à complexidade do assunto e a multiplicidade de idéias e concepção nos diversos campos disciplinares sociais. Contenta-se aqui em delinear a que Estado estamos nos referindo nesse trabalho, discutindo algumas contradições atribuídas a este sob o ponto de vista da responsabilidade de balizar os inúmeros conflitos e dinâmicas do espaço em função do interesse social.

O papel do Estado que, teoricamente, seria o de defender os interesses da coletividade em detrimento de particulares, na sociedade capitalista volta-se para os interesses da classe dominante, usando da ideologia para tornar suas ações aceitáveis pela maioria, e manter-se no poder (Rolnik, 1997; Rezende, 1982; Villaça, 2004). Com isso, os investimentos públicos e as benesses urbanas, fruto de uma construção social, concentram-se nas áreas de interesse da classe dominante, seja para o processo produtivo de suas indústrias, seja para privilegiar suas áreas residenciais, dividindo os espaços de acordo com as classes sociais (Villaça, 1986 e 1998; Sugai, 1994 e 2002; Santos, 1994; Singer, 1982). Esse processo de concentração dos investimentos públicos nas áreas de interesse da população de mais alta renda, tão comum nas cidades brasileiras, fica claro em Sugai (2002) que mostra espacialmente o processo segregativo de estruturação urbana da Área Conurbada de Florianópolis a partir da concentração da localização dos investimentos públicos nas áreas de interesse da classe dominante em detrimento de outras áreas da cidade; e, em Villaça, no caso das áreas metropolitanas.

O processo de segregação urbana se torna, então, a lógica de construção das cidades brasileiras de acordo os interesses dos capitais, que usam do Estado, através da localização de investimentos e ações públicas, para privilegiar determinadas áreas da cidade, enquanto a maior parte da população é lançada às periferias sem qualquer benesse urbana (Correa, 2004; Ribeiro e Cardoso, 1990; Singer, 1982).

O fenômeno da segregação espacial das classes sociais é amplamente discutido por Villaça (2001) no caso das metrópoles brasileiras. Este define a segregação como “[...] um



processo segundo o qual, diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole.” (Villaça, 2001, p. 142, grifos do autor). Segundo o autor, o mais conhecido padrão de segregação é o centro x periferia, onde o primeiro, dotado de infra-estrutura, é ocupado pelas classes de mais alta renda, e a segunda, subequipada e longínqua, é ocupada pelos excluídos.

Essa relação entre centro versus periferia e a distribuição das classes de renda, segundo Lojkine (1981), está normalmente relacionada à renda do solo, onde as terras centrais com maior valor devido à presença de maior nível de serviços e infra-estrutura urbana, são apropriadas pelas classes de mais alta renda, enquanto as terras mais baratas ou impróprias para ocupação (no caso das favelas, em encostas, mangues, áreas de preservação no centro da cidade), débeis de infra-estrutura, são as únicas opções de acesso ao solo urbano pela classe de mais baixa renda.

Sendo assim, a segregação urbana, de acordo com Santos (1994) é a superposição do *sítio social* ao sítio natural e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. O conceito de *sítios sociais* se refere à transformação seletiva de alguns lugares segundo as exigências funcionais da sociedade.

É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizados. Por isso, são as atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas; quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo. (Santos, 1994, p.96).

O fenômeno da segregação, dentro da lógica capitalista de construção e reprodução dos espaços urbanos brasileiros, segundo Villaça (2001, p.339), torna-se necessária, uma vez que o Estado, incapaz de disponibilizar investimentos para toda a cidade, concentra-os nas áreas da classe dominante, justificando, através de um discurso ideológico, que esta é “a cidade”, e não as periferias ⁽¹⁸⁾.

A ideologia é o processo pelo qual a classe dominante representa seu interesse particular como o interesse geral. [...] A produção ideológica lança mãos de alguns mecanismos freqüentes e comuns [...]. Constitui-se na tendência de fazer passar a cidade como aquela *parte da cidade* que é de interesse da classe dominante. (Villaça, 2001, p.344, grifos do autor).

¹⁸ É o que Villaça comenta sobre a cidade de São Paulo, onde a ideologia dominante faz da Avenida Paulista o Centro da Cidade (justificando contínuos investimentos), enquanto o centro antigo da cidade (real centro, já que a maioria da população usa dessa região), é visto como degradado. Faz da realidade da minoria classe dominante, a realidade da maioria.



O Estado, portanto, “pelos mediações que realiza [investimentos públicos, incentivos] e pelo instrumento que gera [legislações urbanas, principalmente pela lei de zoneamento e loteamentos], implicando diretamente na produção e apropriação do espaço” (Souza, 1988, p.66), sendo um dos grandes responsáveis pela lógica segregativa de produção e reprodução das cidades brasileiras. É através dele que o capital se desenvolve e tem os seus interesses contemplados em detrimento dos interesses sociais coletivos.

A relação direta do Estado com o capital também fica evidente no planejamento urbano, através, principalmente, das legislações que disciplinam o uso e ocupação dos espaços da cidade. O Estado, através da atribuição do zoneamento do solo urbano, além dos investimentos, pode atribuir uma valorização do solo de determinada área da cidade, possibilitando a uma pequena parcela da população a apropriação das rendas geradas, enquanto a maior parte da população é empurrada para as periferias da cidade, onde o solo urbano é mais barato (Singer, 1982).

1.1.1. O Estado e o capital industrial nas cidades brasileiras na década de 70

As cidades brasileiras, segundo Milton Santos (1994), a partir da metade do século XX⁽¹⁹⁾, assumiram a posição de inserir-se na economia mundial, rendendo-se ao sistema capitalista: são as cidades corporativas⁽²⁰⁾. A urbanização a partir desse período é “empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das conseqüências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais.” (Santos, 1994, p.95). O resultado disso são cidades com problemáticas urbanas cada vez mais graves, entre elas a desigualdade e a segregação sócio-espacial. O modelo centro versus periferia, típico da cidade corporativa, se instala nas cidades brasileiras num processo de aparecimento de cidades espalhadas com inúmeros vazios urbanos, frutos da especulação imobiliária, que, diante dos altos valores do solo, conduziram à periferia a população mais pobre que sofrem com a falta de infra-estrutura e dificuldade de transporte.

Assim, um primeiro momento do processo especulativo vem com a extensão da cidade e a implantação diferencial dos serviços coletivos. O capitalismo monopolista agrava a diferenciação quanto à dotação de recursos, uma vez que parcelas cada vez maiores da receita pública se dirigem à *cidade econômica* em detrimento da *cidade social*. A lei da escassez se afirma, então, com mais força, e se ampliam as diferenças já existentes entre lugares urbanos, do ponto de vista das amenidades. (Santos, 1994, p.96, grifos do autor).

¹⁹ Refere-se aos governos de Getúlio Vargas e ao Governo Militar a partir de 1964, que usa da repressão social e do pacto com os grandes capitais, para direcionar os investimentos para a industrialização do país, em detrimento das demandas sociais.

²⁰ Cidade corporativa se refere ao termo que Milton Santos usa para definir as cidades que se desenvolvem em função do capital e em detrimento do social. No decorrer do capítulo será melhor esclarecido.



O Estado, então, tem grande responsabilidade pela segregação sócio-espacial urbana através do direcionamento de suas ações e investimentos. É o que defende Souza (1988): “A postura, os conflitos, os pactos que o Estado faz com os demais agentes urbanos, é que resultará no modelo de cidade proposto por este, dando condições a determinado agente e processo se desenvolver.” (21).

A postura do Estado brasileiro, principalmente a partir da segunda metade do século XX, com o governo Vargas e com o governo militar, foi priorizar os interesses do capital industrial (Ribeiro e Cardoso, 1990, p.73; Rezende, 1986), em detrimento das demandas sociais, criando o modelo de cidade que Santos chama de cidade corporativa (22).

De acordo com Santos (1994) e Rezende (1986, p.61), as mudanças econômicas pretendidas em função do capital no Brasil pós-64, exigiu um Estado autoritário e centralizador, para que este pudesse agir em favorecimento do capital sem que houvesse resistências locais ou populares; e uma visão panóptica do território, justificada ideologicamente como a necessidade de descentralização econômica para modernizar o país. O regime autoritário, portanto, foi necessário para garantir as condições para a expansão do capitalismo industrial no Brasil.

O capital monopolista supõe, dentro e fora da cidade, a utilização de recursos maciços. De um lado, é preciso dotar as cidades de infra-estruturas custosas, indispensáveis ao processo produtivo e à circulação interna dos agentes e dos produtos. De outro, para atingir o mercado nacional, é exigida uma rede de transportes que assegure a circulação externa. Esse processo é concomitante ao de centralização dos recursos públicos em mãos do governo federal que os utiliza em função de suas próprias opções.

A ideologia desenvolvimentista dos anos 50 e a posterior ideologia do crescimento e do Brasil potência justificavam e legitimavam a orientação do gasto público em benefício de grandes empresas cujo desempenho permitiria ao Brasil aumentar suas exportações para poder se equipar mais depressa e melhor. [...] Esse raciocínio também conduziu a dar prioridade aos investimentos em capital geral do interesse de umas poucas empresas, em lugar de canalizar os dinheiros obtidos para dar respostas aos reclamos sociais. O regime autoritário, mediante rígido controle das manifestações de uma opinião pública já por si deformada, contribui, fortemente, para a manutenção desse esquema. (Santos, 1994, p.103).

É nesse contexto que se dá o Programa Cidades Médias e a elaboração de inúmeros Planos Diretores em todo o território nacional cuja centralização da coordenação estava no governo federal através do SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

²¹ A autora defende que o espaço é o resultado das relações sociais, e como tal, as ferramentas de planejamento e de intervenção no espaço não podem ser puramente técnicas, mas deve refletir a complexidade do espaço e admitir/absorver os processos sociais. As cidades, portanto, sendo resultado de processos sociais, mais do que realizar funções, realiza contradições entre os diversos agentes urbanos que a constitui. O Estado, portanto, segundo a autora, “pelos mediações que realiza e pelo instrumento que gera, implica diretamente na produção e apropriação do espaço” (Souza, 1988, p.66).

²² Segundo o autor, o vocábulo corporativo, diferente do que significava antes, com a denominação das corporações de ofício, é “empregado para caracterizar, pejorativamente, grupos fechados, reunidos em torno de seus interesses exclusivos, sem referência aos interesses dos outros.” (Santos, 1994, p.109).



O SERFHAU, ligado ao Ministério do Interior, foi criado pela Lei Federal nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 e era o organismo estatal responsável pela coordenação e elaboração da política nacional na área de planejamento urbano, estabelecendo, inclusive, as normas técnicas para a elaboração dos Planos Diretores municipais, durante a Ditadura militar. Esse órgão foi extinto em 1975, através do Decreto nº 76.149/1975, em acompanhamento com a crise do próprio regime militar, interrompendo os financiamentos federais para a elaboração dos Planos Diretores.

As funções específicas do SERFHAU foram regulamentadas pelo Decreto nº 59.917 de 30 de dezembro de 1966, ficando sob a responsabilidade deste a elaboração e coordenação da política nacional no campo do planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional. De acordo com o Decreto, por planejamento local integrado entendia-se o que compreendia, em nível regional e municipal, os aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais (Brasil, 1966, Art. 1º). O mesmo decreto ainda cria o “Fundo de Financiamento de Planejamento Local Integrado” (FIPLAN), ligado ao BNH, de onde eram provenientes os financiamentos às municipalidades para a elaboração dos Planos Diretores (Brasil, 1966, Capítulo IV). As atribuições do SERFHAU iam, desde a realização de estudos e propostas de Planos Urbanos, até a criação de normas e roteiros para os técnicos e entidades (públicas e privadas) responsáveis pela elaboração dos planos de desenvolvimento local integrado. Também tinha a função de disponibilizar assistência técnica e treinamento aos técnicos, uma vez que o SERFHAU não executava os Planos, mas apenas coordenava, fiscalizava e disponibilizava os métodos e diretrizes de planejamento, atribuindo a outras entidades públicas ou privadas, a execução dos planos. Segundo o Decreto nº 59.917,

Art. 5º São atribuições do SERFHAU: a) levantamentos e pesquisas necessárias às suas finalidades; b) proposições de normas, roteiros básicos e padrões para os planos de desenvolvimento local integrado; c) proposições de instrumentos jurídicos que visem à implantação da política nacional de desenvolvimento local integrado; d) realização de estudos e análise de projetos e planos relacionados com o desenvolvimento local integrado; e) orientação e assistência às entidades ligadas ao planejamento local, nos diversos níveis governamentais; f) promoção de treinamento de pessoal técnico especializado para o implemento do sistema nacional de desenvolvimento dessa integração; g) coordenação das atividades de Planejamento ligadas ao desenvolvimento local, nos diversos níveis; h) difusão da técnica de planejamento do desenvolvimento local integrado, através da coleta, reprodução, publicação, distribuição e divulgação de dados, planos, pesquisas, métodos e informes; [...].

Art. 6º Na execução das atribuições que lhes afeta, o SERFHAU concentrar-se-á nas tarefas globais de planejamento, coordenação e supervisão, delegando, através de convênio [...] as tarefas propriamente executivas a outros órgão e entidades especializadas de direito público ou privado os quais operarão sob sua fiscalização e responsabilidade. (Brasil, 1966).



Através, então, do SERFHAU e dos Planos Diretores coordenados por este, o governo federal tinha como controlar e garantir que os investimentos federais (também centralizados) fossem aplicados nas áreas de interesse do governo, ou seja, na modernização e na industrialização, beneficiando o capital industrial, em prejuízo das ações sociais. Nesse período ocorreu uma grande concentração de renda e uma enorme pauperização da maioria da população (Rezende, 1982, p.60; Melo, 1995; Maricato, 1994; Oliveira, 2003). Alterações significativas das políticas empregatícias já iniciadas no governo Vargas, com a supressão da estabilidade trabalhista e a implantação do salário mínimo, possibilitaram o rebaixamento dos salários e a criação de um exército institucional de reserva, interessante para o capital industrial, uma vez que possibilitava o rebaixamento dos custos da reprodução da força de trabalho. O sucesso econômico do período militar, o chamado “Milagre Econômico”, e a acumulação do capital, se deu, então, a partir da exploração da força de trabalho e da pauperização da população como um todo (Oliveira, 2003). A riqueza gerada pelo processo de modernização do país concentrava-se, então, na pequena parcela da população ligada ao capital industrial, enquanto a pobreza se difundia entre a maior parte da população (Rezende, 1986; Santos, 1994, p.104). Paralelo a esses dois extremos, fortalecia-se uma classe média, resultado da modernização do processo de produção industrial (técnicos e mão-de-obra especializada), indispensável, então, à operação do sistema. Essa classe média, ainda que derivada apenas como conseqüência do processo de produção⁽²³⁾, constituía-se, juntamente com a minoria que concentrava a maior parte da renda nacional, um importante mercado consumidor da nova produção industrial.

Em 1981, o 1% mais rico da população brasileira concentrava 13% da renda nacional enquanto que os 10% mais pobres receberam 0,9%. Dessa forma, aprofundando a miséria de uma imensa parcela da população (que faz mais pressão sobre o mercado de trabalho), foi possível criar um mercado de consumo para os bens industriais modernos, o que contou com a ajuda indispensável do regime militar. Como lembra Alain Lipietz: “... quando se é 120 milhões, é suficiente que 20% da população se aproprie de dois terços da riqueza para que se constitua um mercado para os bens de consumo duráveis e mesmo luxuosos equivalente a um país médio da Europa do Norte” (Lipietz, 1985, p.30). Se a maior parte da população não constitui mercado, nem mesmo para os bens tradicionais de consumo (muitos não chegam a consumir nem mesmo a cesta básica ou artigos de higiene), por outro lado constitui oferta farta e barata de trabalho. (Maricato, 1995, p. 276-277).

As décadas de 60 e 70 ficaram marcadas pela criação de grandes monopólios empresariais nacionais e internacionais. Viu-se a concentração econômica dos setores de produção em poucas grandes empresas que dominavam o mercado nacional, através da incorporação e

²³ Francisco Oliveira, no livro “Crítica a Razão Dualista”, critica a versão mais difundida de que o governo militar criou uma classe média para consumir os produtos finais da industrialização do país. Segundo o autor, a classe média surgiu não como classe consumidora - já que a minoria que concentrava a renda nacional já se encarregava dessa função -, mas como necessidade da modernização do processo produtivo, uma vez que esse exigia mão-de-obra qualificada para as novas funções e tecnologia empresariais.



compra das pequenas empresas de todo o país que não conseguiram resistir à concorrência das primeiras. No setor agrícola esse processo também ocorreu, uma vez que, a criação

[...] de um mercado unificado que interessa, sobretudo, às produções hegemônicas, leva à fragilização das atividades agrícolas periféricas ou marginais do ponto de vista do uso do capital e das tecnologias mais avançadas. Os estabelecimentos agrícolas que não puderam adotar as novas possibilidades técnicas, financeiras ou organizacionais tornaram-se mais vulneráveis às oscilações de preço, crédito e demanda, e o que frequentemente é fatal aos empresários isolados. (Santos, 1994, p.104).

Esse processo de falência do produtor agrícola devido aos altos investimentos tecnológicos exigidos pelas grandes empresas industriais, também aconteceu em Chapecó com a adoção do chamado “sistema de integração” pelas grandes agroindústrias do município. Neste sistema, que ainda se mantém até hoje, o pequeno produtor rural independente firmava contrato com a indústria para o fornecimento de matéria-prima, mas ficava sob a responsabilidade do produtor seguir os padrões tecnológicos exigidos pela indústria, sendo os investimentos da alçada do mesmo. Muitos não conseguiram acompanhar os gastos e caíram fora do sistema, sendo obrigados a sair do campo e direcionar-se à cidade em busca de emprego. Essa foi a causa do êxodo rural que, como veremos posteriormente, foi o grande responsável pelo acelerado processo de urbanização de Chapecó nas décadas de 70 e 80, assim como pelo “inchamento” das cidades brasileiras nessa época.

Enfim, segundo Santos (1994), a fase de modernização dos ditos países do Terceiro Mundo

[...] inclui uma produção extrovertida, [...], a despolitização da política e o desmaio da cidadania, com a instalação de regimentos fortes, frequentemente militares, indispensáveis ao financiamento da nova ordem produtiva, com imposição de enormes sacrifícios às populações envolvidas. [...] Legitimada pela ideologia do crescimento, a prática da modernização a que vimos no Brasil, desde o chamado “milagre econômico”, conduziu o País a enormes mudanças econômicas, sociais, políticas, culturais, apoiadas no equipamento moderno de parte do território e na produção de uma psicosfera tendente a aceitar essas mudanças como um sinal de modernidade. Tal conjunto [...] cria as condições de operações de grandes empresas, nacionais ou estrangeiras, que agem na esfera da produção, da circulação e do consumo e cujo papel direto ou por intermédio do poder público, no processo de urbanização e na reformulação de estruturas urbanas, sobretudo das grandes cidades, permite falar de urbanização corporativa e de cidades corporativas. (Santos, 1994, p.106).

O papel do Estado centralizador, aliado ao interesse do capital industrial, torna-se, então, decisivo para preparar as cidades (através dos Planos e investimentos Urbanos) para o processo de modernização e industrialização, em detrimento das ações sociais (Ribeiro e Cardoso, 1990, p.73). Segundo Santos (1994, p.108) as cidades passam a servir aos objetivos nacionais, isto é, as grandes empresas e o Estado.

[...] [as cidades] devem ser localmente equipadas para o exercício dessa vocação “nacional”, indispensável à realização do modelo nacional adotado. As

respectivas tarefas são consideradas prioritárias e as aglomerações urbanas são preparadas para realizá-las a contento. As demais tarefas, consideradas menos relevantes, agregam-se, por necessidade funcional, mas de forma subordinada, às tarefas hegemônicas. [...] De um ponto de vista político, as atividades centrais, isto é, programadas como condição de êxito para o projeto nacional, são as que interessam ao próprio Estado e às corporações. [...] o que porventura interessa às demais empresas e ao grosso da população é praticamente o residual na elaboração dos orçamentos públicos. [...] A ideologia do desenvolvimento que tanto apreciamos nos anos 50 e sobretudo a ideologia do crescimento reinante desde os fins dos anos 60 ajudam a criar o que podemos chamar de metrópole corporativa, muito mais preocupada com a eliminação das já mencionadas deseconomias urbanas do que com a produção de serviços sociais e com o bem-estar coletivo. (Santos, 1994, p.108-110).

O papel ideológico do Estado defendendo o “desenvolvimento” e a “modernização” nada mais é, portanto, do que dar condições ao capital industrial de se desenvolver, em prejuízo das ações sociais coletivas que atingem a maior parte da população. Ele, mais do que qualquer outro agente, através de investimentos e regulações, tem o poder de alterar o espaço físico da cidade, direcionando o processo de urbanização, nesse caso, em função das grandes empresas.



1.2. As Leis e Planos urbanos no Brasil

Para a discussão de como os Planos Diretores e Leis Urbanas têm sido historicamente usados no Brasil, parte-se como referência inicial para o estudo proposto, dos casos abordados das grandes cidades brasileiras, que evidenciam as fragilidades dos planos urbanos, principalmente das décadas de 60 e 70 (²⁴), frente às disputas políticas, econômicas e sociais sobre o espaço, e aos abismos de desigualdade social em que se estrutura o país (²⁵). Os Planos Diretores, segundo esses referenciais, e o próprio planejamento urbano se tornaram um instrumento de confirmação e reprodução das desigualdades sociais e das relações de dominação.

É importante destacar a diferença de Planos Diretores e Leis de Zoneamento, que são os dois objetos de estudo dessa dissertação, e que muitas vezes se confundem nos discursos sobre o planejamento urbano. Nesse trabalho, essas duas ferramentas são entendidas como distintas, principalmente quando se trata da abrangência de cada uma.

A Lei de Zoneamento é uma ferramenta jurídica estritamente técnica, auto-aplicável, que trata exclusivamente dos aspectos físico-territoriais do município, isto é, do controle do uso e da ocupação do solo urbano nas diferentes partes da cidade que possuam características homogêneas. São as zonas urbanas. Estas são baseadas em uma leitura funcional da cidade, influência da concepção modernista de organização urbana, difundida a partir da década de 30 pela Carta de Atenas, documento originado do 4º CIAM (²⁶) em 1933. Nessa concepção, cada necessidade humana básica (habitar, trabalhar, recrear-se e circular), deveria corresponder a um lugar específico dentro da cidade. Esse é o zoneamento funcional que predomina nas cidades brasileiras (Ribeiro e Cardoso, 1990, p.81).

²⁴ Os Planos Diretores elaborados nas décadas de 60 e 70, sob a coordenação do SERFHAU, deixaram marcas no método do planejamento brasileiro, onde os problemas urbanos, seja em relação aos aspectos econômicos, sociais, físicos ou institucionais, eram tratados de maneira racional por técnicos desvinculados dos conflitos políticos e sociais do espaço urbano. O tecnicismo e o racionalismo desses planos são os focos das críticas sobre o planejamento urbano brasileiro.

²⁵ Diversos autores tratam historicamente dos limites e fragilidades dos Planos Urbanos na organização das cidades, principalmente partindo de estudos de casos das grandes cidades brasileiras. Entre eles destacam-se: Rolnik (1997), Villaça (1999, 2004, 2005 e 2006), Rezende (1982), Blay (1978), Maricato (2000, 2001 e 2006), Souza (2002), Feldman (2005), Ribeiro e Cardoso (1990), que tratam dos casos de São Paulo e Rio de Janeiro; além de Rizzo (1993) para o caso da cidade de Florianópolis; Ferreira (2007) para o caso da cidade de Franca; Nygaard (2005) para o caso cidade Porto Alegre.

²⁶ Os CIAMs (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) eram eventos internacionais que aconteceram entre 1928 e 1956 e reuniam arquitetos europeus para discutir a arquitetura e o urbanismo, propondo soluções para os problemas que as cidades vinham apresentando a partir do século XIX. Dentre esses pensadores, destacou-se a figura do Le Corbusier que, usando de uma linguagem extremamente racionalista, propõe, em 1933 através da Carta de Atenas, uma cidade e uma arquitetura extremamente funcional, que, no seu ver, saciaria o homem de todas as suas necessidades.



As leis de zoneamento, constituem, talvez, a expressão mais forte do urbanismo modernista com sua utopia de dirigir ordenadamente o uso e a ocupação do solo, com regras universais, genéricas, separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação do solo etc. (Maricato, 2000, p.114).

A origem da lei de zoneamento, segundo Quinto Jr. (2006), se deu na Alemanha no final do século XIX “em função das lutas políticas e sociais entre classes dominantes e às necessidades de reprodução do emergente grupo dos trabalhadores industriais do processo de transformação da cidade política na cidade lócus da produção”. Segundo o autor, a Alemanha, durante a segunda revolução industrial, passa por um processo de crescimento urbano complexo e rápido, resultando em muitos conflitos urbanos, como falta de moradia, infra-estrutura e áreas industriais. “Cidades com poucos milhares de habitantes passam para 100 mil a 200 mil habitantes [...]”. Nesse contexto de industrialização e de concentração de operários e trabalhadores que lutavam por moradia e aluguéis mais baratos, no início de 1980, é que surgem os Planos Diretores e o denominado Zoneamento moderno

incorporados como uma forma de gestionar os conflitos urbanos principalmente no que se relacionava com o problema da alta demanda por habitação resultantes de um rápido crescimento das cidades industriais. [...] Foi uma das primeiras experiências de intervenção do Estado capitalista no controle dos custos de reprodução da força de trabalho através da criação de instrumentos de regulação do mercado fundiário urbano e da produção de habitação de interesse social (Quinto Jr., 2006).

Estas experiências de gestão urbana alemãs, segundo o autor, foram divulgadas em Congressos Internacionais de Planejamento Urbano na Inglaterra e nos Estados Unidos, o que permitiu a sua difusão pelo mundo. A apropriação do zoneamento em outras nações acaba tendo, então, leituras diversas, sendo deixados de lado, principalmente, os objetivos vinculados à política fundiária para baratear os custos de produção da habitação de interesse social (preempção, expropriação, banco de terras urbanas), e torna-se ferramenta com a função “mais de criar uma diferenciação sócio-espacial do que a regulação da produção do espaço da cidade capitalista” (Quinto Jr., 2006). Segundo o autor, quando o zoneamento começou a ser utilizado por outros países a leitura era “muito mais voltada para o controle urbano e não para um processo de inclusão social e políticas sociais principalmente na questão habitacional e nos controles da especulação imobiliária.” (Quinto Jr., 2006).

O zoneamento desenvolvido pelos alemães e que foram se adaptando às realidades e interesses de outros estados nacionais, acabou, então, “se universalizando enquanto um instrumento de organização e gestão do uso do solo urbano e municipal.” (Quinto Jr., 2006).



Ribeiro e Cardoso (1990, p.80) apontam que, nos Estados Unidos, nos anos 1910, a lei de zoneamento apareceu com o objetivo de controlar o uso do solo urbano, se generalizando na década seguinte. Segundo esses autores, nesse país o zoneamento teria tido duas funções:

[...] de um lado, na periferia das grandes cidades, onde moravam as camadas médias e superiores, o zoneamento tinha como função evitar que estas zonas residenciais fossem invadidas pelas indústrias e pelas camadas populares (em crescimento pela imigração estrangeira); nos bairros centrais, ele visava proteger o centro de negócios e de comércio de luxo dos mesmos males. Havia, pois, uma vinculação entre a política de zoneamento e a proteção dos interesses imobiliários do risco que o crescimento urbano acelerado poderia trazer para seus investimentos. (Ribeiro e Cardoso, 1990, p.80).

O uso do Zoneamento como controle do solo urbano é muito criticado por diversos autores, pois, segundo eles, essa ferramenta contribui com a segregação espacial e ilegalidade (Maricato, 2000). Normalmente o zoneamento direciona, através da definição dos parâmetros urbanísticos de ocupação de cada zona da cidade, as áreas destinadas à população de alta e baixa renda, já que interfere economicamente no valor dos terrenos urbanos, tornando-os mais ou menos acessíveis a determinadas faixas de renda.

Associação a determinados critérios de parcelamento do solo e a determinados índices de aproveitamento ou gabaritos estabelece uma base para a diferenciação dos padrões de ocupação não apenas pelos termos físicos, como, principalmente, sócio-econômicos. (Maricato, 2000, p. 81).

[...] [o zoneamento] constitui [...] instrumento de defesa de partes privilegiadas do espaço urbano contra usos indesejáveis, mantendo o alto valor da terra nesses locais. Trata-se de “salvaguardar o valor da propriedade”, o que deixa claro a preocupação quanto à desvalorização dos imóveis pela mistura de usos e, talvez, de grupos sócio-econômicos diversos. [...] torna-se evidente a intenção de privilegiar partes da cidade. Promove-se, dessa forma, a divisão do espaço urbano e sua apropriação, tendo como referencial não-expresso o valor da terra. (Rezende, 1982, p.80).

Outra crítica ao zoneamento se dá em relação à monofuncionalidade das zonas urbanas definidas por ele, o que impossibilita a diversidade de usos, de tipologia de edifícios e de sua implantação nos lotes, de faixas de renda, que é o que garante a vitalidade das áreas urbanas, ajudando, inclusive na segurança destas ⁽²⁷⁾ (Jacobs, 2000).

Já o Plano Diretor, na sua definição mais comum, é um instrumento também técnico e jurídico (quando aprovado pela Câmara Municipal, transformando-se em lei), mas que, além de conter propostas físico-territoriais, possui um discurso com análises e diretrizes para orientar o desenvolvimento futuro do município que foge apenas das questões físicas da

²⁷ Referência à expressão “os olhos da rua” de Jane Jacobs (2000), que afirma que a segurança dos espaços urbanos é favorecida pelos “olhos da rua”, isto é, pela quantidade de pessoas, sejam comerciantes, residentes, ou mesmo passantes, que freqüentam um local nos diferentes horários do dia. Isso só é possível a partir da diversidade de usos de uma área. Neste caso, o zoneamento monofuncional, típico do urbanismo modernista, não possibilita essa segurança.



cidade, mas envolvem todos os setores do desenvolvimento e da organização urbana. Os Planos Diretores têm, então, uma abrangência maior do que a Lei de Zoneamento. Segundo Villaça (2005), “o plano diretor, ao contrário [do zoneamento], abrangeria todos os problemas fundamentais da cidade inclusive e principalmente os de transportes, saneamento, enchentes, educação, saúde, habitação, poluição do ar e das águas etc., e até mesmo questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social do município” (Villaça, 2005, p.8). Portanto, as funções do Plano Diretor vão muito além das do zoneamento. Outra diferença da Lei de Zoneamento para o Plano Diretor é que o primeiro é uma ferramenta jurídica auto-aplicável, enquanto que o segundo, apesar de aprovado em lei, se dá, na maioria das vezes, em forma de discurso e não em texto jurídico.

Segundo Villaça (1993), as definições mais difundidas de Plano Diretor são: fundamenta-se num diagnóstico e num prognóstico científicos da realidade urbana; tem uma visão de conjunto a longo prazo dos problemas urbanos, isto é, aborda aspectos de natureza físico-territorial, social, administrativo e econômico-financeiro; contém metas e prazos definidos para a organização territorial da cidade; e é elaborado democraticamente com ampla participação popular, para depois ser aprovado por lei.

Os Planos de Desenvolvimento Integrados das décadas de 60 e 70, elaborados sob a coordenação do SERFHAU, tinham essas características mais comuns dos Planos Diretores, com exceção à participação da população na definição das propostas, pois se davam em plena ditadura militar. Ao contrário, eram elaborados por empresas privadas exteriores aos municípios. Esses Planos eram chamados “Integrados”, devido a sua ampla abrangência, pois tinham a “pretensão de planejar conjuntamente quatro processos de desenvolvimento: o espacial, o econômico, o social e o institucional. [...] As propostas do Plano de Desenvolvimento Local Integrado deveriam, portanto, resultar teoricamente de amplas análises dos setores econômico, social, físico-espacial e institucional.” (Ribeiro, 1992, apud Licht e Cafruni, 2005, p.65²⁸). O Planejamento Integrado do período militar abrangia, então, a própria estrutura administrativa do município, as condições econômicas e sociais para o desenvolvimento e a preparação do espaço físico da cidade para seu crescimento. Tinha, então, ampla abrangência, como é comum aos Planos Diretores. Essa característica, como veremos, será alvo de crítica.

Os Planos Diretores começaram a ser usados no Brasil, segundo Feldman (2004), no início do século XX em São Paulo e Rio de Janeiro, com uma visão mais voltada para o

²⁸ Artigo de autoria do arquiteto Demétrio Ribeiro, disponível em Licht e Cafruni (2005, p.54), publicado originalmente no livro “Urbanismo no Rio Grande do Sul”, organizador: Günter Weimer, UFRGS e Prefeitura Municipal, Porto Alegre, 1992.



sanitarismo, devido às necessidades do recente processo de urbanização e ocupação massiva das cidades. Teve seu auge nas décadas de 60 e 70, durante a ditadura militar, quando a ele foi atribuída a responsabilidade de resolução dos graves problemas urbanos das grandes cidades brasileiras resultantes do acelerado processo de urbanização (Villaça, 2004, p.212) devido às migrações campo-cidade. Essa responsabilidade é retomada atualmente pelo Estatuto da Cidade, mas, diferentemente da década de 70 que tinha como doutrina o tecnicismo, este vem com um formato democrático e participativo, com instrumentos flexíveis de intervenção sobre a lógica de estruturação urbana a partir de pactos sociais.

Os Planos Diretores foram obrigatórios em vários momentos históricos do planejamento brasileiro, inclusive recentemente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, o que demonstra a confiança de técnicos, políticos, e mesmo da academia, de que o Plano Diretor é uma ferramenta central para a resolução dos problemas urbanos brasileiros. Os Planos Diretores tomam força na década de 60 e 70, durante a ditadura militar, na forma de “superplanos” (Villaça, 2004, p.214), que tinham a pretensão de resolver, além dos aspectos físicos do planejamento, também aspectos sociais, educacionais, de saúde, enfim, ordenar, regulamentar e racionalizar o desenvolvimento global das cidades, o que tinha dimensão impossível, se considerada a estrutura administrativa dos municípios, os recursos disponíveis e o tempo necessário para a implementação, o que fez com que estes não se tornassem exeqüíveis.

Com o fim do poder centralizador ditatorial, nos anos 80, sob a competência dos governos municipais, os planos começam a ser “enxugados”, de acordo com os objetivos pragmáticos de uma sociedade desigual (fruto das políticas concentracionistas da Ditadura Militar), e da pouca disponibilidade de recursos do Estado para investimentos na cidade. O Plano Diretor abrangente é reduzido a apenas o zoneamento e aos índices urbanísticos, instrumentos de caráter técnico principais do planejamento nesse período ⁽²⁹⁾. Com a Constituição Federal de 1988 e a aprovação de dois artigos da política urbana defendida pelo Movimento da Reforma Urbana (artigos 181 e 182), e, mais recentemente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores voltam a ser encarados como ferramenta fundamental para resolver os problemas das cidades.

Essas obrigatoriedades na história brasileira de as cidades terem que elaborar seus Planos Diretores, seja na década de 70 durante a ditadura militar, na Constituição de 1988, ou no

²⁹ Com poder de investimento limitado do Estado (“Década Perdida”), a classe dominante precisava garantir o direcionamento dos poucos investimentos possíveis, para as suas áreas de interesse, e o Zoneamento era uma ferramenta que possibilitaria isso.



Estatuto da Cidade, permitem afirmar que, entre técnicos, políticos e mesmo nas escolas de arquitetura, o Plano Diretor tornou-se indispensável para resolver os problemas urbanos. Mas autores como Villaça (1993), Maricato (2000), entre outros, de acordo com suas pesquisas, principalmente nas maiores cidades do Brasil, constatam que, paradoxalmente, Plano Diretor, considerando seu conceito mais comum e suas repercussões na organização espacial das cidades, nunca se configurou como tal, o que torna estranha essa crença generalizada nos Planos Diretores:

[...] é impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país. [...] desde que a idéia de Plano Diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento. (Villaça, 2005, p.10).

Diante disso, Villaça (2004) coloca que só é possível compreender essa hegemonia do Plano Diretor no planejamento urbano brasileiro se ele for entendido enquanto ideologia, ou seja, enquanto discurso ideológico da classe dominante no intuito de garantir a manutenção do seu poder sobre a produção da cidade. Sendo assim, “[...] as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos diretores, ao longo de sua história foram estratégias das quais classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua ideologia, contribuindo assim para sua manutenção do poder e para o exercício de sua dominação” (Villaça, 2004, p.182).

Nessa mesma lógica, vários autores, entre eles, Rolnik (1997), Souza (2002), Nygaard (2005) e o próprio Villaça (2004), defendem que o planejamento passou a ser confundido como a atividade de elaboração de planos diretores, que, muitas vezes, desvinculados das reais necessidades coletivas dos municípios, não se comprometiam com os resultados sociais de suas intervenções. Para eles, de acordo com estudos de várias cidades brasileiras, os planos diretores se apresentavam como leis de uso e ocupação do solo, comprometidos não com a coletividade, mas com os interesses de grupos hegemônicos que atuam nas cidades.

As críticas recorrentes aos Planos Diretores se referenciam principalmente à característica dos Planos, herdadas dos superplanos da década de 70 e do zoneamento da década de 80, de serem ferramenta estritamente técnico-científica onde

[...] a visão de um mundo urbano [...] racional, lógico, simples, construído pela “visão técnica e especialista” conflitava-se às “múltiplas visões de milhares de homens comuns do mundo real, aparentemente caótico mas certamente caótico”. [...] aqueles planos partiam, por assim dizer, de um conjunto de



“verdades”, de pressupostos julgados indiscutíveis, de idéias prontas, nos quais depositavam absoluta fé, e através dos quais acreditavam, pia e honestamente, poder transformar um mundo urbano, que viam caótico e confuso, em outro mundo, um mundo urbano bem organizado e ordenado, o qual acreditavam traria felicidade e bem-estar para todos. (Nygaard, 2005, p.18-19).

As características apresentadas dos Planos Diretores brasileiros e seu papel nos diferentes momentos da história das cidades, são discutidas segundo a percepção de alguns autores que evidenciam o papel ideológico dos Planos Diretores no planejamento urbano brasileiro, não os reconhecendo como ferramenta capaz de resolver os problemas urbanos, objetivo a que se propõem, mesmo que de forma diferenciada.

1.2.2. Os Planos e leis urbanas da década de 70 – Limites e críticas

A década de 70 é considerada, na história do planejamento brasileiro, o auge da disseminação dos Planos Diretores, principalmente devido a uma política urbana extremamente centralizadora do governo federal de financiamento para a elaboração dos chamados Planos Urbanos Integrados. Essa política se baseava, sobretudo, no interesse do Estado nacional em promover, através de diretrizes urbanas impostas para as cidades brasileiras (metodologia indicada pelos órgãos federais, através, por exemplo, do SERFHAU), a criação de pólos regionais de industrialização, de acordo com a lógica desenvolvimentista e modernizadora do país nessa época (Blay, 1978).

Os anos 70 são marcados principalmente por um processo de crescimento urbano extremamente acelerado, especialmente nas regiões metropolitanas, que vinha se dando desde a década de 50, devido aos grandes fluxos migratórios originados do campo ou das pequenas cidades. Além disso, vinha de um crescente processo de industrialização, o chamado “milagre econômico”, que se deu durante a ditadura militar e que provocou a grande expansão capitalista no país, gerando grande acumulação de capitais e uma crescente concentração de renda (Oliveira, 2005; Sugai, 1994; Santos, 1994). Essa expansão econômica se deu graças à maciça entrada de capitais estrangeiros através de investimentos ou empréstimos, que foram garantidos por uma intensa intervenção do Estado nesse período.

O planejamento urbano dessa época, segundo Feldman (2004), é fruto da concepção do planejamento que se difunde a partir da década de 30 no Brasil, principalmente relacionada à reforma administrativa que se deu na era Vargas, onde o planejamento passa a ser função do governo, estando presente em todos os níveis da administração municipal. Ocorre, então, o processo de institucionalização do serviço de planejamento, privilegiando soluções



técnicas e buscando desvincular-se dos conflitos decorrentes de embates políticos e sociais existentes nas cidades.

O planejador deixa então de ser o intelectual e militante vinculado a um projeto político e social para ser o técnico que aplica princípios e normas racionalizadoras. Desta forma a questão urbana perde seu caráter político e ganha ênfase a visão tecnicista. (Ribeiro e Cardoso, 1990, p.73).

Dentro dessa concepção tecnocrática, surgem, a partir da década de 40, os órgãos de planejamento e as comissões de planos, tendo nas décadas de 60 e 70, com a criação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) pelo governo militar, o auge desse modelo. A reforma administrativa vai, então, ser definitiva para definição da concepção do planejamento brasileiro principalmente aplicado na década de 70: o planejamento tecnocrático, ou seja, o planejamento realizado a partir de base científica, sendo, por isso, neutro e inquestionável.

Ao SERFHAU caberia o papel de promover, difundir e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores de desenvolvimento, segundo uma postura de integração multidisciplinar, numa perspectiva de racionalidade técnica. Nesta concepção, a idéia de neutralidade da atuação governamental é enfatizada. É valorizado o saber competente, o saber técnico, na elaboração das propostas de intervenção nas cidades. Com isso, imaginava-se minimizar os conflitos políticos, o que ocasionaria a continuidade de exclusão dos segmentos populares do processo de planejamento do espaço das cidades. Porém, a criação do SERFHAU, ao mesmo tempo em que representou um passo decisivo para a consolidação do planejamento como função do governo, legitimando esta idéia e respondendo ao princípio da hierarquização e da tecnicização das funções de planejamento, também estabeleceu estímulos à elaboração de planos diretores de desenvolvimento local integrado, principalmente através de financiamento aos municípios. (Ferreira, 2007, p.44).

Os Planos urbanos, sobretudo a partir do SERFHAU, passam a ser desenvolvidos por empresas ou instituições técnicas através de consultoria, restando aos órgãos de planejamento, apenas a função normativa de aplicar as leis urbanas. O planejamento urbano passa a ser externo à administração municipal e, assim, os Planos Diretores deixam de ser ferramentas políticas (Ribeiro e Cardoso, 1990 e Ferreira, 2007).

No governo militar, houve uma grande intervenção do Estado nos processos urbanos (principalmente através do SERFHAU e seus Termos de Referência), caracterizando um planejamento centralizador e autoritário. Assim, a conduta e controle da gestão do planejamento se davam pelo governo federal e não pelas municipalidades. Neste modelo, os técnicos e planejadores, que detinham o conhecimento e saber especializado, tinham a responsabilidade de fazer os diagnósticos e propor as soluções para os problemas urbanos. Os técnicos estariam, então, acima dos interesses particulares, descobrindo os interesses comuns sem precisar ouvir os que seriam os mais interessados pelas decisões.



Nas décadas de 60 e 70, com a criação do SERFHAU, houve, então, um processo de planejamento urbano jamais visto no Brasil. Em 1976, dois anos após a extinção do SERFHAU, segundo Azevedo (apud Moreira, 1989), só no Estado de São Paulo, 107 municípios receberam seus Planos Diretores.

As principais definições e características do planejamento desse período, definidas pelo SERFHAU, segundo Nygaard (2005), são:

[...] concebia o ordenamento físico-espacial de toda a área urbana, [...] e abrangia o conjunto inteiro de atividades da população. [...] As principais definições contidas nestes planos eram: 1) relativas ao uso e ocupação do espaço, criando zonas que se diferenciavam pela função (residencial, comercial, industrial), com indicação de áreas, locais e padrões para educação, recreação, entre outros, e diferenciadas entre si pelos tipos de usos que ali poderiam se localizar e pelas regras de construção (volumetria, recuos); 2) relativas ao sistema viário, hierarquizando e dimensionando as vias em quatro ou cinco tipos, de acordo com a função que deveriam desempenhar na concepção da futura ordem urbana. Com estas definições, apoiadas sempre por amplas pesquisas e análises quantitativas, o plano pretendia, além de resolver os problemas atuais identificados pelos técnicos, impedir que estes mesmos problemas surgissem no futuro, além de atender as demandas de serviços e equipamentos, calculadas para uma determinada população futura, projetada estatisticamente. A todos, o plano prometia bem-estar e melhores condições de vida. [...] Complementarmente, continha projetos e programas de investimento e reformulação administrativa, tentando reorientar a máquina administrativa para que atuasse de acordo com os procedimentos e concepções expressos no plano. (Nygaard, 2005, p.30).

Diante do modelo e da “padronização” do planejamento praticado de forma centralizada pelo poder federal, através do SERFHAU, e externo às administrações municipais, Ribeiro (1993) faz sua crítica no sentido de este ignorar as particularidades de cada município.

O caráter burocrático e centralizado ao extremo do acompanhamento técnico do trabalho das equipes contratadas também conspirou contra a qualidade dos planos produzidos. Para dar um exemplo: para uma cidade da campanha de menos de 20.000 habitantes, com ritmo lentíssimo de crescimento urbano, a fiscalização sugeria prever-se centro de bairros com animação própria, em evidente regurgitamento de leituras teóricas mal-digeridas. (id. apud Lich e Cafruni, 2005, p.67).

As diretrizes de intervenção propostas pelos Planos da década de 70 eram organizadas, segundo a metodologia indicada pelo SERFHAU, em curto, médio e longo prazo, o que, para Moreira (1989), era um equívoco, pois dessa forma, a execução do Plano, principalmente quanto às propostas a longo prazo (tempo maior do que o período de uma administração municipal), ficava condicionada à sucessão municipal, ou seja, sua implantação ficava a mercê de interesses políticos. Não é à toa que, segundo a avaliação do planejamento municipal do Estado de São Paulo realizada já em 1976 por Eurico de Andrade Azevedo (apud Moreira, 1989) nessa época, “em 107 municípios do Estado de São Paulo, [...] 80% dispunham de Plano Diretor ou estavam em via de obtê-lo, mas de cada dez



municípios investigados, sete já o haviam abandonado”. Este abandono, segundo Azevedo (apud Moreira, 1989), se devia principalmente à sucessão municipal, ou seja, à mudança de prefeito. A esse fator, Nygaard (2005) adiciona outros como sendo as causas do abandono dos Planos Diretores pelas cidades:

- a) a restrita visão municipal da qual eram elaborados; b) a mínima ou nula participação da população e administração municipal na elaboração destes planos, geralmente contratados por consultores externos; c) o desinteresse ou os interesses pessoais de políticos municipais; d) a estrutura do poder formal e informal existente e os problemas organizacionais da administração local; e) as disputas partidárias no âmbito municipal, e muitas outras. (Nygaard, 2005, p.20).

Sobre a excessiva tecnocratização dos planos diretores e sua conseqüente despolitização, autores como Rezende (1982), criticam a maneira racionalista que os Planos usam para buscar a “cidade ideal”:

[...] fazer crer que a cidade seja um conjunto de construções e usos do solo que podem ser arranjados e rearranjados através do planejamento, sem levar em conta os determinantes políticos, sociais e econômicos [...] Sua utopia é evidenciada na proposta de desenho físico capaz de ordenar padrões de relações sociais e até subverter a estrutura de classes ou, ainda, como modelo de sociedade sem classes. (Rezende, 1982, p.31).

Essa visão racionalista tecnicista estava baseada (e justificada) numa neutralidade técnica da atuação governamental. Segundo Villaça (2004), o que se via era a busca incessante da classe dominante de interpretações técnicas sobre a origem dos problemas urbanos, que, na realidade, “visam ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas, assim como o fracasso daquelas classes e do Estado em resolvê-los” (Villaça, 2004, p.183). Assim, com o discurso constante de diagnosticar os problemas da cidade técnica e cientificamente e a busca constante por suas soluções, facilita a dominação e a alienação da sociedade como um todo. Nesse contexto é que os inexecutáveis superplanos técnicos e científicos tinham um papel fundamental na sustentação da ideologia no planejamento urbano, pois seria inquestionável a supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação futura sobre a cidade (Villaça, 2004, p.218). O Plano passa, então, a ser técnico e não mais político (Villaça, 2004, p.227).

O tecnocratismo vai ser massivamente criticado principalmente na década de 90, com a ascensão dos movimentos sociais que consideravam as técnicas de elaboração dos planos urbanos da década de 70 extremamente homogêneas, desconsiderando as particularidades e individualidades locais. Essa crítica culminará com a passagem da responsabilidade do planejamento às municipalidades, determinada pela Constituição Federal de 1988.



Outra crítica aos Planos da década de 70 é que estes não continham ferramentas jurídicas incisivas para que o poder público controlasse a produção social do espaço da cidade. Isso porque não apresentavam leis que interferissem no preço do solo urbano, no controle da especulação imobiliária, ou que permitissem a recuperação de parte dos gastos públicos com infra-estrutura urbana que eram os responsáveis pela valorização dos terrenos privados (Quinto Jr., 2003 e 2006; Bolaffi, 1982). A ausência desse tipo de ferramenta acabou permitindo que o modelo centro x periferia (Lojkine, 1981) se consolidasse nas cidades brasileiras, já que a população de mais baixa renda não tinha condições de ter acesso às áreas centrais devido ao valor do solo nessas áreas.

Nos anos 60/70 a criação do SERFHAU vai impulsionar um novo ciclo no processo de elaboração de Planos Diretores Territoriais no Brasil, porém o questionamento levantado neste período seria relativo aos limites dos instrumentais urbanísticos e da legislação urbanística utilizados na elaboração destes Planos urbanos. Existe um consenso na teoria relativo a este período de que estes planos diretores acabaram assumindo um caráter burocrático e ideológico, pois acabaram funcionando como um relatório técnico de como organizar a cidade de forma ideal sem levar em consideração os problemas urbanos concretos como especulação imobiliária e de expansão urbana [...] funcionando mais como um requisito burocrático para a liberação de verbas e financiamentos públicos. A cidade não pensa na questão da função social da cidade, mas como uma apropriação dos setores econômicos hegemônicos que impõe seu projeto para toda sociedade. (Quinto Jr., 2006).

No mesmo sentido de crítica aos Planos Diretores como incapazes de controlar a produção da cidade, Bolaffi, em 1975 comenta: “[...] todos os planos elaborados ou outros que se procure conceber não terão outro efeito senão as manchetes de efêmeras de jornais, enquanto o poder público não adquirir meios reais e efetivos para controlar o uso do solo” (Bolaffi, 1982, p.64).

Segundo Nygaard (2005, p.36), em 1976, dois anos após a extinção do SERFHAU, foi realizada em São Paulo uma avaliação dos planos do período, e esta concluiu que os planos possuíam poucos elementos que garantiam a sua operacionalidade, mostrando-se inviáveis pela insuficiência de recursos disponíveis ou por não corresponderem às necessidades dos municípios. Essa avaliação ainda critica o método de pesquisa e mesmo de proposição do SERFHAU, pois, apesar de denominarem-se “Planos de Desenvolvimento Integrado”, apresentaram uma setorialização das análises e proposições extremamente forte, impossibilitando essa abrangência maior.

Nesse contexto, Nygaard (2005), diante das críticas ao planejamento da época bastante discutidas pelos autores brasileiros, resume os limites dos Planos Diretores da década de 70 como:



[...] *pretensioso*, em decorrência da grande diversidade de problemas diferentes que apontava e que pretendia resolver; *despolitizado*, em virtude de manter uma postura tecnocrática e científica, refratária aos valores e relações sociais locais; *determinístico*, em decorrência de sua promessa de superar os problemas locais via reordenação do espaço físico; *autoritário*, pela sua tentativa de impor idéias e concepções que não possuíam referências na comunidade local; *desligado da realidade*, por conter propostas, via de regra, irrealizável pelo poder local; e ineficaz, pois quando utilizado não conseguiu melhorar as condições de vida da população local. (Nygaard, 2005, p.42, destaques originais).

Diante da evidência da “frustração” dos Planos Diretores Integrados da década de 70 em conter os problemas urbanos decorrentes do intenso processo de urbanização, principalmente nas grandes metrópoles brasileiras, segundo Blay (1978) foi criado em 1973 o II Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (II PNDU) e o Programa de Cidades Médias. Estes, em paralelo aos Planos Diretores, baseavam-se em ações setoriais que redirecionassem o processo de urbanização para as cidades de médio porte, estrategicamente escolhidas no Brasil e investimentos que propiciassem a implantação de atividades econômicas nesses municípios, atraindo as populações migrantes (Blay, 1978, p.172; Souza, 2004) ⁽³⁰⁾. Os planos das décadas de 60 e 70, segundo Blay (1978), são então superados por ações setoriais no espaço urbano, que acabam, por pressão da classe dominante, beneficiando às classes de mais alta renda, reproduzindo “a estrutura social das grandes cidades nas demais cidades, acrescentando-lhes todos os problemas já conhecidos. Mas do ponto de vista econômico, trata-se inquestionavelmente de um ótimo investimento.” (Blay, 1978, p.177). A estratégia para atração das grandes empresas para as cidades médias do interior, e, com isso, viabilizando a desconcentração populacional, envolve, inclusive, investimentos em equipamentos e serviços urbanos de alto padrão, além da instalação de equipamentos culturais e recreativos destinados à classe proprietária de alta renda nessas cidades.

O poder de atuação do planejamento governamental [desconcentração urbana] esbarra com os interesses dos grupos de alto poder econômico. Não pode forçar a mobilidade geográfica desta camada da população [...]. Os limites deste planejamento são muito frágeis quando se chocam com os interesses da parte da população de alta renda, interessada em habitar a metrópole, próxima aos recursos sofisticados que ela concentra [...]. O máximo que o poder político pode se propor é tentar atrair esta classe social proporcionando recursos convenientes em outras cidades de porte médio. Como diz o texto da Política Urbana e Regional do Estado de São Paulo, a alternativa é dotar “os núcleos urbanos da infra-estrutura necessária ao desempenho das atividades econômicas, bem como infra-estrutura e serviços urbanos necessários à fixação da população de nível de renda alta”. [...] A esta preocupação com a camada de alta renda que tipo de orientação é proposto para a camada de baixa renda? Prevê-se que os investimentos nas cidades médias criarão novas e vastas fontes de trabalho [com as faixas menores de remuneração]. [...] A política urbana está montada portanto num esquema de reprodução da estrutura de trabalho e da estrutura social das áreas metropolitanas para impô-las às cidades-piloto do interior [...]. É claro que reproduzindo as mesmas condições

³⁰ Chapecó, como veremos mais adiante, incluía-se nessa escolha, juntamente com mais sete cidades catarinenses, totalizando 76 no país (Steinberger e Bruna, 2001, p. 54 e jornal Correio do Sul de 01 de outubro de 1977, p. 3).



de inserção no mercado de trabalho e remuneração, as condições de vida repetirão os mesmos desequilíbrios atualmente existentes na área metropolitana. (Blay, 1978, p.174-175).

A partir da década de 80 todo o contexto urbano brasileiro passa a sofrer alterações, em acompanhamento às grandes mudanças sociais, políticas e econômicas que começam a acontecer: Em linhas gerais, as cidades metropolitanas que vinham recebendo contingentes enormes de migrações, passam, então, a apresentar menor crescimento populacional, enquanto que as cidades que mais crescem são as de médio porte (Santos, 1994), muito em função da política adotada pelo II PNDU citado. No quadro político há a crise do sistema ditatorial militar e o processo de democratização do país. E no campo da economia, de um processo de crescente industrialização, passa-se a um período de crise econômica de escala internacional, ascendendo a terceirização e as práticas neoliberais, de acordo com contexto econômico capitalista mundial dominado pela globalização financeira. Sendo assim, frente a essa nova realidade, mudanças importantes no ideário das práticas urbanísticas ocorrem, principalmente através da ascensão dos movimentos sociais que lutam por uma maior participação nos processos decisórios (Movimento pela Reforma Urbana), culminando na Constituinte de 88 e no Estatuto da Cidade de 2001.

Nesse sentido, os Planos Diretores da década de 70, a partir dos anos 80, serão focos de críticas, principalmente devido ao tecnocratismo, à abrangência das propostas, à sua despolitização, e ao afastamento das reais disputas no espaço urbano, privilegiando os interesses da classe dominante, ainda presente até hoje no planejamento urbano. Essas características só começam a ser defrontadas com os novos ideais propagados pelo Estatuto da Cidade, que procura devolver ao planejamento sua dimensão política⁽³¹⁾. O desafio agora é enfrentar a inércia da sobrevalorização do tecnicismo historicamente consolidada no Brasil, e inserir a população, maiores interessadas nas decisões sobre a cidade, de maneira real e incisiva no processo de planejamento⁽³²⁾.

³¹ O que, acredita-se, é indispensável para a recuperação da credibilidade dos Planos Diretores no Brasil, ainda que consciente de que o processo de politização da população - principalmente das classes de mais baixa renda, possibilitando a igualdade do poder de discurso e político nas discussões urbanas, superando a visão ideológica historicamente atribuída aos planos, já que assim, todos os interesses reais são "postos à mesa" permitindo consenso (Ribeiro e Cardoso, 1990, p.78) – leva bastante tempo para se concretizar, e um prazo determinado como o do Estatuto da Cidade, acaba por interromper esse processo quase que educativo, atravessando uma responsabilidade a uma população ou governo que ainda não está preparado. Acredita-se que um processo de elaboração buscando a politização das camadas, principalmente, de mais baixa renda, no momento, se fazia mais válido do que um produto acabado de Plano Diretor. Segundo Chauí (1986, p.87), "enquanto não houver um conhecimento da história real, enquanto a teoria não mostrar o significado da prática imediata dos homens, enquanto a experiência comum de vida for mantida sem crítica e sem pensamento, a ideologia se manterá."

³² Diante das várias experiências já consolidadas dentro da lógica do Estatuto da Cidade, a partir de 2001 até hoje, alguns críticos, como Villaça (2005) ou Souza (2006), já avaliam os resultados desses novos ideais de planejamento, principalmente em relação à participação democrática.



No caso de Chapecó e de suas legislações urbanas da década de 70 e início de 80, como veremos, ocorre também a repercussão dessas características do planejamento brasileiro em suas leis urbanas. Ainda que as análises dessas leis serão feitas posteriormente, é possível adiantar que o Plano Diretor de 1974 e a Lei de Zoneamento de 1980 seguem a periodização e caracterização do planejamento brasileiro apresentado. O primeiro, com as características abrangentes dos Planos de Desenvolvimento Integrado, foi elaborado a partir da metodologia e diretrizes do SERFHAU, por empresa externa à municipalidade. Apresentava inúmeras diretrizes e intenções não auto-aplicáveis em seu discurso (não em forma de texto jurídico), e planejava uma “cidade ideal” a partir do ordenamento da cidade através de um sistema de espaços públicos, sistema viário, e áreas industriais. Já a Lei de Zoneamento de 1980, realizado pela administração municipal e aprovado no momento em que a cidade possuía aproximadamente 53.000 habitantes e vivia um rápido processo de urbanização, revoga o Plano anterior e segue a tendência de “enxugamento”, centrando-se em ações físico-territoriais. Este acompanha, então, a tendência verificada do final da década de 70 e início da década de 80, de “abandono” dos abrangentes Planos de Desenvolvimento Integrado, em favor de ações setoriais práticas e imediatas. Essa mudança era devida às rápidas transformações urbanas e “soluções” urgentes provocadas pelo crescimento das cidades, normalmente beneficiando a classe dominante, que, no caso de Chapecó, se concentrava na classe proprietária agroindustrial. Essas afirmações serão explanadas nos capítulos subseqüentes que tratam do caso específico das legislações urbanas de Chapecó.

1.2.3. O papel dos Planos Diretores e leis urbanas na década de 70

O rápido processo de urbanização brasileira nas décadas de 60 e 70, fruto de uma política nacional de urbanização e industrialização do governo militar (em detrimento das ações sociais), fizeram com que os problemas urbanos se agravassem, e, diante do rebaixamento de salários, o processo migratório acelerado, e posicionamento do Estado privilegiando a concentração de renda (Maricato, 1995, p.276), se instalasse a lógica segregativa de estruturação das cidades brasileiras.

Diante dessa situação, como vimos, o planejamento urbano e os Planos Diretores foram a “estratégia” encontrada em busca de um ordenamento das cidades, através da institucionalização dos problemas urbanos e do próprio planejamento⁽³³⁾. Com isso, o planejamento das cidades e a resolução dos seus problemas, passam a ser competência

³³ Sobre o processo de institucionalização e tecnocratização do planejamento, ver Feldman, 2005.



dos técnicos, retirando da ordem política o futuro das cidades (³⁴). A população, maior interessada nas “decisões”, a partir dessa concepção, é eliminada do processo. A ciência e a razão é que dariam respostas e soluções unânimes e referenciáveis, e, por isso, inquestionáveis aos problemas urbanos.

Essas características (tecnicismo e racionalismo), de acordo com Villaça (2004), representaram o controle político dos processos sociais, e deixaram ainda hoje marcas no campo do planejamento. Segundo o autor, a predominância do conhecimento técnico e científico para a elaboração dos Planos Diretores, de competência exclusiva de técnicos, e, por isso, livre de conflitos e contradições, significou o controle ideológico da classe dominante que estava no poder sobre os processos sociais. Sendo assim, o discurso técnico, dito neutro, “desviava o olhar” dos verdadeiros interesses a quem estavam servindo. Nesse mesmo sentido, Rezende atribui aos planos o seu papel ideológico, na medida em que “ao nomear os problemas que são conseqüências de outros, está sendo cumprida a tarefa ideológica de escamotear os problemas originais. Ao se opor um plano ‘racional’ a uma desordem espacial é dada, aparentemente, a solução para o espaço urbano.” (Rezende, 1982, p.30).

Segundo a autora, o plano diretor, no seu aspecto ideológico racional e mais comum, pressupõe o conhecimento completo do objeto (domina), e a partir desse, planeja a cidade ideal, onde o objeto é “reduzido a leis e teorias para que não aconteçam surpresas e o planejamento alcance os seus objetivos. [...] Sua utopia é evidenciada na proposta de desenho físico como capaz de ordenar padrões de relações sociais e até de subverter a estrutura de classes ou, ainda como modelo de sociedade sem classes.” (Rezende, 1982, p.31).

Esta prevalência do planejamento técnico sobre as cidades e seu caráter ideológico, como vimos, se deu em meio à ditadura militar, que cria, como forma de centralizar as ações urbanas em favor dos interesses nacionais (ligados ao capital industrial), diversos órgãos de planejamento, como o SERFHAU, BNH, responsáveis pela elaboração, gerenciamento e financiamento de inúmeros Planos Diretores por todo o Brasil. Foi o período em que o planejamento urbano teve seu auge, através de um Estado forte, centralizador com grande poder de intervenção sobre os processos urbanos, o que facilitou direcionar as ações urbanas brasileiras de acordo com seus objetivos. No início do século XX as práticas de planejamento eram isoladas e se limitavam a aspectos estéticos, de embelezamento e sanitários (Feldman, 2005 e Ferreira, 2007, p. 42), passando, então, para uma prática de

³⁴ Em contradição com a própria natureza da cidade: dinâmica, complexa e política.



abrangência ampla, e mesmo regional, onde os problemas e ações urbanas eram tratados de maneira integrada, envolvendo conjuntamente aspectos sociais, físicos, institucionais e, principalmente econômicos dos municípios, garantindo o desenvolvimento dos grandes capitais industriais em todo o território.

Em Santa Catarina, nessa época, cidades como Blumenau, Criciúma, Joinville, que já tinham uma tendência à industrialização ⁽³⁵⁾, elaboraram os seus primeiros Planos Diretores, mesmo com uma população e um processo de urbanização ainda incipiente. Na região Oeste, assim como em Chapecó, que já tinha uma atividade agroindustrial instalada e estava recebendo mais empresas na área, cidades como Concórdia e Videira que também tinham empresas promissoras no ramo (Sadia e Perdigão), também elaboraram seus Planos Diretores, ainda que se constituíssem de cidades predominantemente rurais com pouquíssimas atividades urbanas e longe dos centros urbanos.

O discurso ideológico de fazer dos Planos Diretores o responsável pela resolução dos problemas urbanos, em busca de “cidades ideais”, através de diretrizes e determinações quanto à organização espacial, a intensidade e uso da terra, ao traçado viário e urbanístico, permaneceu durante praticamente todo o século XX (mesmo quando o poder intervencionista do Estado se restringiu a partir da década de 80), controlando o mercado, com o objetivo real de tornar as cidades elementos funcionais para o sucesso dos capitais (Souza, 2004, p.123), principalmente, industriais e garantindo as áreas de interesse das classes dominantes.

Sendo assim, o planejamento urbano e, conseqüentemente, os Planos Diretores nessa época, mais do que um papel social de distribuição e organização das cidades, teve importante papel político, ideológico e econômico para garantir a expansão do capital.

1.2.3. Planos Diretores e Ideologia

A ideologia, no sistema capitalista, que divide a sociedade em classes, segundo Rezende (1982), é necessária para garantir os interesses da classe que está no poder, isso é, tem a função de “escamotear o conflito, a dominação, a divisão e a presença do ponto de vista particular, dando-lhe a aparência de ser o ponto de vista universal.” (Rezende, 1982, p.27), ou seja, “fazer com que o ponto de vista particular do grupo que assume o poder apareça para o todo social como sendo o ponto de vista do universal.” (Rezende, 1982, p.26).

³⁵ A primeira no setor têxtil, a segunda no setor carbonífero, a terceira, no setor metal-mecânico e a quarta e quinta no setor agroindustrial.



A autora, assim como Villaça (2004), defendem a idéia que, no campo do planejamento das cidades, os Planos Diretores, foram sendo “revestidos” de discursos diversos, com o objetivo de transformá-lo em uma ferramenta ideológica universalmente aceita, “encobrendo” conflitos, ambigüidades, subjetividades e interesses.

[...] os planos de urbanismo em busca de aceitação necessitam ser considerados como portadores de interesse geral, na tentativa de universalizar as idéias que produzem. Para tanto, se apresentam revestidos de um grande conteúdo ideológico [...]. (Rezende, 1982, p. 120).

Isso é o que vem ocorrendo há muitas décadas no Brasil [...] durante as quais o planejamento urbano tem sido usado como ideologia, inclusive através de contínuas transformações de sua aparência (nomes, formas, conteúdos). [...] É por estar na ideologia dominante sobre os problemas urbanos e suas causas, e sobre a isenção e objetividade técnica, que o plano diretor sobrevive. (Villaça, 2004, p.185-227).

Essa ideologia é que manteve historicamente os Planos Diretores como ferramentas indispensáveis para o planejamento e desenvolvimento das cidades. No começo do século, grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, receberam grandes obras, de infraestrutura e de remodelação, com abertura de grandes avenidas, eliminação de cortiços do centro da cidade, implantação de novas infra-estruturas urbanas e serviços públicos, frutos de Planos urbanísticos de caráter estritamente estéticos e higienistas ⁽³⁶⁾. Estes Planos descreviam os aglomerados urbanos como doentes, necessitando fortes medidas de reestruturação espacial como forma de garantir a qualidade de vida da população em geral. Estas ações, em sua maioria, foram aceitas pela população em geral como essenciais para o desenvolvimento das cidades, mas autores como Villaça (2004) e Rezende (1982), mostram outras intenções para essas ações: a higienização da cidade pretendia, na verdade, retirar das áreas centrais (lugares de interesses das classes dominantes, e, por isso, privilegiadas e valorizadas) as populações pobres oriundos do processo migratório do campo e de cidades menores, devido à industrialização manifesta dessas cidades. A “higienização” dos centros tinha, portanto, um conteúdo segregador, reforçada, através do planejamento e dos Planos Diretores, pelo Estado.

O mesmo ocorre com os discursos “embelezadores” dos Planos Diretores dessa mesma época: a arborização, as grandes avenidas, as praças públicas, enfim, os equipamentos e serviços públicos, eram implantadas nas áreas centrais, ou seja, em áreas restritas das cidades onde a classe dominante escolheu para se estabelecer.

Percebe-se, então, que os planos diretores, historicamente, revelam um teor ideológico e elitista muito forte, seja nas concepções estéticas e sanitaristas do início do século; ou na

³⁶ Referência aos Planos sanitaristas de Saturnino de Brito, em Santos; Plano de Avenidas, de Prestes Maia (1930), em São Paulo; Plano Embelezamento e Saneamento no Rio de Janeiro, de Pereira Passos (1903); Plano de Remodelação e Embelezamento, de Agache, no Rio de Janeiro de 1930.



visão desenvolvimentista das décadas de 50 e 60 – período de grande urbanização e industrialização -; ou pela concepção técnico-burocrática (centralizador e autoritário) do período militar, direcionando investimentos em função de interesses privados ampliando a desigualdade social; ou pela reafirmação do tecnicismo e das ferramentas técnicas do planejamento – período da consolidação do zoneamento como ferramenta de planejamento nas décadas de 80 e 90.

A criação de um modelo ideal de cidade, comumente proposto pelos planos, revela padrões urbanísticos não-acessíveis à maioria da população pobre (Maricato, 2000 e 2001), o que demonstra a negação dos Planos, da realidade desigual das cidades. Com isso, os lugares onde essa população pobre se instala (que já é quase metade em algumas cidades brasileiras ³⁷) são padrões considerados subnormais, sendo ignorados pelos instrumentos de planejamento, assim como de investimentos públicos. Os Planos Diretores, assim, se mostram descolados da realidade, trabalhando no plano ideológico ao escamotear conflitos e reafirmar as diferenciações sócio-espaciais.

Outro elemento importante na discussão do conteúdo ideológico dos Planos Diretores se dá na adoção do Zoneamento como instrumento fundamental e, algumas vezes, até suficiente de planejamento das cidades. Dividir a cidade em zonas funcionais com atividades específicas, como propõe o zoneamento, segundo Rezende (1982, p.80), tem servido muito além de seus propósitos: aprofundar a diferenciação sócio-espacial nas cidades, consolidando áreas valorizadas para as classes economicamente privilegiadas, evitando que estas sejam “contaminadas” por grupos de baixa-renda ou usos não-convenientes. Segundo a autora, o zoneamento se

[...] traduz sob forma de zonas de utilizações diversas que possam receber legislação específica para cada caso e que exigem investimentos semelhantes [...]. No entanto, constitui também instrumento de defesa de partes privilegiadas do espaço urbano contra usos indesejáveis, mantendo o alto valor da terra nesses locais. Trata-se de “salvaguardar o valor da propriedade”, o que deixa claro a preocupação quanto à desvalorização dos imóveis pela mistura de usos e, talvez, de grupos sócio-econômicos diversos. [...] torna-se evidente a intenção de privilegiar partes da cidade. Promove-se, dessa forma, a divisão do espaço urbano e sua apropriação, tendo como referencial não-expresso o valor da terra. (Rezende, 1982, p.80).

A crença que os Planos Diretores são capazes de solucionar os conflitos das cidades está tão presente no imaginário de técnicos e políticos que muitos agentes sociais acreditam que

³⁷ De acordo com Maricato (2002, p.153-154), no início dos anos 2000, cidades como Salvador tinha 30% da sua população morando em áreas ilegais; São Paulo, 22%; Rio de Janeiro, 20%; Fortaleza 31%; e Recife 40%. Florianópolis, em Santa Catarina, segundo pesquisa realizada pelo Grupo de Pesquisa Infosolo da Universidade Federal de Santa Catarina, coordenada pela Prof. Maria Inês Sugai, tinha 14% de sua população morando em assentamentos informais.



os problemas das cidades só se dão porque os Planos Diretores não são aplicados corretamente. Esta crença demonstra a reprodução da idéia que tira do processo de construção da cidade seu conteúdo social, político e conflituoso.

Podemos perceber, portanto, que a própria adoção do plano diretor típico como instrumento de planejamento já pressupõe um conteúdo ideológico não-explicito, cujo objetivo é conhecer o objeto e ordenar a cidade sem, contudo, resolver os problemas essenciais. Ignorar o social e o econômico, atendo-se ao físico e deixando-lhe a tarefa de resolver os conflitos, é uma constante dos planos diretores. Ao ignorar o social e econômico, ignoram também a maioria dos conflitos urbanos. Ao ignorá-los, não se obrigam, portanto, a resolvê-los. (Rezende, 1982, p.32).

O caráter amplo e diversificado dos Planos Diretores, em abarcar e resolver todos os problemas da cidade (saúde, educação, saneamento), impossibilitou que estes dessem conta dos conflitos nos espaços urbanos. Esse caráter “pretensioso” que o coloca acima e exterior aos processos sociais das cidades, acabou tornando-os ineficientes até mesmo quanto a questões mais básicas da organização social a que se propunham.

O caráter “milagroso” atribuído aos Planos Diretores se contradiz com o aumento progressivo das desigualdades sociais das cidades, em paralelo ao exaustivo esforço dos técnicos na elaboração e na implementação de Planos que se diziam competentes para a alteração da realidade.

Como entender não só o excesso de planos, mas também essa confusão, irracionalidades e desordem? Com essa pergunta começa a ficar claro que o apelo aos planos é uma farsa que, de um lado, contribui para desacreditá-los e desmoralizá-los, e de outro, e contraditoriamente, ajuda a sustentação de sua imagem de salvação tecnocrática. Esse apelo contribui também para mostrar que os planos não são elaborados para serem levados a sério. São cortina de fumaça para tentar ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos. Os planos são uma rara manifestação da força da ideologia da tecnocracia que ainda perdura entre nós. (Villaça, 2005, p.20-21).

Desta forma, os Planos Diretores, se apresentam como instrumentos ideológicos, pois se propõem a regular de maneira determinística as formas de apropriação da cidade, ao mesmo tempo em que se reveste de ideologia para encobrir a existência de conflitos sociais no interior da cidade.

Com a abertura política e a promulgação da Constituição Federal em 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, parece que novas formas de organização do poder começam a se estruturar. O processo de democratização do planejamento e da gestão, proposto pelo Estatuto da Cidade, dá abertura a um movimento mais consistente de politização, o que faz com que haja maior visibilidade dos conflitos e formas desiguais de estruturação das cidades, o que era, historicamente, encoberto por representações ideológicas. Começam a ser questionados discursos e intencionalidades, ou seja, a forma elitista de planejamento



das cidades. Com isso, as disputas pelo espaço urbano podem se equilibrar através da inserção de segmentos sociais historicamente excluídos do processo (Ribeiro e Cardoso, 1990, p.78).



CAPÍTULO 2

AS AGROINDÚSTRIAS E O ESPAÇO URBANO DE CHAPECÓ

Neste capítulo é analisado o processo histórico de estruturação urbana de Chapecó destacando a década de 70 e o início da década de 80, período em que são elaborados o Plano Diretor de 1974 e a Lei de Zoneamento de 1980, objetos de estudo dessa dissertação. É destacada a presença forte das agroindústrias no processo de estruturação e transformações urbanas do município, principalmente devido ao seu poder de atração de população migrante, resultando em um acelerado processo de urbanização.

Para isso, é feita uma análise espacial do processo de urbanização de Chapecó a partir, principalmente, da instalação das agroindústrias na década de 70, onde são identificados os conflitos urbanos, que ainda hoje estão presentes no espaço da cidade, reflexos do rápido crescimento populacional das décadas de 70 e 80 e das intervenções estatais no período.

Também é dada ênfase à importância de Chapecó no processo de industrialização catarinense, e até nacional, a partir do sucesso das agroindústrias do município, transformando-o em destaque nacional na produção de carnes de aves e suínas. Essa importância de Chapecó para a economia nacional é que possibilitou, primeiro, a atenção federal e os investimentos para a realização de um Plano Diretor na metade da década de 70, quando o município tinha apenas 23.000 habitantes, garantindo, a partir de suas determinações as condições para o desenvolvimento das agroindústrias que aí começavam a se instalar; segundo, os diversos investimentos federais na cidade a partir de programas de descentralização da economia, além de programas financeiros de incentivos à produção e expansão das indústrias; entre outros.

2.1. Caracterização de Chapecó e suas leis urbanas

Atualmente, o município de Chapecó, com 164.992 habitantes (IBGE, 2007), é considerado a Capital do Oeste Catarinense, polarizando atividades e serviços de toda a região. Essa condição fica evidente se considerarmos os dados populacionais da Microrregião do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), no qual Chapecó é pólo, onde o município concentra, em 2000, 61% da população da microrregião, enquanto os demais 19 municípios correspondem a 39% (ver Figura 3 a seguir). A presença no município de instituições, disponibilizando serviços na escala regional, como o Hospital Regional, a Secretaria Estadual dos Negócios



do Oeste (extinta em 1992), a sede da AMOSC, e a sede descentralizada do governo do Estado, além de centralizar atividades comerciais e serviços de grande porte, a fazem do município referência para as demais cidades do Oeste.

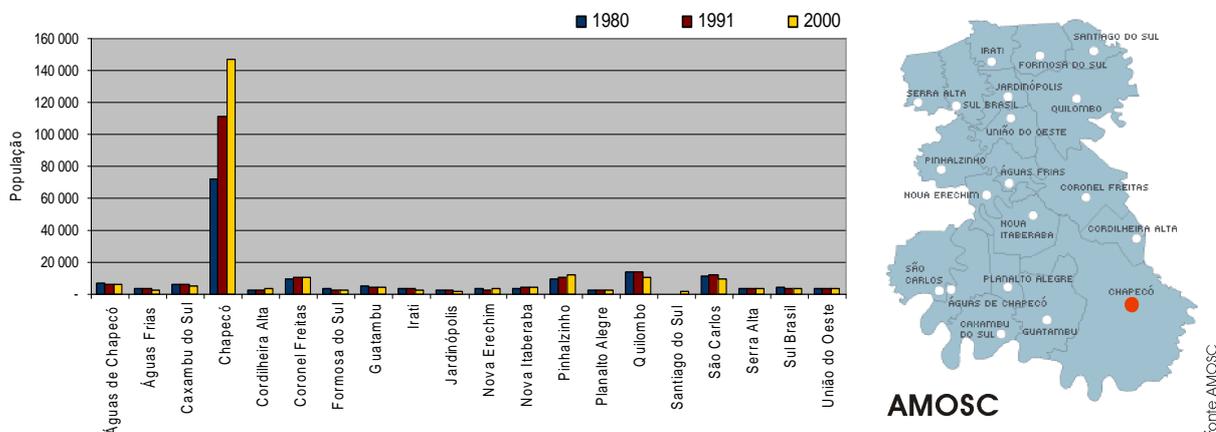


Figura 3 – Gráfico de Evolução Populacional dos Municípios da Microrregião de Chapecó – AMOSC.

Fonte: IBGE, 1980, 1991 e 2000. Elaboração: Reche, D.

Essa condição de pólo começou a se evidenciar, principalmente a partir da década de 60, com a criação da Secretaria Estadual dos Negócios do Oeste no município, única secretaria descentralizada da capital do Estado, do país. Essa fazia a “ponte” entre o governo do Estado, na época, o Governador Celso Ramos, e a região oeste de Santa Catarina, já que, nessa época, a distância e a dificuldade de acessibilidade e comunicação do município, dificultavam as ações do Estado sobre essa região.

A decisão de implantar essa Secretaria no município, em 1963, representou o início de um processo de crescimento e desenvolvimento da região, principalmente de Chapecó, pois foi a partir dela que começaram a se dar os investimentos urbanos nas cidades da região, seja através da disponibilização de infra-estruturas, ou de políticas públicas que beneficiavam, sobretudo, economicamente os municípios. Foi o caso da pavimentação da BR 282 a partir da década de 70, ligando o litoral do Estado à região Oeste, importante para o escoamento da produção agrária e agroindustrial dos municípios. A particularidade de a Secretaria ter sido assumida no período de 1969 a 1975 pelo então proprietário da Agroindústria Chapecó Alimentos ⁽³⁸⁾, Plínio Arlindo de Nes, foi importante para a definição econômica da região, baseada principalmente na produção agrária destinada à industrialização. Firmava-se o destino econômico da região: as Agroindústrias. As décadas de 60 e 70 permitiram então, que empresas como a Sadia Concórdia, localizada em Concórdia, a Perdigão, localizada em

³⁸ Indústria presente no município desde 1953.



Videira, e a Chapecó Alimentos, localizada em Chapecó, se despontassem no cenário econômico nacional.

No início da década de 70 o setor ganha grandes reforços com a implantação de mais uma filial da Sadia Alimentos (1973), da criação da Agroindústria Aurora (Cooperativa Central Oeste Catarinense, 1973) e da Ceval Alimentos (antiga Extrafino, 1971), todas instaladas em Chapecó. Essas já partiam de uma estrutura de produção inicial grande, pois eram resultados ou de grandes investimentos de empresários do município (no caso da Aurora) ou eram expansões de empresas já bastante fortes (no caso da Sadia). É a partir de 1970, então, com a concentração dessas empresas no município, que Chapecó consolidará sua condição de pólo regional, uma vez que, com as agroindústrias, atividades comerciais, de serviços, além de entidades educacionais, etc., começam a se instalar na cidade, o que, também, atrai grande número de população em busca de melhores oportunidades de emprego e vida. De 1970 a 1980, segundo o IBGE, o município sofre as maiores taxas de urbanização de sua história, que, como veremos, acabaram não sendo acompanhadas de políticas públicas urbanas e sociais suficientes, o que acabou provocando várias problemáticas urbanas ainda hoje presentes no espaço urbano do município.

É nesse contexto de rápida urbanização e industrialização que é elaborado e aprovado em 1974 o Primeiro Plano Diretor do município, coordenado, na época, pelo governo federal através do SERFHAU. Esse Plano foi elaborado, de acordo com a metodologia e diretrizes definidas pelo SERFHAU, por uma equipe técnica externa ao município coordenada pelo arquiteto Demétrio Ribeiro ⁽³⁹⁾.

Essa lei, em 1980, após cinco anos de sua aprovação, foi revogada em função de uma nova Lei de Zoneamento elaborada por equipe interna do município. Diferentemente da primeira, essa Lei não constava de um Plano de desenvolvimento da cidade, através da definição de diretrizes de desenvolvimento econômico, social, administrativo, mas constituía-se de uma lei que determinava, através de parâmetros urbanísticos precisos, o uso e a ocupação do solo urbano, através da divisão da cidade em zonas, ou seja, tratava apenas de questões físico-territoriais ⁽⁴⁰⁾.

A Lei de Zoneamento de 1980 perdurou até o ano de 1990, com poucas alterações, quando foi substituída pelo Plano Diretor Físico-Territorial (Lei Complementar nº 04 de 31 de maio

³⁹ O contexto histórico da época e as propostas desse Plano serão analisados com maior profundidade nos próximos capítulos.

⁴⁰ Essa lei, assim como o contexto histórico em que está inserida, também será objeto de estudo detalhado no próximo capítulo.



de 1990) e a nova Lei de Zoneamento desta, que, em linhas gerais, seguia os mesmos critérios de uso e ocupação do solo da Lei de 1980. Como veremos, muitos dos problemas urbanos de Chapecó e da estrutura de ocupação das classes sociais no espaço urbano, estão relacionadas à Lei de Zoneamento de 1980.

Em 2004 é aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (Lei Complementar nº 202 de 06 de janeiro de 2004), que ainda está vigente e que substituiu todas as leis de uso e ocupação do solo anteriormente aprovadas. Esse se dá em um contexto de democratização do processo de planejamento, de acordo com as diretrizes federais do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001) aprovadas em 2001. Foi elaborado por uma equipe técnica do município e, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, durante a sua elaboração, contou com a participação popular para a definição da lei. Apesar disso, já em 2004, menos de um ano da aprovação, sob um governo de direita, o Plano já recebe alteração de lei (Lei nº 216 de 15/12/2004).

No contexto específico urbano de Chapecó, não há como falar em urbanização e leis urbanas sem que se fale das agroindústrias. Estas, principalmente a partir da década de 70 até os dias atuais, como veremos, tiveram um papel definitivo para a estruturação do espaço urbano da cidade. O setor desenvolveu-se rapidamente, graças a grandes investimentos estatais seja na escala local, com incentivos, doação de terras e infra-estrutura, seja na escala federal, equipando a cidade com infra-estruturas urbanas.

Hoje, o Brasil é o maior exportador de carnes de aves do mundo e o segundo maior produtor mundial desse mesmo produto, graças à região oeste de Santa Catarina que se destaca entre as regiões produtoras no país. A Sadia, por exemplo, que tem uma de suas sedes em Chapecó, é a maior empresa privada de Santa Catarina e a maior produtora e exportadora de carne de aves no Brasil. Em Chapecó, ela foi responsável em 2000 por 18% do valor adicionado total do município, e 21% dos setores comerciais e industriais ⁽⁴¹⁾, e, em 2005 empregava 11% da população ativa total do município e 36% do setor da indústria de transformação ⁽⁴²⁾. Diante do poder econômico da empresa no município e no Brasil fica mais fácil entender o poder de influência que o setor tem sobre a urbanização de Chapecó, como veremos.

⁴¹ Números obtidos a partir do cruzamento de dados econômicos fornecidos pela Prefeitura Municipal (sobre as indústrias) e pela Secretaria de Estado da Fazenda (sobre o município).

⁴² Números obtidos a partir do cruzamento dos dados do censo econômico do IBGE de 2005 (sobre a população ativa do município) e dos dados fornecidos pela empresa sobre o número de seus empregados.



2.2. As Agroindústrias no oeste de Santa Catarina e a sua relevância nacional

O Brasil, atualmente, é o maior exportador mundial de carnes de aves. Esse setor é destaque nas exportações de carnes brasileiras, correspondendo, em 2006 ⁽⁴³⁾, a 55,9% das exportações, enquanto que a carne bovina significou 31,12% e a carne suína 10,29%. Segundo a ABEF (Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos), o país produziu em 2006 9.335 mil toneladas de frango e exportou 2.713 mil toneladas do mesmo produto principalmente para a Ásia, Oriente Médio e Europa. Na produção, o país só perde para os Estados Unidos (16.162 mil toneladas) e China (10.350 mil toneladas).

O maior produtor e exportador brasileiro de carne de frango, atualmente, é o Estado de Santa Catarina, responsável por 13,71% da produção nacional e 27,94% das exportações brasileiras. Essa condição de liderança no setor é devida à presença das maiores agroindústrias do país na região oeste do Estado. Essas empresas, principalmente as agroindústrias de Chapecó, são destaques no comércio internacional de alimentos, sendo o Brasil responsável, em 1993, por 7,82% da produção mundial de carne de frango e 14,80% do comércio internacional, sendo que a empresa Sadia representava 1,20% da produção mundial e 14,80% do comércio internacional (Espíndola, 1996, p.42).

Entre as agroindústrias catarinenses que se destacam nacionalmente estão as empresas Sadia S/A, a agroindústria Aurora, a Ceval Alimentos (atual Bunge) e a Chapecó Alimentos (encerrou suas atividades em 2002), em Chapecó; a empresa Perdigão, em Videira; a unidade Sadia, em Concórdia; e a indústria Seara, em Seara; todos municípios situados no oeste do Estado.

Dentre essas, como já citado, se destaca a empresa Sadia, a pioneira dentre as indústrias de alimentos do país. A Sadia S/A foi criada em 1944 no município de Concórdia, tendo sua estrutura de produção expandida no início da década de 70 para o município de Chapecó, além de outras unidades pelo país. Hoje, com uma estrutura extremamente complexa que envolve, inclusive, escritórios fora do país, como Milão, Tóquio e Dubai (Costa, 2005), é a maior produtora e exportadora de carnes de aves do país. A instalação da Sadia em Chapecó na década de 70, ocorreu por necessidade de expansão do seu capital, uma vez que teve um crescimento rápido na sua produção, obrigando-a a ampliar sua planta industrial com o início da criação e beneficiamento da carne de peru, setor no qual se tornou líder. Além disso, Chapecó já apresentava infra-estrutura urbana consolidada (aeroporto, energia elétrica, redes de estradas, sistema bancário, comércio especializado, etc.), possuía uma zona agrícola rica em milho e soja, facilitando a criação das aves (Corioletti, 1999, p.46

⁴³ Dados mais recentes disponibilizados pela Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos – ABEF.



e Ben, 2005, p.52), e o governo local também ofereceu para a empresa diversos incentivos fiscais, a doação de terreno, os serviços de terraplanagem e de abastecimento de água.

O quadro a seguir mostra a participação atual dessas empresas na produção e exportação de carne de frango brasileira, comprovando a importância econômica destas nacionalmente.

Tabela 1 – Participação das maiores agroindústrias de Santa Catarina na produção e exportação de carne de frango do Brasil e Posição das empresas no ranking nacional.

Fonte: Relatórios anuais da ABEF, 2001 e 2006. Elaboração: Reche, D.

Ano		Empresas				
		Sadia	Perdigão ⁽⁴⁴⁾	Aurora ⁽⁴⁵⁾	Seara ⁽⁴⁶⁾	Chapecó ⁽⁴⁷⁾
2001	Produção	11,7%	10,1%	2,2%	5,8%	3,1%
	Ranking	1º	2º	9º	4º	5º
	Exportação	26,8%	18,6%	2%	17,2%	6,1%
	Ranking	1º	2º	7º	3º	4º
2006	Produção	13,71%	11,10%	1,84%	5,86%	--
	Ranking	1º	2º	7º	3º	--
	Exportação	27,94%	18,28%	2,19%	12,06%	--
	Ranking	1º	2º	7º	3º	--

A presença das maiores empresas brasileiras de produção e exportação de carne de frango na região oeste e o fortalecimento do seu poder econômico e, conseqüentemente político, foram fundamentais para o desenvolvimento dos municípios que compõem o oeste do Estado de Santa Catarina, tanto econômica, política quanto socialmente, refletindo na lógica de estruturação urbana e rural destes.

A maior concentração das empresas líderes no mercado de carne de aves nacional localiza-se em Chapecó, o que faz do município, hoje, ser considerado a “capital brasileira da agroindústria” (PMC, 2008). Essa concentração demonstra a força do capital agroindustrial econômica e politicamente, influenciando nas decisões e na lógica de organização do município, seja social ou espacialmente.

Chapecó, que desde a década de 50, assumia o papel de pólo regional, tornando-se referência para os municípios vizinhos, inaugurou sua produção agroindustrial com a

⁴⁴ A Perdigão Agroindustrial S/A foi criada em 1940 em Videira, no meio-oeste catarinense, começando com o setor suinícola, diversificando, na década de 70, para o setor avícola. Exporta seus produtos para o Oriente Médio, Extremo Oriente, Europa e América (Nogueira, 1998, p.77).

⁴⁵ A Cooperativa Central Oeste Catarinense Ltda - Aurora foi fundada no final da década de 60, em Chapecó, por empresários catarinenses do município que viam na possibilidade da industrialização da carne do excedente de suínos produzidos na região, uma oportunidade para desenvolvimento do município. A empresa entrou em funcionamento no município em 1973. Além da produção de carne de aves, a empresa é forte também no setor suinícola.

⁴⁶ A empresa Seara Alimentos S/A foi criada no município de Seara em 1950. Em 1970 passou para o domínio da Ceval e hoje a empresa faz parte do grupo Bunge Internacional Ltda, mas mantém a marca original dos produtos elaborados com carne suína e de aves.

⁴⁷ A agroindústria Chapecó Companhia Industrial de Alimentos, criada em 1952, também em Chapecó, apesar de ter sido uma das maiores empresas do setor desde a sua criação, em 2001 encerrou suas atividades devido ao estado de falência. Hoje, nas instalações da empresa, funciona parte da produção da Aurora.



empresa Chapecó Alimentos, instalada no início da década de 50, e que logo se tornou uma das maiores indústrias da região. Mas, como dito anteriormente, só a partir da década de 70 é que o município recebe os maiores investimentos na produção industrial, com a instalação da Sadia S/A, Aurora e Ceval Alimentos. A sua condição de pólo regional, a presença das agroindústrias, a estrutura produtiva agrária/urbana regional frágil e o sistema agroindustrial de produção desigual implantado na região, incentivaram o processo migratório campo-cidade, que determinou grandes impactos na estrutura urbana de Chapecó.

Assim, a atividade agroindustrial, principal responsável pelo desenvolvimento econômico de Chapecó, também foi responsável pelo seu processo de urbanização acelerado. Desde a década de 70 o setor agroindustrial é o maior contribuinte na arrecadação do município, assim como absorve parte considerável da mão-de-obra da cidade. Segundo dados da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina e da Prefeitura Municipal de Chapecó, em 1980, aproximadamente uma década após a instalação das agroindústrias na cidade, estas já eram responsáveis por 25% do valor adicionado ⁽⁴⁸⁾ total do município e 43% do valor adicionado do setor industrial e comercial ⁽⁴⁹⁾. Em 2004, a agroindústria foi responsável por 14% do valor adicionado total da cidade e 17% do setor industrial e comercial, absorvendo, em 2005, aproximadamente 60% do pessoal ocupado no setor de indústria de transformação e 20% do total de pessoal ocupado do município. A diminuição relativa atual da participação do setor deve-se à dinâmica acelerada do desenvolvimento econômico do município, principalmente de setores ligados à própria agroindústria: setor de transporte, embalagens, metal-mecânico (produção de maquinários), além dos setores necessários devido ao crescimento acelerado da população no período (comércio e serviços).

2.3. A implantação das agroindústrias na região oeste e a sua relação com o Estado

A agroindústria, no oeste de Santa Catarina, surge na década de 50, como resultado da acumulação de capital de alguns comerciantes que faziam a intermediação entre o comércio de suínos vivos criados na região e o mercado consumidor de outras partes do país. A região já se destacava como produtor e fornecedor de suínos para agroindústrias do Paraná e São Paulo, principalmente. Diante da disponibilidade abundante de matéria-prima, alguns comerciantes viram na industrialização das carnes na região como uma boa alternativa de desenvolvimento.

⁴⁸ Valor adicionado é o valor que se adiciona a cada etapa do processo produtivo, ou seja, é riqueza gerada pela empresa através de seu processo de produção ou serviços (www.mct.gov.br).

⁴⁹ Ver Anexo 1, Quadro 4 – Participação do valor adicionado produzido pelas maiores Agroindústrias de Chapecó, em relação ao município.



A consolidação do setor avícola, ultrapassando o suíno, se deu a partir da década de 60, com a crise pós-expansão industrial do período JK (1956-1961) (Espíndola, 1996). Com a crise, o poder aquisitivo da população brasileira baixa consideravelmente, ficando inviável o consumo de carne bovina diariamente (até então preferência do brasileiro), por ser um produto mais caro. Aproveitando do momento econômico, as agroindústrias começam a investir massivamente na produção de aves, tradicionalmente mais barata que a carne bovina (40% menos), inserindo no mercado uma opção mais barata para consumo de carne, mudando os hábitos dos brasileiros. Segundo Nogueira (1998, p.56), em 1970, um brasileiro consumia, em média, 2,3 kg de frango por ano, enquanto que em 1995 aumentou para 23,2 kg. É nessa época que é instalada a filial da Sadia em Chapecó, a primeira unidade da empresa para o beneficiamento de perus.

Outro fator que determinou o sucesso e a primazia de Santa Catarina, mais especificamente da região oeste e de Chapecó foi o envolvimento político das empresas com o Estado angariando recursos e incentivos para a produção de suas empresas. Durante as décadas de 70 e 80, que coincide com os mandatos dos empresários, donos das empresas agroindustriais, em cargos políticos nos governos ou em instituições estatais, as indústrias se beneficiaram de diversos incentivos e financiamentos criados pelo Estado para esse fim (Giese, 1991).

Essa prática de ocupação de postos-chaves na administração pública através dos próprios empresários ou por intermédio de funcionários, segundo Giese, foi estratégica para garantir o sucesso agroindustrial em Santa Catarina.

A atuação política cotidiana dos empresários agroindustriais, ou de técnicos atuando nas instâncias estaduais vinculadas ao meio rural e ideologicamente ligados aos empresários, foi um fator importante para a expansão de seus empreendimentos. Este setor industrial manifestou-se, além da atuação de “lobbistas”, através da ocupação de espaços e cargos políticos de forma direta. Dos cinco maiores grupos agroindustriais [Sadia, Perdigão, Chapecó, Aurora e Ceval], sem contar as cooperativas, aparentemente apenas um, a Ceval, não foi representada diretamente no legislativo ou executivo estaduais. (Giese, 1991, p.62). [As agroindústrias catarinenses] souberam não somente aproveitar os espaços abertos pelo poder público, como os próprios empresários desenvolveram estratégias de ocupação de postos-chaves na administração estadual visando a consolidação, ampliação e expansão de seus empreendimentos. (Giese, 1991, p.65).

A atuação dos empresários agroindustriais na política estatal se dá em órgãos como a Secretaria da Agricultura do governo do Estado, Secretaria da Fazenda⁽⁵⁰⁾, Secretaria dos Negócios do Oeste, Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), além de postos importantes nos governos locais, estatais e mesmo federais.

⁵⁰ A Secretaria da Fazenda teve como secretário de 1975 a 1979, o co-proprietário da empresa Perdigão, Ivan Bonato.



De 1965 a 1970, a Secretaria da Agricultura do governo do Estado teve como secretário o diretor e acionista do grupo Sadia, Luiz Gabriel. De 1975 a 1979 essa secretaria foi assumida por um dos proprietários também do grupo Sadia, Vitor Fontana, que, durante o seu mandato, implantou órgãos como o CEPA (Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina), EMPASC (Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária) e EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina), todas instituições destinadas ao desenvolvimento econômico do Estado e que tiveram na sua presidência pessoas com ligação com as agroindústrias (Giese, 1991).

No caso da atuação de empresários agroindustriais em postos governamentais, destaca-se o caso dos empresários Plínio Arlindo de Nes, proprietário da Chapecó Alimentos, e Atílio Fontana, proprietário da Sadia S/A. Plínio de Nes foi vereador do município de Chapecó de 1946 a 1955, prefeito de 1956 a 1961 e Secretário da Secretaria de Negócios do Oeste de 1969 a 1975. Atílio Fontana foi vereador da cidade de Concórdia (onde estava localizada sua empresa) de 1951 a 1954, deputado estadual de 1955 a 1958, deputado federal de 1959 a 1962, Secretário da Agricultura de 1961 a 1962, e senador de 1963-1971. Além dos dois empresários, ainda destaca-se o empresário Vitor Fontana, também um dos proprietários da Sadia, que foi secretário da Agricultura de 1975 a 1979, deputado estadual de 1979-1983, além de vice-governador de 1983-1986.

O envolvimento dos empresários em cargos governamentais possibilitou a criação de inúmeros programas de financiamento que foram decisivos para o desenvolvimento agroindustrial no Estado. É o caso, por exemplo, da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural em 1965, do Fundo Geral para a Indústria e Agricultura (Funagri), Programa Agroindústria (Pagri) e PROCAPE (Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas) em 1975, do PROFASC (Programa para o Desenvolvimento da Indústria de Suínos e Aves em Santa Catarina), em 1976, além de outros programas estaduais e federais que direcionavam a maior parte dos recursos dessas instâncias para as empresas agroindustriais de Santa Catarina em detrimento de outros setores (Nogueira, 1998, p.81-86). Além disso, órgãos como o BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul) acabava beneficiando o setor duplamente através de recursos destinados à indústria do setor privado e também ao setor rural (via programa de extensão rural). Segundo o Plano de Ação de 1976 a 1979 do BRDE (citado por Giese, 1991, p.72), 62% de todas as aplicações no setor primário destinaram-se à região oeste entre 1963 e 1980.

Este grupo [agroindustrial] conseguiu [...] manter um privilegiamento em termos econômicos face o poder estadual. Durante todo este período [década de 70], este setor manteve-se na liderança quanto à concessão de recursos [...]. (Giese, 1991, p.101).



Através destes financiamentos, muitas indústrias como a unidade Sadia em Chapecó, em 1973, foram montadas, assim como permitiu o reequipamento das fábricas que já existiam, garantindo a expansão e consolidação do setor em Santa Catarina (Ben, 2005, p.73). Muitas empresas também usaram dos investimentos públicos disponibilizados para criar ou comprar agroindústrias em todo o país, ampliando, assim, seu domínio também sobre outros mercados consumidores nacionais.

Além do direcionamento dos incentivos estatais para o setor agroindustrial citado, outro fator que foi essencial para o sucesso da produção agroindustrial na região e, principalmente, da indústria Sadia, em Chapecó, foi a organização do processo produtivo que essa empresa formou desde o início do seu funcionamento, na década de 50, envolvendo pequenos produtores rurais e a indústria em um sistema de parceria. É o chamado sistema de integração, que hoje, assim como em todo o período agroindustrial na região, é o grande responsável pelo êxito da produção agroindustrial. Nesse sistema ocorre um esquema normativo de parceria entre o pequeno produtor rural independente e a empresa, na qual o primeiro produz para a indústria e esta se compromete com o fornecimento de assistência técnica e de insumos para a produção (animais novos, vacinas, ração e outros). Ao agricultor cabe a responsabilidade de acompanhar a evolução tecnológica da empresa para alcançar o padrão de aceite do produto pela indústria para exportação. Com isso, a indústria nunca precisou ter áreas de criação e de produção da matéria-prima, mas construiu, devido à magnitude de sua produção, um monopólio e o controle sobre os pequenos produtores familiares, onde, só permanece no sistema de integração quem se associa à empresa e consegue manter os níveis de exigência da produção ditados por essa. Os demais são removidos do sistema, já que não tem para quem vender seus produtos. Os que não conseguem acompanhar o nível de normas e de investimentos exigidos pela indústria são obrigados a abandonar essa atividade produtiva e, muitas vezes, migram para a área urbana para tentar a sobrevivência que no campo não foi possível.

Com o sistema de integração, o prejuízo devido a qualquer variação na política econômica, ou uma crise cambial ou ocorrência de peste na criação acabam recaindo sobre o pequeno produtor rural familiar, e não sobre a empresa, já que esta se exime da responsabilidade de compra da matéria-prima em momentos de crise do consumo. A dificuldade em manter os níveis de investimentos tecnológicos na produção rural exigidos pelas agroindústrias também contribui para o êxodo rural-urbano que, se reduziu os custos de reprodução da força de trabalho e de produção industrial, gerou também o rebaixamento das condições de vida do trabalhador e a formação dos espaços de pobreza que se desenvolveram nas últimas décadas ao redor das indústrias e nas periferias de Chapecó.



2.4. As agroindústrias e o processo histórico de urbanização de Chapecó

Os primeiros frigoríficos para o beneficiamento dos produtos da suinocultura em Chapecó começaram a surgir na década de 50 destacando-se a implantação da agroindústria Chapecó (1952), fruto do capital local, a primeira dentre as grandes agroindústrias que aí se instalariam. A década de 60 consolidou Chapecó como destaque econômico da região, comercializando produtos principalmente alimentícios para outras regiões do país e para o exterior (Alba, 2002). Houve uma grande melhora da infra-estrutura através de incentivos fiscais e de financiamento por parte do governo estadual, principalmente, por meio da Secretaria do Oeste, criada em 1963, única secretaria descentralizada da capital do Estado no país (Peluso, 1991, p.300). Esta, como comentado anteriormente, por várias vezes, teve na sua direção o empresário Plínio Arlindo De Nes (que também foi prefeito de Chapecó entre 1955 e 1960), proprietário da Chapecó Alimentos, que acabava direcionando para a cidade e, conseqüentemente para sua empresa, os investimentos estaduais que garantiram o desenvolvimento industrial.

No dia 17 de agosto de 1963 [...] era criada a Secretaria dos Negócios do Oeste, com sede na cidade de Chapecó, [...]. O Oeste Catarinense cresce aceleradamente, e o governo do Estado assiste ao surto desenvolvimentista com grande interesse, satisfeito porque resolveu o problema de administrar o Oeste pela criação e manutenção de uma Secretaria de Estado descentralizada da capital, vencendo, desta maneira, as distâncias que separam o Oeste da Capital do Estado. Acertada também foi a medida de escolher homens representativos para o cargo elevado de Secretário do Oeste, gente do gabarito administrativo e político de um senhor Plínio Arlindo De Nes [...]. O Secretário é o Governo Catarinense na região, porque através dele as soluções são encontradas rapidamente, evitando onerosos deslocamentos para a capital em busca de orientações e de contatos para o desenvolvimento regional. (Revista Celeiro Catarinense de outubro de 1970, p.3, grifos nossos).

Os investimentos estatais em infra-estrutura e o crescimento industrial foram resultantes da política econômica do governo militar, cujo auge foi o chamado “milagre econômico”, e que promoveu uma grande expansão econômica do país nesse período, às custas do endividamento externo, da política de concentração de renda, do forte arrocho salarial e da repressão política (Rezende, 1982; Santos, 1994; Oliveira, 2003). Dentre as ações prioritárias do governo federal estava o fortalecimento do grande capital nacional e internacional e a promoção da descentralização da industrialização do país através da criação de pólos de desenvolvimento no interior do seu território, investindo grandes quantias em infra-estrutura. Chapecó fazia parte dessa política, principalmente através da consolidação da agroindústria, recebendo investimentos em sistema viário (BR-282),



facilitando o acesso ao município e o escoamento da produção ⁽⁵¹⁾ (ver Figura 4 a seguir), e de incentivos para a implantação das empresas.

As ações do Estado foram, portanto, definitivas para o sucesso agroindustrial não só através de investimentos em infra-estrutura, mas também na viabilização das condições físicas para a instalação das indústrias e dos equipamentos e serviços urbanos que a nova burguesia industrial exigia. Desde a década de 60, de acordo com levantamentos, o município conta com inúmeras leis de incentivo à industrialização com o intuito de atrair o capital agroindustrial para a cidade e transformar o município em um pólo industrial, de acordo com os interesses nacionais.

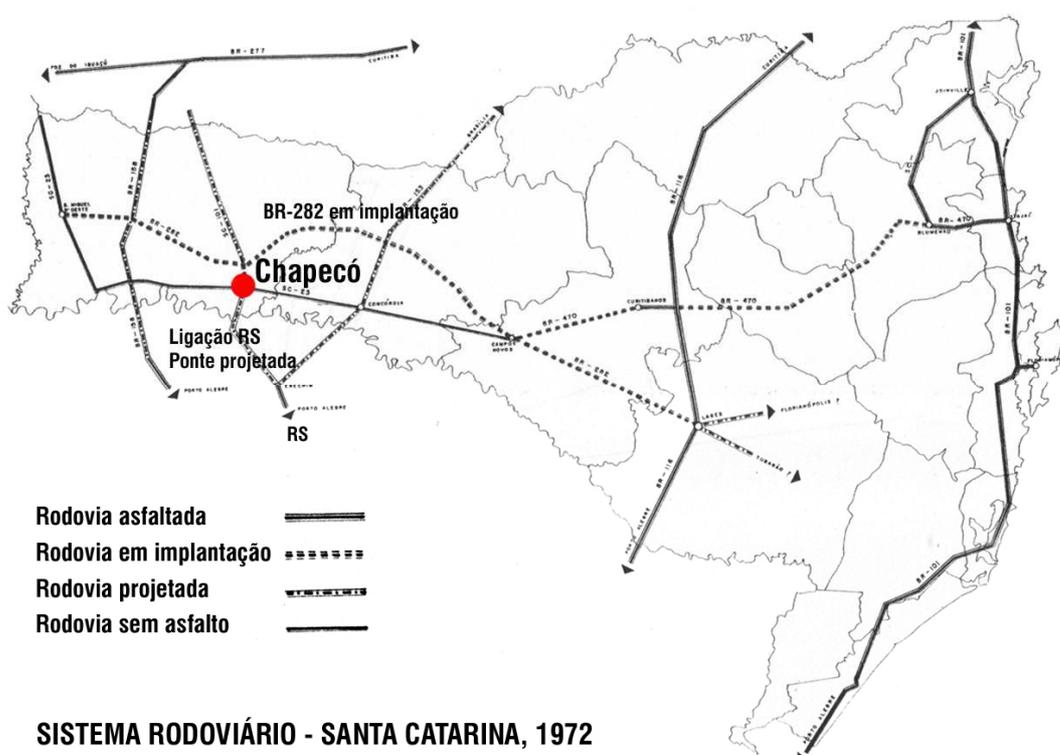


Figura 4 – Mapa do Sistema Viário principal de Santa Catarina em 1972.

Em destaque a BR-282, em processo de implantação na época, ligando a região oeste ao litoral do Estado; e a Ponte sobre o Rio Uruguai, ligando Chapecó com o Rio Grande do Sul. Investimentos estatais que facilitaram a acessibilidade ao município e o escoamento da produção industrial.

Fonte: SERFHAU, 1972. Elaboração: Reche, D.

No início dos anos 70, o capital industrial acaba ganhando força através da hegemonia das agroindústrias com a criação da Cooperalfa, Ceval (antiga Extrafino), Aurora e, principalmente, com a instalação da Sadia, em 1973. As duas últimas já nasciam como uma grande estrutura industrial, sendo a Aurora fruto da associação de empresários da região

⁵¹ O maior problema para a expansão da produção agroindustrial, principalmente nas décadas de 50 e 60, segundo Giese (1991, p.34), era a falta de vias de comunicação para o escoamento da produção. Como os produtos alimentares precisavam ser transportados rapidamente devido a sua perecibilidade, foram direcionados investimentos estatais no melhoramento das comunicações viárias, além de iniciativas privadas como a criação da Transbrasil em Concórdia, empresa aérea pertencente a Agroindústria Sadia, que fazia o transporte dos seus produtos.



que buscavam o desenvolvimento industrial e, a Sadia, fruto da expansão da matriz de Concórdia.

A partir dessa época, Chapecó vive um intenso processo de urbanização devido, principalmente, à implantação dessas agroindústrias e à atratividade que estas produziam sobre os trabalhadores dos municípios próximos e, principalmente, os trabalhadores do campo. Estes perdem, com a mecanização do processo produtivo (sistema de integração), os meios de sobrevivência no setor agropecuário e acabam marginalizados, excluídos do processo produtivo, sendo obrigados a dirigir-se para a cidade em busca de oportunidade de emprego (Rodrigues, 1996, p.29).

No período de 1977 a 1981, Chapecó recebia em média, 40 famílias migrantes todos os dias⁽⁵²⁾, sejam elas de agricultores expulsos do campo, ou mesmo de trabalhadores de cidades e estados vizinhos, que viam na concentração de grande número de indústria e na condição consolidada do município como pólo regional, melhores perspectivas de emprego e de melhora de vida (Peluso, 1991).

É o que vemos no cruzamento do quadro da evolução da taxa de crescimento populacional dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (Tabela 2, p. 54), onde, enquanto Chapecó tem uma taxa de crescimento sempre ascendente, os municípios vizinhos chegam a taxas negativas, principalmente na década de 80 e 90. A Tabela 3 apresenta o local de origem do contingente populacional migrante de Chapecó, que demonstra o fluxo migratório das pequenas cidades da região e do Estado do Rio Grande do Sul para Chapecó, principalmente entre as décadas de 60 e 80, período de implantação e consolidação das atividades agroindustriais no município.

Chapecó teve sua população urbana aumentada a um índice de 11% ao ano, entre as décadas de 70 e 80, passando de 18.668 habitantes para 53.181, ou seja, quase triplicando sua população. Parte considerável desses migrantes, de acordo com levantamentos do IBGE, foi absorvida nas atividades industriais. O número de pessoas empregadas no setor alimentício, como se percebe na Tabela 4 a seguir, aumentou de 1970 a 1980, mais de quatro vezes, e a sua produção em 285 vezes, o que demonstra a consolidação do processo industrial e o fortalecimento das grandes agroindústrias. No entanto, não houve a absorção total do enorme contingente de mão-de-obra migrante, já que, em números absolutos, esse crescimento significou o emprego de apenas 1.571 pessoas, o que resultou nos graves problemas sociais ainda hoje presentes no município (desemprego, subemprego, aparecimento de áreas de ocupação irregulares).

⁵² Conforme Milton Sander, ex-prefeito de Chapecó (apud Corioletti, 1999, p. 34).



Tabela 2 – Taxa de Crescimento da População total dos Municípios da AMOSC.

Fonte: Sistema Nacional de Índices Urbanos, disponível em www.cidades.org.br.

	Município	1970 a 1980 (%)	1980 a 1991 (%)	1991 a 2000 (%)
1	Águas de Chapecó	-0,28	-0,23	-0,97
2	Caibi	3,02	0,16	-1,40
3	Campo Erê	4,09	0,33	-8,11
4	Caxambu do Sul	0,48	-0,49	-4,29
5	Chapecó	5,32	3,55	1,62
6	Coronel Freitas	1,70	-4,24	-1,09
7	Cunha Porã	2,06	-3,55	-0,47
8	Iraceminha	-	-	-1,98
9	Maravilha	2,33	0,73	-2,36
10	Modelo	1,17	-3,11	-7,96
11	Nova Erechim	2,43	-0,39	1,18
12	Palmitos	2,28	-0,0005	-0,91
13	Pinhalzinho	2,14	0,64	1,34
14	Quilombo	3,03	-0,93	-5,21
15	São Carlos	1,15	0,46	-2,39
16	São Lourenço d'Oeste	3,61	-0,27	-1,49
17	Saudades	0,56	-0,21	-0,77
18	Serra Alta	-	-	-1,33
19	União do Oeste	-	-	-6,65

Tabela 3 – Participação de migrantes na população total de Chapecó, por Estado de origem.

Fonte: IBGE.

Origem / Período	1960-1970	1970-1980	1980-1991
Santa Catarina	22,17%	48,78%	52,03%
Rio Grande do Sul	73,45%	42,29%	35,04%
Paraná	3,24%	7,35%	8,96%
Outros	1,14%	1,58%	3,97%
<i>Total de migrantes sobre a população total</i>	<i>38,61%</i>	<i>27,68%</i>	<i>20,81%</i>

Tabela 4 – Dados Industriais de Chapecó de 1970, 1975, 1980 e 1985 (em mil cruzeiros).

Fonte: Censos Industriais, IBGE.

	1970		1975		1980		1985	
	Atividade Industrial	Produtos Alimentares						
Estabelec.	173	70	173	47	156	32	169	41
Pessoal Ocupado	1.127	453	2.530	1.312	4.063	2.024	5.735	3.884
Produção industrial	42.539	33.241	570.494	433.686	12,5 milhões	9,5 milhões	1,6 bilhões	1,5 bilhões

A demanda por habitação, cada vez mais intensa, e o não acompanhamento de ações governamentais, principalmente de moradia, para minimizar os conflitos resultantes da diferença entre a população absorvida pelas indústrias e a população atraída por essas, provoca o fortalecimento da figura do loteador. Este, a partir da década de 70, vê na necessidade de moradia para a população de mais baixa renda migrante, um mercado promissor. A ausência de iniciativas por parte do Estado, de fiscalização ou mesmo com uma legislação pouco restritiva, justificada pela pressão populacional, como será visto



adiante, e a demanda crescente, provocou o aparecimento de inúmeros loteamentos irregulares ao redor das indústrias, descontínuas à malha consolidada.

A população urbana de Chapecó cresceu no período entre 1974 a 1980 a uma taxa de 16,08% ao ano, recebendo um fluxo migratório intenso, passando a cidade de 23.000 habitantes, em 1974, para 53.181 em 1980, ou seja, mais do que duplicando sua população em menos de seis anos (⁵³). Esse imenso contingente populacional que afluía para a cidade, desprovido de rendimentos suficientes para se localizarem nos bairros mais centrais, valorizados por intensos investimentos municipais (POP – Programa Ordinário de Pavimentação) e até federais (CURA - Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada (⁵⁴) - e FIDREN), acabam se instalando, como veremos, em desacordo com o Plano Diretor aprovado em 1974, em áreas periféricas próximas às agroindústrias, em loteamentos irregulares ou aprovados pelo município com baixíssimo nível de infra-estrutura. A maioria dessas áreas se localizava afastada da malha urbana consolidada, situação essa consentida, como será visto adiante, por alterações do Plano Diretor em 1977, em acordo com a pressão do capital imobiliário devido à grande demanda por habitações de baixa renda pela população migrante.

Os mapas 5 e 6 (p.56) evidenciam o interesse do setor imobiliário que, com a consolidação principalmente da Sadia na década de 70, começam a lotear a região no extremo oeste do município, rompendo a lógica anterior de ocupar gradativamente em círculos as regiões ao redor da área central. Ocorre, então, uma ocupação a oeste da cidade (Figura 6), descolado da malha urbanizada consolidada, ligada por uma única via de acesso de automóvel, em meio a uma região ambientalmente pouco apropriada à ocupação (⁵⁵). Essas ocupações, que, como veremos, a princípio, iam contra as proposições do Plano Diretor vigente na época, são legitimadas no final da década de 70, por duas alterações de lei, uma que amplia o perímetro urbano sobre essas áreas de interesse do setor imobiliário (Figura 5), e outra que altera a lei de loteamento, desobrigando o loteador de várias exigências de infra-estrutura básica para a implantação de loteamentos (⁵⁶). Começam a surgir os bairros operários com baixíssimo nível de infra-estrutura e renda (ver Figura 6, p.56, e Figura 9, p.57), assim como se evidenciar o processo de separação sócio-espacial, com parcela de responsabilidade do Estado, através do controle da legislação urbana e da concentração de investimentos.

⁵³ A população urbana de Chapecó, segundo o IBGE, cresceu a uma taxa de 11% ao ano de 1970 a 1980, enquanto que o Brasil cresceu a 4,44% ao ano (IBGE in Maricato, 2002, p.27).

⁵⁴ Em 01 de dezembro de 1977, o Governo Municipal, através da Lei Municipal Nº 176/77, referendou o Termo de Convênio de Adesão ao Programa de Complementação Urbana entre o BNH e a Prefeitura Municipal de Chapecó.

⁵⁵ A região oeste de Chapecó possui uma topografia bastante acentuada, com a presença de vales íngremes, além de localizar a bacia hidrográfica que abastece de água parte da cidade.

⁵⁶ Essas leis serão vistas com mais detalhes no próximo capítulo.

AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO EM DIREÇÃO ÀS AGROINDÚSTRIAS

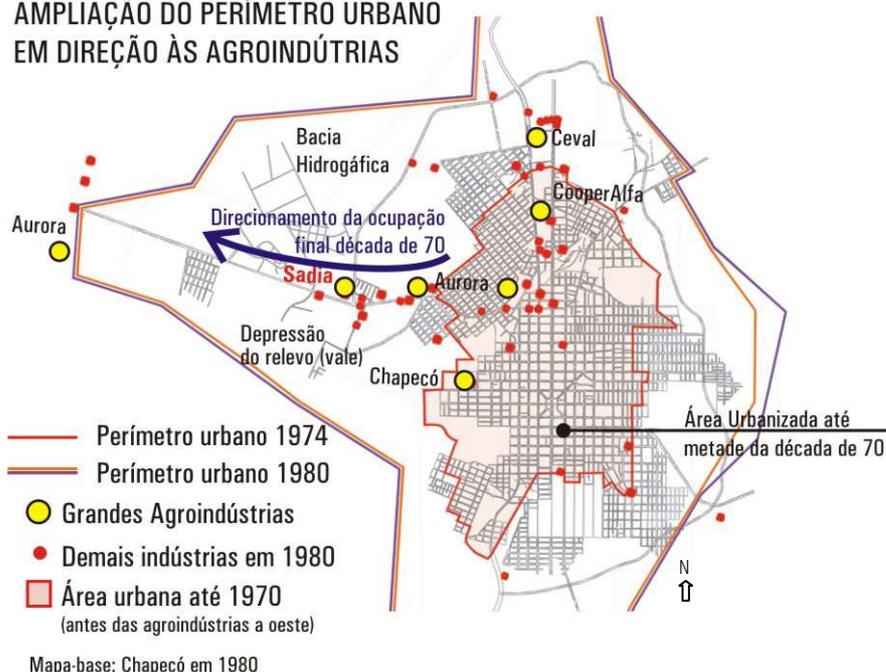


Figura 5 – Ampliação do perímetro urbano da metade da década de 70 para o final da mesma década e Localização agroindustrial em 1980.

Nesse período as empresas se consolidam e ganham poder político e econômico, pressionando o Estado para tornar as áreas ao redor das suas empresas urbanizáveis, para abrigar os bairros operários de baixa renda. Fonte: PMC, imprensa local. Elaboração: Reche, D.

ÁREAS URBANIZADAS ANTES E DEPOIS DAS INSTALAÇÕES DAS AGROINDÚSTRIAS

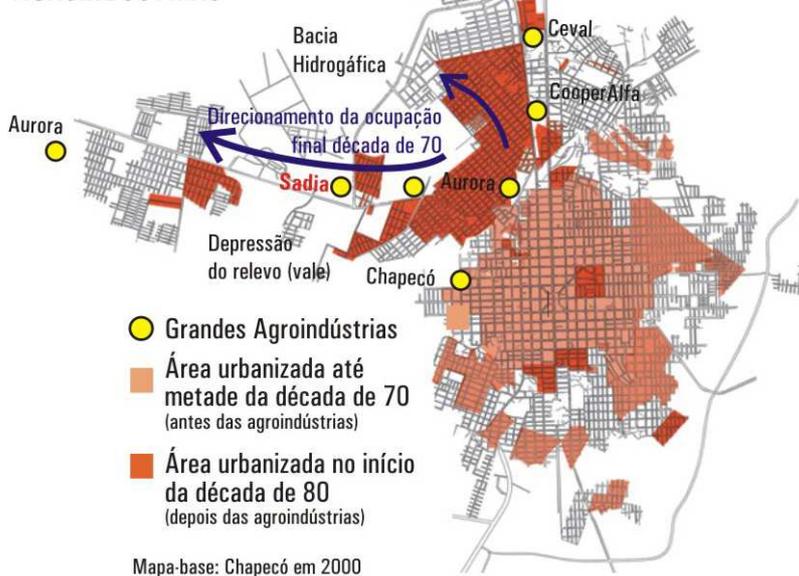


Figura 6 – Áreas urbanizadas antes e depois das instalações das agroindústrias.

Fonte: PMC, imprensa local. Elaboração: Reche, D.

A comparação dos dois mapas permite observar a influência das agroindústrias e do setor imobiliário sobre o Estado, legitimando, através de alteração da lei de ocupação do solo, a urbanização de áreas até então desaconselhadas ao uso, mas próximas às indústrias.

Nesse sentido, os dados pesquisados e a análise comparativa dos mapeamentos de evolução da distribuição da renda da população entre as décadas de 70 a 2000 (Figuras 7, 8 e 9, p.57) indicam que, ao mesmo tempo em que cresce a população operária de mais baixa renda próxima às indústrias ou nas periferias, há o aumento da concentração espacial da população de maior renda que, aumentado o padrão de vida, começa a exigir maiores investimentos na parte da cidade onde se localizam suas áreas residenciais e de lazer, de acordo com suas aspirações. Começam então, a se consolidar as disparidades sociais, uma

vez que essa população ascendente, com poder de exigência ou pela sua capacidade econômica ou por sua ligação direta com o Estado, canaliza a maior parte das benesses urbanas e ações estatais nas áreas onde se localizam, enquanto que os bairros periféricos ocupados pelas classes de mais baixa renda mantêm-se abandonados pelo poder público.

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR EXTREMOS DE RENDA 1972, 1980 E 2000

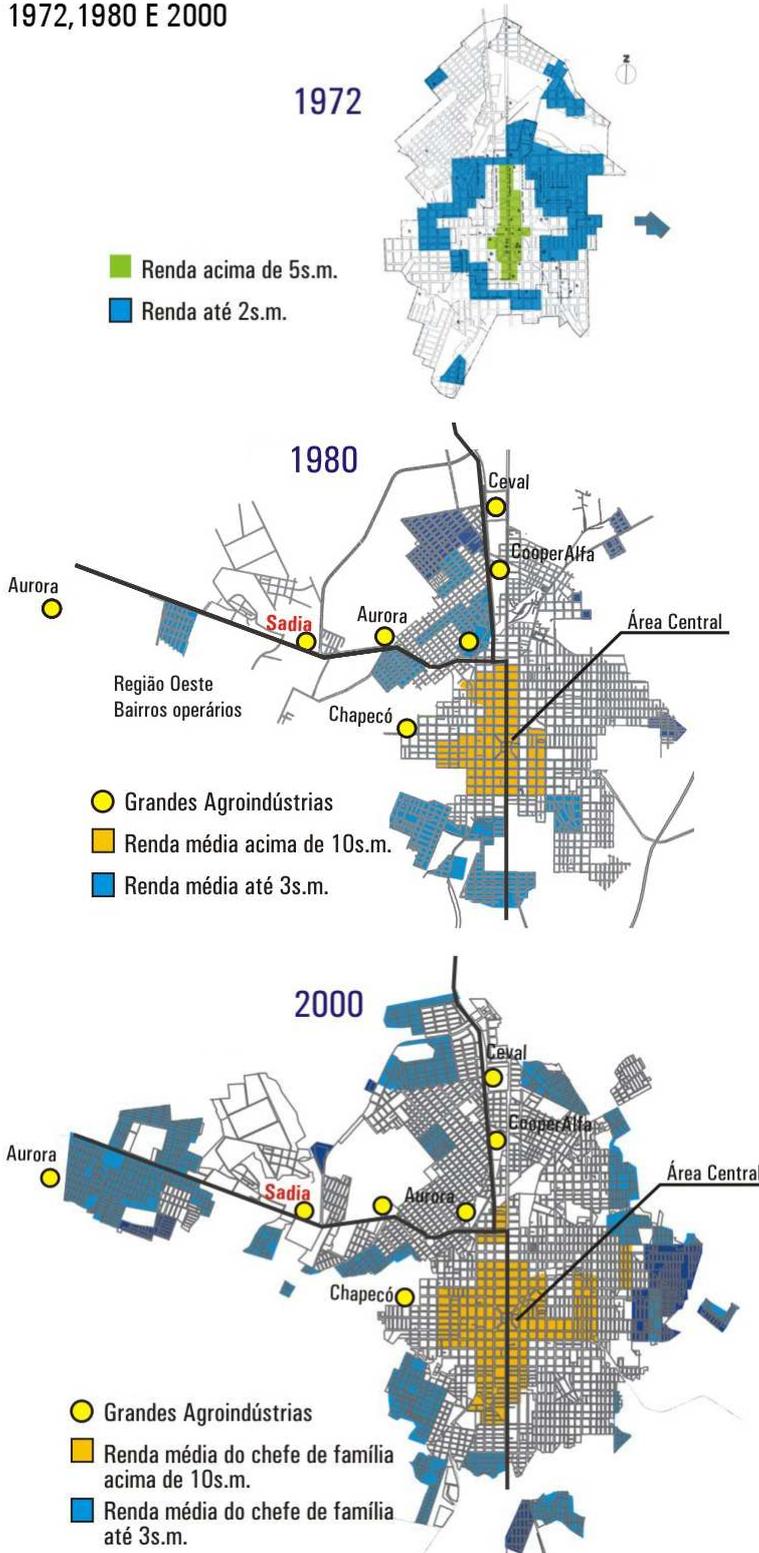


Figura 7 - Distribuição da população por extremos de renda em 1972.

Fonte: SERFHAU, 1974.
Elaboração: Reche, D.

Figura 8 - Distribuição da população por extremos de renda em 1980.

Fonte: IBGE, 1980.
Elaboração: Reche, D.

Figura 9 - Distribuição da população por extremos de renda em 2000.

Fonte: IBGE, 2000.
Elaboração: Reche, D.



Os intensos investimentos do governo militar, privilegiando o capital industrial, fizeram de Chapecó uma referência de sucesso econômico, principalmente devido à industrialização de carne de aves e suína. No entanto, esse aumento da produtividade e enriquecimento da burguesia industrial não foi acompanhado pelo conjunto dos trabalhadores, que empobreceram ou não foram absorvidos pelo mercado de trabalho, provocando conflitos sócio-espaciais presentes até hoje no contexto urbano de Chapecó.

É o que demonstra a comparação das reportagens da imprensa de 1977: a primeira, de autoria do governo municipal, usa da ideologia do “progresso” e a valorização do solo urbano para justificar os grandes investimentos públicos pelo programa municipal POP na pavimentação asfáltica somente da área central, onde se concentra a nova classe proprietária de mais alta renda; a segunda, uma propaganda imobiliária de edifício de alta renda, evidencia o surgimento dessa nova classe proprietária e sua necessidade de auto-segregação, concentrando investimentos públicos e privados; enquanto que a terceira matéria (única encontrada na imprensa escrita em todo o período estudado, o que revela o domínio ideológico da classe dominante), tenta “denunciar” o processo de segregação que começava a se evidenciar no município, e os problemas urbanos decorrentes do crescimento populacional acelerado, em contraposição com a visão ideológica de progresso que o Estado pregava.

1. A Prefeitura de Chapecó, consciente do seu dever de zelar e proporcionar melhores condições de vida à população, tomou uma importante decisão, que trará enormes benefícios: a implantação do POP – Plano Ordinário de Pavimentação. O POP é a entrada de Chapecó na era do asfalto e da limpeza. Este benefício será estendido a todas as principais ruas da cidade. [...] vantagens que o POP assegura: a valorização dos imóveis, o fim da lama, da poeira, dos buracos. [...] Demonstre que você acredita no futuro de Chapecó. Afinal agora você vai pisar em cima do progresso. [...] (Jornal Folha d’Oeste – Edição 646 – 08/10/1977 – p.06).

2. Já era tempo de aparecer um lugar como este... A tradicional família Vespasiano e a Ceisa [...] se uniram para incorporar e construir um lugar a altura do desenvolvimento de Chapecó. Afinal, nesta cidade de 100 mil habitantes – a mais progressista do oeste [...] – já era tempo de aparecer um lugar, que fosse mais do que apenas um lugar para morar. [...] Um lugar para você morar com classe, conforto e segurança. [...] Um lugar para você viver em grande estilo. Um verdadeiro clube fechado [...]. Um lugar para você ficar bem perto de tudo [...] bem no centro. (Jornal Folha d’Oeste – Edição 653 – 26/11/1977 – p.9).

3. Chapecó cresce... – Compadre, você viu como nosso bairro aumentou? Só aqui pertinho fizeram umas *vinte casas em três meses*. [...] *É o progresso*, compadre [...]. Progresso. Amigo leitor, talvez você seja também um entusiasmado morador dessa terra, eufórico com o seu crescimento. Talvez esteja feliz com a valorização dos terrenos, com o aumento do comércio e da indústria, com o asfalto que está chegando [...]. Mas não deixo de ter as minhas preocupações com o futuro desta cidade. *Você já observou onde a população está crescendo? Não é exatamente nos bairros? Donde vem esta população? Por que abandonou a agricultura para se localizar nos arredores desta cidade?*



Quais são as condições de vida desse pessoal? E não pára de vir sempre mais gente? Já pensou nos inúmeros problemas sociais e humanos que vão se criando com o crescimento rápido da população? O suor do progresso. Nos bairros estão se estabelecendo os trabalhadores, os verdadeiros construtores de Chapecó, os incansáveis operários que regam com seu suor o progresso dessa terra. Lá estão os que manejam diariamente o dinheiro que nunca será deles; os que constroem as belas casas, mas nunca terão a sua; [...] os que preparam, nos frigoríficos a carne que continua faltando na sua mesa; os que preparam os melhores pratos para o patrão, enquanto seu marido e filhos comem um feijãozinho com batata [...]... Pergunto, então: é de se entusiasmar muito com o crescimento, ou... “inchamento” da cidade? Este progresso que está acontecendo é, de fato, um bem para todos [...]? (Jornal Correio do Sul – 19 de novembro de 1977 – p.11. Grifos nossos).

Desde 1967 Chapecó conta com Leis de incentivo à instalação de empresas industriais (Lei nº 19 de 1967⁵⁷), disponibilizando pelo Estado aos investidores, como as doações de terra, isenção de impostos, serviços de infra-estrutura, entre outros. Esses incentivos iam ao encontro dos anseios nacionais de industrialização e de acumulação de capital, e era justificado - principalmente quanto a doações de terra que necessitavam ser aprovadas em lei -, pelo acelerado aumento populacional e a necessidade urgente de criação de mais postos de trabalho demandada pelo grande contingente de população migrante.

De acordo com levantamentos iniciais, ocorreram 48 doações de terras urbanizadas⁽⁵⁸⁾ para as indústrias entre 1970 a 1990⁽⁵⁹⁾, o que evidencia a dinâmica de industrialização e as regalias concedidas pelo município. Além dos privilégios para a instalação das indústrias na cidade, ainda havia o atrativo e a imagem, muito evidenciado pelas autoridades municipais e pela imprensa local para o convencimento dos empresários para ali se instalar. Difundia-se que o município estava em franco desenvolvimento, com índices altíssimos de arrecadação, e que existia ainda um mercado consumidor potencial devido ao rápido processo de urbanização, e mão-de-obra abundante, além das facilidades de acesso devido aos investimentos viários do Estado para a construção da BR-282.

A cidade de Chapecó, pólo econômico da vasta e rica região Oeste Catarinense, oferece, presentemente, condições excepcionais para aplicação de recursos em investimentos industriais e rurais. A região por ela polarizada, possuindo elevada capacidade aquisitiva, motivada pelo alto índice de produtividade de suas terras, se constitui, de um lado, excelente mercado consumidor de produtos industrializados e, por outro, uma fonte inexaurível de

⁵⁷ Martins e Staub, não publicado.

⁵⁸ Infelizmente, as legislações aprovadas que acusavam a doação dessas terras não citavam os endereços delas e, como só aparecia na redação da lei a razão social da empresa, que nem sempre coincide com o nome fantasia da indústria, ficou difícil espacializarmos a localização dessas terras. Mas, das empresas que foram reconhecidas, percebeu-se que a maioria localizava-se na região oeste, nordeste e, mais recentemente, ao sul, no distrito industrial.

⁵⁹ Sendo que entre 1970 a 1974 foram doadas 10% dessas áreas, no período de 1975 e 1980, 42%, e entre 1981 e 1990, 48%. É interessante notar que entre 1975 e 1980, foram doadas quase a metade dos terrenos do período analisado. Ou seja, no período de 20 anos, 42% das áreas doadas para as indústrias pelo governo local, concentraram-se em apenas 6 anos (de 1975 a 1980), que, como veremos, coincide com o período de vigência do primeiro Plano Diretor do Município, aprovado em 1974 e elaborado sob a orientação do governo federal. A política econômica desse governo, sob um regime ditatorial, objetivava tornar o país uma “potência” econômica mundial, através da industrialização do território nacional.



matéria primas de natureza rural. [...] Os incentivos fiscais do Governo do Estado, propiciados pela Lei nº 4.226, contribuem para a formação do capital até o limite de 70% do investimento total. A Lei Municipal nº 22/70 dá totalmente de graça o terreno, a terraplanagem, rede de energia e isenção de impostos. (Revista Celeiro Catarinense - outubro de 1970, p.26. Grifos nossos).

É interessante notar que, nesse caso, causa e consequência se confundem. Assim como a justificativa dada pelo Estado para os incentivos industriais era a demanda de emprego causada pelo aumento acelerado da população, este usa dessa mesma justificativa para atrair os empresários, mas nesse caso, a população já é tratada como consumidora e como mão-de-obra barata e excessiva. Cria-se um círculo vicioso em que população precisa de emprego, o Estado viabiliza as indústrias, estas atraem mais população para a cidade devido à esperança de trabalho, o Estado viabiliza mais indústrias, e assim por diante. Essas ações do Estado acabam, então, incentivando ainda mais os processos migratórios já excessivos em função dos fatores de expulsão do campo, mas não disponibilizam infraestrutura para absorver essa população, principalmente em relação à moradia. Ampliam-se os problemas sociais, decorrentes da expropriação e do empobrecimento da população, assim como se intensificam os problemas urbanos. No entanto, no período analisado, e sustentado por essa condição de pobreza e pela espoliação urbana, foi garantida a consolidação e acumulação do capital agroindustrial e a expansão capitalista no país.

Ainda hoje as consequências desse processo migratório intenso, desprovido do acompanhamento de políticas públicas sociais condizentes com o crescimento urbano, além do direcionamento dos investimentos públicos urbanos em função dos interesses dos capitais, se refletem no município. Um exemplo se dá na região oeste da cidade (onde se localiza a Sadia, a Aurora e a Bondio Alimentos) que apresenta hoje graves problemas sociais, de infra-estrutura e de acessibilidade. Esta área foi ocupada, no final da década de 70, por uma população migrante de baixa renda que foi obrigada, na época, a se instalar próximas às indústrias em loteamentos periféricos (muitos ilegais), com baixíssimo nível de infra-estrutura, devido à inexistência de transporte público, além do alto valor das terras urbanas nas áreas centrais tornando-as inacessíveis. Ainda hoje essa área sofre com problemas de acessibilidade já que está separada da malha urbanizada por um grande vazio urbano e por barreiras naturais como um vale ao sul e Bacia Hidrográfica que abastece a cidade ao norte (ver Figura 10, p.61).

Esse bairro, ocupado então, principalmente por trabalhadores das agroindústrias (Corioletti, 1999) e, mais recentemente, por moradores de conjuntos habitacionais públicos, concentra 12,3% da população urbana do município e é um dos mais densos, apresentando, inclusive, densidade mais alta do que o próprio centro da cidade. Essa alta densidade, é importante dizer, não é resultado de verticalização das edificações, mas de uma estrutura fundiária



composta de terrenos com dimensões reduzidas, fruto dos loteamentos do final da década de 70 e início de 80, devido a enorme demanda por habitações para a população de baixa renda migrante em busca de trabalho nas agroindústrias nessa época. Podemos perceber nos mapas de renda e densidade de 2000 (Figuras 11 e 12, p.62) que grande parte da população de mais baixa renda do município concentra-se nessa região.

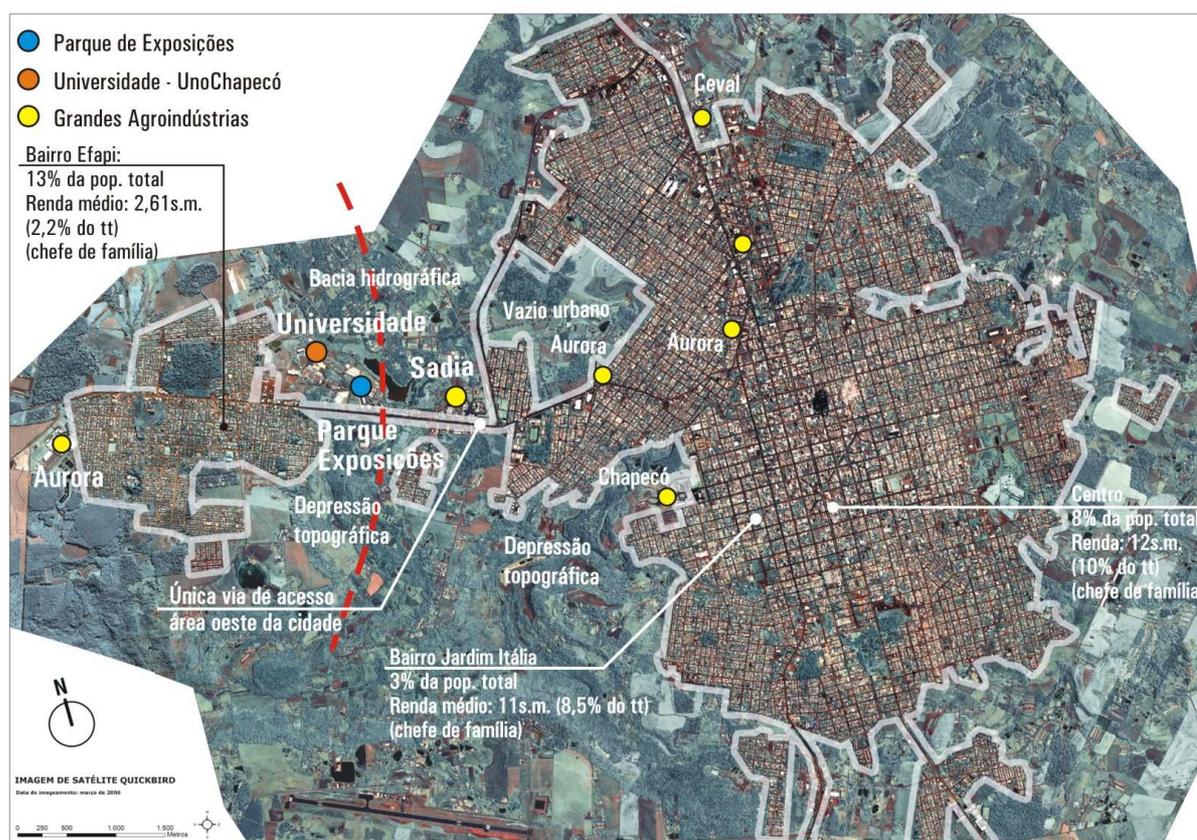


Figura 10 – Imagem de satélite da área Chapecó de 2006.

São destacados alguns dos conflitos urbanos atuais: as desigualdades sociais entre as áreas centrais e a região oeste; o problema de acessibilidade dessa região - sobreposição de trânsito da Universidade, Bairro, e dos caminhões da Sadia em uma única via.

Fontes: imagem de satélite: PMC; Dados censitários: IBGE, 2000. Elaboração: Reche, D.

As características dessa área relativas, então, à alta densidade, à deficiência de infraestrutura, à descontinuidade da malha urbana e a localização das maiores agroindústrias do município, além de estarem localizados nessa região a maior Universidade do oeste de Santa Catarina (UnoChapecó) e o Parque de Exposições da cidade (Efapi), fazem dessa área uma das mais problemáticas do município. Isso se deve ao baixo nível de renda da população aí residente, ao ineficiente sistema de infra-estrutura e de acessibilidade, se comparado à demanda que as atividades aí presentes exigem (⁶⁰), já que há o

⁶⁰ Misturam-se no sistema viário os fluxos de transportes leves para a universidade e para o bairro, e o fluxo de transporte pesado para as agroindústrias, além dos trabalhadores.



estrangulamento viário em uma única via de acesso à região. Além disso, a pressão da expansão urbana sobre a Bacia Hidrográfica que abastece a cidade a norte, e sobre o vale ao sul, provoca também graves problemas ambientais, atingindo, principalmente o abastecimento de água do município.

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO A RENDA IBGE, 2000

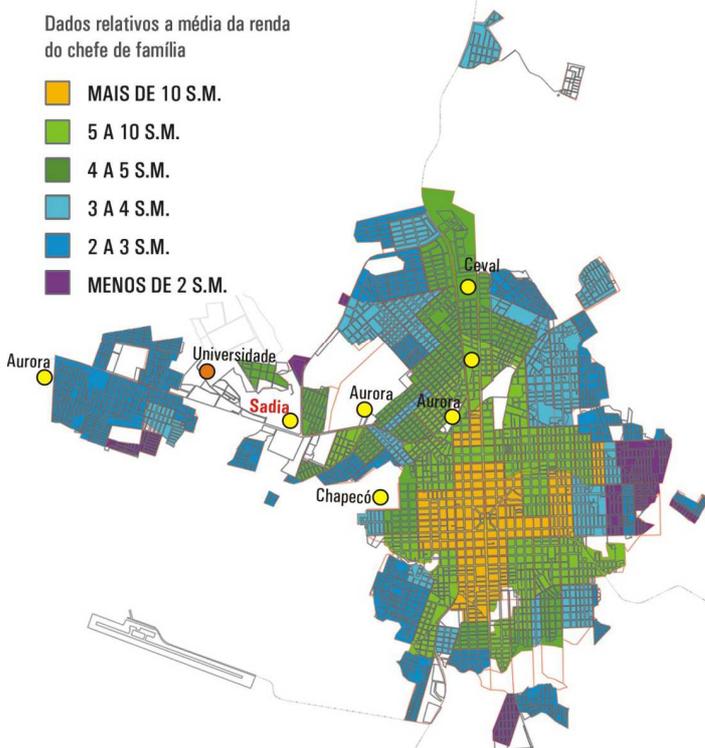


Figura 11 – Mapa de distribuição da População segundo a Renda – 2000.
Fonte: IBGE, 2000. Elaboração: Reche, D.

DENSIDADE POPULACIONAL ABSOLUTA IBGE, 2000

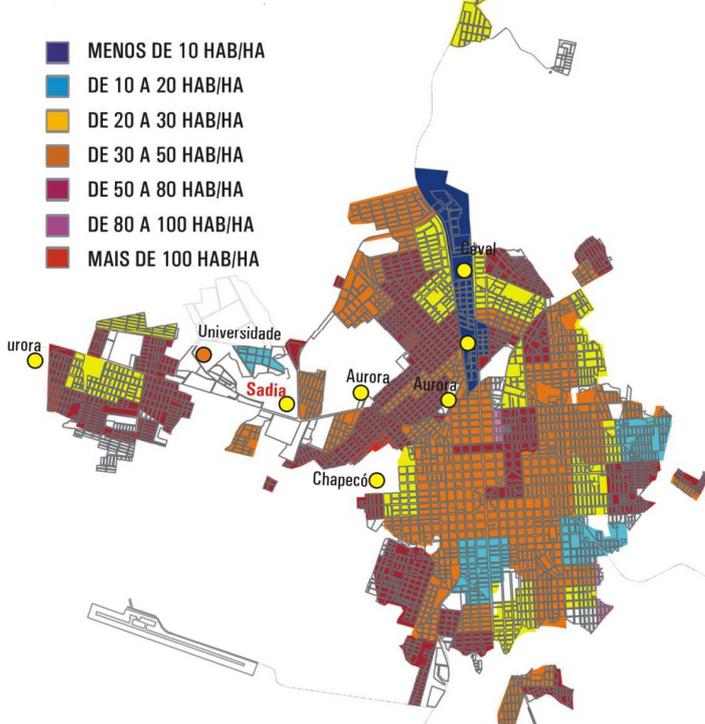


Figura 12 – Mapa de Densidade Populacional absoluta – 2000.
Fonte: IBGE, 2000. Elaboração: Reche, D.



Como se percebe no mapa da distribuição da população por renda de 2000 (Figura 11, p.62), as áreas residenciais de mais alta renda (com rendimento mensal de mais de 10 salários mínimos) localizam-se nas zonas centrais da cidade, onde se concentram também os maiores investimentos e as maiores infra-estruturas urbanas; enquanto que nas periferias da cidade, áreas mais recentemente ocupadas (principalmente nas décadas de 70 e 80) localizam-se as áreas residenciais de mais baixa renda (menos de 3 salários mínimos mensais), o que demonstra a estrutura urbana desigual em que a cidade se organiza. É importante destacar, além da região oeste já citada, uma área da cidade que historicamente se caracteriza (e, por isso, sofre o estigma da sociedade) por abrigar a população de mais baixa renda. Essa área, chamada de Bairro São Pedro, se localiza no extremo leste do município (ver Figura 10, p.61) e teve sua origem já na década de 50 quando a então empresa responsável pelo loteamento da cidade, a Empresa Bertaso, reserva essa área, na época distante do centro, para relocar as famílias pobres que se espalhavam nas áreas centrais. Uma dessas áreas, o antigo Bairro Lagoa, hoje abriga uma área residencial de alta renda. A renda média do Bairro São Pedro é de 1,95 salários mínimos e sua população corresponde a 2,2% da população total da cidade, resultando em uma das maiores densidades populacionais do município (71,67 hab/ha), o que demonstra a gravidade social dessa população.

A renda média dos chefes de família do município, segundo o Censo 2000, é de 4,43 salários mínimos mensais, sendo que, se considerarmos apenas a parte que ganha abaixo dos 2 salários mínimos, essa chega a 38,1% da população total, enquanto os que ganham mais de 10 salários mínimos são 10,4% da população. Isso mostra a disparidade social da população de Chapecó que, como é possível ver no mapa de renda (Figura 11, p.62), se reflete no espaço urbano, dividindo a cidade em áreas de alta renda (centrais) e de baixa renda (periferias).

Outro conflito urbano atual do município, que acaba agravando também o problema da acessibilidade, principalmente da região oeste, já citada, são os grandes e médios vazios urbanos presentes na malha urbana da cidade (12,5% da área urbana), o que, além de dificultar o sistema de acessibilidade, fragmentando a malha viária, causa um subaproveitamento da infra-estrutura urbana da cidade, o que gera maiores gastos públicos do município. A densidade média da cidade em 2000 é de 32,77 hab/ha. Essa baixa densidade fica clara no mapa de localização dos grandes e médios vazios urbanos (Figura 14 a seguir), no mapa de densidade do ano 2000 (Figura 12, p.62), e nas fotografias aéreas do município (Figura 13 a seguir). Como será visto adiante, essa estrutura da cidade horizontal, espalhada, com a presença desses grandes vazios urbanos, tem sua origem nas



legislações do final da década de 70 e início de 80 que permitiram a ocupação intensa de áreas descoladas da malha consolidada através da ampliação do perímetro urbano sobre áreas rurais, além da diminuição de responsabilidades de loteadores no loteamento de novas áreas urbanas.



Figura 13 – Fotografias aéreas da Malha Urbana de Chapecó.

Fonte: PMC, 2003.

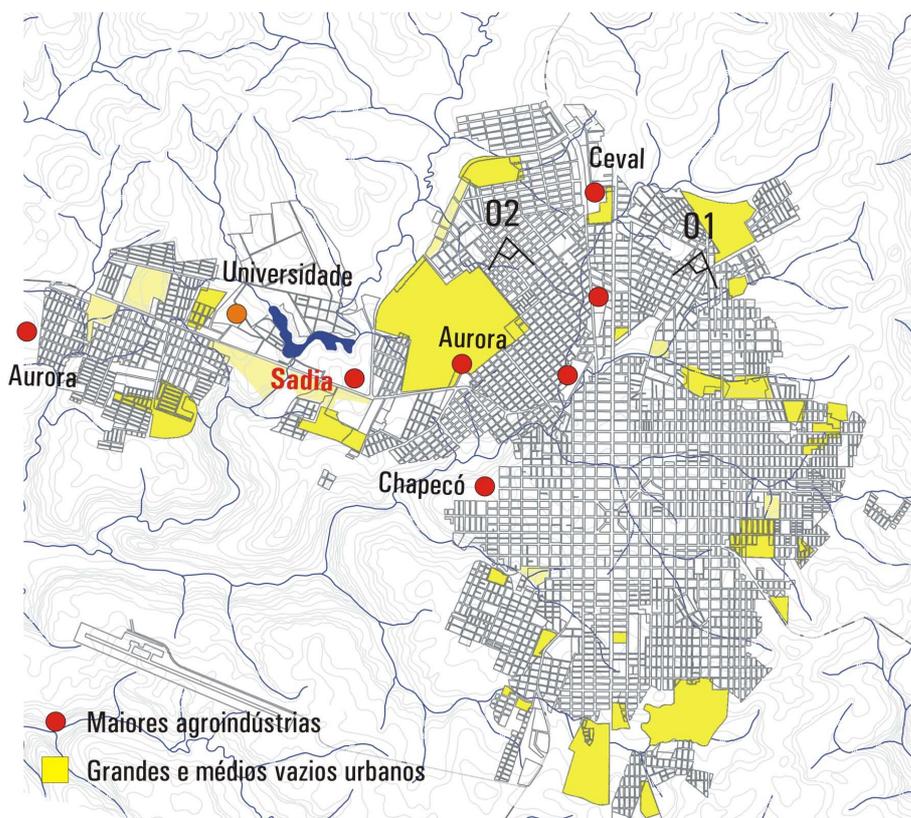


Figura 14 – Localização dos Grandes e Médios Vazios Urbanos na malha urbana de Chapecó.

Fonte: PMC, 2003. Elaboração: Reche, D.

Muitos dos conflitos urbanos citados, principalmente relacionados às desigualdades sócio-espaciais, são resultados do rápido crescimento populacional do município no período da



década de 70 e 80, aliado à postura do Estado sobre o processo de urbanização, quase sempre privilegiando a população de mais alta renda e o capital agroindustrial em detrimento dos interesses sociais. No próximo capítulo é dado ênfase aos aspectos das Leis Urbanas e suas alterações, também como atribuições do Estado, e seu papel no processo desigual de produção da cidade.



CAPÍTULO 3

O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE CHAPECÓ DE 1974

O Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó foi elaborado num momento de profundas transformações urbanas da cidade, que enfrentava novas funções e necessidades urbanas. Esse processo de mudanças foi provocado pela intensa industrialização e também pelo rápido crescimento populacional, gerado pelas migrações de trabalhadores em busca de emprego nas agroindústrias.

Este Plano Urbano foi aprovado no dia 31 de dezembro de 1974 (Lei nº 068/1974), sem que houvesse alterações significativas em relação à Minuta entregue pela empresa responsável pela elaboração à prefeitura nesse mesmo ano (61).

O Plano baseou-se no Termo de Referência elaborado em 1972 pelo SERFHAU, que indicava a metodologia que deveria ser adotada para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó. O Termo de Referência era uma prática comum nessa época (62), considerando que a responsabilidade das ações sobre o espaço urbano estava concentrada no Governo Federal, através do SERFHAU. Este tinha como método a elaboração prévia dos Termos de Referência, visando caracterizar a situação local e identificar informações disponíveis para o uso posterior nos Planos, assim como indicar as potencialidades e problemáticas dos municípios que deveriam ser contemplados pelos Planos.

[...] a sistemática adotada previa a estruturação das informações através da coleta de dados em documentos e a realização de levantamentos locais, o diagnóstico e o prognóstico da situação, a proposição de hipóteses de desenvolvimento e formulação de diretrizes, e a indicação de medidas a serem adotadas pelo governo local [...]. (Ferreira, 2007, p. 52).

⁶¹ Os documentos levantados sobre o processo de aprovação do Plano de 1974 - Processo Nº 28/74 - mostram que o Plano foi analisado e discutido pela Comissão de Constituição e Câmara Municipal, principalmente, entre setembro e outubro de 1974. O Plano foi aprovado em 31 de dezembro do mesmo ano, com pequenas alterações em relação à proposta original, relativas ao Código de Obras de Edificação (incluía a exigência de garagens em edifícios de apartamento) e à Lei de Loteamento. Essa última, em função da dificuldade de leitura devido à falta de conservação do documento, não pôde ser analisada nessa pesquisa.

⁶² De acordo com a nota introdutória elaborada pelo SERFHAU no Termo de Referência para o Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó, é possível perceber o intenso processo de planejamento urbano que o país vivia na década de 70: "A elaboração deste documento tem um significado especial e visa um aprofundamento teórico e prático da metodologia que o SERFHAU vem desenvolvendo. Ela pretende atingir a dois objetivos básicos: 1) promover uma avaliação do significado, conceito e amplitude de planejamento a nível urbano; 2) formular, na medida do possível, novas proposições metodológicas que venham aprimorar ainda mais aquelas já existentes. Trata-se, portanto, de um experimento, um trabalho de laboratório do SERFHAU que visa racionalizar e operacionalizar ainda mais o processo de planejamento urbano o Brasil." (SERFHAU, 1972, p. 2).



A partir do Termo de Referência elaborado previamente pelo SERFHAU, os municípios contratavam uma empresa privada para a elaboração do Plano em si, segundo as indicações preliminarmente indicadas pelo SERFHAU.

O SERFHAU tinha, então, como objetivo coordenar o processo de planejamento nas cidades brasileiras, de acordo com as idéias modernizadoras do governo federal. Para isso, dispunha de uma metodologia de análise e de intervenção nas cidades, que deveriam ser seguidas pelas equipes técnicas contratadas pelos municípios na elaboração dos Planos urbanos. A idéia de planejamento proposta pelo SERFHAU era abrangente, muitas vezes envolvendo não só o município, mas toda a região onde este estava instalado. A base do planejamento e desenvolvimento das cidades do SERFHAU envolvia quatro aspectos que deveriam ser considerados nos Planos Diretores Integrados da época: aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais. Por isso a denominação “Integrados” para os Planos, pois abrangiam todos os setores ligados ao desenvolvimento urbano. Cabia ao SERFHAU também, o financiamento dos Planos Diretores, através do FIPLAN (Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado), assim como a fiscalização da execução dos mesmos.

A metodologia e as estratégias definidas pelo SERFHAU para a elaboração do Termo de Referência de Chapecó, e que foi a mesma usada no Plano, como será visto adiante, foram o levantamento das problemáticas e potencialidades do município, o lançamento das diretrizes de desenvolvimento da cidade, e a definição dos elementos que deveriam ser contemplados no Plano. Essas diretrizes deveriam estar divididas em longo, médio e curto prazos.

A realização do trabalho [de desenvolvimento do Termo de Referência] implicou: a) conhecimento da realidade e da dinâmica do desenvolvimento do município, através da documentação existente (de natureza bibliográfica, cartográfica e estatística); b) avaliação da realidade dessa dinâmica através de depoimentos pessoais de elementos da comunidade; c) relação dos principais problemas que entravam o desenvolvimento da cidade; d) definição das hipóteses e das diretrizes de desenvolvimento do município; e) seleção dos elementos que irão compor o Plano de Desenvolvimento Urbano. (SERFHAU, 1972, p.6).

Seguindo o contexto da política urbana da época em que o planejamento das cidades era atribuído ao governo federal, o Plano foi desenvolvido por uma empresa privada externa ao município, sob as orientações e metodologia previamente definidas pelo SERFHAU. A elaboração ficou sob a responsabilidade da Urbasul (empresa de assessoria do Rio Grande do Sul), tendo como coordenador geral o arquiteto Demétrio Ribeiro, que possuía grande experiência na área de planejamento urbano, sendo que havia feito diversos planos diretores no sul do país, entre eles o de Florianópolis e Porto Alegre. Os trabalhos de



elaboração do Plano Diretor de Chapecó começaram em 1973, sendo aprovado no final do ano de 1974.

O presente trabalho origina-se no contrato lavrado a 13 de julho de 1973 entre a Prefeitura Municipal de Chapecó e a firma Urbasul Equipe de Urbanismo Ltda para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó. Na mesma data era assinado o contrato de financiamento do Plano entre a Prefeitura e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, órgão do Ministério do Interior que promoveu e fiscalizou a execução do mesmo Plano. (Chapecó, Plano 1974, p.9). ⁽⁶³⁾

O arquiteto Demétrio Ribeiro, coordenador do Plano, na sua atuação na área do planejamento urbano, colaborou com Edvaldo Pereira Paiva no Plano Diretor de Porto Alegre de 1959, e, junto com o mesmo Edvaldo Paiva e do arquiteto Edgar Graef, elaboraram o Plano Diretor de 1952 de Florianópolis. Demétrio Ribeiro ainda foi responsável pelos Planos Diretores das cidades gaúchas de Lageado (1948), Caxias do Sul (1951 e 1970/72), Passo Fundo (1953), Gramado (1956), Tapera (1957), Espumoso (1957), Panambi (1958 e 1976), Rondinha (1968), Boa Vista do Buricá (1970), Esteio (1970), Erechim (1974), Canela (1976/77); das cidades catarinenses de Criciúma (1972) e Chapecó (1974); e da cidade paranaense de Medianeira (1987). Sendo assim, tinha uma grande experiência na elaboração de Planos Diretores, seja no período do SERFHAU desenvolvendo Planos de sete cidades no interior do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, seja em momentos históricos anteriores e posteriores a esse período do planejamento. Antes do Plano de Chapecó, o arquiteto já havia sido responsável por treze planos urbanos de cidades, o que torna inegável a sua experiência na área do planejamento.

Demétrio Ribeiro nasceu em Porto Alegre em 1916, mas viveu sua infância em Paris e no interior do Rio Grande do Sul. Formou-se em arquitetura em 1943, na Escola de Arquitetura de Montevideú. Depois de formado, trabalhou no Rio de Janeiro, onde validou seu diploma

⁶³ O financiamento do SERFHAU foi aprovado em 1972 no mandato do prefeito João Destri (MDB) pela Câmara Municipal, através da Lei Municipal Nº 216: “Art. 1º - Fica autorizado o Poder Executivo, a firmar contrato de financiamento, para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, [...] com o [...] SERFHAU -, no montante de Cr\$ 300.000,00 [...]”. No ano seguinte, já no mandato do Prefeito Altair Wagner (ARENA), através da Lei Nº 018 de 23 de maio de 1973 a Câmara aprovou o empréstimo com o SERFHAU, através do Fiplan: “Art. 1º - Fica autorizado o Prefeito Municipal a contratar com o SERFHAU, à conta de FIPLAN, um empréstimo até o montante de Cr\$ 224.748,00 [...] para o financiamento da elaboração de planos de Desenvolvimento Urbano de Chapecó”. O levantamento das leis urbanas ainda indica a aprovação do contrato com a Urbasul, através da Lei Nº 065 de 27 de julho de 1973: “Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir Crédito Especial, no valor de Cr\$ 22.474,80 [...] para pagamento da 1ª e 2ª parcelas, relativas ao Contrato de Prestação de Serviços, firmado com a URBASUL [...], para elaboração do Plano de Desenvolvimento de Chapecó. [...]” No mesmo ano, através da Lei Nº 073 de 20 de agosto de 1973, a Câmara aprovou a abertura de Crédito no valor de Cr\$ 224.748,00 para pagamento parcial das despesas com a elaboração do Plano, à Urbasul. E ainda em 1973, através da Lei Nº 79 de 11 de outubro, foi aberto mais um crédito de Cr\$ 38.000,00 para pagamento complementar à Urbasul para elaboração do Plano. Ainda vale observar, nos processos preliminares para a elaboração do Plano, a criação da CODEC – Conselho de Desenvolvimento de Chapecó, em 1973 (Lei nº58 de 25 de junho de 1973), órgão oficial local responsável pelo planejamento do município. A criação de órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local era uma obrigatoriedade do governo federal para que fosse aprovado o financiamento para a elaboração dos Planos Diretores da época (Brasil, 1966, Art. 23).



de arquiteto, voltando para Porto Alegre em 1944. Foi professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul de onde foi cassado durante a ditadura militar por ser militante do Partido Comunista, considerado, por isso, uma possível ameaça ao governo militar. Sua aproximação com as idéias comunistas se deu ainda em Montevidéu, na Escola de Arquitetura, filiando-se ao Partido Comunista (PCB) quando se encontrava no Rio de Janeiro a fim de validar seu diploma. Com a Lei de Anistia, em 1979, Demétrio Ribeiro voltou para Universidade em 1980, recebendo, em 1990, o título de professor emérito (Fischer; Wolf, 2003).

As Universidades, durante a ditadura militar, foram as mais atingidas quanto a cassações, principalmente de professores que tinham posição política oposta ao regime militar e que tiveram ou que se exilar, ou foram proibidos de desempenharem a sua profissão. O arquiteto Demétrio Ribeiro, assim como vários professores e profissionais cassados, diante da dificuldade financeira devido à impossibilidade de exercerem suas atividades profissionais, formaram escritórios privados multidisciplinares para elaborar Planos urbanos integrados de cidades no interior dos Estados brasileiros, pois, com a condição do governo federal ⁽⁶⁴⁾ de que somente os municípios que tivessem seus Planos Diretores receberiam investimentos estaduais e federais para aplicação no espaço urbano, a demanda por técnicos qualificados e especializados era grande, tornando-se um nicho para os profissionais cassados, apesar de que muitos deles não assinavam seus trabalhos, para não serem descobertos pela ditadura. Era intenção do governo federal garantir, através dos Planos Diretores, que os investimentos estatais fossem direcionados prioritariamente para a modernização e industrialização do país. Foi nesse período que o arquiteto Demétrio Ribeiro realizou vários Planos Diretores no interior do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (incluindo a cidade de Chapecó) como é possível perceber em sua entrevista ao Jornal Zero Hora em 2003:

Cultura - [...] o senhor foi cassado na primeira leva?

Demétrio Ribeiro - Sim, em 1964. Foi um grande processo de cassações contra a presença comunista na universidade. [...] Fui aposentado compulsoriamente. Fiquei evidentemente, um pouco abalado financeiramente, e nós todos ficamos nos organizando com outros colegas que tinham sido atingidos.

Cultura – Sobreviveu fazendo o quê?

Demétrio Ribeiro – Fiz planejamento para várias cidades pequenas e médias, mas sem poder assinar, nem aparecer. ⁽⁶⁵⁾.

A posição política de esquerda do arquiteto Demétrio Ribeiro, assim como as experiências de planejamento anteriores ao SERFHAU, pode ter influenciado nas muitas das propostas consideradas inovadoras para o planejamento urbano das décadas de 60 e 70, que, apesar

⁶⁴ Lei nº 4.320/1964, LC nº 3/1967 e AC nº43/1969 (apud BLAY, p.178).

⁶⁵ Entrevista de Demétrio Ribeiro concedida aos professores Luís Augusto Fischer e Eduardo Wolf e publicada no Caderno Cultura do Jornal Zero Hora, Porto Alegre, 28 de junho de 2003.



de não serem indicadas como diretrizes de desenvolvimento das cidades pelo SERFHAU, fizeram parte dos Planos em que trabalhou. Estas propostas estavam relacionadas, principalmente, com as questões sociais do planejamento e à garantia da função social da propriedade, como será visto adiante no caso de Chapecó, através da proposta de criação de um banco de terras público para a regulação dos preços do solo urbano. Essas propostas, portanto, eram inovadoras para a época, principalmente quando se tratava das diretrizes de planejamento do governo federal, através do SERFHAU.

Nas propostas das cidades planejadas por Demétrio Ribeiro, o ideário modernista de organização das cidades, originário da Carta de Atenas de 1933, comum no ideário de cidade da segunda metade do século XX, era claro. Em entrevista do arquiteto ao Jornal Zero Hora de 2003 ⁽⁶⁶⁾, o próprio Demétrio indica essa sua visão de cidade racionalista, tendo referência a figura de Le Corbusier ⁽⁶⁷⁾, baseada principalmente no zoneamento urbano. A defesa do zoneamento como ferramenta de planejamento, é clara no caso do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974, como será visto adiante.

3.1. Contexto local do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974 – Industrialização e urbanização

A cidade de Chapecó, em 1970, segundo o IBGE, tinha 18.668 habitantes e apresentava uma taxa de crescimento urbano de 11% ao ano (1970 a 1980). Esse índice é enorme mesmo se comparado à taxa de crescimento urbano do Brasil nesse mesmo período, 4,4% a.a. ⁽⁶⁸⁾, que também vivia o momento de inversão populacional, devido ao intenso processo de êxodo rural.

Hoje Chapecó é o pólo da região Oeste de Santa Catarina. A população do município corresponde a 11% da população da região, cujo ritmo de crescimento demográfico é o mais elevado do Estado. [...] apresenta o índice de participação relativa da população urbana mais elevado do Estado [e da] [...] média regional. O crescimento da população da cidade confirma plenamente a importância crescente das funções urbanas. A taxa média anual do crescimento populacional da cidade entre 1950 e 1970 foi de 10,379%. Prevê-se uma população de 34.000 habitantes no fim do decênio. (Chapecó, Plano 1974, p.12 com base em SERFHAU, 1972, p.9).

Chapecó vivia o período de expansão e de consolidação industrial com a chegada de grandes empresas, principalmente ligadas à agroindústria, como a Sadia (1973), Aurora (1973), Cooperalfa (1967), Ceval (na época, Extrafino) (1971), entre outros.

⁶⁶ Caderno Cultura do Jornal Zero Hora, Porto Alegre, 28 de junho de 2003.

⁶⁷ “[...] sei que o que nós fazíamos era um urbanismo racionalista, simples, original, de tendência francesa”. Demétrio Ribeiro em entrevista anteriormente citada.

⁶⁸ Cf. Maricato, 2001, p.27.



Inserido na política nacional de desenvolvimento econômico do governo militar, o governo local buscava a modernização (com novas funções urbanas), a industrialização, a urbanização ⁽⁶⁹⁾, além da consolidação de sua função e imagem de pólo regional, atraindo para os seus limites um enorme contingente populacional, principalmente oriundo do meio rural, em busca de uma melhor condição de vida na “capital do oeste” (Peluso, 1991).

O município vivia um intenso processo de urbanização devido ao êxodo rural e à migração de trabalhadores das cidades vizinhas em busca de oportunidade de emprego nas agroindústrias que estavam se instalando na cidade. Percebe-se no mapa de distribuição de renda de 1974, que já neste ano, quando foi aprovado do primeiro Plano Diretor, o município apresentava sinais de desigualdade social visíveis espacialmente, reunindo pelo menos três áreas periféricas de extrema baixa renda descoladas da malha urbanizada (ver Figura 15 a seguir). Uma dessas áreas era um conjunto habitacional público (Cohab), construído pela própria prefeitura em 1967 em área até então, não urbanizada na região noroeste do município. Este conjunto, de acordo com o levantamento das leis urbanas, foi incluído no perímetro urbano somente em 1970, três anos após ser ocupado ⁽⁷⁰⁾.

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO A RENDA SERFHAU, 1974

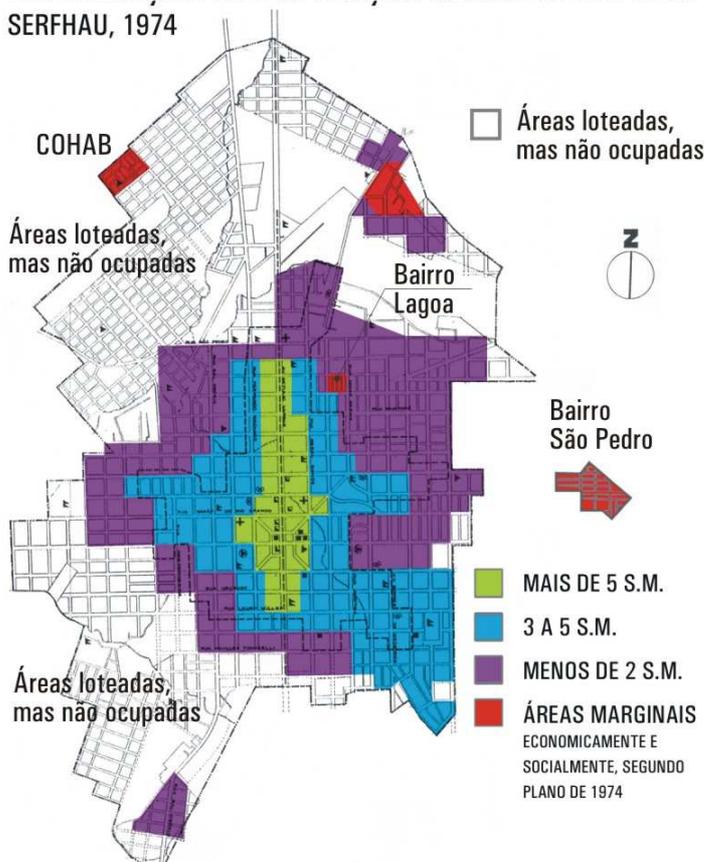


Figura 15 – Distribuição da população urbana em 1974, segundo a renda média.

Em vermelho, as áreas de concentração de mais baixa renda apontadas pelo Termo de Referência de 1972.

Fonte: Análise da Pesquisa para formulação de alternativas de desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. Elaboração (SERFHAU, 1974): Reche, D.

⁶⁹ Essas intenções ficam claras nas reportagens da imprensa da época (ver capítulo 2, p.51-53) e no próprio Termo de Referência.

⁷⁰ Já é possível evidenciar a lógica tão comum no Brasil de que a lei “vem a reboque” da situação consolidada.



Além desta área de baixa renda, destacava-se ainda uma área próxima ao centro, densamente ocupada por uma população muito pobre em pequenos lotes (Bairro da Lagoa), comprometendo, segundo a imprensa da época, a “imagem” da cidade. Esta área logo seria removida e a população “despejada” para uma terceira área já bastante consolidada a leste da cidade: o bairro São Pedro. Ainda hoje esse bairro possui graves problemas sociais.

O trecho do Plano Diretor abaixo, baseado no Termo de Referência para o Plano Diretor de Chapecó (SERFHAU, 1972), mostra o intenso processo migratório de população rural para a cidade na época da elaboração do Plano Diretor, e a presença dessas áreas de pobreza na periferia da cidade.

O afluxo à cidade de pessoas muito mais expulsas do seu meio originário do que atraídas pela vida urbana gera, necessariamente, um tipo de marginalização econômica. Com efeito, a economia de uma cidade de 22.000 habitantes não tem capacidade de absorver mão-de-obra sem especialização na proporção das migrações observadas. Contrariamente a uma ilusão bastante difundida, o próprio desenvolvimento industrial local será impotente para absorver essa mão-de-obra. As indústrias novas requerem mão-de-obra com determinado nível de qualificação e quando não a encontram no local promovem a sua vinda.

[...] Um conjunto habitacional da COHAB, situado no limite da área urbana legal, é correntemente designado como a “favela da COHAB”. As condições sócio-econômicas da grande parte de seus habitantes são efetivamente marginais. [...] O processo de marginalização urbana, propriamente dito, manifesta-se em Chapecó nos bairros São Pedro, nos bairros Curtume e Líder [...] O Bairro São Pedro, também conhecido como “Quadro dos Pobres”, é o bairro marginal da cidade. Foi instituído por uma empresa colonizadora local. (Chapecó, Plano 1974, p.205-207 com base em SERFHAU, 1972, p.22).

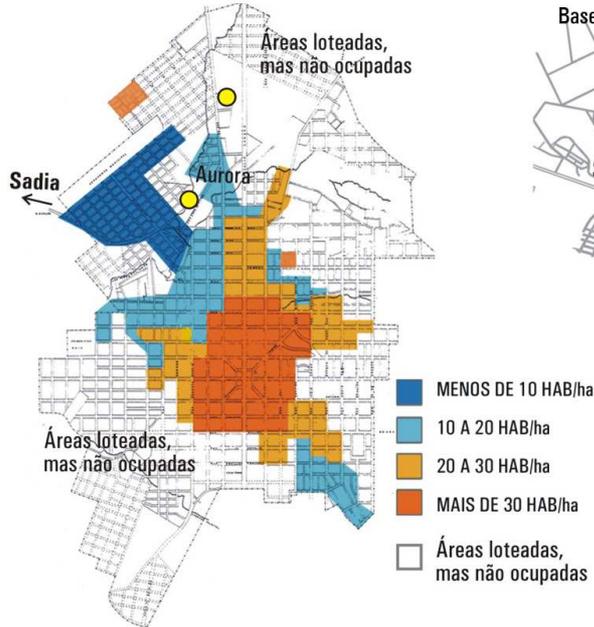
A análise de fotos, dos mapas de renda e de densidade (Figura 15, p.71, e Figura 16, p.73) e os dados fornecidos pelo Termo de Referência que compreendem, principalmente, dados de uso e intensidade de ocupação do solo urbano (Figuras 18 e 19, p.73), indicam uma cidade bastante rarefeita, com uma maior concentração populacional, ainda que pouco densa (30 hab/ha), na área central da cidade que coincide com a área onde se concentra a população de alta renda, rodeada de áreas rarefeitas (10 a 20 hab/ha), mas ainda contínuas à malha. E ainda áreas distantes dessa malha, de extrema baixa renda, que, inclusive, nem são indicadas na cartografia da época, mas localizadas nesse trabalho a partir dos levantamentos de leis que aprovavam os loteamentos, e da imprensa.

Esses loteamentos periféricos, de acordo com o Termo de Referência, se deviam à possibilidade de lotear áreas afastadas, em razão ao tamanho da área definida dentro do perímetro urbano, que incluía também áreas rurais ⁽⁷¹⁾.

⁷¹ Infelizmente, devido à impossibilidade de acesso à lei que definia o perímetro urbano anterior ao Plano de 1974, este não foi espacializado na pesquisa.



DENSIDADE POPULACIONAL
Urbasul, 1974



ÁREAS OCUPADAS
EM 1974

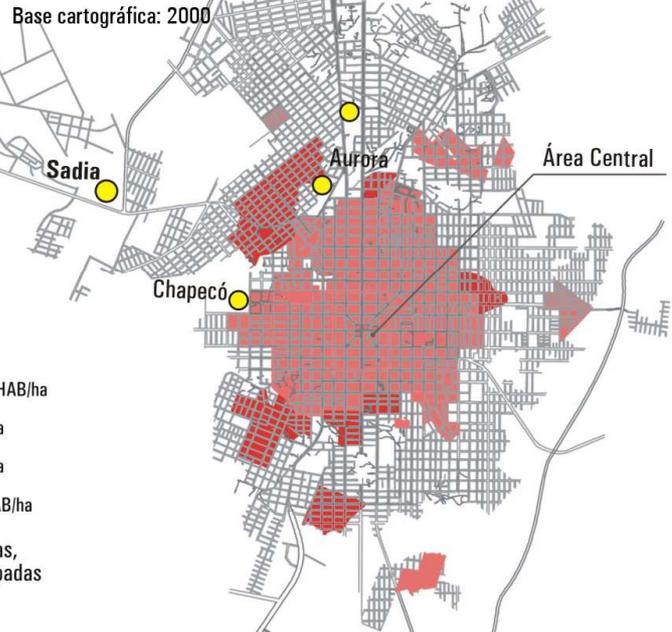


Figura 16 – Densidade Populacional da área urbana de Chapecó em 1974.

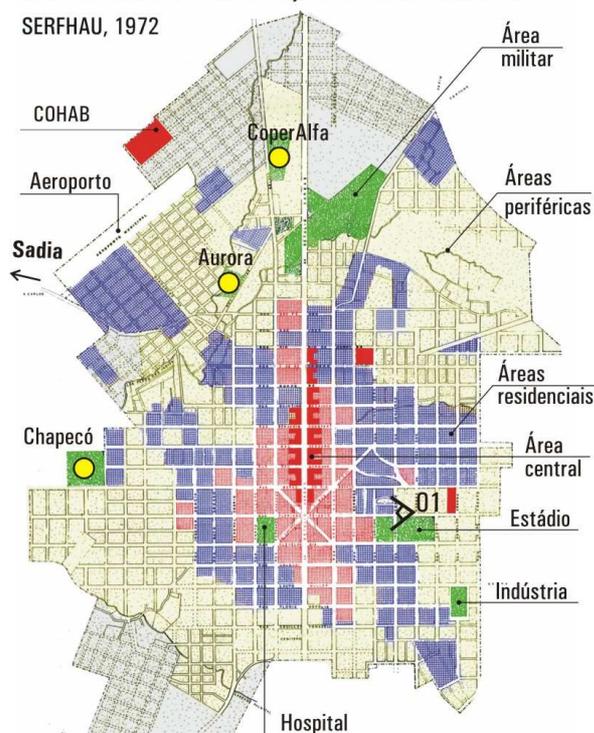
Fonte: Urbasul, 1974 (Minuta do Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974). Elaboração: Reche, D.

Figura 17 – Áreas urbanas ocupadas em 1974.

Percebe-se a continuidade espacial, apesar de já começar a se evidenciar a expansão em direção à região nordeste, em acompanhamento às empresas agroindustriais recém instaladas. Fonte: PMC. Elaboração: Reche, D.

INTENSIDADE DE OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

SERFHAU, 1972



FOTOGRAFIA AÉREA DA ÁREA URBANA DE 1972

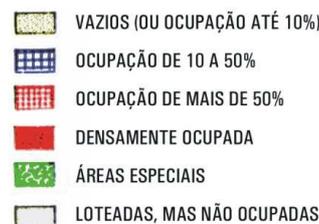


Figura 18 – Uso e intensidade de ocupação do solo urbano.

Fonte: SERFHAU, 1972, Planta-02. Elaboração: Reche, D.

Figura 19 – Fotografia aérea da Área urbana de Chapecó de 1972.

Foto tirada a leste do município (ver indicação no mapa ao lado), mostrando a parte oeste da cidade, ainda bastante rarefeita. À esquerda, a Catedral Santo Antônio. Fonte: Zolet, Vitorino.



De acordo com as análises do Termo de Referência de 1972 e o mapa de intensidade de ocupação deste (Figura 16), a cidade se apresentava organizada de maneira concêntrica, de acordo com critério de densidade e de uso do solo. Segundo o documento, existia a Zona Central - alta densidade, se comparado ao restante da cidade, de uso misto próxima à Avenida central -; a Zona Residencial - circundante a Zona Central com baixa densidade populacional -; a Zona de Transição - entre a ZC e ZR, onde se encontravam alguns núcleos habitacionais extremamente densos e de baixa renda, como o bairro da Lagoa, que, segundo o TR (SERFHAU, 1972, p.22), “se constitui num problema social grave para a Administração Municipal – área de sub-habitações” -; e a Zona Periférica - área extremamente rarefeita, apesar de oficialmente estar dentro do perímetro urbano, com áreas de loteamentos aprovados mas não ocupados (a sudoeste, nordeste e noroeste) onde eram encontradas sub-habitações isoladas, ou áreas de extrema pobreza e densas como o Bairro São Pedro a leste (SERFHAU, 1972, p.22). Percebe-se então, na descrição do Termo de Referência, o início da diferenciação dos espaços da cidade segundo a renda.

As poucas edificações existentes [na zona periférica] podem ser consideradas como sub-habitações, localizadas em áreas sem arruamento, onde o acesso é constituído por trilhas. Nesta zona, a Nordeste da cidade, localiza-se o núcleo habitacional que realmente podemos classificar como favela e que se constitui num grave problema social para Chapecó: o Bairro São Pedro. (SERFHAU, 1972, p.22).

Dentro da Zona Residencial ainda era destacada no Termo de Referência (p.22), a Zona Residencial de alto padrão: “[...] área localizada a oeste da Zona Central, com predominância de construções de melhor qualidade e aspecto, com tendência a se constituir em futura zona residencial de alto padrão”.

O Termo de Referência alertava ainda sobre a intensidade de ocupação do solo urbano, de que essa lógica de ocupação do solo através de loteamentos em desintegração com a malha consolidada, além de provocar os vazios urbanos e a especulação imobiliária, aumentava os gastos no município em infra-estrutura.

[...] O crescimento desordenado, sem obedecer a nenhuma diretriz de ocupação, dá origem aos vazios urbanos. Essa expansão urbana desordenada cria uma série de problemas ao Governo Municipal, uma vez que a demanda em serviços urbanos aumenta desmesuradamente e desnecessariamente (ampliação de redes em termos de extensão, água, luz e esgotos). Uma disciplina para a racionalização da organização territorial do município é um dos pontos-chaves a serem manipulados num processo de desenvolvimento urbano. (SERFHAU, 1972, 1972, p.21).

As análises dos mapeamentos da época indicam também uma tendência de expansão urbana para a região noroeste em acompanhamento à localização industrial que privilegiava os eixos norte e oeste (ver Figuras 20 a seguir). Essa expansão se dava através de



loteamentos grandes recentemente aprovados e ocupados, e que começavam a romper a dinâmica, até então presente no município, de expansão da cidade em círculos a partir do centro.

TENDÊNCIAS PARA O USO DO SOLO E LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL SERFHAU, 1972

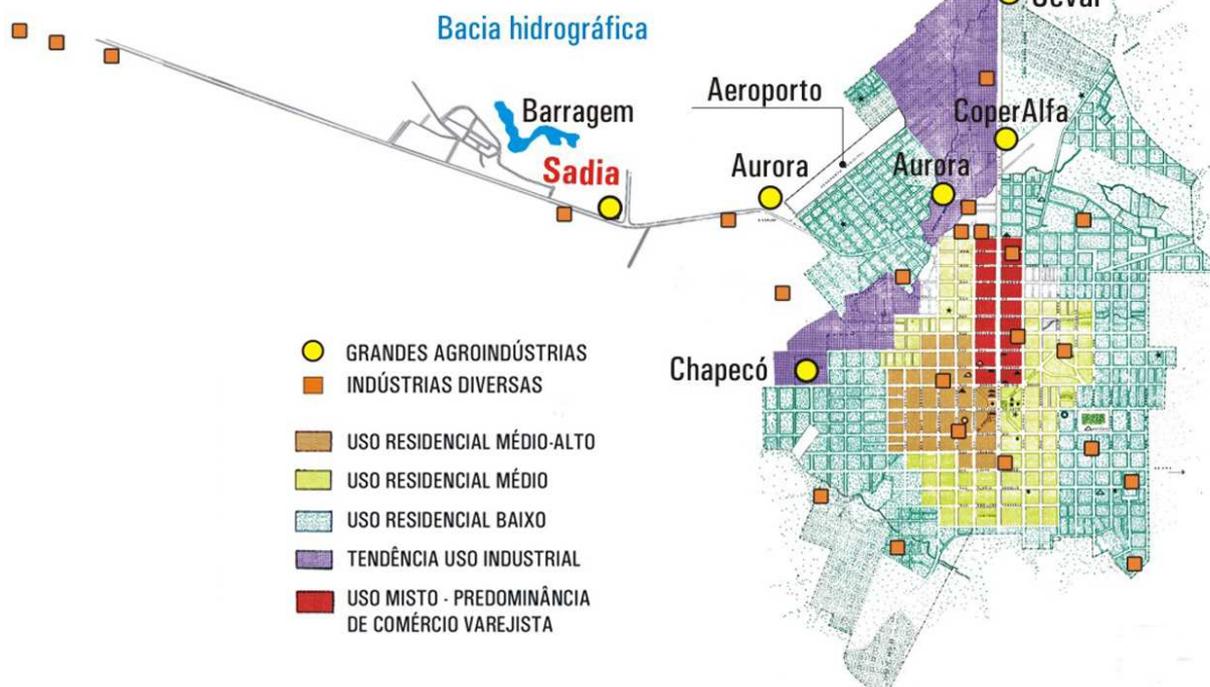


Figura 20 – Tendência para o uso do solo e Localização industrial em 1972.

Em destaque as grandes agroindústrias a norte e oeste (posteriormente as indústrias mais centrais tenderão a desaparecer). Fonte: Tendência de uso: SERFHAU, 1972, Planta-03; Localização industrial: Leis de doação de terra às indústrias pelo município; jornais da época. Elaboração: Reche, D.

Percebe-se, então, que a localização das agroindústrias, na década de 70, começava a comprometer o padrão histórico de ocupação da cidade de forma concêntrica em volta da igreja, ou na direção das vias de acesso à cidade (nordeste e sul, no caso das populações periféricas), para direcionar-se à região nordeste.

Tendo tido, a cidade, como núcleo inicial os quarteirões próximos à praça, onde se encontram os órgãos públicos, a tendência maior de crescimento urbano foi para a direção norte, tendendo também a expandir-se mais na direção oeste do que para leste. Na direção oeste a cidade encontra agora o obstáculo do vale existente. Contornando este, um pouco ao sul do atual aeroporto, a tendência visível, como se pode constatar pelo mapa de densidade urbana, é de ter sua maior velocidade de crescimento na direção noroeste, onde o bairro Aeroporto é um dos loteamentos novos, o que demonstra maior incremento populacional, sendo, também, a estrada para São Carlos um dos eixos de extensão urbana. Novas indústrias se estabeleceram ou pretendem se estabelecer ao longo da rodovia, tais como a Sadia Avícola, a INCREAL LTDA., etc.. (Chapecó, Plano 1974, p.23 com base em SERFHAU, 1972, p.22-23).

É importante observar que, analisando os mapeamentos e os investimentos públicos no sistema viário da cidade na década de 70, citado no capítulo 2 através do mapa do Sistema



Viário principal de Santa Catarina (ver mapa 4, p.52), percebe-se que a preferência de localização das indústrias ao norte do município (Aurora, Coopercentral, Ceval – antiga Extrafino) se devia ao novo acesso norte que se ligava à BR-282, recém aberta.

Já a localização da Sadia na região oeste do município, é justificada, segundo Ben (2005, p.62), pelo afastamento desta região da área urbanizada, e da direção dos ventos que facilitava a dissipação dos odores, não alcançando as áreas residenciais. Além disso, a região era próxima do aeroporto municipal, na época, localizado a noroeste, facilitando o escoamento dos produtos, já que boa parte da produção era escoada via transporte aéreo; e próxima de uma bacia abastecedora de água potável (ver Figura 20), facilitando a obtenção de água pela empresa, necessária ao processo de produção. É importante destacar também, que houve a preocupação de localizar a empresa à jusante dessa bacia, afastando o perigo de poluição desta por dejetos industriais.

Sendo assim, as principais características de Chapecó em 1972, segundo o Termo de Referência, eram: o processo intenso de industrialização se localizando a noroeste devido à proximidade do acesso à BR-282 em processo de asfaltamento; o início de um acelerado crescimento populacional devido ao processo migratório de trabalhadores em busca de empregos nas agroindústrias, se localizando em áreas periféricas de baixa renda ou em novos loteamentos abertos próximos às áreas industriais (ver as áreas loteadas, mas não ocupadas na Figura 18, p.73); a concentração de população na área central da cidade onde se localizavam a população de mais alta renda; a consolidação da cidade como pólo regional devido ao seu rápido processo de desenvolvimento e por abranger equipamentos e serviços de escala regional, como penitenciária, Secretaria do Oeste, Universidade; e o aparecimento dessas novas funções e exigências urbanas, principalmente devido às agroindústrias e crescimento populacional. Algumas dessas características podem ser observadas no esquema da próxima página, que representa a cidade em 1974, no momento em que o Plano Diretor foi elaborado.

Sobre esse processo de modificações no contexto urbano local, na década de 70, o Termo de Referência comenta:

O desenvolvimento de Chapecó até bem pouco tempo se fazia sentir lentamente e o único incremento a uma possível ocupação de novas áreas se constituía nos loteamentos, frutos de uma especulação imobiliária injustificada. Recentemente, contudo, essa situação vem sendo modificada. O impulso desenvolvimentista que vem conhecendo o Oeste Catarinense veio fazer com que Chapecó se tornasse pólo de uma região com altas potencialidades e, conseqüentemente, fosse alvo de investimentos diversos. Estes se traduzem através da dinamização do setor primário [...] e na implantação de novas indústrias (Sadia Avícola, Extrafinos, S/A e outras) e uma série de



equipamentos e serviços de natureza administrativa, social e cultural, de interesse regional: Secretaria do Oeste, Hospital Psiquiátrico, Penitenciária Agrícola, Universidade do Oeste, dentre outros. Todos esses investimentos podem ser considerados como importantes fatores modificadores do crescimento físico e da atuação de Chapecó, desde que considerados sua localização e o poder de atração que vão exercer sobre as populações regionais. (SERFHAU, 1972, p.22).

A CIDADE ANTES DO PLANO DE 1974

- ÁREA CENTRAL - MÉDIA DENSIDADE
- USO MISTO - BAIXA DENSIDADE
- RESIDENCIAL - BAIXA DENSIDADE
- ÁREAS PERIFÉRICAS - BAIXA DENSIDADE
- BAIXA RENDA
- ★ ALTA RENDA
- TOPOGRAFIA
- HIDROGRAFIA
- EXPANSÃO RESIDENCIAL
- ▲ EXPANSÃO INDUSTRIAL
- INDÚSTRIAS
- AEROPORTO

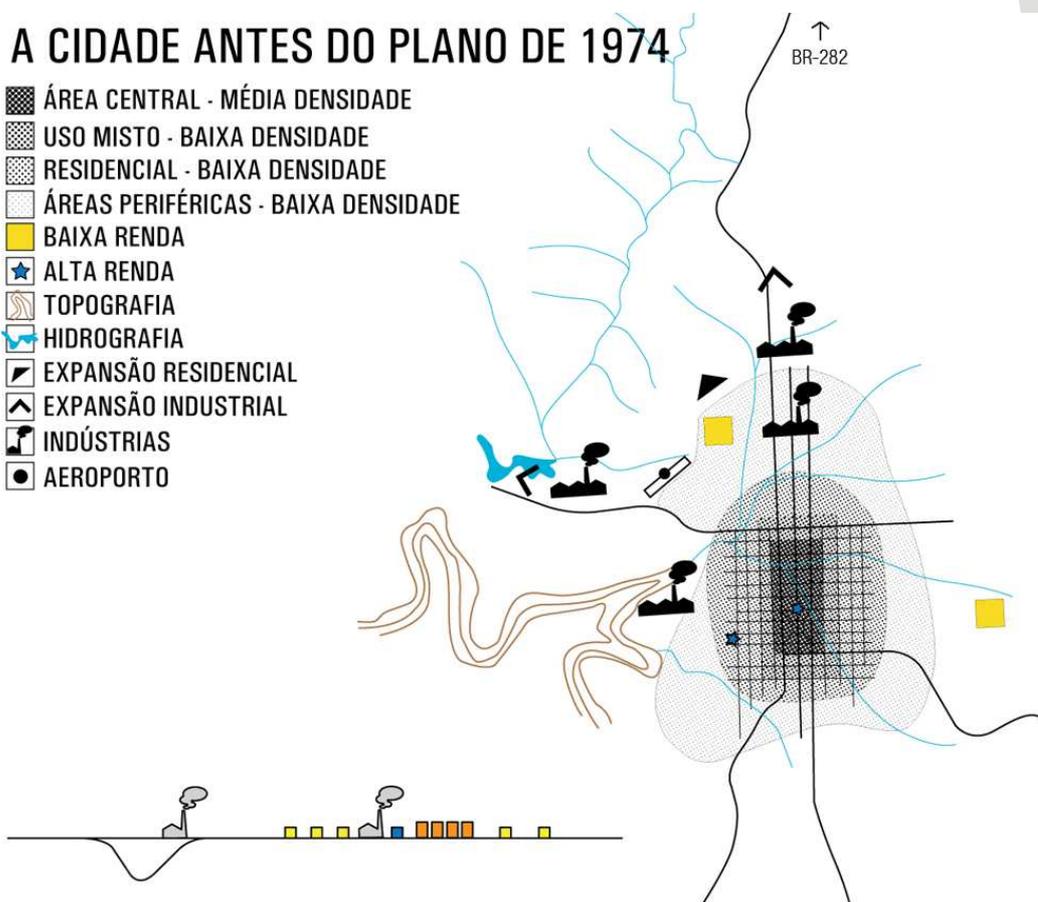


Figura 21 – A cidade de Chapecó antes do Plano de 1974.

Elaboração: Reche, D.

Na conjuntura nacional, o primeiro Plano Diretor de Chapecó se inseria no contexto da política urbana da época, que partia da iniciativa federal e que, de acordo com a política urbanizadora e de desenvolvimento do regime militar, determinava que os municípios elaborassem seus planos diretores sem os quais nenhum recurso de ordem federal ou estadual para investimentos urbanos, seria concedido (Blay, 1978, p.172).

A centralização do poder em um regime ditatorial militar tornava possível o acompanhamento direto do processo de elaboração desses Planos, desde a análise das cidades, até a elaboração das diretrizes. Todo o processo centralizava-se exclusivamente no governo federal, sem a participação direta do governo local. Para isso, o governo federal dispunha do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, ligada ao Banco Nacional de Habitação (BNH), que centralizava todas as informações e que orientava as equipes técnicas de planejamento externas ao município.



O regime posterior a 1964 trouxera uma fase de centralização de decisões a nível federal com a conseqüente centralização de recursos. Vivia-se, pois, a nível municipal uma etapa de esvaziamento da capacidade decisória com total dependência financeira dos municípios em relação ao governo. (Rezende, 1982, p.65).

Essa estrutura e o acompanhamento direto dos planos urbanos garantiam que os investimentos federais (centralizado nessa instância) fossem aplicados de acordo com os objetivos deste (industrialização e urbanização). Os Planos urbanos, então, se tornavam um mecanismo para direcionar os investimentos do Estado de acordo com seus objetivos. Dentro dessa lógica, os Planos eram acompanhados também de uma reforma administrativa e tributária no município para garantir a otimização dos investimentos com o objetivo de transformar o país em uma potência econômica mundial (Souza, 2004, p.117 e Rezende, 1982, p.64). Também com o objetivo de modernização nacional, o governo ainda adotou uma política de descentralização da industrialização para o interior do país, através da criação de pólos econômicos (Programa Cidades Médias, através do II PND), especialmente agroindustriais. Assim, através dos Planos e da criação de pólos regionais, era possível o governo federal controlar o desenvolvimento nacional (Santos, 1994), segundo seus objetivos.

Portanto, segundo Souza (2004) e Rezende (1982), os planos urbanos assumiam a responsabilidade de, principalmente, estabelecer as prioridades para o desenvolvimento econômico do país.

O objetivo da política urbana, como definida no II PND (plano federal), é promover o fortalecimento e a estruturação do sistema urbano nacional e dos subsistemas regionais, o que se traduz pela tentativa de eliminação dos desequilíbrios regionais, mediante o fortalecimento de cidades de porte médio. [...] O enfoque é econômico, ligado ao desenvolvimento [...]. A nível federal, portanto, o planejamento urbano intenciona a dinamização econômica, o crescimento econômico e aparentemente uma tentativa de se reverter o processo de concentração urbana. [...] A ideologia é a integração nacional, desempenhada a partir de um centro de decisões, que se coloca ao nível federal. [...] O objetivo torna-se muito mais a execução do plano, não só pelo fator político contido no sucesso de sua conclusão, como também por tornar a cidade apta a uma série de investimentos do setor público federal. (Rezende, 1982, p. 64-68).

No caso de Chapecó, assim como de outras cidades do interior do país, a estratégia do governo (através do II PND⁷²) era criar pólos industriais nas cidades médias, procurando descentralizar as atividades dos grandes centros urbanos, que já sofriam os problemas da urbanização acelerada (Souza, 2004; Ferreira, 2007).

⁷² Rochefort, 1998, p.93.



O objetivo do governo é o de efetuar uma descentralização industrial dos grandes centros para as cidades pólos de suas respectivas regiões, como é o caso de Chapecó, cidade de porte médio em crescimento acelerado. (Folha D'Oeste – Edição nº 750, 17/11/1979, p. 06).

Mas essa estratégia de descentralização, segundo Blay (1978), se fazia de forma contraditória, já que transferia o mesmo processo capitalista de produção para as cidades médias, permitindo o desenvolvimento de profundas disparidades sociais, na mesma lógica das grandes cidades.

3.2. Descrição do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974

O Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó é bastante volumoso (381 páginas), apresentando extensivos estudos e diagnósticos para as políticas setoriais abordadas. Assim como os Planos de Desenvolvimento Local Integrados que estavam sendo elaborados em diversas cidades brasileiras na época, a partir das orientações do SERFHAU, o Plano de Chapecó apresentava análises e propostas bastante abrangentes envolvendo os diferentes setores do desenvolvimento urbano: social, espacial, econômico e administrativo.

No caso de Chapecó, as proposições concentravam-se principalmente em questões físico-territoriais, através da lei de zoneamento; e de desenvolvimento econômico a partir da definição do distrito industrial e da política para sua ocupação; além de definir, em seu discurso, diretrizes para ocupação da cidade, através da localização de espaços públicos, da organização do sistema viário, entre outros. As proposições, principalmente sob o ponto de vista econômico, estavam de acordo com as metas do governo federal de promover um forte crescimento econômico no país através da criação de pólos industriais - no caso de Chapecó, agroindustrial – distribuídos por todo o país (Souza, 2004).

Teve sua elaboração a partir do Termo de Referência elaborado previamente pelo SERFHAU e foi dividido em quatro partes: 1. Plano Diretor Urbano – planejamento a longo prazo; 2. Plano de ação municipal a médio prazo; 3. Diretrizes relativas à administração municipal (planejamento a curto prazo); e 4. Diretrizes relativas ao desenvolvimento econômico do município (destaque ao setor industrial). Essa divisão seguia as indicações metodológicas do SERFHAU que, segundo o próprio Plano, classificava as ações urbanas propostas de acordo com os prazos de aplicação. As etapas se propunham, então, desde o planejamento do futuro da cidade até a determinação das atividades do respectivo mandato municipal, além da reorientação administrativa para garantir que sua atuação estivesse de acordo com as propostas expressas no plano.



O Plano de Desenvolvimento de Chapecó, [...] deverá levar em conta, na sua elaboração, os seguintes aspectos:

3.2.1. Plano de diretrizes do desenvolvimento urbano, a longo prazo, considerando:

3.2.1.1. perspectivas do aprimoramento da função da metrópole regional do Oeste Catarinense [...];

3.2.1.2. adequação dos propósitos do Plano com as diretrizes e programas dos Governos Estadual e Federal.

3.2.1.3. adequação do Plano Físico da cidade às expectativas de desenvolvimento, envolvendo: a) Plano Diretor Físico, a fim de estabelecer as diretrizes de desenvolvimento e definir normas para o controle da expansão física da cidade (plano de utilização do espaço urbano), definindo: zoneamentos, densidades ocupacionais, sistema viário. b) instrumentação para regulamentação e disciplina do crescimento urbano [...]; leis de uso do solo urbano e de sua expansão (lei de loteamento); código de obras, posturas e edificações.

3.2.2. Plano a médio prazo, elaborado a partir das necessidades da população, visando fornecer elementos para a programação do atual e futuro Governo Municipal. [...];

3.2.3. Plano a curto prazo, que compreende o Plano de Ação do Governo, vinculado à programação das atividades-fim da Prefeitura [...]. (SERFHAU, 1972, p.37-38).

A metodologia do Plano, segundo as orientações do SERFHAU, se baseava na identificação dos problemas urbanos e, a partir deles, a definição de metas-chaves que deviam ser seguidas pelo município. Sendo assim, o plano, nas suas diversas etapas, se estruturava predominantemente através de uma análise da estrutura da cidade para, depois, apontar diretrizes que permitiam a solução dos problemas levantados. Na etapa de intervenções a longo prazo, depois de identificadas as problemáticas e definidas as metas de ações (ainda em forma de diretrizes), eram determinadas as leis que regeriam essas metas: Lei de Zoneamento, Loteamento, Código de Obras e de Posturas.

O Termo de Referência ainda definia os dois eixos de desenvolvimento do município: a função de pólo regional e de pólo agroindustrial do oeste catarinense, que, como veremos, são contempladas pelo Plano, principalmente em relação à definição da cidade como pólo industrial.

Duas grandes hipóteses podem ser formuladas para Chapecó, as quais deverão ser testadas e devidamente equacionadas pelo Plano: A – função de *pólo regional de prestação de serviços*, aspecto mais importante, relacionado com o Plano Diretor. (amplitude e localização dos novos equipamentos relativos às novas funções). B – o *desempenho da função de pólo agro-industrial do Oeste Catarinense*, (alguns setores tendo importância estadual e mesmo nacional, como é o caso da industrialização da carne suína), que se verifica pela dinamização da lavoura e da pecuária [...]. Tais hipóteses estão inseridas em perspectivas a serem alcançadas ao longo, médio e curto prazos. (SERFHAU, 1972, p.7, grifos nossos).

É importante também destacar que, apesar de o Plano em si não trazer nenhuma informação que justificasse a necessidade de sua elaboração, o Termo de Referência no qual ele se baseou, é claro quanto aos objetivos do Plano, principalmente em relação à sua



importância como ferramenta do governo local para a busca de recursos para investimentos urbanos junto às esferas estaduais e federais:

O Plano a ser elaborado, deverá ter como objetivos fundamentais:

- 3.1.1 – contribuir da maneira mais decisiva e definitiva possível, com a implantação do processo de planejamento no Município;
- 3.1.2. fornecer ao Governo Municipal elementos básicos para:
 - 3.1.2.1. uma ação a curto prazo;
 - 3.1.2.2. *facilitar os encaminhamentos junto às diferentes esferas de Governo e demais agentes do desenvolvimento, no sentido de comprovar as hipóteses de desenvolvimento delineadas para o Município.* (SERFHAU, 1972, p.37, grifos nossos).

3.2.1. As etapas do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó segundo os prazos de implementação propostos no documento

a) Planejamento a longo prazo – Plano Diretor

A primeira parte do Plano de Desenvolvimento Urbano, denominado no próprio documento como Planejamento a longo prazo ou o Plano Diretor em si, fazia, inicialmente, um diagnóstico da situação urbana do município nos diferentes aspectos: estrutura espacial; distribuição espacial da população e uso do solo urbano; tendências direcionais de crescimento urbano; ensino; saúde, áreas verdes; órgãos administrativos; segurança pública; transporte; sistema viário; acessos rodoviários. Esse diagnóstico é transcrição do Termo de Referência do SERFHAU de 1972.

O aspecto citado quanto à estrutura espacial pode ser resumida no seguinte esquema gráfico do próprio TR:

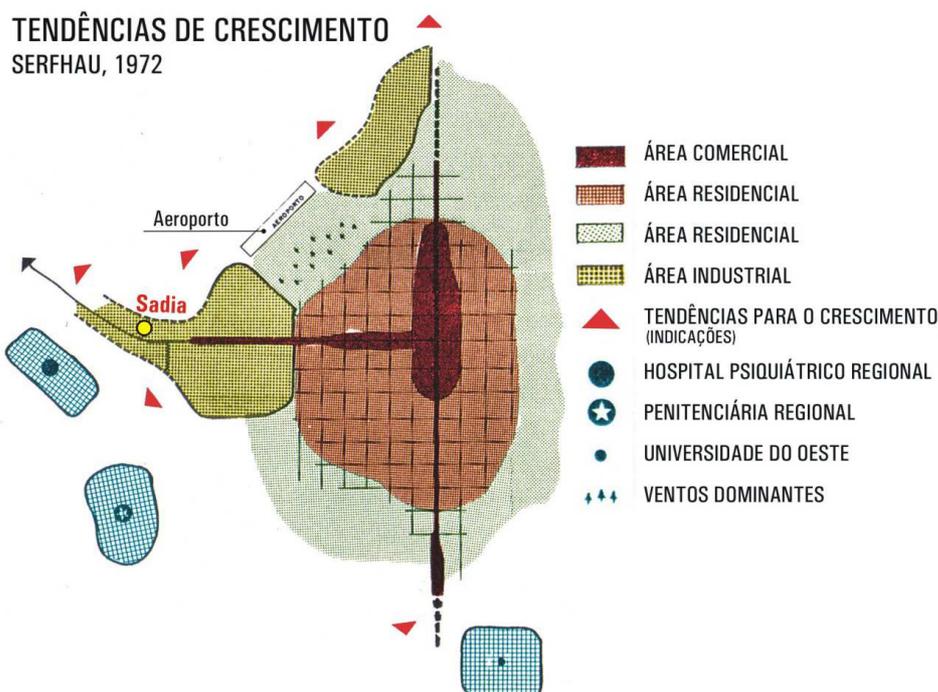


Figura 22 – Tendência de crescimento em 1972.

Fonte: SERFHAU, 1972, Planta-04.

Elaboração: Reche, D.



A partir do diagnóstico urbano, o Plano relacionava as maiores problemáticas e determinava as diretrizes e metas de intervenção. É o que descreve o Plano quanto a sua metodologia:

O conteúdo do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó definiu-se a partir do exame do sistema urbano como um todo e da identificação dos desequilíbrios fundamentais de suas manifestações, de suas conseqüências, das perspectivas de evolução de cada uma delas e finalmente das medidas corretivas cabíveis ao nível da ação municipal. [...] a partir de cada problema estrutural examinado, chega-se a determinar as metas-chaves a serem definidas nos diversos setores do Plano de Desenvolvimento Urbano. Isso evidentemente não significa reduzir-se a essas metas. Elas na realidade deverão integrar cada um dos setores do Plano, os quais deverão necessariamente incluir também, além dos pontos essenciais, um conjunto de medidas pertencentes à normativa comum do urbanismo, como será o caso para a quase totalidade da Legislação Urbana e a maior das demais indicações de rotina. [...] O Plano de Diretrizes do Desenvolvimento Urbano [...] [é o] conjunto de proposições tendentes a conduzir a melhor organização do espaço urbano, tendo-se em vista o sentido da evolução funcional e do crescimento físico da cidade. (Chapecó, Plano 1974, p.32 e 35).

Sendo assim, essa primeira parte (planejamento a longo prazo) se constituía das intenções do Plano para a cidade (diagnóstico e diretrizes) e, finalmente, a lei, única auto-aplicável por se constituir em norma.

Entre as problemáticas urbanas do município, detectadas na etapa de diagnóstico, o Plano Diretor destacava a preocupação com a especulação imobiliária do solo urbano e os vazios existentes, provocando um ônus excessivo ao município pelos serviços públicos ociosos. De acordo com o Plano, 60% dos terrenos urbanos estavam desocupados no período de sua elaboração (ver 18, p. 73), o que seria suficiente para comportar uma população de 80.000 habitantes numa densidade de 70 hab/ha (quatro vezes maior do que a população da época). Como meta para resolver esse problema, o Plano indicava a necessidade de adensamento populacional através de um zoneamento do solo urbano onde, segundo o plano, a partir da definição do uso e da intensidade da ocupação do solo, se evitaria o excessivo desnível entre a densidade das áreas centrais e periféricas (Chapecó, Plano 1974, p.35) ⁽⁷³⁾. Além disso, previa a elevação dos impostos territoriais, com vistas a eliminar os “estímulos fiscais” para retenção especulativa dos terrenos urbanos, e uma lei de loteamentos eficientes para frear o loteamento de terras rurais adjacentes à cidade.

Com efeito, manipulada como mercadoria, a terra comparece ao mercado urbano sem qualquer obediência a critérios de crescimento físico racional. Áreas próximas ao centro urbanizado aguardam valorização. Parte da população pobre localiza-se a grande distância do centro, levada pelos preços acessíveis. Em conseqüência disso mais de 60% dos terrenos urbanos cadastrados estão baldios. Adotando uma densidade média bruta de 70 habitantes por hectare, a cidade comportaria hoje cerca de 80.000 habitantes, cifra prevista para o ano

⁷³ Antes da aprovação do Plano Diretor, não havia nenhuma norma que especificasse os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano.

2.000. A primeira e a mais conhecida conseqüência dessa situação é o ônus representado pelos serviços públicos ociosos. Com efeito, a área baldia também exige serviços (linhas, canalizações, etc.) que ficarão ociosos até que a área em questão atinja um índice razoável de densidade populacional. A dificuldade, ou mesmo, a impossibilidade de serem atendidos os pedidos de serviços públicos formulados pelas populações disseminadas na área chamada urbana, gera por sua vez não poucos problemas sociais e políticos para o Executivo local. O processo tenderá a acentuar-se, na medida em que, transformando-se Chapecó em centro regional, a expectativa de lucros torna-se cada vez maior para a especulação imobiliária. As medidas indicadas para o encaminhamento da solução desse problema situam-se em duas áreas: Na área tributária caberá a atualização dos valores venais e a elevação de alíquotas, com vistas a eliminar os “estímulos fiscais” atualmente existentes para a retenção especulativa dos terrenos urbanos. No campo da legislação urbanística propriamente dita caberão medidas destinadas a frear o loteamento de glebas rurais adjacentes à cidade. (Chapecó, Plano 1974, p.33).

É importante assinalar que essas propostas se davam por meio do discurso do Plano e não em forma de texto jurídico, o que acabava não as tornando obrigatórias, apenas diretrizes. A legislação, e também parte do planejamento a longo prazo, se limitava a definir o zoneamento de uso e ocupação do solo urbano, de maneira bastante geral através de manchas (Figura 23, p.84). A Lei de loteamento definia, entre outras, o lote mínimo de 360m², a doação pelo loteador de 20% das áreas loteadas para o município para a implantação de áreas de lazer, além de tornar obrigatório ao loteador prover o loteamento de infra-estrutura completa (pavimentação de todas as vias, instalação de água, esgoto, luz e arborização) (Chapecó, Plano 1974, p.62-63).

O zoneamento e a densificação do solo proposta através dos parâmetros urbanísticos das seis zonas criadas, se dava de forma gradual do centro em direção à periferia, com exceção às principais vias de acesso à cidade que recebem um zoneamento que permite maior densificação (ZM) (Figura 23). Sendo assim, a área central (ZC e ZM) permitia um índice de aproveitamento=3⁽⁷⁴⁾; a primeira zona residencial mais próxima no centro (ZR1) permitia ia=1,5; e a Zona Residencial 2 (ZR2) permitia ia=0,75; e Zona Industrial. Em todas as áreas, quando se tratava de habitação, o índice de aproveitamento era 0,75 com a obrigação de manter 40% do terreno livre (com exceção à ZC e ZM).

⁷⁴ Índice de aproveitamento (ia) é a relação entre a área total construída (soma da área de todos os pavimentos) em um terreno, e a área desse mesmo terreno. Define o quanto (o volume) pode ser construído em um terreno. Então, se para um terreno de 300 m², por exemplo, é definido o ia=1, é possível ser construída uma edificação de apenas 300m² (uma vez a área do terreno). Se o ia é 2, será possível construir duas vezes a área do terreno, o que já está implícito que a construção deverá ter mais do que um pavimento.



ZONEAMENTO URBANO

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1974

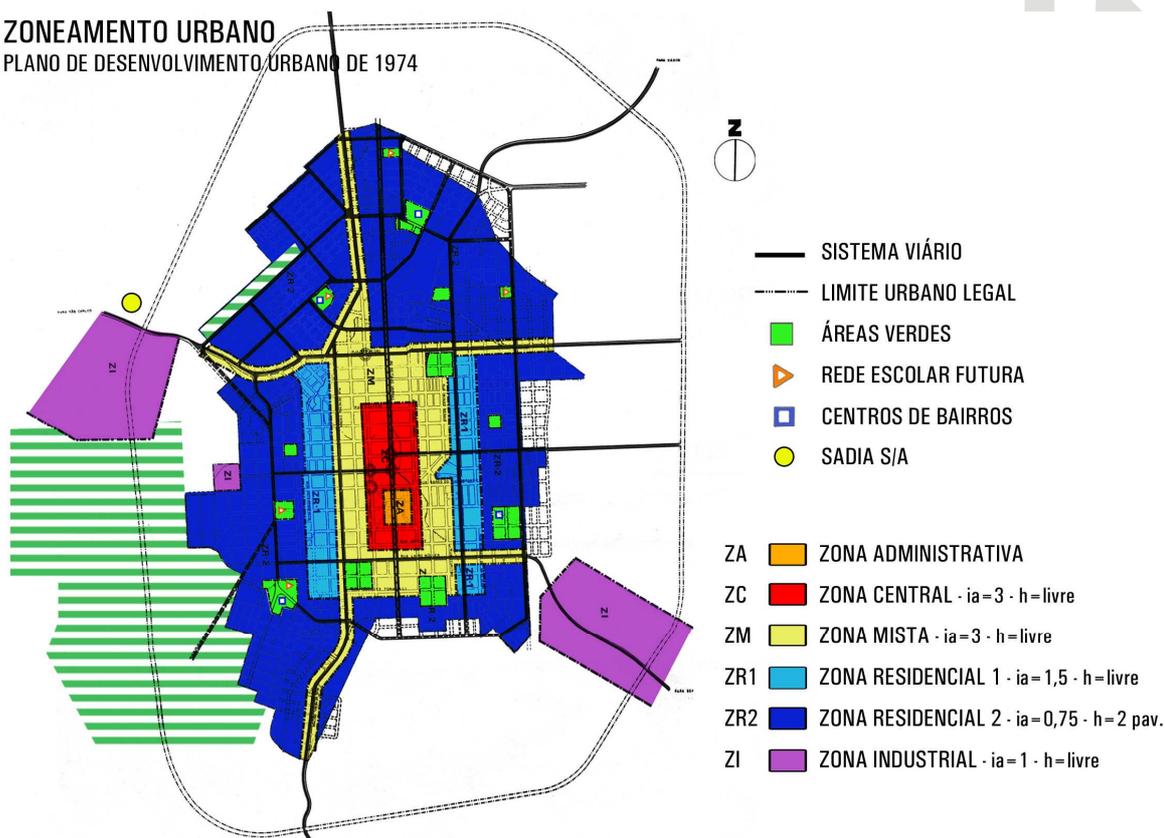


Figura 23 – Proposta de Zoneamento do Plano Diretor de 1974

Obs. As áreas verdes e equipamentos urbanos foram incluídos no mapa pela autora. Originalmente, estes não estavam anexados ao mapa de zoneamento, ou seja, não tinham obrigação de lei. Fonte: Chapecó, Plano 1974; Elaboração: Reche, D.

ÁREAS VERDES E EQUIPAMENTOS URBANOS

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1974

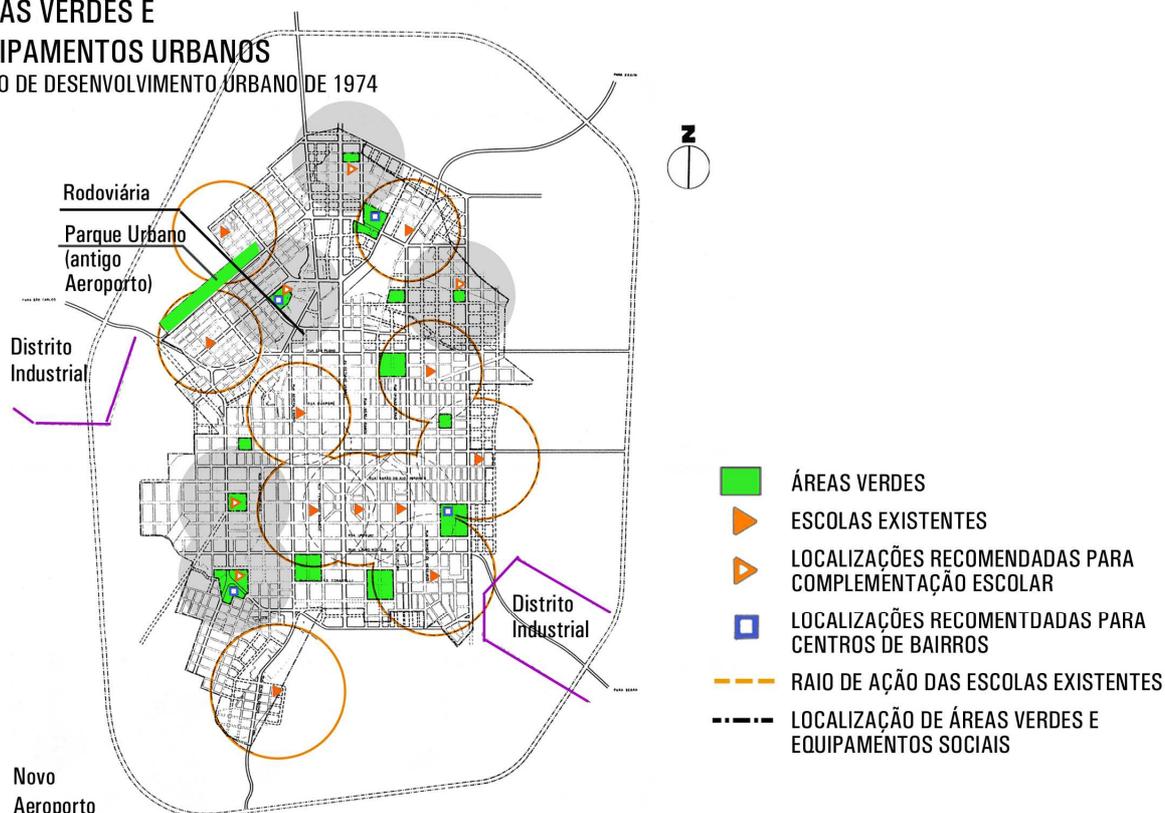


Figura 24 - Localização das áreas verdes e equipamentos urbanos propostos pelo Plano de 1974.

Mostra a preocupação da distribuição dos equipamentos de forma equidistante. Fonte: Chapecó, 1974; Elaboração: Reche, D.



A delimitação das [...] zonas atende à tendência da cidade e criou um gradiente de dentro para o exterior de ocupações e seus tipos, a fim de que, criando uma organização espacial, no futuro não viesse ferir o processo urbano atual. Assim, na zona central ficou proibida a construção de estabelecimentos fabris, sendo permitidos, porém, os de pequeno e médio porte na zona mista, reservando-se para as indústrias de grande porte as zonas industriais que viriam assim a se constituir em Distritos Industriais. As zonas residenciais também foram subdivididas em duas. Na primeira foram permitidos prédios de habitação coletiva maiores, bem como oficinas e comércio por atacado, reservando-se a segunda zona como residencial pura. Com igual critério foram reservadas as zonas industriais exclusivamente para estabelecimentos fabris, armazenagem e prestação de serviços, impedindo-se a construção de prédios para habitação, ensino e saúde. (Chapecó, Plano 1974, p.38).

Essa forma concêntrica de organização da cidade foi apontada, já no Termo de Referência do SERFHAU, como uma maneira de reduzir os gastos com implantação de infra-estrutura, caso a cidade se organizasse, por exemplo, de maneira longitudinal, que, de acordo com o Termo de Referência, era uma tendência natural do município (em acompanhamento à Avenida Central no eixo Norte Sul): “essa tendência poderá provocar um certo desequilíbrio na organização territorial e também um alto custo na implantação da infra-estrutura urbana básica.” (Termo de Referência, 1972, p.23)

Ainda quanto à determinação de densificação do solo, apontado no Plano, como forma de reverter a subutilização do solo urbano, uma das ferramentas adotadas foi a diminuição do perímetro urbano à área urbanizada apenas, dificultando os loteamentos descolados da malha urbana. O perímetro só poderia ser alterado quando a densidade média populacional chegasse a, pelo menos, 35 hab/ha.

O adensamento populacional será conseguido através de uma rígida disciplina relativa ao perímetro urbano. Além de ampliação a ser feita para abrigar as zonas industriais, os limites urbanos deverão ser modificados, quando a densidade média urbana, não contando as zonas industriais, for de pelo menos 35 a 40 hab/ha. (Chapecó, Plano 1974, p.37).

Quanto ao sistema de circulação viária (Figura 25, p.86), o Plano estabelece uma trama urbana (a partir das vias existentes) e uma hierarquização de vias de acordo com função e uso (definida pela largura), permitindo “a fácil ligação dos diversos bairros com o centro, ente si e com as novas áreas industriais.” (Chapecó, Plano 1974, p. 36). Preocupado com a acessibilidade às indústrias, prevê também “ligações viárias de contorno, com vistas a prevenir o conflito entre as funções do centro urbano e a sua travessia pelo volume de tráfego crescente das rodovias que convergem em Chapecó” (Chapecó, Plano 1974, p.36). Dessa forma, na proposta do Plano, o sistema viário se organiza em círculos equidistantes com vias principais com largura mínima de 25 metros, interligando todas as áreas urbanas, de onde saem vias também de 25m, organizadas radialmente partindo da área central. As



vias mais externas propostas, apesar de se localizarem em áreas ainda não ocupadas, deveriam ser executadas de acordo com o crescimento da cidade, tornando-se elemento de manutenção do esquema viário e da expansão urbana. O anel de contorno viário proposto para desvio do tráfego pesado da área urbanizada, também é pensado como o limitador, a longo prazo, da expansão urbana (Chapecó, Plano 1974, p.39).

Como todas as estradas terminam no esquema viário urbano, a cidade é o local de atravessamento de todo o tráfego pesado de passagem, tráfego este que tenderá a aumentar, não apenas pelo desenvolvimento econômico regional, como também pela melhoria das condições rodoviárias: conclusão da BR-282 e construção da ponte sobre o rio Uruguai em Goio-En. Com o estado atual de abertura e pavimentação este tráfego é feito através das vias mais centrais.” (Chapecó, Plano 1974, p.28). [Para isso] Foi previsto [...] um anel de contorno para o tráfego pesado de passagem que não demanda a cidade, ou que, proveniente da BR-282 ou do sul se dirija ao Distrito Industrial. (Chapecó, Plano 1974, p.39).

SISTEMA VIÁRIO

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1974

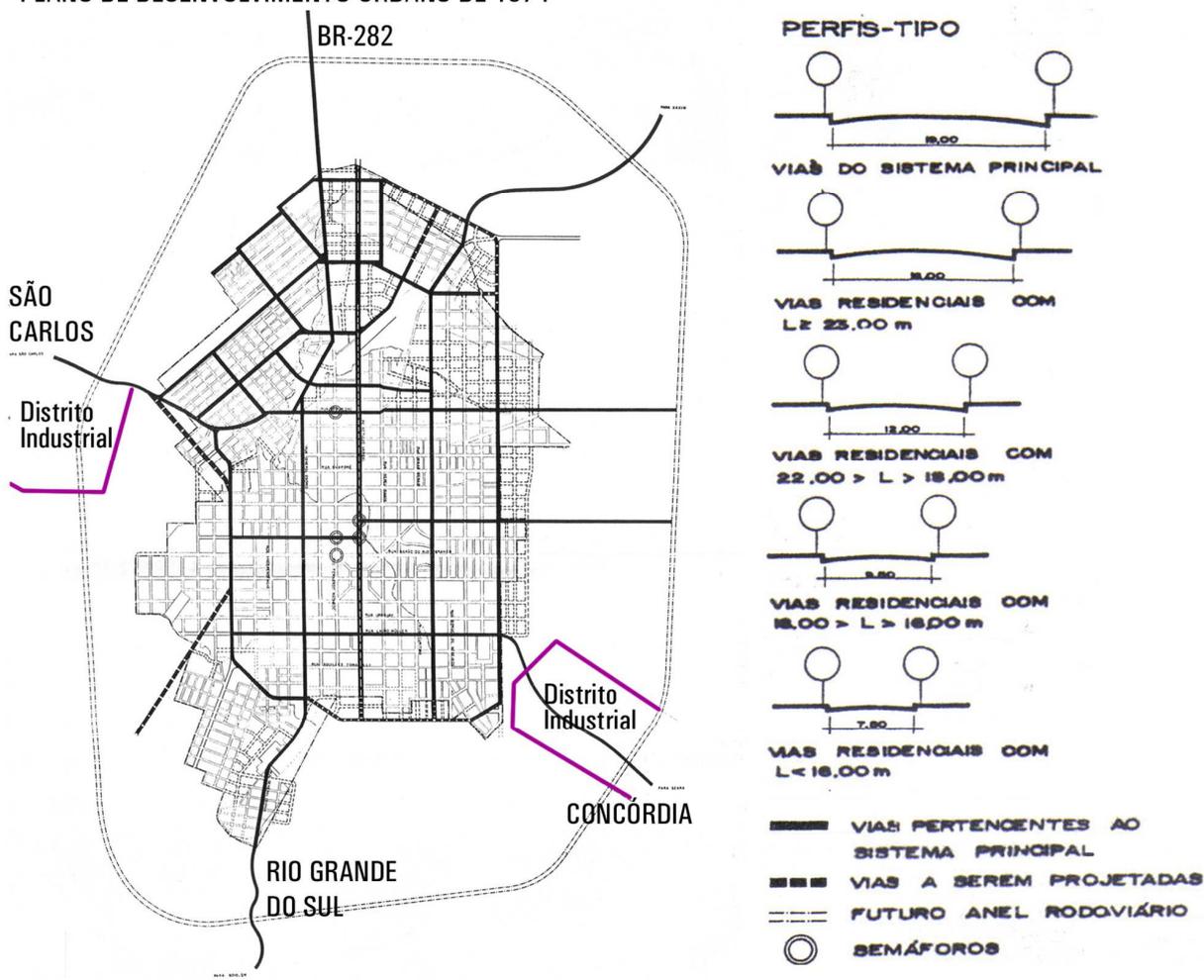


Figura 25 – Organização do sistema viário urbano proposta pelo Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974.

Fonte: Chapecó, Plano 1974.



Quanto aos equipamentos sociais exigidos pelo aumento da população e pela consolidação do município como pólo regional, o Plano Diretor propunha um programa de desapropriação de áreas vacantes no município para a implantação desses equipamentos. Com isso, o governo local criaria um banco de terras públicas destinado à implantação de escolas, espaços públicos, moradia para a população de baixa renda, entre outros, de acordo com a necessidade gradativa da expansão urbana, aproveitando que muitas áreas da cidade ainda estavam desocupadas, sendo mais fácil a desapropriação. Essa proposta permitiria, então, que o governo local tivesse domínio sobre as terras da cidade, o que facilitaria, além da execução de equipamentos urbanos públicos, o controle do preço da terra urbana pelo Estado, evitando a especulação provocada pelo mercado.

É possível dizer que a presença desse tipo de ferramenta de controle do solo urbano pelo Estado no Plano Diretor de Chapecó, assim como a previsão da elevação dos impostos territoriais sobre os terrenos urbanos, com vistas a eliminar os “estímulos fiscais” para retenção especulativa dos terrenos urbanos, de certa forma, foi inovadora no Brasil. Esse tipo de ferramenta voltada para o controle do Estado sobre a produção da cidade regulando socialmente o espaço, segundo Quinto Jr. (2006), não era comum nas legislações urbanas elaboradas no período, ainda que o Estado, nessa época, possuía poder e fonte de recursos para se apropriar das terras urbanas, ainda mais que o país só tinha metade da sua população morando nas cidades. A falta desse tipo de lei no planejamento brasileiro foi definitiva para agravar o problema, principalmente, habitacional do país, ainda hoje muito presente. O autor, assim como Bolaffi⁷⁵ (1982), Singer (1982), Campos Filho (1999), Maricato (2000) e outros, atribui o problema habitacional brasileiro e a conseqüente periferização urbana, à valorização excessiva dos terrenos urbanos nas áreas centrais, provocada pela intensa especulação imobiliária. Essa valorização das terras centrais faz com que o Estado não tenha condições de financiar moradias populares à população de mais baixa renda, nessas terras urbanizadas (⁷⁶), obrigando-se a localizá-las nas periferias das cidades, onde o preço da terra é mais baixo (o que amplia, a longo prazo, os gastos públicos devido à necessidade de se estender a infra-estrutura até essas áreas periféricas). Hoje, com a aprovação do Estatuto da Cidade, existem ferramentas legais para o governo local de garantir a função social da terra urbana (IPTU progressivo, operações consorciadas,

⁷⁵ “[...] o problema fundiário constitui um dos principais obstáculos tanto para o barateamento da habitação, como decorrência óbvia do custo representado pelo terreno, quanto para o aumento da eficiência e da produtividade do setor.” (Bolaffi, 1982, p. 69).

⁷⁶ É o que demonstra Maricato (2000) relatando casos de desapropriação de terras privadas pelo setor público para fins de política habitacional em São Paulo: “Pesquisa realizada pelo LABHAB [...] da FAUUSP constatou que as desapropriações de terra por interesse público [...] tornaram-se inmensuráveis sorvedouros do dinheiro público devido ao exagero das indenizações [...]. Algumas terras desapropriadas, alcançaram preço trinta vezes superior ao preço do mercado. [...] A hipótese, que acabou se comprovando, é de que o absurdamente elevado custo das desapropriações estaria inviabilizando as políticas públicas [...] na medida em que conduziram diversas prefeituras a uma situação falimentar diante do endividamento decorrente desses precatórios.” (Maricato, 2000, p. 88-89).



entre outras), mas não se têm recursos financeiros estatais para isso, enquanto que nas décadas de 60 e 70, segundo Quinto Jr. (2006), existiam recursos (BNH) e poder de intervenção estatal, mas não havia legislação.

De 1966 a 1986 constituiu-se um Sistema Financeiro Habitacional que tinha uma estrutura capaz de captar recursos mas a legislação urbanística apresentava grandes lacunas. Hoje existe uma legislação, porém existem problemas financeiros. (Quinto Jr., 2006)

A proposta do Plano Diretor de Chapecó, diante da preocupação com o rápido crescimento urbano de Chapecó, de garantir ferramentas que permitissem o controle municipal sobre as terras urbanas, possibilitando a construção de equipamentos públicos e habitações populares, fica clara nas seguintes passagens do seu discurso:

Em conseqüência da insuficiência global de recursos públicos e de outros fatores históricos, Chapecó [...] apresenta um déficit considerável em certos setores do acervo urbano. É o caso notadamente da quase total inexistência de espaços abertos para uso público. Tal deficiência, que hoje pode não ser percebida pela própria população, em virtude da grande abundância de espaços urbanos vazios, deverá constituir a maior causa de problemas e de despesas públicas num futuro próximo. Os custos de desapropriação crescem com o tempo a um ritmo mais elevado do que todas as demais despesas urbanas. O problema tende a agravar-se com o próprio progresso da cidade: suas exigências de espaços para praças e para órgãos públicos de toda ordem e especialmente de ordem cultural só poderão aumentar, na medida em que for assumido o seu papel de pólo micro-regional; por outro lado, os valores da terra a ser desapropriada para atender a essa demanda irão aumentando em progressão geométrica, em conseqüência desse mesmo fato. [Têm-se, então a] necessidade de dotar a cidade de condições para ir formando paulatinamente um equipamento social, exigido pelo aumento de sua população e principalmente por sua função de pólo urbano micro-regional. Para tanto avulta a urgência de um plano de desapropriação de áreas vacantes. (Chapecó, Plano 1974, p.34-36).

Verifica-se, assim, que as metas do Plano [...] em termos de investimentos, podem ser classificadas da forma seguinte: Aquisição de áreas urbanas para: Distrito industrial; praças; equipamento social urbano; *atuação reguladora no mercado de terrenos residenciais populares*; construções escolares e de centros de bairros. (Chapecó, Plano 1974, p.228, grifos nossos).

[...] a meta da Prefeitura, no tocante ao problema habitacional das camadas menos favorecidas, deverá consistir da aquisição de um fundo territorial, constituído de glebas situadas nas zonas residenciais de mais baixo custo, na zona urbana, e com dimensões adequadas para a formação de conjuntos habitacionais dentro da sistemática do BNH. *A finalidade essencial desse programa é permitir que, com essa possibilidade de oferta, a Municipalidade possa exercer um papel regulador no mercado de terrenos.* (Chapecó, Plano 1974, p.231, grifos nossos).

É importante observar que, apesar de o Plano destacar a necessidade de o município criar um banco de terras para garantir o seu controle sobre os preços do solo urbano, essa preocupação se deu apenas na parte de discurso do Plano, isso é, não apareceu em forma de texto jurídico (lei), impedindo que fosse uma ferramenta auto-aplicável. Com isso, como veremos, essa proposta acabou não sendo executada pelos governos subseqüentes.



O Plano Diretor de 1974 ainda previa um sistema de áreas públicas distribuídas em toda a área urbana (1,5 a 2 hectares), onde estariam localizadas áreas verdes (praças), escola e, em alguns casos, o centro comunitário, criando centros de bairro, sendo estes distribuídos nos bairros periféricos. Estas áreas estariam interligadas por parques lineares criados nas margens dos rios e córregos da cidade. O Plano contava também com a criação de um grande parque esportivo localizado a noroeste, na área liberada pela transferência do Aeroporto Municipal, que foi para uma área a sudoeste do município, mais ampla e longe de regiões urbanizadas; e com a construção de uma nova Estação Rodoviária em ponto estratégico da malha urbana, no acesso norte da cidade (ver Figura 24, p.84).

No Plano foi indicado um espaço maior, dentro do qual deverá ser selecionada a área, de no mínimo 1,5 há a 2 há, a ser adquirida, criando assim um sistema distribuído em toda a área urbana. Os lajeados que correm em áreas baixas e pantanosas deverão ser saneados e retificados, talvez em breve, por servirem de escoamento cloacal. A desapropriação das áreas adjacentes permitirá a criação de um parque linear, ao longo de seu antigo leito. O Aeroporto Municipal, quando liberado pela construção do novo, deverá ser mantido como área livre, pela posição que possui, dominando a cidade e poderá se transformar em local de esportes e receios para a parte norte da cidade [...]. (Chapecó, Plano 1974, p.41).

No caso concreto, a existência de áreas próximas ao centro, ainda não urbanizadas, e algumas delas já revestidas de qualidades paisagísticas, sugere um programa de desapropriação e de formação de parques públicos, nos quais se localizarão os órgãos centrais do equipamento cultural: museus, biblioteca pública, teatro ao ar livre. Ali poderão ter lugar também, alguns órgãos recreativos e esportivos: piscinas, etc. [...] A formação de uma rede de áreas de jogos infantis, hoje inexistentes, sanaria a maior lacuna apresentada nesse setor. Somado aos hectares previstos para os parques indicados, seria atingido o total de 30 hectares, aproximadamente, de espaço verde, do qual resultaria uma taxa da ordem de 10m² por habitante em 1980. (Chapecó, Plano 1974, p. 201-202).

É importante observar que destas, apenas o zoneamento se apresentava em forma texto jurídico (lei) no Plano. As outras propostas se constituíam apenas de diretrizes (apesar de o Plano como um todo ter sido aprovado através da Lei nº 068/1974).

b) Planejamento a médio prazo

No planejamento a médio prazo, onde eram definidas as ações do governo do respectivo mandato (⁷⁷), o Plano, depois do levantamento das diferentes problemáticas do município, chegou à conclusão de que a principal necessidade da cidade e, por isso, com maior urgência de investimento, era a falta de áreas públicas para implantar equipamentos sociais como praças, escolas, centros de bairros, ou mesmo para construir o distrito industrial, o terminal rodoviário ou conjuntos habitacionais. Estes conjuntos deveriam se localizar em

⁷⁷ No caso, o mandato era do prefeito do partido da ARENA, Altair Wagner, que foi eleito em 1974, ficando no governo até 1976.



áreas distantes do centro de mais baixo valor ⁽⁷⁸⁾ – “[...] Dotar a Municipalidade de um fundo territorial nas áreas residenciais periféricas, a fim de participar, no futuro, de programas habitacionais populares.” (Chapecó, Plano 1974, p.239).

Verifica-se [...] que as metas do Plano a Médio Prazo, em termos de investimentos, podem ser classificadas de forma seguinte: Aquisição de áreas urbanas para: Distrito Industrial, Praças, Equipamento Social Urbano, Atuação reguladora no mercado de terrenos residenciais populares, Construções escolares e de centros de bairros. (Chapecó, Plano 1974, p.228).

As metas indicadas em relação a essas aquisições, segundo o plano, eram dimensionadas de acordo com a capacidade de recursos que a municipalidade dispunha. Para isso, o Plano trazia o levantamento de valores de terra e de localizações, no caso do distrito industrial, praças e terminal rodoviário, na área central, e no caso dos conjuntos habitacionais, nas zonas residenciais periféricas, com custo da terra mais barato; além de estimativas estatísticas da dimensão apropriada. Ainda determinava o valor que deveria ser investido em cada ação, a fonte orçamentária para tal, e o prazo a ser realizada (dentro dos três anos que previa essa etapa).

Dessas determinações, apenas ficavam claras na proposição do desenho da cidade (ainda que definidas por “manchas”) as proposições de criação dos centros de bairros em diversos pontos da cidade, nos entroncamentos de vias principais propostas; e a indicação da localização das áreas industriais (ver Figuras 23 e 24, p.84). As demais proposições não foram aprofundadas e localizadas no Plano e, como não se concretizavam em lei, tornaram-se apenas diretrizes. O próprio Plano admitia seu caráter apenas diretivo:

Cabe, finalmente, observar que as indicações acima têm caráter de orientação, não sendo possível pretender determinar, a priori, a forma detalhada em que serão feitos os investimentos. Além de impossibilidade de orçar exatamente despesas que serão feitas dentro de um ou dois anos, numa cidade em que variam constantemente os preços da terra nem despesas que dependem de projetos (casos das construções), deve-se ter em conta que o próprio montante dos recursos disponíveis não passa de uma estimativa. Os montantes previstos poderão revelar-se inferiores ou superiores à realidade, pois dependem da vida econômica da cidade muito mais do que dos mecanismos orçamentários. Além disso, é forçoso reconhecer que poderão surgir solicitações imprevistas que impliquem em despesas de capital e eventualmente em investimentos e desapropriações não incluídas neste planejamento geral. A significação fundamental do plano de investimentos a médio prazo é fornecer à Administração, ciosa de racionalizar seus investimentos, um marco de referência que enseje a aplicação das diretrizes do Plano e a seleção das alternativas nos casos imprevistos. (Chapecó, Plano 1974, p.233).

⁷⁸ Essa proposta ia contra as críticas que já começavam a ser feitas na metade da década de 70 sobre a localização periférica da população de baixa renda, e as conseqüências negativas desse padrão de ocupação para organização das cidades. É o caso do texto de Bolaffi escrito para a 27ª Reunião Anual da SBPC, em 1975, publicado em Maricato (1982), que apontava os resultados do padrão periférico do crescimento das cidades: “baixa densidade de ocupação do solo urbano, aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento irreversível da eficiência da administração pública” (Bolaffi, 1982, p.59-60); além de textos de Singer (1978) e Maricato (1976) apud Maricato (1982).



c) Diretrizes relativas à administração municipal – Planejamento a curto prazo

Quanto ao planejamento a curto prazo, ou seja, a determinação de uma reorganização da estrutura administrativa municipal, o plano propunha alterações desde o código tributário (impostos sobre serviços e impostos predial e territorial urbano) até a reestruturação departamental da organização administrativa e suas funções.

A revisão do código tributário proposto (sobretudo quanto aos impostos territoriais) ia ao encontro da viabilidade de muitas das ações determinadas pelo plano, principalmente quanto à preocupação de evitar a especulação do solo e quanto a conseguir recursos para a aquisição de terras para implantação de equipamentos públicos.

d) Diretrizes relativas ao desenvolvimento econômico

As diretrizes econômicas propostas no Plano Diretor de 1974 ocupavam 30% do documento e davam prioridade ao desenvolvimento industrial do município, principalmente agroindustrial. Para isso, propunha a criação de dois distritos industriais (ver Figura 23, p.84) e criava, inclusive, a lei de uso dessas áreas. Essa lei determinava a desapropriação das áreas privadas de interesse, em favor do governo municipal, permitindo que este, além de doar os terrenos aos estabelecimentos industriais que teriam interesse de instalar-se aí (não previa venda), deveria isentar essas mesmas empresas dos impostos municipais. O Plano era claro quanto à responsabilidade do município em motivar a instalação de indústrias através de incentivos fiscais, da disponibilização de infra-estrutura como água, energia, estradas para escoamento da produção, terraplanagem, esgoto, serviço de transporte dos operários e etc. (Chapecó, Plano 1974, p.366 e 368). Além disso, proibia qualquer tipo de uso, senão os ligados às atividades industriais. O uso residencial era proibido devido aos inconvenientes que as atividades industriais provocariam nessas áreas (ruídos, odores, entre outros), além das limitações ambientais de expansão (vale ao sul, bacia hidrográfica ao norte), e mesmo de acessibilidade. Essa norma, como veremos adiante, será alterada em 1977 pela Lei nº 193/1977, que amplia o perímetro urbano da cidade, permitindo e legitimando as ocupações que se iniciavam na época na região.

A justificativa para a proposta de criação dos distritos industriais se dava no sentido de Chapecó já estar se caracterizando como pólo de industrialização, principalmente por causa da instalação da Sadia no ano anterior ao Plano, e por já estar prevista para o ano posterior o início das atividades da Refinadora Extrafino e o frigorífico Cooperativa Central (Aurora). Esta confirmação da tendência industrial do município no Plano estava de acordo com o



plano de desenvolvimento industrial do país através da criação de pólos econômicos, o que demonstra o quanto o município estava integrado com as questões nacionais, além de demonstrar o poder de influência das empresas. A “aposta” no setor era tão grande que já se previa que no ano de 2000, 40% da população do município estaria ocupada no setor agroindustrial (Chapecó, Plano 1974, p.373).

[...] não cabe dúvida que o processo industrial de Chapecó é dinâmico e que sua orientação espontânea é a certa. Mas é possível perceber que tem limitações e que a região está ainda carente de informações apoio orgânico para adquirir um ritmo mais firme no desenvolvimento industrial. (Chapecó, Plano 1974, p. 357).

Existem claros indicadores, atuais e ocorridos nos últimos tempos, de uma dinâmica favorável para o desenvolvimento industrial, tendo por base a expansão das atividades agro-pecuárias com sucessos econômicos e com planos de tecnificação e melhoramento da produtividade. Isto garante, para médio prazo, uma crescente oferta de produtos do setor primário, uma ascendente procura de insumos e equipamentos para o referido setor e uma maior renda da população para o consumo de bens. (Chapecó, Plano 1974, p. 361).

É importante observar também que o Plano ainda indica a infra-estrutura de Chapecó como insuficiente para comportar o crescimento industrial potencial, principalmente quanto a estradas e energia.

3.3. Análises do Plano Diretor de 1974 à luz das condições históricas

Em relação às divisões do Plano em etapas, segundo o prazo de implementação:

A partir da análise do Zoneamento proposto pelo Plano Diretor de 1974, considerado como uma etapa a longo prazo, pode-se dizer que o modelo de cidade proposto é o de uma cidade idealizada, equilibradamente distribuída, seja em relação aos equipamentos urbanos (áreas verdes, equipamentos públicos, e outros) e ao sistema de acessibilidade viário igualmente distribuído por toda a cidade, seja em relação à distribuição da população e de usos (ver Figura 24, p.84, e Figura 25, p. 86). Essa proposta revela aspectos positivos, mas, de certa forma, idealizados e impraticáveis por desconsiderar a existência de conflitos urbanos, principalmente relacionados às desigualdades sociais, na proposição espacial da cidade (⁷⁹).

A proposta do Plano pode ser resumida no esquema gráfico a seguir, onde estão presentes as principais diretrizes apontadas pelo Plano para a organização da cidade:

⁷⁹ Ainda que o Plano observe em sua proposta a necessidade da criação do banco de terras para implantar áreas residenciais para a população de baixa renda, como visto anteriormente.



proposta - PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1974

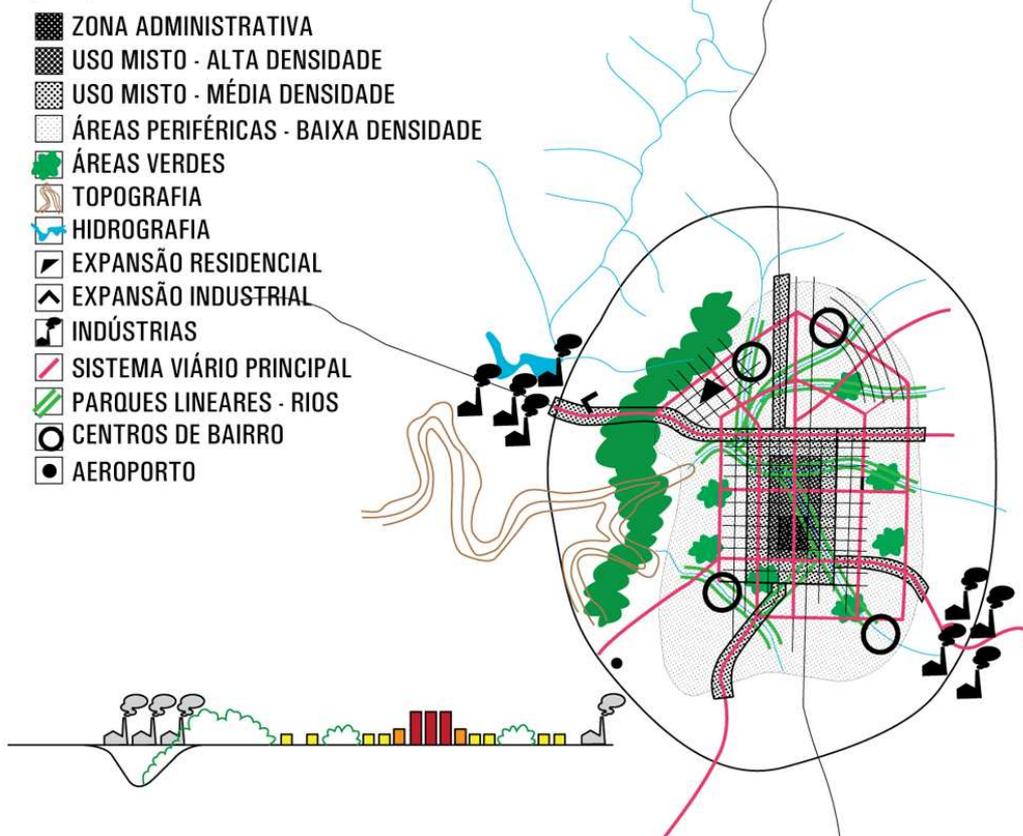


Figura 26 – A organização da cidade proposta pelo Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974.

Elaboração: Reche, D.

A organização da cidade proposta parte da Avenida Central onde se admite maior gabarito e maior diversidade de usos, se rarefazendo à medida que se afasta dessa, através de círculos concêntricos (ver Figura 23, p.84, e Figura 26). Essa proposta de localizar as edificações de maior gabarito no centro é bastante coerente, pois é nessa área que se localiza a maior infra-estrutura, viabilizando a densificação.

Assim como a densidade proposta diminui à medida que se afasta do centro, os usos também vão perdendo sua diversidade até se constituírem de apenas uso residencial nas periferias da cidade. Exceção a essa lógica se dá nas principais avenidas de acesso à cidade e as vias de acesso aos distritos industriais propostos, onde se admite maior gabarito e maior diversidade de uso.

Na proposta de zoneamento deste Plano fica evidente também as referências ao planejamento modernista europeu da segunda metade do século XX, a partir da Carta de Atenas de 1933, documento elaborado no 4º CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), onde se buscava a racionalidade e a funcionalidade da cidade através da separação das diferentes funções, interligadas entre si por meio do sistema viário. Sendo



assim, o zoneamento do Plano Diretor de Chapecó previa as áreas de habitar (Zonas Residenciais), as áreas de consumir (Zona Central), as áreas de produzir e trabalhar (Zonas Industriais), e as áreas de lazer (parques e praças distribuídas equilibradamente pela cidade). Além disso, são propostos os centros de bairros, unidades vicinais distribuídos equilibradamente na malha urbana juntamente com áreas verdes e as escolas. Estes centros não se concretizaram na malha urbana, predominando ainda hoje, na cidade, a estrutura centralizadora das atividades na área central.

Essas características de equilíbrio, apesar de ideal, acabam não considerando as desigualdades e conflitos urbanos que começam a se evidenciar no espaço urbano, principalmente relacionado à desigualdade social causada pela implantação das agroindústrias e a chegada de enorme contingente populacional de baixa renda, atraído pela esperança de trabalho nas indústrias. O Plano, apesar de prever em seu discurso esse crescimento acelerado, é pouco incisivo em determinar ferramentas de planejamento que amenizassem os conflitos gerados, pelo menos sob a forma de lei. Um exemplo disso é a proposta de o município criar um banco de terras para regular os preços das terras urbanas. Essa proposta, como comentado anteriormente, era inovadora quanto ao domínio do Estado na produção da cidade, amenizando conflitos. Mas essa proposta se dava apenas no discurso do Plano, não se viabilizando sob forma de lei, o que não a tornou prontamente aplicável, dificultando sua implementação. Não é à toa que nem mesmo o governo no qual o plano foi elaborado, efetivou essa medida, com exceção à obtenção de terras para a implantação do distrito industrial.

Quanto aos distritos industriais propostos no zoneamento da cidade, é importante observar que, como será visto adiante, apenas o zoneamento da área a oeste do município se manteve, principalmente por nessa área já haver a tendência desse uso. Desde o início da década de 70 já começavam a serem instaladas nessa região indústrias como a Sadia, a Increal, entre outras. É interessante notar a preocupação do Plano em relação a essa área, quando propõe coerentemente um parque urbano separando as áreas residenciais da cidade da área industrial (ver Figura 23, p.84, e Figura 26, p.93), amenizando os conflitos que poderiam ser gerados se esses dois usos se misturassem (poluição aérea e sonora, entre outros). Também com a intenção de amenizar os conflitos entre as áreas residenciais e industriais, propõe um contorno viário ligando as áreas industriais às rodovias de acesso ao município para que o tráfego pesado gerado pelas indústrias não precisasse passar pelo meio da cidade.

Quanto à etapa de Planejamento a médio prazo, relativo à demanda por moradias populares, na sua proposição, ainda que não detalhada, o plano revela um aspecto desigual



de sua atuação quando indica para a localização dessas habitações, através da aquisição de terras, áreas distantes do centro com baixo valor imobiliário. Ainda que não efetivada (o que era previsto pelo seu caráter não obrigatório), revela um aspecto segregador do Plano, pois prevê a periferação da população pobre, mantendo, de certo modo, as áreas centrais melhor infra-estruturadas e mais valorizadas para a população de mais alta renda. O Plano, então, apesar de inovador quanto à proposta de criação de um banco de terras públicas para regulação do mercado de terras, ainda não interfere efetivamente na lógica desigual de produção da cidade.

Outro aspecto importante é que, não havendo a participação direta municipal na elaboração do Plano, se tornava difícil a efetivação das propostas, pois tirava a autonomia do município em governar, ainda mais que a administração dessa época já estava no poder há dois anos. Nesse aspecto, a própria revista onde a administração Altair Wagner faz, em 1976, o balanço de todo o seu mandato (1973-1976), e que bradava a elaboração do Plano Diretor como algo que comprovava a modernização do município, demonstrou que ele não foi cumprido. Nessa revista constava, por exemplo, que foram adquiridas apenas duas áreas de lazer pelo município, enquanto o Plano indicava treze áreas (ver Figura 25, p.86). As demais foram doações de loteadores ⁽⁸⁰⁾, o que também indica uma expansão da malha urbana, não recomendada pelo Plano ⁽⁸¹⁾: “Foram adquiridas duas áreas para parques e jardins [...]. Outras 12 áreas foram destinadas a esta finalidade por doação dos proprietários dos Loteamentos, em cumprimento ao Plano Diretor.” (Chapecó, 1976, p.05).

Em relação ao Planejamento a curto prazo (relativo à administração municipal), é interessante notar que o Plano, de certo modo, é audacioso, pois suas propostas vão desde as questões físico-territoriais até as burocrático-administrativas da gestão local. Essa característica era comum nos Planos de Desenvolvimento Integrado da época, onde aspectos abrangentes relacionados ao espaço físico, à administração, à economia e à sociedade, eram considerados nas propostas dos Planos.

Quanto à visão integradora intencionada pelo SERFHAU no Termo de Referência do Plano, a condição de pólo regional de Chapecó (industrial, administrativo e de serviços), ainda que bastante reforçada no Plano Diretor, não tinha uma preocupação efetiva com a questão regional quanto às conseqüências que causaria, contrariando a idéia integradora do SERFHAU para o Brasil. O Plano evidencia que o município - que já trazia a característica

⁸⁰ Obrigatoriedade imposta pela Lei de Loteamentos aprovada no Plano de que 20% da área de novos loteamentos deveriam ser doadas para a Prefeitura para serem destinadas para usos públicos (15% para praças e parques e 5% para uso não viário).

⁸¹ Como descrito anteriormente, o Plano propunha que só houvesse expansão da malha urbana através de loteamentos de novas áreas quando a cidade atingisse uma densidade mínima de 35 a 40 hab/ha, o que não era o caso.



de centralidade para região Oeste, principalmente por ser sede da Secretaria do Oeste -, deveria ter seu desenvolvido atrelado a essa função, mas não esclarece em nenhum momento uma necessidade de uma política de desenvolvimento regional. Essa inexistência de ações regionais acabou resultando em um amplo desenvolvimento de Chapecó, mas não acompanhado pelos municípios vizinhos ⁽⁸²⁾, o que provocou uma crescente migração de população dessas cidades que buscavam emprego e melhores condições de vida em Chapecó. Na década de 70, como já visto, a cidade teve uma taxa crescimento de 11% ao ano, o que resultou da passagem de uma população de 18.668 para 53.181 habitantes no meio urbano.

Outro ponto relevante em relação à crítica desse Plano é que, em nenhum momento do documento, nem mesmo na introdução, há uma justificativa geral para a elaboração desse Plano Diretor, ainda que ele constate um processo de alterações urbanas na época. Essa ausência de justificativa pode significar que este foi feito também como um requisito para que o município pudesse receber investimentos para ações urbanas (exigência do governo federal), não apresentando, por isso, propostas incisivas quanto às disputas urbana que começavam a se consolidar na época. Essa hipótese pode, de um certo modo, ser respaldada através do Termo de Referência (SERFHAU, 1972) que define os objetivos da elaboração do Plano, destacando: “[...] fornecer ao Governo Municipal elementos básicos para: [...] facilitar os encaminhamentos junto às diferentes esferas de Governo e demais agentes do desenvolvimento, no sentido de comprovar as hipóteses de desenvolvimento delineadas para o município.” (SERFHAU, 1972, p.37), no caso, “o desempenho da função pólo agro-industrial do Oeste Catarinense [...]” (SERFHAU, 1972, p.7, sobre as hipóteses formuladas para Chapecó).

A mesma hipótese pode ser considerada, se levarmos em consideração que poucas das propostas tiveram caráter obrigatório, a não ser o zoneamento e a localização do distrito industrial, o que pode demonstrar o caráter não definidor e incisivo para o planejamento.

Nesse mesmo sentido percebe-se o conceito de cidade que o Plano propõe: Uma cidade ideal, concêntrica, com uma distribuição equilibrada dos investimentos e ocupações, distante dos conflitos e interesses que começavam a se fazer presentes naquele momento sobre o espaço urbano com o crescimento da população. Essa distribuição é percebida claramente na localização das áreas verdes e de equipamentos urbanos (ver Figura 24, p.84, e Figura 26, p.93), criando um sistema de áreas públicas eqüidistantes entre si, sem levar em consideração, por exemplo, os conflitos de propriedade do solo quando localiza

⁸² Como pode ser visto na taxa de crescimento populacional dos municípios da AMOSC no capítulo 2, que era negativa para a maior parte dos municípios.



essas em áreas privadas; e na proposição de zoneamento com seis zonas diferenciadas gradualmente pela densidade e uso de forma radial com exceção às vias de acesso à cidade e às indústrias, onde é permitido o adensamento e o uso misto (ver Figura 23, p.84).

A predominância de apenas diretrizes e intenções nas determinações do Plano Diretor, ou seja, o seu caráter não obrigatório, pode ser uma das causas da sua não efetivação plena, como veremos nos próximos itens. Dessa maneira, o Plano poderia ser interpretado apenas como recomendações para intervenções no município, sem determinar mecanismos que garantissem a sua operacionalidade.

Ainda é importante observar que o plano não é claro e é pouco incisivo quanto à determinação da expansão do município, ainda que o preveja. Ele apenas determina a permissibilidade do uso do solo nas áreas já loteadas, mas não ocupadas, a oeste e norte, e a redução do perímetro urbano à malha consolidada⁽⁸³⁾, o que, de certa forma, controla a ocupação do solo, além de indicar a necessidade de densificação dessas áreas, mas não prevê uma área e nem mesmo direção para expansão.

Essa ausência de plano futuro para a expansão da cidade, como veremos adiante, acabou permitindo que o capital imobiliário decidisse, através da pressão sobre o Estado para alteração de lei, para onde a cidade cresceria. E, como se tratava de capital privado onde a acumulação é mais importante do que o interesse social, acabou resultando na expansão da cidade para a única direção que o Plano deixava claro que não poderia ocupar: a área oeste. O Plano foi aprovado em 1974 e o perímetro urbano foi ampliado, através de alteração de lei, englobando a região oeste, já em 1977 (Lei 163/77), como veremos posteriormente.

3.4. As alterações das leis do Plano de 1974 (período de 1974 a 1980) – críticas

Neste item são analisados o processo de implementação do Plano Diretor de 1974 e as alterações que este sofreu. O período compreende de 1975 até 1980, quando ocorreu a sua revogação integral. Os primeiros levantamentos indicam que o Plano global de 1974, nesse período, é substituído por ações imediatistas, setoriais e pontuais e alterado segundo essa mesma lógica: resolver problemas imediatos sob o ponto de vista da classe dominante e do capital imobiliário e industrial, diante do crescimento acelerado da cidade.

Sobre esse período é importante observar que, como se percebe nos mapas de investimentos/intervenções públicas propostas e realmente implementados no período do

⁸³ O perímetro só poderia ser alterado quando a densidade média chegasse a pelo menos 35 hab/ha.



mandato da administração onde se deu o Plano – 1973 a 1976 – (ver Figuras 27 e 28, p.99) e no mandato posterior – 1977 a 1980 ⁽⁸⁴⁾ – (ver Figuras 30 e 31, p.101), mesmo durante o mandato que aprovou o Plano (até 1976), muito pouco foi realizado quanto às propostas físicas. Exceção se deu quanto ao distrito industrial à oeste, onde, além da Sadia, se localizaram várias indústrias ligadas à atividade agroindustrial, além de instituições de formação técnica (Senai); e a criação de um parque municipal, também a oeste do município, ainda que muito menor do que o previsto no Plano. Este parque, segundo os planos da administração, seria um parque de escala regional que, de acordo com sua localização, serviria como um isolamento entre a área industrial e a cidade. Além disso, ainda no mandato em que foi elaborado o Plano, faz-se o estudo detalhado do Contorno Viário, prevendo em seu interior uma população futura de 300.000 habitantes (ver Figura 27, p.99). Este é implantado primeiro a noroeste, dando acesso às indústrias, o que evidencia seu interesse direto na implantação.

Esses investimentos estão enumerados na Revista elaborada pela Administração Municipal de Altair Wagner no final do seu mandato, em 1976:

Por indicação do Plano de Desenvolvimento Urbano foi criado o I Distrito Industrial de Chapecó como uma área de 1 milhão de metros quadrados, localizadas nas proximidades da Sadia Avícola, na saída para São Carlos. Em um local não muito distante do centro, porém separado dos núcleos residenciais pelo parque das Palmeiras. E, estabelecida no setor Oeste, os ventos dominantes evitam que o odor das indústrias alcance a cidade. Situa-se também à margem do riacho Passo dos Índios permitindo imediato escoamento dos resíduos industriais. [...] Os incentivos que a Prefeitura passou a conceder na administração Dr. Altair Wagner são, além da doação do terreno: terraplanagem e implantação de infra-estrutura básica. (Chapecó, 1976, p.09).

O “Jardim das Palmeiras” é um recanto que pretende ser no futuro uma atração turística regional, quando estiverem implantadas todas as unidades previstas: “camping”, jardim zoológico com animais da região, jardim botânico, reserva florestal, lago para passeio de barco, áreas para esporte, áreas de recreação infantil, cachoeiras, esqui artificial, restaurante e bares. (Chapecó, 1976, p.10).

Os jovens de hoje poderão ficar idosos e não enfrentarão problemas de trânsito nesta cidade, graças ao futuro sistema viário que foi planejado pela Administração Altair Wagner, que igualmente iniciou sua implantação. Compõe-se de 20 radiais com largura média de 30 metros e uma perimetral com 50 metros de largura e extensão aproximada de 22.000 metros. [...] Permitirá um crescimento de até 300 mil habitantes para esta cidade. Pela perimetral todo o tráfego das rodovias que servem a cidade é desviado pelo lado externo do perímetro urbano, para não tumultuar o trânsito no centro. As radiais, por sua vez, ligam a perimetral a qualquer ponto do centro da cidade, permitindo rápido acesso. Este é o sistema adotado pelas grandes cidades. E Chapecó é uma das poucas pequenas cidades que prepara o seu futuro e com uma grande vantagem: Enquanto as metrópoles e médias cidades gastam fortunas para conseguir uma avenida, radial ou perimetral, Chapecó gasta muito pouco e ainda estabelece as diretrizes de seu crescimento, planejando o seu sistema viário. (Chapecó, 1976, p.14).

⁸⁴Respectivamente Administração do Prefeito Altair Wagner (ARENA) e Milton Sander (ARENA).



INVESTIMENTOS PROPOSTOS PELA ADMINISTRAÇÃO 1975 a 1977



Figura 27 – Investimentos públicos propostos pela Administração de 1975 a 1977 (mandato em que foi realizado o Plano).

É importante observar que esses investimentos previstos, pouco tem a ver com o que o Plano previa como proposta a curto prazo. Apenas o Distrito Industrial a oeste se concretiza, mas não como distrito e sim como área preferencial para a localização das indústrias. Elaboração: Reche, D.

INVESTIMENTOS REALMENTE EXECUTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO 1975 a 1977

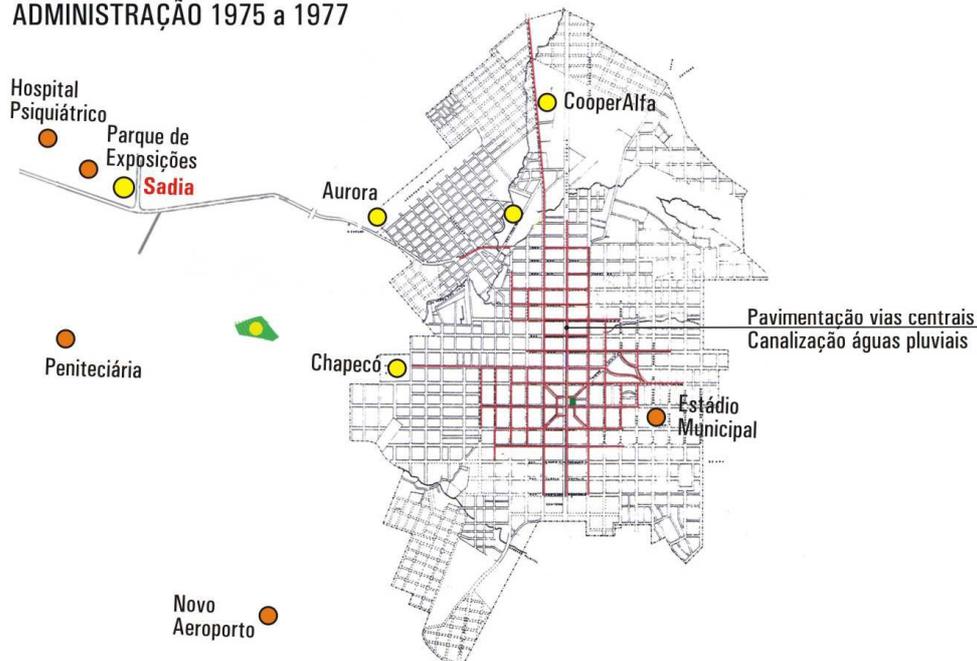


Figura 28 – Investimentos realmente implementados pela Administração de 1975 a 1977.

Apenas pavimentação das vias centrais, o Estádio municipal, o aeroporto, parte do parque a oeste, além de infra-estrutura básica, como água, luz, telefonia. Elaboração: Reche, D.



Durante esse período, já no mandato de Milton Sander, foi também aprovada uma alteração da Lei de Zoneamento (Lei nº 126 de 24 de junho de 1977) ampliando o índice de aproveitamento das áreas centrais da cidade (ZC e ZM) em 60% (de 3 para 5), o que se reflete na densificação e no aparecimento de diversos edifícios verticais na área central do município. A justificativa do governo municipal para essa alteração da Lei, registrada no OF. 380/77, foi adequá-la às exigências do momento da urbanização, já que a população do município crescia a uma taxa de 11% a.a..

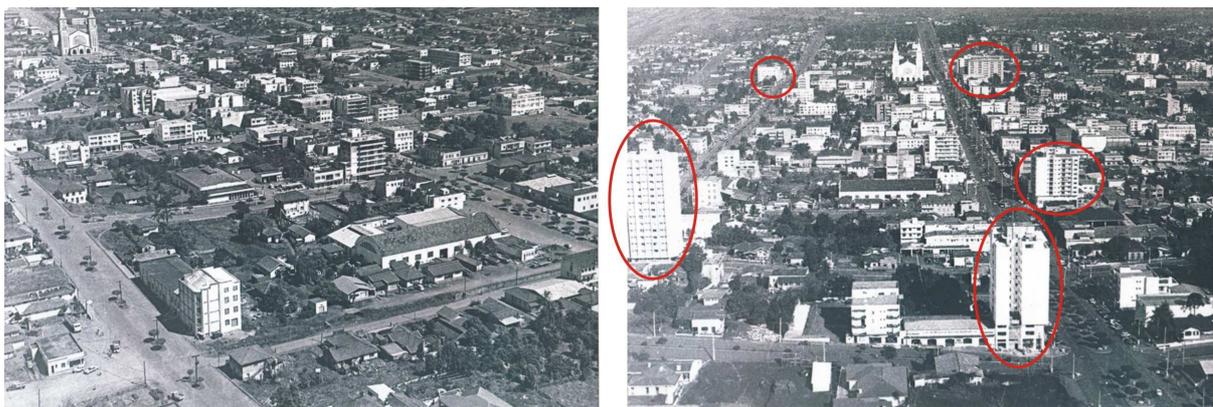


Figura 29 – Fotos da área central de Chapecó em 1974 e 1977.

Em destaque, alguns dos edifícios com alto gabarito construídos a partir da aprovação do Plano de 1974.
Fonte: Zolet.

O período de 1977 a 1980, como se percebe nas Figuras 30 e 31 (p.101), já na gestão sucessora, é marcado por grandes alterações nas determinações do plano e por pesados investimentos federais e locais em infra-estrutura (principalmente asfaltamento), mas concentradas nas áreas centrais e de interesse da classe dominante.

Sendo assim, durante esse período, a exemplo do processo nacional ⁽⁸⁵⁾, as determinações do Plano Diretor foram substituídas por ações públicas setoriais de provisão de infra-estrutura, com o objetivo de embelezamento, modernização e valorização da cidade. Mas esses investimentos se davam, como evidenciado nos levantamentos, somente na área central (Figuras 30 e 31). Faziam parte do objetivo de modernização da cidade, ações financiadas pelo município através do POP (Programa Ordinário de Pavimentação), que promoveu a pavimentação de toda a área central; e pelo governo federal através do Fidren que permitiu o asfaltamento e a construção do sistema de recolhimento de águas pluviais na

⁸⁵ Blay (1978) descreve o período imediatamente posterior à “euforia” dos Planos Diretores, como de intervenção direta do Estado na cidade, mas através de obras de infra-estrutura e setores específicos (II PNDU).



INVESTIMENTOS PROPOSTOS PELA ADMINISTRAÇÃO 1977-1980

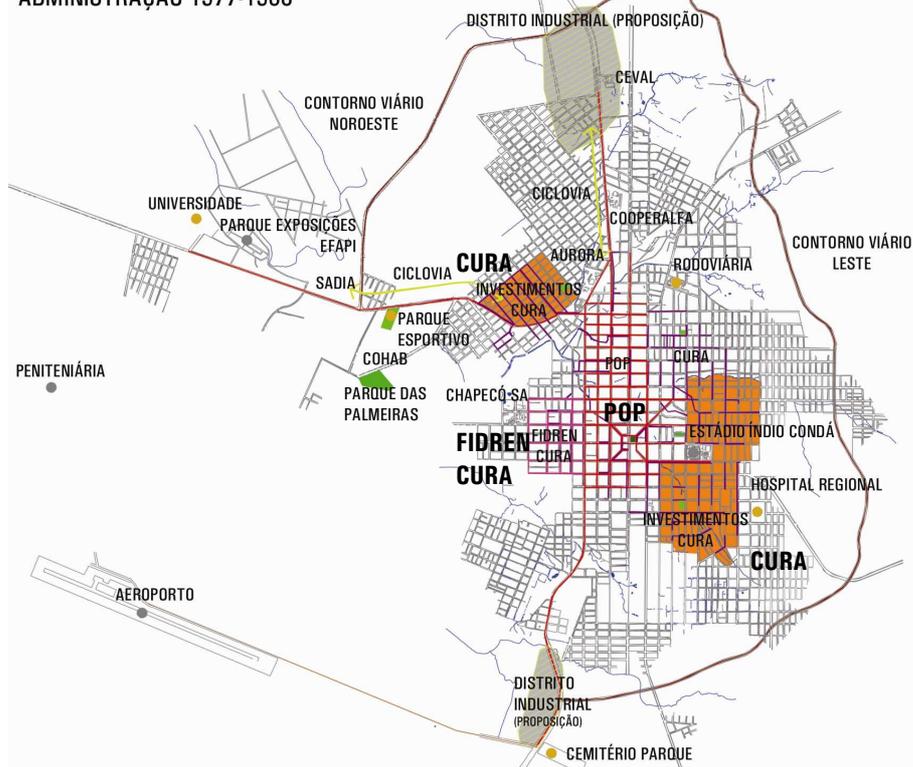


Figura 30 – Investimentos públicos propostos pela Administração 1977 – 1980.

Distritos industriais ao norte e sul, rodoviária, Universidade a oeste, ciclovias ligando a área central às áreas industriais (oeste e norte), investimentos do CURA, Fidren e POP, além do contorno viário, mas agora com terminais de carga ao norte. Elaboração: Reche, D.

INVESTIMENTOS REALMENTE REALIZADOS PELA ADMINISTRAÇÃO 1977-1980

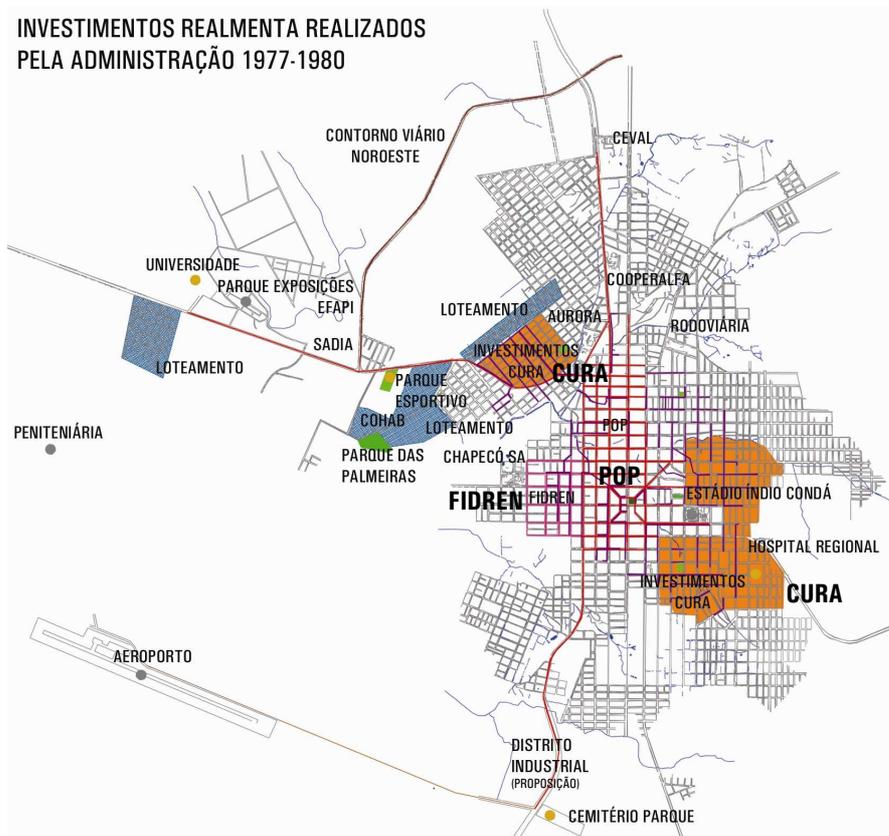


Figura 31 – Investimentos públicos realmente implementados pela Administração 1977 – 1980.

Loteada área que o Plano de 1974 dizia que era parque ou que não poderia ser ocupado (em azul); ampliado CURA a sudeste; implantada a Universidade; executado apenas a parte noroeste do contorno viário (onde estavam as indústrias). Elaboração: Reche, D.



área central; e CURA ⁽⁸⁶⁾ – Programa de Complementação Urbana – que infra-estruturou alguns bairros do município: as áreas centrais de interesse da mais alta renda, destacando a região sudeste que, posteriormente vai ser ocupado por população de alta renda (ver mapa com a distribuição da população segundo a renda em 1980 - Figura 35, p.113), e bairros que serviam às agroindústrias (áreas residenciais de trabalhadores).

Esse período, como se percebe na comparação dos mapas de renda e densidade de 1974 e 1980 (ver Figuras 36 e 37, p.115), é marcado também pelo intenso processo migratório e pela consolidação periférica das populações de baixa renda que são ignoradas das ações municipais ⁽⁸⁷⁾, onde o centro mantém sua densidade populacional no período de 1974 a 1980, e a periferia se densifica, o que evidencia que a população que cresceu foi a de mais baixa renda. Esse processo de urbanização só é “lembrado” pelas ações municipais no seu discurso ideológico vinculado na imprensa da época (como visto no capítulo 2), de que a cidade estava em pleno “desenvolvimento” e que crescia a “passos largos” chegando a uma população de 100.000 habitantes (esse número será contraposto pelo censo de 1980).

No discurso ideológico, o acelerado processo de urbanização é sinônimo de prosperidade, enquanto, na realidade, a população crescente vai se localizar nas periferias sem infraestrutura agravando os problemas sociais.

Mas o maior destaque desse período são as grandes alterações do Plano Diretor de 1974, muito em função do capital imobiliário que começa a se consolidar devido ao processo migratório e à demanda por habitação. Essas alterações aconteceram no primeiro ano da administração sucessora do mandato que aprovou o Plano.

Essas alterações se dão na ampliação em aproximadamente três vezes o traçado do perímetro urbano em 1977 ⁽⁸⁸⁾ (ver Figura 32, p.104), contrário ao conceito principal de densificação do Plano de 1974. A ampliação do perímetro, acompanhada pela alteração da Lei de Loteamento ⁽⁸⁹⁾ desobrigando o loteador de diversas exigências para a aprovação de loteamentos, principalmente quanto à infra-estrutura básica ⁽⁹⁰⁾, permitiu que a cidade se

⁸⁶ O Convênio com o Programa CURA se deu através da Lei Municipal Nº 176 de 01 de dezembro de 1977: “Art. 1º - Fica referendado o Termo de Convênio de Adesão ao Programa de Complementação Urbana, celebrado entre o Banco Nacional de Habitação – BNH e a Prefeitura Municipal de Chapecó [...]”. A localização espacial dos investimentos desse programa na malha urbana de Chapecó (Figura 27) foi feita partir do projeto realizado pela Prefeitura Municipal de Chapecó, através da CODEC (Conselho de Desenvolvimento de Chapecó), localizando espacialmente as ações relativas ao Sistema de Águas Pluviais desse programa (CHAPECÓ, 198-).

⁸⁷ Nenhum investimento público direcionado às áreas periféricas foi encontrado durante essa pesquisa.

⁸⁸ Lei nº 163 de 12 de outubro de 1977.

⁸⁹ Lei nº 127 de 24 de junho de 1977

⁹⁰ Dentre as alterações destaca-se a diminuição de áreas de uso público doadas para o município para aprovação de loteamentos. A Lei de loteamentos do Plano de 1974 exigia, no seu Art. 14º que 15% da área total do loteamento fosse destinada a parques e praças, além de 5% de área pública para uso não viário, ou seja, 20% no total. A alteração lei de 1977 diminuiu a obrigação para apenas 15% incluindo áreas para praças ou parques e para uso público não viário (art.

expandisse desmedidamente em loteamentos descolados da malha urbana, principalmente em direção à indústria (Figura 33, p.104). Essa expansão da cidade era desejável para o capital industrial, pois permitia que trabalhadores ficassem próximos às indústrias, sem custo com moradia e transporte, reduzindo o custo de reprodução da força de trabalho, já que o mercado imobiliário se encarregava com terrenos baratos, pequenos e sem infraestrutura ⁽⁹¹⁾. O processo migratório também era bem vindo pelo setor, pois mantinha a abundância de oferta de mão-de-obra, rebaixando também o custo dos salários, uma vez que a rotatividade de funcionários era grande na época. “Toda a semana saía quatro, entrava cinco” (Ben, 2005, p.83).

A justificativa para a alteração da lei que ampliava o perímetro urbano, segundo o governo local da época, era permitir que vários loteamentos irregulares presentes fora do perímetro urbano se regularizassem, aumentando a arrecadação do município (ver reportagens da imprensa com justificativas para a alteração do perímetro urbano, p.104). É claro, então, o comprometimento do Estado com o setor imobiliário, além do capital industrial. Essa ação terá maior repercussão na região oeste da cidade - que, de acordo com o Plano de 1974 não deveria ser ocupada - com o loteamento de diversas áreas sem o mínimo de infraestrutura, abrigando a crescente população de migrantes trabalhadores das agroindústrias (ver Figura 33, p.104). Nesse sentido, outras razões apontadas pelo município para a alteração do perímetro urbano eram: a crescente demanda de habitações para a população migrante; e a de que aumentando o perímetro, aumentaria também o número de população urbana e o município se tornaria apto a receber investimentos do governo federal para aplicação na cidade ⁽⁹²⁾. Esse aumento da população urbana não se verificou no censo de 1980.

1º, item III). Além disso, as exigências sobre o loteador também diminuem quanto à instalação de infra-estrutura pública no loteamento. No Plano de 1964, segundo o Art. 17º, o loteador era obrigado a construir a rede de água, esgoto, sistema de arborização, pavimentação de todas as vias, para ser aprovado o seu loteamento. A alteração de Lei de 1977 reduz essas obrigações a apenas a pavimentação da via principal e ainda sob critério da Prefeitura, além da apenas manter a obrigação de construir a rede elétrica pública (Art. 1º, item IV, § 1º e 2º). Essas alterações foram justificadas pelo município, segundo Of. 379/77, como necessárias para adequar a lei às exigências urbanas da época.

⁹¹ Sobre a demanda por habitação provocada por trabalhadores das agroindústrias e a pressão imobiliária sobre as áreas a oeste do município, próximas à Sadia, Ben (2005, p.78) comenta a responsabilidade desta empresa sobre a produção do espaço urbano de Chapecó, ainda que não diretamente: “A Sadia não tratou de constituir um modelo de fábrica com vila operária, mas nem por isso deixou de interagir no processo de criação dos núcleos urbanos que se formaram nos arredores da empresa”. Segundo a autora, a ocupação de muitas áreas loteadas pelo setor imobiliário na região oeste, teve o financiamento da própria Sadia, uma vez que a empresa chegava, no final da década de 70, a descontar a prestação do terreno na própria folha de pagamento do funcionário (Ben, 2005, p.79). Fica claro, então, o interesse em comum sobre o espaço urbano, do capital industrial e do setor imobiliário, legitimado pelo Estado através, por exemplo, dessa alteração de lei ampliando a área urbanizável do município em direção às áreas de interesse do capital, mesmo com as limitações ambientais da região. Aí se localiza um grande acidente topográfico que não permite a ocupação, e a bacia hidrográfica que abastece a cidade.

⁹² Outra justificativa apontada por Ben (2005, p.78) para a ampliação da área urbanizável da cidade em direção à área oeste onde estava instalada a Sadia, seria de que o prefeito na época fazia parte do mesmo partido político do proprietário da empresa Sadia, condição que facilitou a abertura de loteamentos nessa região, amparada pela legislação municipal através dessa alteração de lei que ampliava o perímetro urbano, ainda que o Estado não tivesse condições de financiar a infra-estrutura urbana necessária para essas novas áreas.



ALTERAÇÕES DO PERÍMETRO URBANO 1974, 1977, 1980

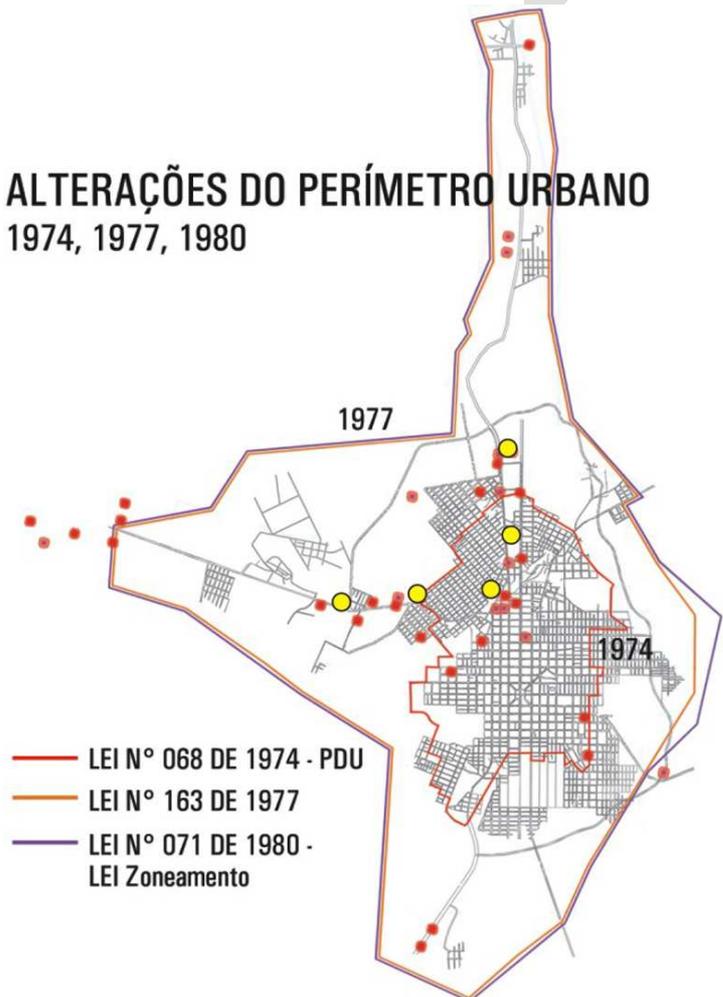


Figura 32 – Alterações do Perímetro Urbano – 1974, 1977, 1980 – e Localização Industrial em 1977.

Fonte: Leis nº 068/74, 163/77, 071/1980. Elaboração: Reche, D.

ÁREAS URBANAS OCUPADAS EM 1977 E 1980

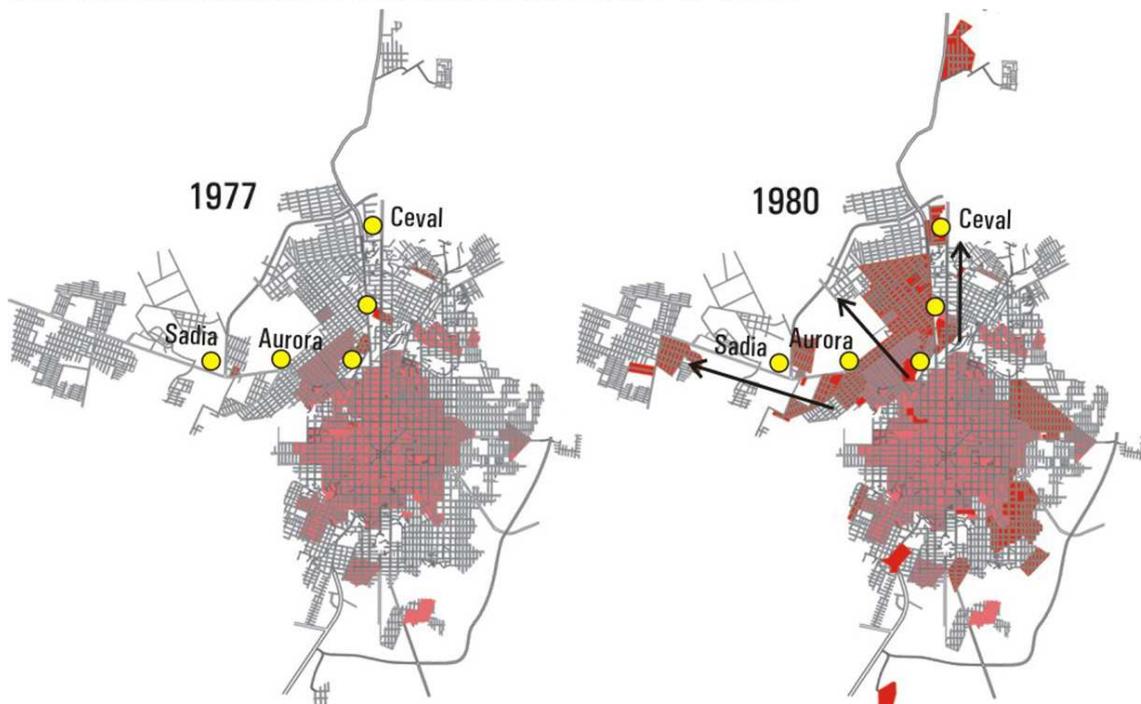


Figura 33 – Áreas urbanas ocupadas em 1977 e 1980 (depois de alterado o perímetro urbano).

Fonte: PMC, Leis que aprovavam loteamentos. Elaboração: Reche, D.

Folha D'Oeste, edição 641, de 03/09/1977 – Entre vários projetos de lei, o Prefeito Milton Sander enviou a Câmara de Vereadores a mensagem que amplia o perímetro urbano de Chapecó, triplicando sua extensão. A medida dará condições a que grande número de proprietários, com problemas junto ao Incra, regularizem a situação imobiliária, permitindo a expansão de novos loteamentos que serão implantados, segundo as novas exigências do Plano Diretor, recentemente alterado pela Câmara, atendendo mensagem do Executivo. [Se refere à lei nº163/77 referente à alteração da lei de loteamento do Plano de 1974].

Folha D'Oeste, edição 644, de 24/09/1977 – O Executivo enviou esta semana à Câmara, projeto de Lei para ser apreciado pelos vereadores, referente a ampliação do perímetro urbano, ao qual deverá atingir 80 mil habitantes. A medida possibilitará a inclusão de nosso Município em áreas de atuação do projeto BNH [refere-se ao Cura] e de outras entidades financeiras, que destinam recursos a cidades com população perimetral acima de 70 mil habitantes [...].

Folha D'Oeste, edição 648, de 22/10/1977 - Aumento do perímetro urbano – O chefe do Poder Executivo explicou [...] que o aumento da receita para 180 milhões de cruzeiros se deverá ao aumento do perímetro urbano [...]. Com essa medida, uma vasta área de terras, hoje afeta ao INCRA, deverá passar do governo federal para o municipal, no que diz respeito ao Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Esclareceu o prefeito, que existem nessa área que será abrangida pelo novo perímetro urbano, mais de 600 propriedades que não possuem a devida escritura. Uma vez afetadas à municipalidade, todos esses casos, que chegam a alcançar dimensões de problema social, serão selecionados. Quanto aos impostos, o aumento incidirá, somente, para os casos de loteamentos, que poderão passar de 1 mil para 50 mil, por exemplo, mas os proprietários lucrarão com a venda dos lotes.

Sobre a acessibilidade e o “poder” das agroindústrias na estruturação urbana, vale destacar que nessa gestão é iniciado o contorno viário do município, começando pelo trecho noroeste, ligando o acesso a BR-282 até a área industrial a oeste, onde se localizava a Sadia. A decisão de ser essa a primeira etapa, apesar de ser a que menos cumpre o papel de contorno já que sua ligação ao sul é dificultada por um acidente geográfico impossibilitando o desvio de trânsito pesado da cidade, indica que pode estar ligada ao “poder” da empresa Sadia que teria seu acesso facilitado (ver Figura 31, p.101). Nessa época a empresa já era responsável por 15% do valor adicionado total do município e 27% do setor comercial e industrial (anexo 1).

3.5. Os investimentos estatais no espaço urbano de Chapecó após a aprovação do Plano Diretor de 1974

Os investimentos federais do Programa Cidades Médias ligado ao II PNDU e o projeto CURA (Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada), já comentados anteriormente, tiveram papel importante durante o período entre o primeiro Plano Diretor (1974) e a Lei de Zoneamento de 1980, para a organização sócio-espacial da cidade devido à valorização dos imóveis que estes investimentos provocaram.



A decisão para a aplicação desses recursos federais em Chapecó demonstrava a importância que o município tinha para os planos nacionais de transformar o país em uma potência econômica (Souza, 2004). Isso se devia principalmente ao sucesso econômico do município devido às empresas agroindustriais⁽⁹³⁾. Essas, como vimos no capítulo 2, foram alvos, principalmente na década de 70, de diversos investimentos estatais, seja da esfera federal, estatal ou local.

As próprias alterações do perímetro urbano e da Lei de Loteamento em 1977, realizadas pelo governo local, já privilegiavam o setor agroindustrial, pois permitiam a formação de uma reserva de trabalhadores a baixo custo próximo às agroindústrias.

O Programa CURA do Governo Federal, ligado ao BNH, dentro do programa de ações setoriais do II PNDU⁽⁹⁴⁾, a princípio, tinha por finalidade intervir nas áreas mais problemáticas dos municípios, mas, em Chapecó, se deram em bairros próximos ao centro⁽⁹⁵⁾ e próximos às áreas de localização da classe de mais alta renda, ou seja, valorizando as suas áreas de interesse (a leste, principalmente). O censo de 1980 mostra que as áreas onde foram aplicados os investimentos do CURA no final da década de 80, foram as áreas onde se concentrou a população de mais alta renda, confirmando a responsabilidade do Estado, através de suas ações, na valorização e diferenciação sócio-espacial do município (ver Figuras 35, p.113). Exceção a isso foi a área a noroeste do município que, apesar de não se comportar como área de interesse da alta renda, era uma importante área para as agroindústrias, já que se localizava próxima às suas instalações e estava sendo ocupada pelos seus trabalhadores. Sendo assim, os investimentos estatais garantiram a proximidade da mão-de-obra em condições favoráveis sem que os empresários agroindustriais tivessem que investir em habitação, espaços públicos, entre outros, além de manter próxima a mão-de-obra excedente, garantindo os baixos salários pagos aos seus trabalhadores.

Além destes investimentos, que influenciaram diretamente na organização do espaço urbano de Chapecó no final da década de 70, e dos investimentos direcionados diretamente à produção agroindustrial, citados no capítulo 2, outros recursos do governo federal e estadual, no período entre 1976 e 1980, foram direcionados ao município com o intuito tanto de preparar a cidade para a instalação de novas indústrias (objetivo previsto pelo Plano

⁹³ Como se percebe nos dados industriais do período no anexo 1, que relaciona a participação das agroindústrias na economia do município.

⁹⁴ Esse Plano federal, segundo Blay (1978, p.172), surgiu devido ao insucesso da política do planejamento global através dos Planos de Desenvolvimento Integrados e Planos Diretores do início do regime ditatorial até meados da década de 70.

⁹⁵ Mesmo com a presença no município de uma periferia problemática que vinha se formando desde o começo da década de 70.



Diretor de 1974), quanto para suprir as necessidades infra-estruturais exigidas pelo rápido processo de urbanização do período.

De acordo com pesquisas nos jornais e revistas locais, da época, o município recebeu grandes investimentos estatais em infra-estrutura urbana a partir da segunda metade da década de 70, entre eles canalização de rios (⁹⁶), através de recursos do DNOS (Departamento Nacional de Obras e Saneamento), órgão do governo federal; melhoramento do sistema de telefonia (⁹⁷), através da Telesc (Telecomunicações de Santa Catarina) e governo federal; ampliação do sistema de abastecimento de água do município (⁹⁸), através da transferência da concessão de uma companhia local (DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgotos) para a Casan (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento), ligada ao governo estadual; ampliação do fornecimento de energia elétrica (⁹⁹), através da transferência da concessão desse serviço para Celesc (Centrais Elétricas de Santa Catarina) (¹⁰⁰); entre outros.

Além dessas ações estatais, que foram definitivas para o processo de industrialização do município, outras devem ser destacadas como essenciais para a consolidação, principalmente, do setor agroindustrial no município: 1. o projeto de reestruturação do sistema viário de acesso às áreas industriais, através de um grande contorno viário, e implementação de parte desse projeto na área oeste do município, facilitando o acesso de cargas pesadas para as indústrias a aí localizadas (principalmente para a Sadia); 2. a pavimentação de estradas que davam acesso às propriedades rurais onde se localizavam os aviários que forneciam a matéria-prima para as agroindústrias; 3. a construção do novo aeroporto do município em parceria com o governo estadual e federal, entre outros.

Quanto aos investimentos do governo local, fica evidente a importância: 1. das doações de terrenos para as indústrias interessadas a se instalarem no município; 2. das isenções de impostos; 3. e da disponibilização de infra-estrutura básica para as instalações físicas dessas empresas; para a consolidação do setor industrial em Chapecó.

⁹⁶ Localizados somente nas áreas centrais (Revista Chapecó A nova realidade, de agosto de 1976, p.6).

⁹⁷ Em 1972 era possível fazer 100 ligações interurbanas diárias, devido às instalações do sistema de telefonia. Em 1976, o sistema já sustentava 3.000 ligações (Revista Chapecó A nova realidade, de agosto de 1976, p.11).

⁹⁸ De 1.300 ligações domiciliares em 1972 (28% da cidade nesse ano), passaram para 6.000 em 1977, abrangendo 80% da cidade (Revista Chapecó A nova realidade, de agosto de 1976, p.7).

⁹⁹ Em 1972 era consumido 15.000.000 kWh pela população urbana do município. Já em 1975, apenas três anos depois, já era 29.182.222 kWh, ou seja, o dobro. Esse crescimento é devido ao crescimento populacional e à industrialização do município nesse período (Revista Chapecó A nova realidade, de agosto de 1976, p.12).

¹⁰⁰ Essa transferência se deu através do Decreto Federal Nº 75.538 de 26 de março de 1975, que outorgava “à Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. - CELESC concessão para transmitir e distribuir energia elétrica no Município de Chapecó [...]”. Através desse decreto, no seu Art. 4, foi transferido “todo o patrimônio da Força e Luz de Chapecó S.A. para a [...] CELESC [...], compreendendo os bens e instalações, respectivos terrenos, benfeitorias à mesma inerentes, e a linha de transmissão Usina-Chapecó, tudo em conformidade com a documentação apresentada no processo D.Ag. 1.985-56”.



Durante o período de vigência do Plano de 1974, 42% das 48 áreas doadas para indústrias de 1970 e 1990, se concentraram nesse período, ou seja, em apenas 5 anos foram doadas às empresas quase 50% das áreas disponibilizadas em 20 anos. Todas essas ações estavam de acordo com as normas de criação do Distrito Industrial, inseridas do Plano Diretor de 1974, que dizia que o município deveria arcar com a viabilidade para a instalação das indústrias.

Diante da intensidade dos investimentos estatais, principalmente federais e estaduais, concentrados na segunda metade da década de 70, depois de aprovado o Plano Diretor de 1974, é possível considerar que tenha acontecido com Chapecó o que Blay (1978, p.172) e Rezende (1982, p.68) comentam sobre os Planos Urbanos da década de 70: eram obrigatórios para que os municípios recebessem recursos do governo federal ou estadual para investimentos urbanos (¹⁰¹).

Seguindo esse raciocínio, as agroindústrias em si não teriam sido o foco das propostas do Plano Diretor de 1974, mas o Plano pode ter sido uma ferramenta essencial para garantir a consolidação do setor industrial no município, já que, tendo como uma das principais propostas a criação do Distrito Industrial, garantia para o município os investimentos estatais em infra-estrutura urbana, necessária para preparar a cidade para a instalação e consolidação agroindustrial, objetivo do governo federal. Essa hipótese é confirmada, ainda, pelos dois objetivos atribuídos ao Plano pelo governo federal através do Termo de Referência elaborado pelo SERFHAU, dizia: “[...] fornecer ao Governo Municipal elementos básicos para: [...] facilitar os encaminhamentos junto às diferentes esferas de Governo e demais agentes do desenvolvimento, no sentido de comprovar as hipóteses de desenvolvimento delineadas para o Município.” (SERFHAU, 1972, p.37).

Ou seja, de acordo com essas evidências, entre os principais papéis do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974 foi o de garantir, através da alocação de investimentos urbanos federais e estaduais, a consolidação agroindustrial no município.

¹⁰¹ “Assim, estabelece que todos os municípios devem elaborar seus Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), sem os quais nenhum recurso de ordem federal ou estadual será concedido.” (Blay, 1978, p.172). “O objetivo torna-se muito mais a execução do plano, não só pelo fator político contido no sucesso de sua conclusão, como também por tornar a cidade apta a uma série de investimentos do setor público federal.” (Rezende, 1982, p.68, sobre o Plano Pub Rio aprovado em 1977 no Rio de Janeiro).



CAPÍTULO 4

A LEI DE ZONEAMENTO DE CHAPECÓ APROVADA EM 1980

A Lei de Zoneamento de 1980, diferentemente do Plano de 1974, foi elaborado pela administração municipal, através da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento sob a coordenação do arquiteto Osny Souza Filho. Além disso, como veremos adiante, diferenciava-se do Plano de 1974 por tratar apenas dos aspectos físico-territoriais relacionados aos parâmetros de uso e ocupação do solo, definidos de forma jurídica, sem apresentar um discurso que demonstrasse as diretrizes de desenvolvimento do município, sejam elas econômicas, políticas, sociais ou administrativas. Refere-se, então, apenas a aspectos físicos do desenvolvimento urbano. Essa mudança nos aspectos jurídicos do planejamento, como vimos no capítulo 1, acompanha a tendência da época de descentralização e atribuição aos municípios a responsabilidade do planejamento urbano, assim como o predomínio de instrumentos de intervenção urbana mais pragmáticos e imediatistas sobre o espaço urbano, acompanhando as necessidades emergentes do crescimento urbano acelerado (Blay, 1978).

A Lei de Zoneamento de 1980 foi aprovada através da Lei nº 71 de 18 de setembro de 1980⁽¹⁰²⁾, acompanhada da aprovação da Lei dos Loteamentos⁽¹⁰³⁾ e da Lei de Obras e Arquitetura⁽¹⁰⁴⁾. Essas revogam integralmente o Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974⁽¹⁰⁵⁾. Das quatro legislações que substituíam o Plano, apenas a lei de Zoneamento, que tratava das normas de uso e intensidade de ocupação do solo urbano, apresentava alterações significativas da anterior e que, por isso, será foco de análise da pesquisa. As demais possuíam alterações pouco significativas para a estruturação do espaço urbano. Mesmo a Lei de Loteamento, que sofreu, como vimos, alteração em 1977, liberando da responsabilidade do loteador o provimento de algumas infra-estruturas básicas para a ocupação dos loteamentos, teve que se adaptar à Lei Federal 6766, aprovada em 1979, que determinava as normas sobre o parcelamento do solo urbano, em nível da legislação Federal. Com isso, as facilidades concedidas pela alteração de lei de 1977, se desfaziam. Essas alterações da lei de loteamento, de acordo com o levantamento da pesquisa, se

¹⁰² Apesar de a data de aprovação da Lei Zoneamento, assim como a Lei de Loteamentos e Lei de Obras de Arquitetura, estar registrada como 18 de setembro de 1980, a redação de seu último artigo remete a data anterior: "Art. 33º - A presente Lei entrará em vigor em 01 de janeiro de 1980, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei anterior de zoneamento." Não se conseguiu encontrar na pesquisa, informações que explicasse essa incoerência de datas.

¹⁰³ Lei Municipal nº 073 de 18 de setembro de 1980.

¹⁰⁴ Lei Municipal nº 072 de 18 de setembro de 1980.

¹⁰⁵ Lei Municipal nº 068/1974.



refletiram no número de loteamentos aprovados no período (ver Tabela 5 e Figura 34, p.111). Segundo as legislações que aprovavam os loteamentos urbanos, foram loteadas entre 1970 a 1974, treze áreas urbanas na cidade. Com a aprovação do Plano Diretor de 1974, onde estava incluída a Lei de Loteamentos, o número de loteamentos reduziu para seis no período de 1975 a 1977. Em 1977 há a alteração da lei de loteamento (¹⁰⁶) diminuindo as exigências para aprovar loteamentos, aumentando, então, para trinta e três o número de loteamentos aprovados de 1977 a 1980. Ou seja, se considerarmos os loteamentos aprovados no período de 1970 a 1990, que são 99, nesses três anos (1977 a 1980) em que foram reduzidas as exigências para a abertura de novas áreas urbanas, através de alteração de lei, foram aprovados 33% dos loteamentos do período de 20 anos.

Tabela 5 – Loteamentos aprovados entre 1970 e 1990.

Fonte: PMC, Legislações que aprovavam loteamentos. Elaboração: Reche, D.

Período	Nº loteamentos aprovados	% do período de 1970-1990
1970-1974	13	13%
Aprovação Lei de Loteamento (Lei N º 068/1974 - Plano 1974)		
1975-1977	6	6%
Alteração Lei Loteamento Nº 127/1977 (liberando)		
1977-1979	33	33%
Lei 6766/79 e nova Lei de Loteamento Nº 073/1980		
1980-1990	47	47%
Total 1970-1990	99	100%

Com a aprovação da Lei de Loteamento de 1980, refletindo as normas da Lei Federal 6766, do ano de 1980 a 1981, foram aprovados apenas onze loteamentos. Essas alterações ficam claras na seqüência de mapas que mostram as áreas com loteamentos aprovados nos períodos citados. Como vimos anteriormente, a expansão da cidade, com a aprovação desses loteamentos a partir de 1977, vai se dar, principalmente na direção norte e nordeste, acompanhando as instalações industriais.

¹⁰⁶ Lei Municipal nº 127/1977.

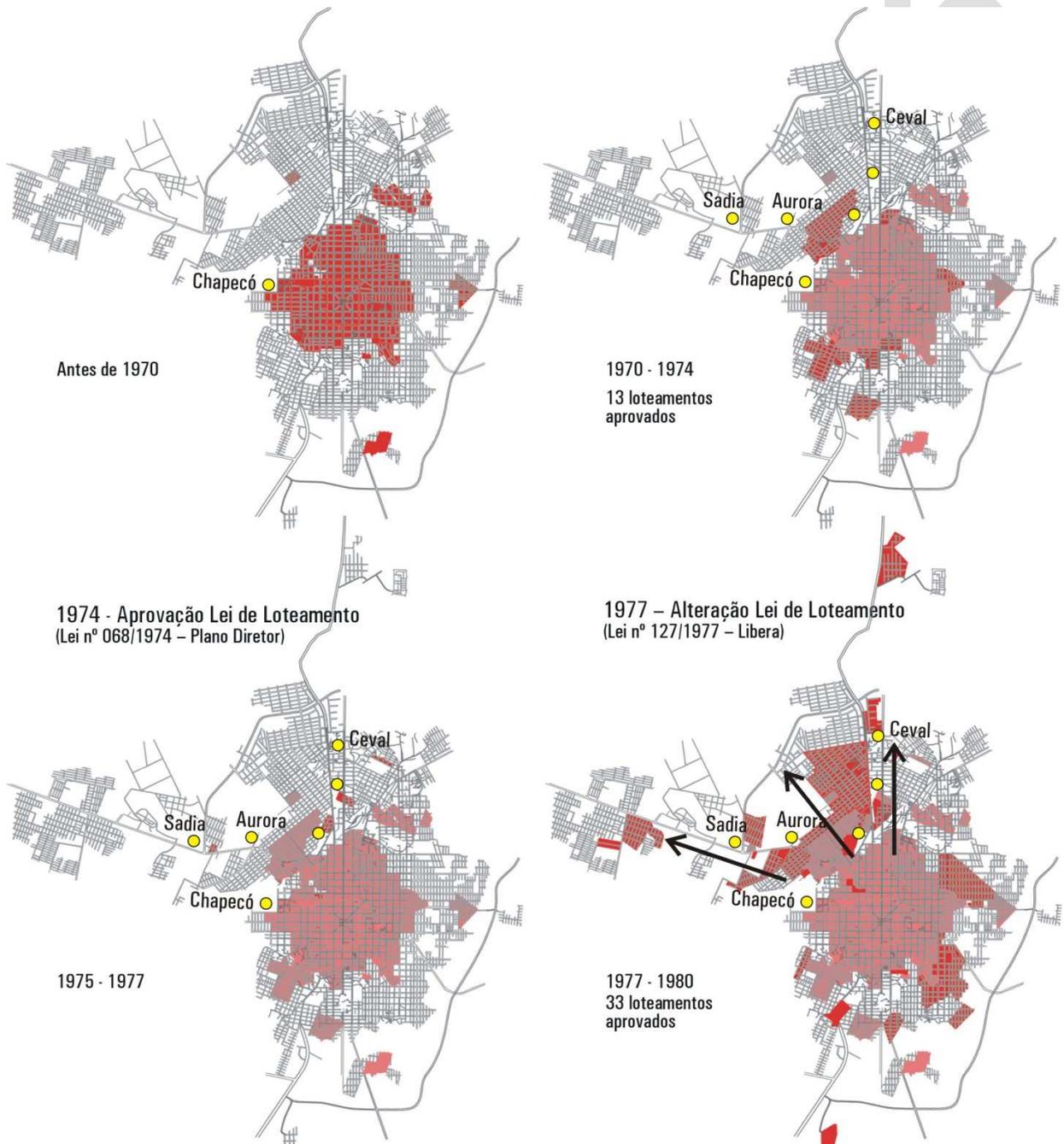


Figura 34 – Evolução da malha urbana de 1974 a 1980.

Fonte: Leis municipais que aprovavam loteamentos. Elaboração: Reche, D.

4.1. Contexto local da Lei de Zoneamento de 1980 - Chapecó no final da década de 70

O Zoneamento de 1980, sob a responsabilidade do poder municipal, se dá em um contexto urbano bastante complexo em relação à cidade de 1974, exigindo, pelas rápidas transformações urbanas da época, principalmente quanto ao crescimento populacional acelerado (taxa de crescimento urbano de 16% ao ano de 1975 a 1980), soluções imediatas no espaço urbano.



Como veremos nas análises posteriores dessa legislação, fica claro que esta, mais comprometida com as disputas e interesses sobre o espaço urbano, já que estava agora sob a responsabilidade da municipalidade quanto a sua elaboração, acaba confirmando a organização da cidade de acordo com as classes de renda. Esta organização já vinha se consolidando desde a segunda metade da década de 70, incentivada pelas alterações de perímetro urbano e loteamento desse período (ver Figura 32, p.104). Diante do crescimento populacional, principalmente de mais baixa renda, era preciso garantir as áreas para a população de alta renda, confirmando sua auto-segregação. Portanto, há a regulamentação do Estado a partir de um processo que já vinha se estruturando.

A cidade, com uma população urbana de 53.181 habitantes nessa época, mantinha os altos índices de crescimento populacional e começava a evidenciar uma diferenciação social clara no espaço urbano com a população de mais alta renda se concentrando na área central da cidade, tendendo a oeste e a sudeste, que coincidia com a localização dos investimentos do Programa CURA no final da década de 70 (ver Figura 35, p.113). A população de mais baixa renda estava ocupando áreas periféricas recentemente loteadas a sudoeste, mas principalmente a oeste e noroeste, na direção das agroindústrias. Essas áreas, de acordo com o Plano Diretor de 1974, não eram áreas aptas a serem ocupadas por estarem fora do perímetro urbano definido por ele, uma vez que sua proposta era manter rígido esse limite para que se amenizasse o problema da baixa densidade populacional do município. Além disso, o Plano Diretor não permitia a ocupação da região oeste do município, onde ele localizava o distrito industrial, por essa área ser ambientalmente imprópria para ocupação devido à bacia hidrográfica que abastecia a cidade, além de evitar os incômodos da junção de áreas industriais e residenciais (barulho, cheiro, poluição).

Mas, diante do acelerado crescimento populacional, principalmente de baixa renda, em 1977 houve a alteração do perímetro urbano ampliando-o principalmente para essa região, de acordo com os interesses do capital industrial e imobiliário, como as análises dos dados anteriormente apresentadas indicam, já que, para a indústria essa solução era vantajosa, pois mantinha próximo à empresa seus trabalhadores, reduzindo o custo de transporte e, conseqüentemente, o custo de reprodução da mão-de-obra. Além disso, a periferização das áreas de baixa renda permitida pela alteração do perímetro urbano e da lei de loteamento em 1977, ainda diminuía a pressão dessa população sobre as áreas centrais de alta renda, mais valorizadas, mantendo a imagem do centro da cidade como “moderno”, aos moldes dos padrões das classes mais altas. Para o Estado, ampliar a área urbanizável e permitir loteamentos para classe de mais baixa renda se tornava também, de certa forma, uma solução, pois, diante da demanda, este não tinha condições de suprir a necessidade por



moradia, além de “livrar” de sua responsabilidade a obrigação de fornecimento de transporte público para as áreas industriais. De acordo com Ben (2005), muitos loteamentos foram abertos próximos à agroindústria (área oeste da cidade) no final da década de 70 para facilitar o acesso dos funcionários às empresas, pois, devido à localização destas ser longe da área urbanizada, “os operários precisavam percorrer longas distâncias para chegar ao trabalho, de modo que isso representava perdas para a empresa”. (Ben, 2005, p.77).

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO A RENDA EM 1974, 1980 E LOCALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO CURA ENTRE 1977-1980

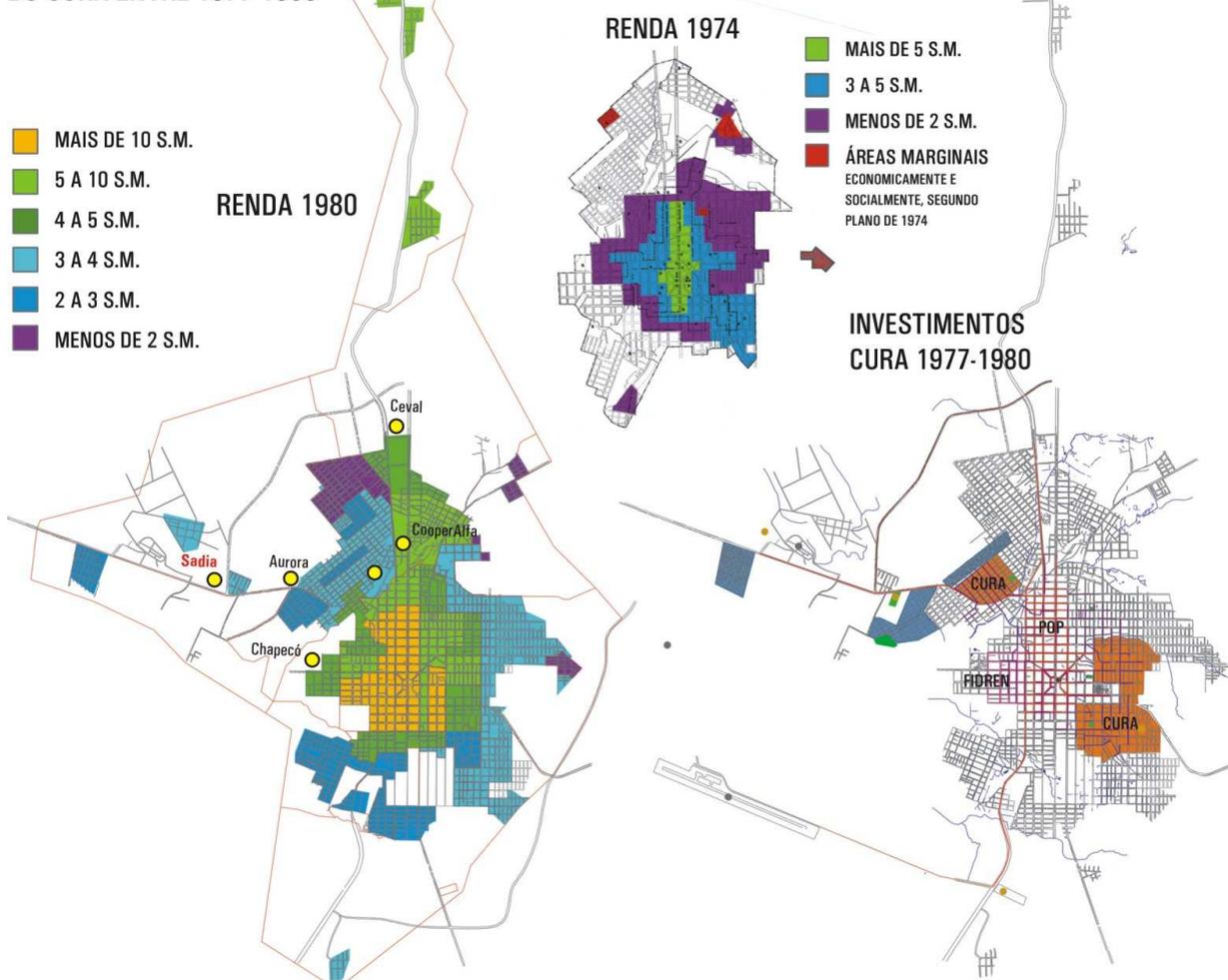


Figura 35 – Distribuição da população segundo a renda em 1974, 1980 e Localização dos investimentos do CURA entre 1977 e 1980.

Fontes: IBGE, 1980; Chapecó, [198-].

É importante observar que a valorização dos terrenos das áreas centrais, principalmente devido aos investimentos do Estado nessas áreas, seja na esfera federal através do CURA, seja na esfera local com o programa POP, por exemplo, aliada à facilidade de criação de loteamentos nas áreas periféricas, sem a infra-estrutura suficiente, começam a definir a divisão espacial da cidade de acordo com a renda. É o que se percebe na reportagem de 1980 de um jornal local, citada a seguir, que denuncia, diante do crescimento populacional



acelerado e do alto valor dos terrenos centrais, a impossibilidade do acesso da população de mais baixa renda a esse espaço, sendo obrigados a instalarem-se em áreas sem qualquer infra-estrutura, chamadas, na reportagem, de favelas. É interessante notar também, na reportagem, o aspecto ideológico atribuído ao crescimento da cidade, principalmente pela Prefeitura, que o coloca como reflexo do “progresso”, mas sem disponibilizar políticas sociais, principalmente quanto à moradia, provocando graves problemas sociais.

Crescimento acelerado de Chapecó gera crise social.

Chapecó apresenta nos últimos 6 anos, o maior crescimento e valorização do setor imobiliário, em Santa Catarina, transformando o comércio de terrenos, apartamentos e casas no mais lucrativo ramo do comércio do município. Sem contar, no entanto, com o aumento nos preços dos aluguéis. O crescimento é consequência do progresso e desenvolvimento de Chapecó. [...] o índice de crescimento dos investimentos imobiliários, nos últimos três anos, é de mais de mil por cento, atribuído ao desenvolvimento explosivo do município, que vem atraindo não somente pessoas de outras cidades catarinenses à nossa cidade, mas também de municípios gaúchos da faixa de fronteira. [...] Mas o maior problema existente no momento, é direcionado com a locação de imóveis, por não existem, principalmente, casas e apartamentos de nível médio, ou baixo, com aluguel de cerca de 4 a 5 mil cruzeiros, ou de preço inferior, o que chega gerar um problema de ordem social na área urbana do município. Para quem ganha um salário mínimo, é obrigado a morar em casebres, na periferia da cidade, resultando até em favelas, pois não se encontra casas para alugar para essas famílias. [...] nos últimos três anos, [a população] é o dobro a todo o ano. “E a chamada de pessoas para Chapecó, é feita pela administração municipal [...], divulgando o nome do município. Ao chegarem em nossa cidade, encontram um desenvolvimento impressionante, que os atrai a fixar-se aqui”. (Diário da Manhã, terça-feira, 30 de setembro de 1980, nº 246).

Os mapeamentos de renda de 1974 e 1980 (Figura 36, p. 115) permitem observar que houve no período, de maneira geral, um “enriquecimento” da população, principalmente devido aos ganhos da produção agroindustrial. Mas fica claro também um aumento considerável da população de mais baixa renda nas áreas periféricas comentadas e áreas novas próximas às agroindústrias, chegando a densidades iguais ou superiores a áreas consolidadas como o centro (Figuras 36 e 37, p.115).

Nesse sentido, a comparação do mapa de densidade e ocupação de 1974 e de 1980 (Figura 38, p. 116), permite perceber que, nesse período, a cidade teve uma expansão principalmente a nordeste (permitidas pela alteração de perímetro de 1977) com a ocupação de população de baixa renda. As análises dos mapas de renda e densidade de 1974 e 1980 (Figuras 36 e 37 a seguir) permitem também afirmar que as altas taxas de crescimento do final da década de 70 se deviam principalmente à migração de população de mais baixa renda. Isso se comprova, pois as densidades populacionais das áreas centrais, já consolidadas na metade da década de 70 como áreas de população de mais alta renda, mantiveram-se praticamente as mesmas, enquanto áreas que não eram ocupadas até 1974 ou pouco ocupadas (a nordeste, principalmente), apresentaram em 1980 densidades



maiores que o próprio centro da cidade, e coincidiam com as áreas de baixa renda indicadas no mapeamento de renda (ver Figuras 36 e 38).

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR RENDA

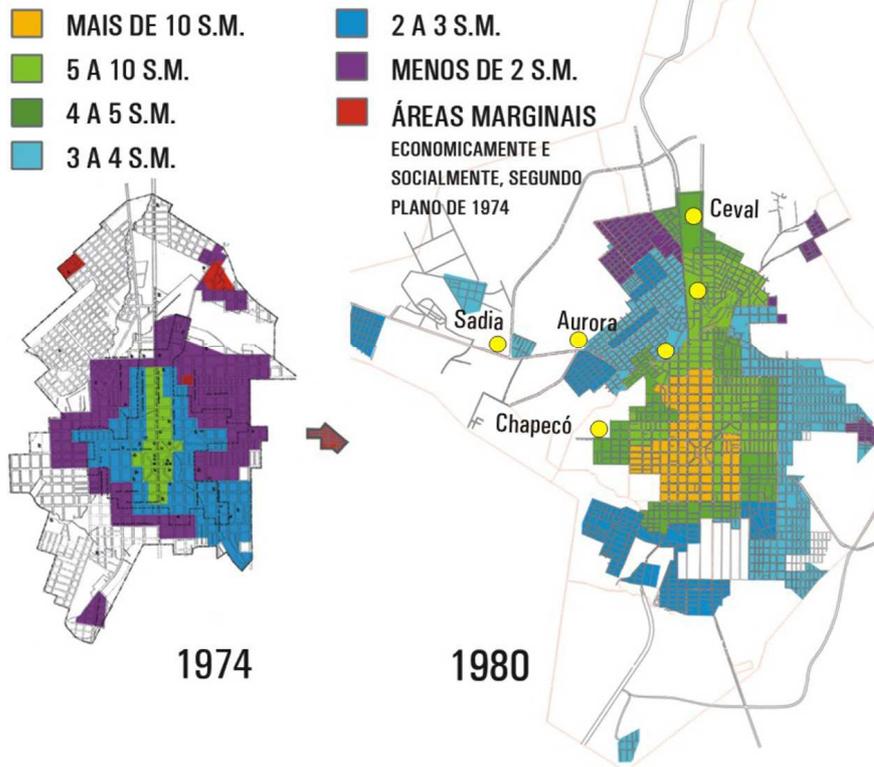


Figura 36 – Distribuição da população por renda em 1974 e 1980.

Fontes: SERFHAU, 1974; Urbasul, 1974; IBGE 1980. Elaboração: Reche, D.

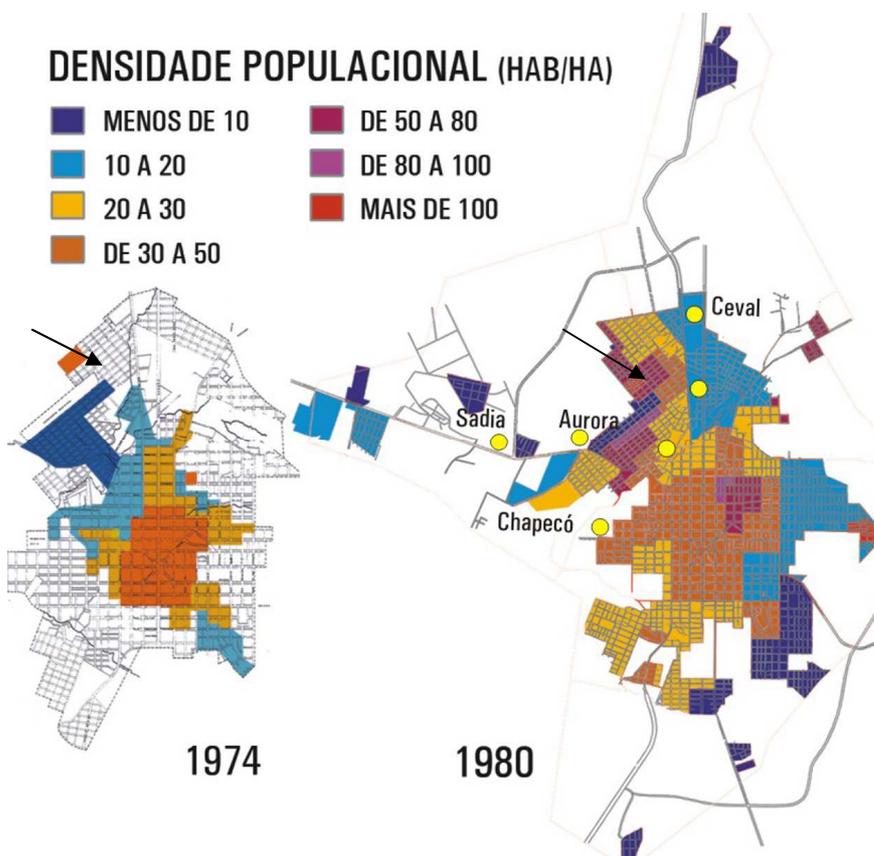


Figura 37 – Densidade populacional em 1974 e 1980.

Fontes: SERFHAU, 1974; Urbasul, 1974; IBGE 1980. Elaboração: Reche, D.

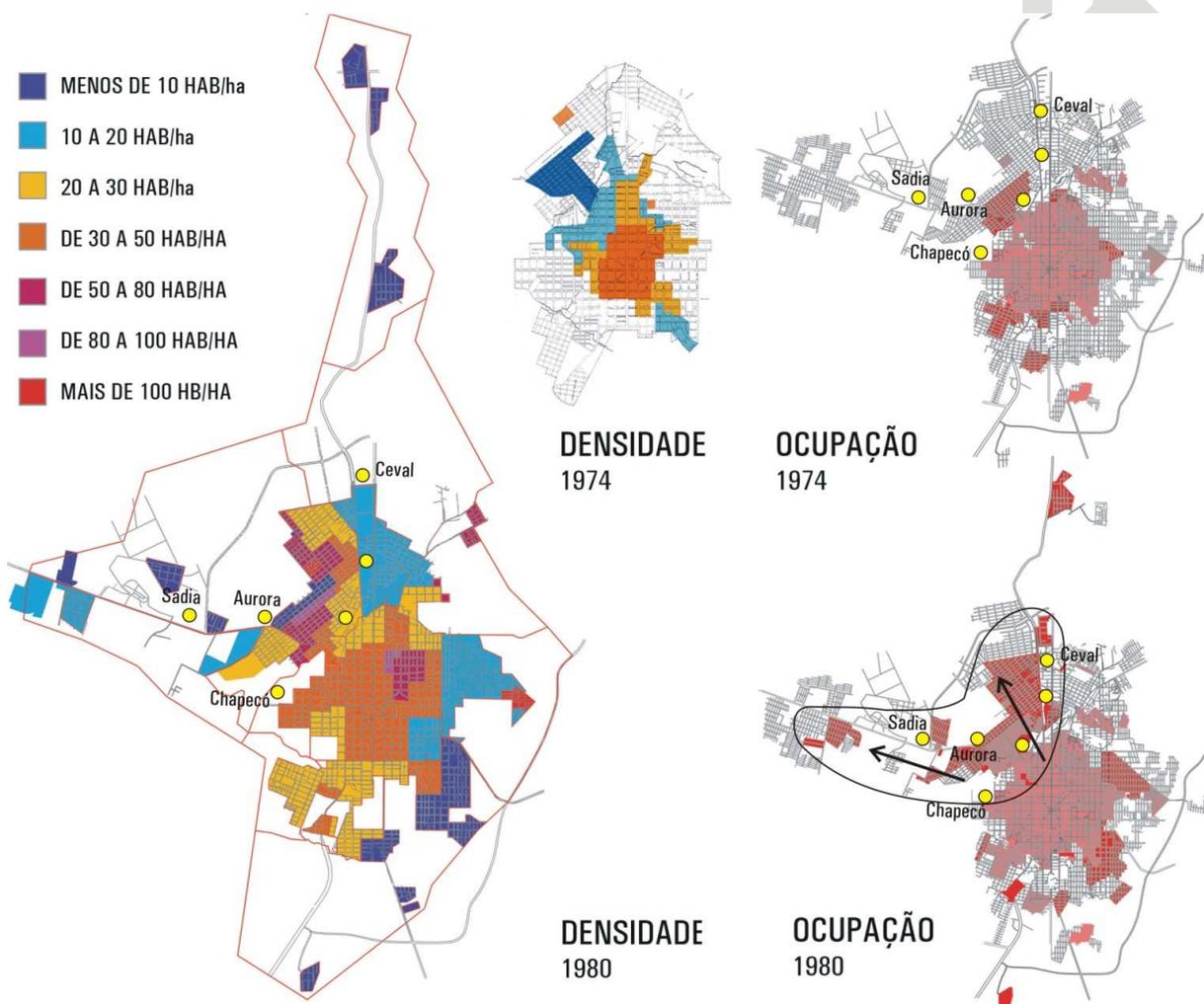


Figura 38 – Densidade Populacional de 1974, 1980 e Áreas ocupadas em 1974 e 1980.
Fonte: IBGE, 1980; SERFHAU, 1974; Leis municipais que aprovavam loteamentos.

Ainda é importante observar a ocupação de áreas periféricas, descoladas da malha urbana consolidada (¹⁰⁷), com destaque à região oeste que terá um enorme crescimento a partir desse período, devido à agroindústria Sadia e os grandes equipamentos aí instalados (Universidade, Parque de exposições), inclusive provocando vários dos problemas urbanos nessa área do município (acessibilidade, poluição).

Fica claro, então, que a preocupação evidente do Plano de 1974 em concentrar a ocupação do município, reduzindo gastos públicos com infra-estrutura, não se efetivou em função de ações do Estado, através da alteração da legislação, privilegiando o setor imobiliário e industrial. Na foto aérea de 1979 (Figura 39, p.117) e no mapa de ocupação em 1980 (Figura 40, p.118), fica clara a expansão da cidade fora do perímetro definido pelo Plano de 1974, principalmente em direção à região oeste e nordeste. São loteamentos aprovados

¹⁰⁷ Reflexos do aumento do perímetro urbano e da facilidade de abertura de loteamentos com as alterações de lei de 1977.

sem infra-estrutura suficiente, legitimados pela alteração de loteamento de 1977, com lotes pequenos, o que baixava o custo e permitia a classe de mais baixa renda se instalar. Na foto, vemos esses loteamentos ainda pouco ocupados, com exceção a uma parte de uma área a nordeste, próximo ao conjunto habitacional de baixa renda do BNH, considerado como problema social desde o Termo de Referência para o Plano de 1974, elaborado em 1972. Como veremos no mapa de densidade e renda de 1991 (Figura 41, p.118, e Figura 49 p. 125), com o crescimento populacional, esses loteamentos se expandirão e se tornarão extremamente densos, com uma população de baixíssima renda (menos de 2 salários mínimos).

Na foto ainda podemos observar as áreas adquiridas pelo município para a localização da Rodoviária e do Hospital Regional, já previstos para a cidade.

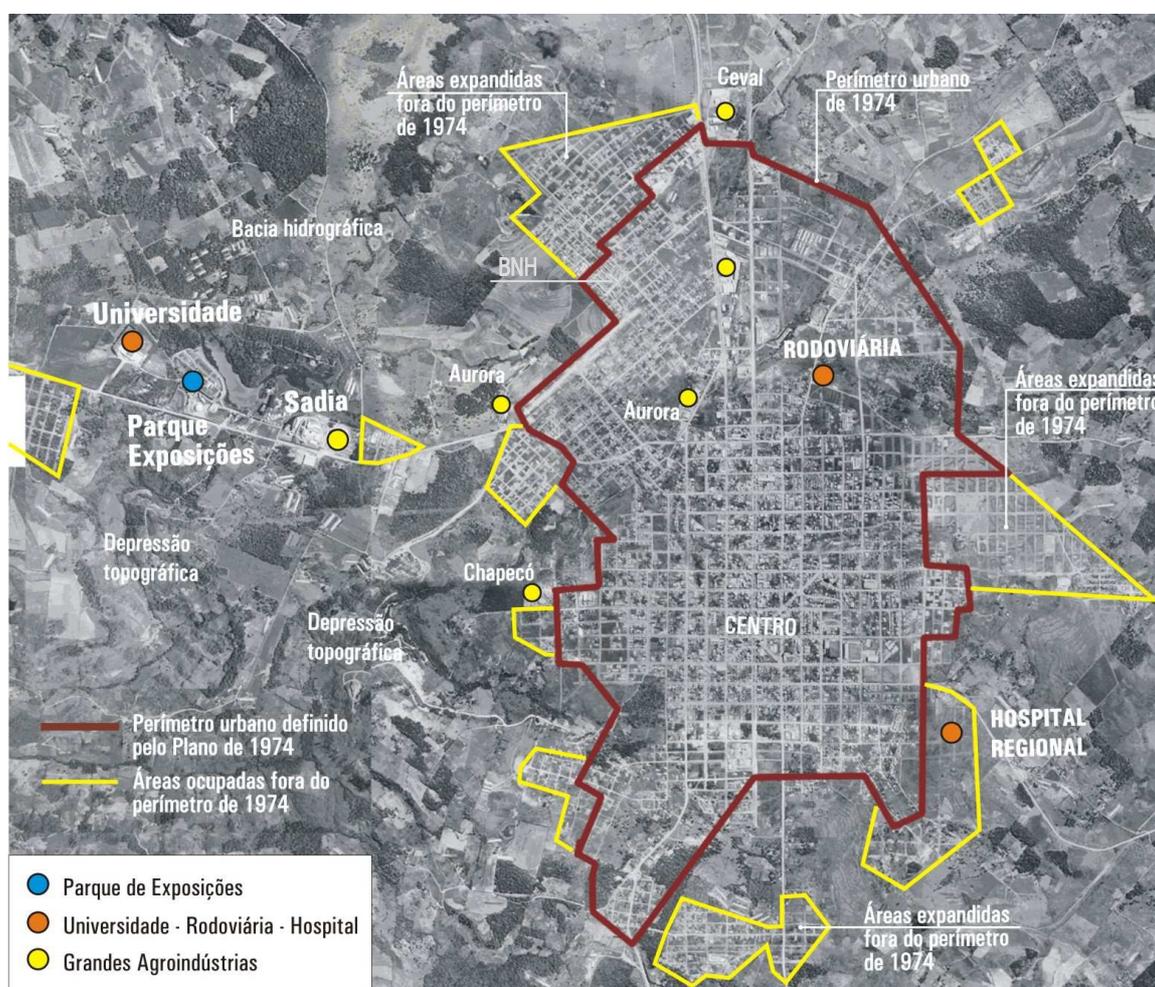


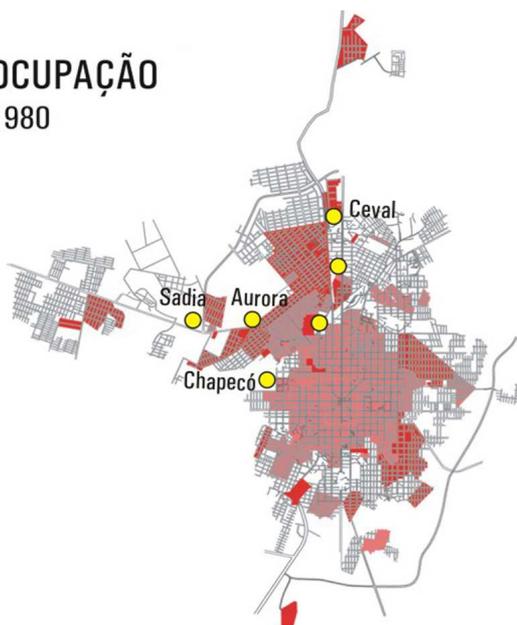
Figura 39 – Foto aérea de Chapecó de 1979.

Em destaque a marcação do perímetro urbano definido pelo Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974, e as áreas expandidas de 1977 a 1979.

Fonte: PMC. Elaboração: Reche, D.



OCUPAÇÃO 1980



DENSIDADE (HAB/HA) IBGE, 1991

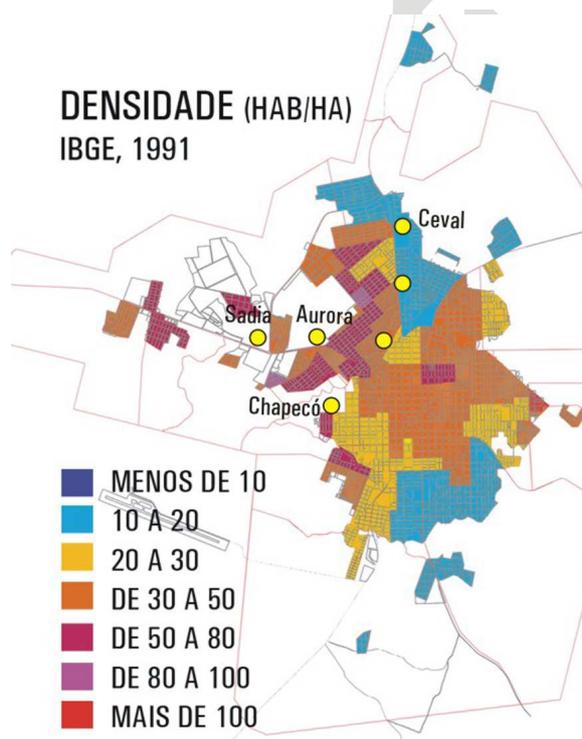


Figura 40 – Áreas ocupadas em 1980.

Fonte: PMC. Elaboração: Reche, D.

Figura 41 – Distribuição da população por densidade em 1980.

Fonte: IBGE, 1991. Elaboração: Reche, D.

LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL 1980

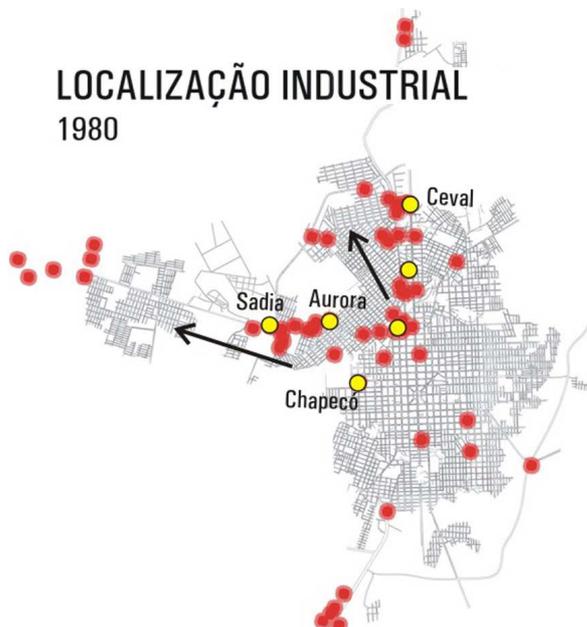


Figura 42 – Localização industrial em 1980.

Fonte: PMC. Elaboração: Reche, D.

Quanto à localização das indústrias, percebe-se um crescimento bastante grande no final da década de 70, com a consolidação e expansão da produção agroindustrial das grandes empresas instaladas no início da década de 70 (ver anexo 1), e a instalação de outras, ligadas a esse ramo, todas na direção norte e oeste da cidade (Figura 42). Percebe-se, através da imprensa, um clima de “euforia” com o desenvolvimento econômico e a disponibilidade de recursos de origem federal para investimento nas áreas centrais da



cidade (CURA, Fidren), justificados pelo discurso ideológico do progresso e da modernização da cidade objetivando atrair investimentos industriais de outras partes do país.

Os dados da evolução da participação das maiores agroindústrias na economia do município (Tabela 6 a seguir), indicam que a participação dessas empresas no valor adicionado ⁽¹⁰⁸⁾ da cidade passou de 20% em relação ao valor total do município e 36% em relação aos setores comercial e industrial em 1977, para 29% e 47%, respectivamente, em 1979. É importante observar que a participação do setor vai diminuindo com o tempo, mas isto não significa que o setor perde importância, mas que outros setores da economia começam a se despontar, devido ao desenvolvimento econômico do município e o crescimento da população, como o comércio e serviços. A tabela com a evolução do crescimento das agroindústrias ainda mostra a expansão produtiva dessas empresas. De 1980 a 1981, por exemplo, empresas como a Chapecó Alimentos teve um crescimento no seu valor adicionado de 115% , e a Ceval de 177%. De 1981 a 1982, a Sadia teve uma expansão econômica de 162%. Esses dados indicam a importância econômica que essas empresas estavam assumindo nacionalmente e, principalmente, localmente, influenciando no espaço urbano, seja por ser o chamariz de população migrante, seja direcionando os investimentos do Estado, principalmente com incentivos fiscais e infra-estrutura, como foi visto anteriormente.

Tabela 6 – Participação das maiores empresas agroindustriais na economia de Chapecó no final da década de 70, em relação ao valor adicionado total produzido no município e no setor industrial e comercial.

Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda, Prefeitura Municipal de Chapecó e Empresas.

Indústria / Setor	1977		1978		1979		1980		1981	
	% Ind. Com. CH	% total CH	% Ind. Com. CH	% total CH	% Ind. Com. CH	% total CH	% Ind. Com. CH	% total CH	% Ind. Com. CH	% total CH
Sadia	19%	10%	28%	16%	28%	17%	27%	15%	19%	12%
Aurora	6%	3%	7%	4%	6%	4%	6%	3%	5%	3%
Chapecó	6%	3%	6%	3%	9%	5%	8%	4%	8%	5%
Ceval	5%	3%	10%	6%	5%	3%	3%	2%	5%	3%
Total	36%	20%	51%	29%	47%	29%	43%	25%	37%	22%

Outra questão importante é que, diferentemente de 1974, em 1980, com a já evidente crise do Estado intervencionista e centralizador do regime militar (Maricato, 1995, p. 280), as decisões sobre a cidade passam, cada vez mais, para a responsabilidade das municipalidades, o que, de certo modo, torna as decisões sobre a cidade mais susceptíveis a interesses. Dessa forma, com a baixa capacidade estatal de investimento, ficará evidente,

¹⁰⁸ Valor adicionado, segundo o Ministério da Ciência e Tecnologia, é o valor que se adiciona a cada etapa do processo produtivo, ou seja, é a riqueza gerada pela empresa através de seu processo de produção ou serviços.



no caso de Chapecó, o direcionamento da maior parte dos investimentos para as áreas centrais, em detrimento de outras áreas mais necessitadas (as periferias). Essa “política” já vinha se consolidando em Chapecó desde a segunda metade da década de 70, como visto anteriormente, onde os investimentos do Estado (esfera federal ou municipal) já vinham se concentrando nas áreas centrais.

Portanto, as principais características da cidade em 1980 eram: um quadro urbano evidenciando a separação da cidade por classes de renda, com a centralização das populações de mais alta renda nas áreas centrais e as de menor renda nas periferias (ver esquema gráfico a seguir); assim como um processo extremamente acelerado de crescimento populacional, principalmente dessa última classe, incentivada pela esperança de trabalho nas agroindústrias que estavam se consolidando no município. Sendo assim, a desigualdade social se ampliava no espaço urbano, demonstrando um processo segregativo já bastante evidente.

A CIDADE DEPOIS DO PLANO DE 1974

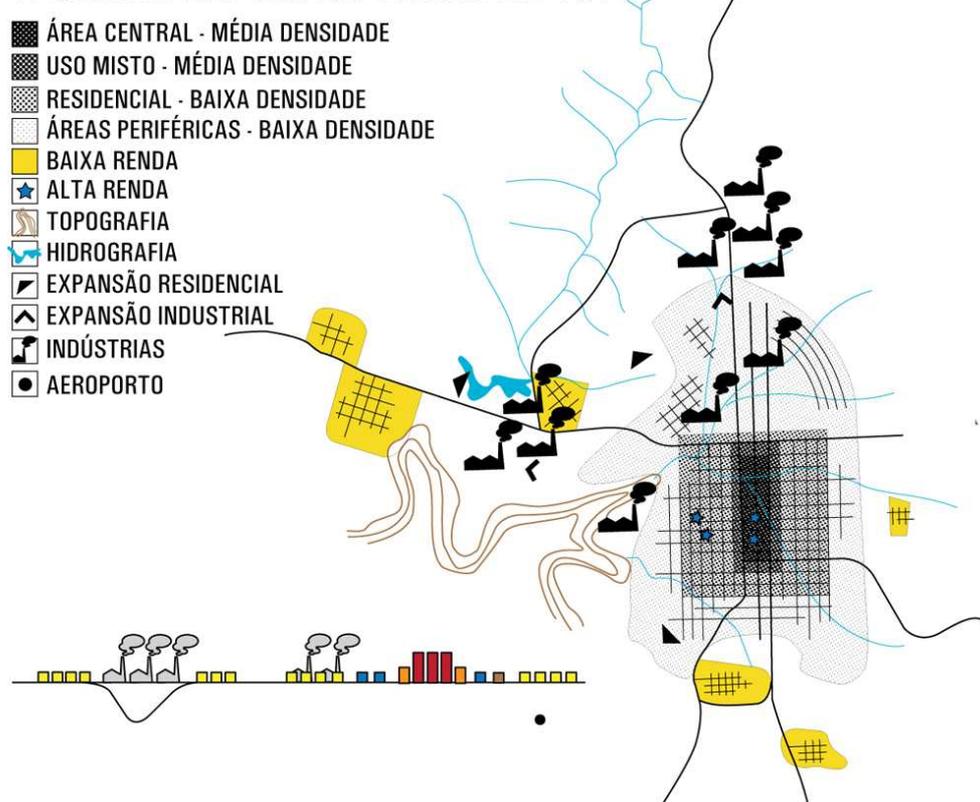


Figura 43 – A cidade de Chapecó em 1980, antes da aprovação da alteração da Lei de Zoneamento do Plano de 1974.

Elaboração: Reche, D.

Era nesse quadro urbano que o novo Zoneamento se propôs a intervir. Se em 1974, os problemas sociais não eram tão evidentes, não exigindo do Plano da época soluções incisivas, com a consolidação das indústrias no espaço urbano e um crescimento urbano



acelerado devido à migração de população de baixa renda, no final da década de 70, grandes alterações ocorriam na cidade exigindo uma posição incisiva do Estado quanto aos novos conflitos urbanos, principalmente relacionados à desigualdade social.

4.2. As propostas da Lei de Zoneamento de 1980

A revogação integral do Plano Diretor de 1974, em função da aprovação da Lei de Zoneamento de 1980, acontece em um contexto urbano local de grandes transformações urbanas, principalmente devidas à rápida urbanização, provocada pelo processo migratório de população de baixa renda atraída pelo sucesso das agroindústrias no município, que apresentavam um acelerado crescimento de sua produção. Além disso, grandes investimentos, principalmente federais, estavam se dando no espaço urbano, infra-estruturando a cidade para o recebimento de novos investimentos industriais.

A cidade já apresentava as evidências de uma divisão do espaço urbano de acordo com a renda da população, como demonstrado anteriormente através do mapa de distribuição de renda desse período (Figura 35, p.113). E, nacionalmente, vê-se os primeiros sintomas da crise do Estado centralizador, passando a responsabilidade da elaboração das políticas urbanas para o município.

A Lei de Zoneamento (Lei Municipal nº 071 de 18 de setembro de 1980), de autoria da equipe técnica do próprio município, dispunha, segundo sua ementa, sobre a “forma de uso das áreas territoriais”, evitando, segundo os objetivos da própria lei, a “concentração excessiva da população”, e a “conservando e estabilizando do valor das terras”, visando o “bem estar social de seus habitantes” (artigos 1º e 2º).

O município, na proposta de Zoneamento, foi dividido em 13 zonas urbanas (Figura 44, p.122), partindo do centro (ZC) em direção às periferias residenciais (ZR). Essa lei ainda propõe zonas funcionais específicas para a cidade como a Zona Militar (ZM), Zona Hospitalar (ZH) e Zona de Uso Espacial 1 (ZUE1), reservada para área hoteleira. Essas zonas, como visto anteriormente, se localizavam exatamente onde já existiam ou estavam previstos equipamentos dessa natureza, como a rodoviária próxima a ZUE1 e Hospital Regional e Hospital Municipal na ZH. Isso indica que o Plano ratificou esses equipamentos no espaço urbano de Chapecó.

Ainda quanto ao uso e ocupação do solo, a Lei indica uma maior densificação das áreas centrais (ia=5) através da Zona Comercial 1 (ZC1), diminuindo a intensidade de ocupação do solo ao redor desta área com a definição de Índice de Aproveitamento 2,5 para a Zona



Residencial 1 (ZR1) e esse mesmo índice para as vias de acesso principais da cidade, onde estavam se localizando pequenas indústrias e grandes comércios (ZC2, ZC3). As demais áreas da cidade recebem índice de aproveitamento 2, destacando as ZR2 com a definição de lote mínimo relativamente grande (540 m²) onde só poderiam se localizar residências unifamiliares, o que tornava essas áreas extremamente rarefeitas.

LEI DE ZONEAMENTO DE 1980
LEI MUNICIPAL Nº 071/80

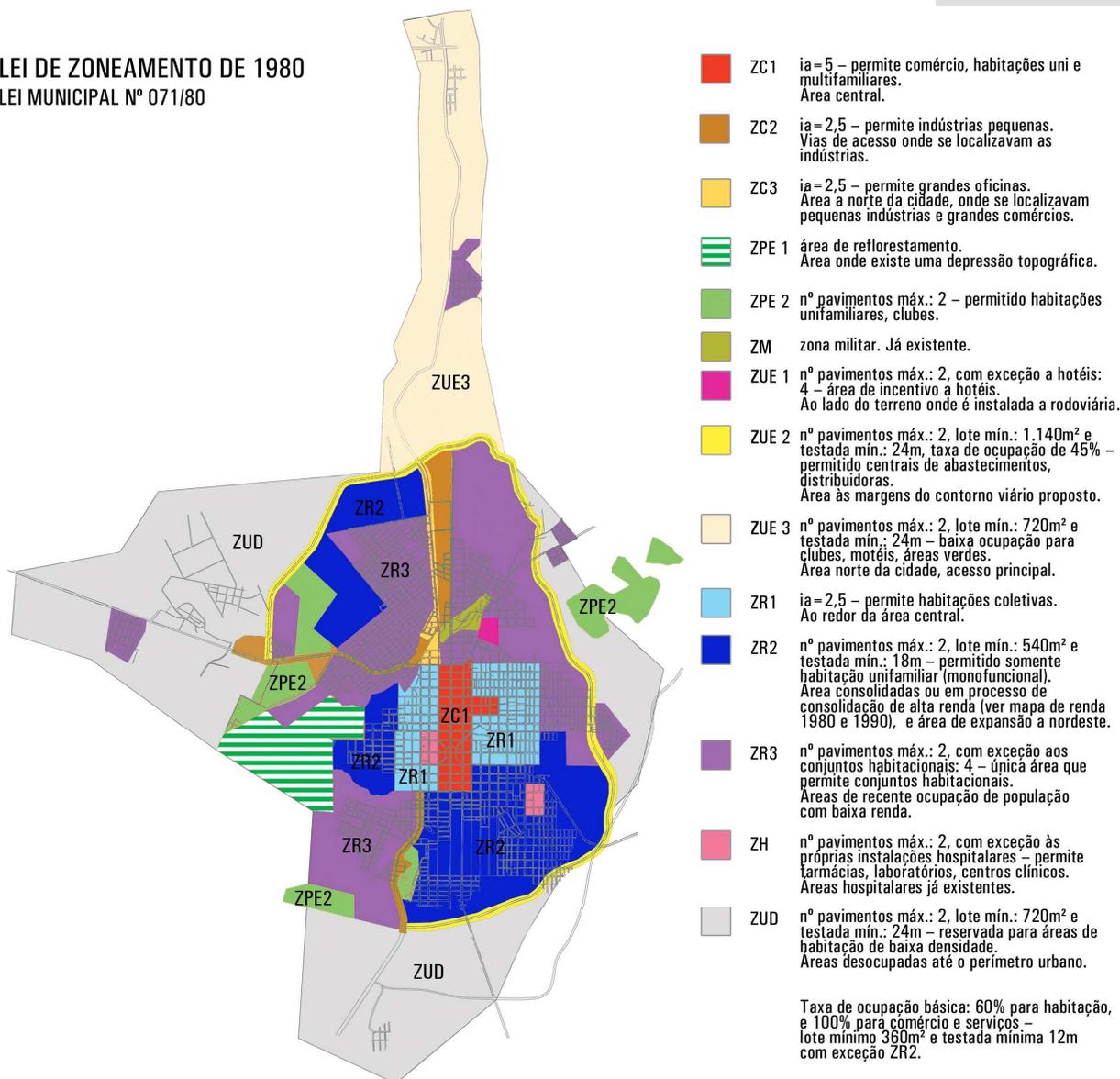


Figura 44 – Lei de Zoneamento de 1980.

Fonte: Lei nº 071 de 18 de setembro de 1980.

É importante destacar que o Plano ainda define a Zona Industrial (ZI), mas estas não são indicadas espacialmente, se referenciando à necessidade de definição por lei posterior. Essa característica pode indicar que se aceitava e mantinha-se a lógica que estava se desenvolvendo, pois, sendo o processo de expansão de industrial um dos fatores de maior importância nas alterações da cidade, juntamente com o crescimento populacional, é estranho o plano não tratar deste.



Outra definição da Lei de Zoneamento se dava em relação às áreas de preservação (ZPE1 e ZPE2), que delimitavam áreas fora da malha urbanizada como áreas de baixa ocupação (no caso das ZPE2) ou de preservação permanente como a área definida a centro-oeste que corresponde a um vale impróprio para habitação devido à declividade acentuada. Essas, ainda que mantinham áreas verdes, através da baixa ocupação, eram previstas para uso particular, o que demonstra a não preocupação da lei quanto às áreas públicas de lazer, muito evidente no plano anterior (de 1974).

Ainda é proposto na Lei de Zoneamento o contorno viário, já previsto como diretriz no Plano de 1974, onde, nas suas margens, seriam permitidos usos como pequenas indústrias, áreas de abastecimento e grandes comércios, todos com baixa densidade (lote mínimo de 1140m², com 24m de testada, taxa de ocupação de 45% e máximo de 2 pavimentos). Essa proposta pode ser visualizada no esquema a seguir que sintetiza as diretrizes de ocupação da cidade definidas na Lei de Zoneamento de 1980.

proposta - LEI DE ZONEAMENTO DE 1980

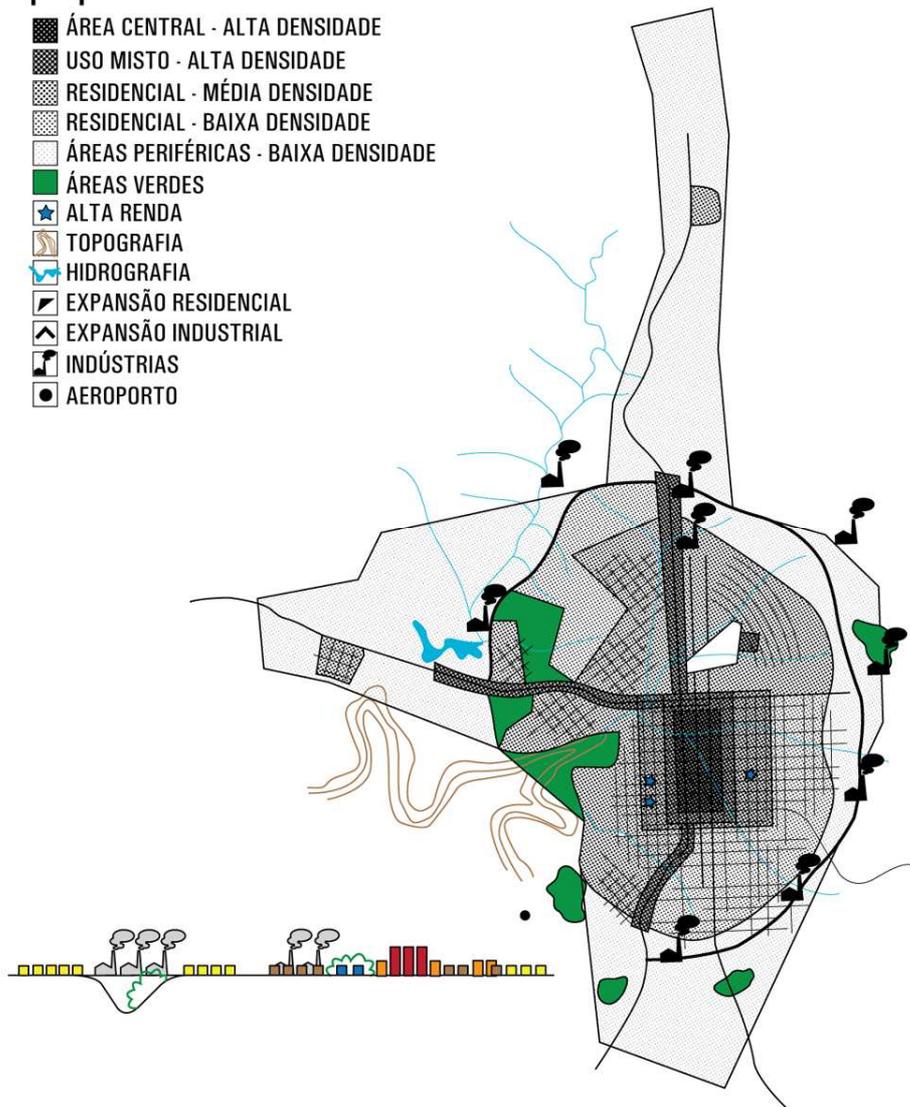


Figura 45 – A cidade proposta pela Lei de Zoneamento de 1980.

Elaboração: Reche, D.



Às regiões remanescentes entre as áreas ocupadas e o perímetro urbano definido, que se mantém muito maior do que a área urbanizada da cidade, é atribuído um zoneamento bastante rarefeito (ZUD – Zona de Uso Diferenciado) para uso, principalmente de habitação unifamiliar e clubes. Mas, como é possível perceber no mapa de ocupação de 1980 e 1983 (Figura 46 a seguir), já em 1983 essas áreas vão ser rapidamente ocupadas e usadas como área de expansão para a população de mais baixa renda, principalmente a oeste, com o loteamento de áreas descoladas da malha, que, aliado às limitações ambientais dessa região (já indicadas no Plano de 1974), vão provocar alguns dos problemas até hoje presentes nessa região: a acessibilidade.

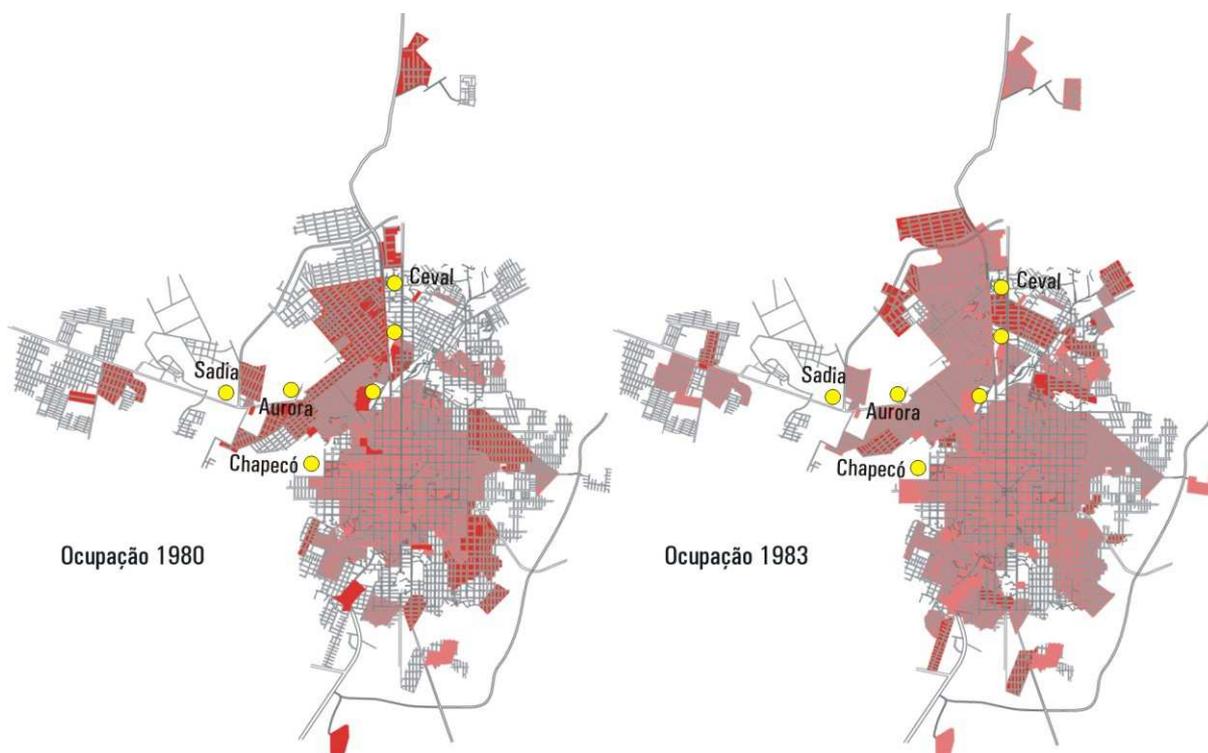


Figura 46 – Áreas ocupadas em 1980 e 1983.

Fonte: PMC. Elaboração: Reche, D.

4.3. Análises e críticas da Lei de Zoneamento de 1980 à luz das condições históricas

A análise comparativa do mapa da Lei Zoneamento de 1980 e seus parâmetros urbanísticos e do mapa de renda de 1980 e 1991 (Figuras 47, 48 e 49, p.125), nos permite evidenciar alguns aspectos da cidade e da lei que já vinham se consolidando desde o final da década de 70, e que a Lei de Zoneamento de 1980 acaba ratificando, principalmente quanto à diferenciação sócio-espacial na cidade e o aspecto segregador da lei. Esses aspectos são confirmados também com a alteração da Lei de Zoneamento em 1983 ⁽¹⁰⁹⁾ ampliando o

¹⁰⁹ Lei nº 171 de 21 de outubro de 1983.



limite da Zona Residencial 2 (ZR2), que define parâmetros urbanísticos que levam a uma maior valorização do solo (terrenos grandes, uso exclusivo residencial unifamiliar, entre outros), em direção às áreas onde se localizam a população de mais alta renda (Figura 47 e 48).

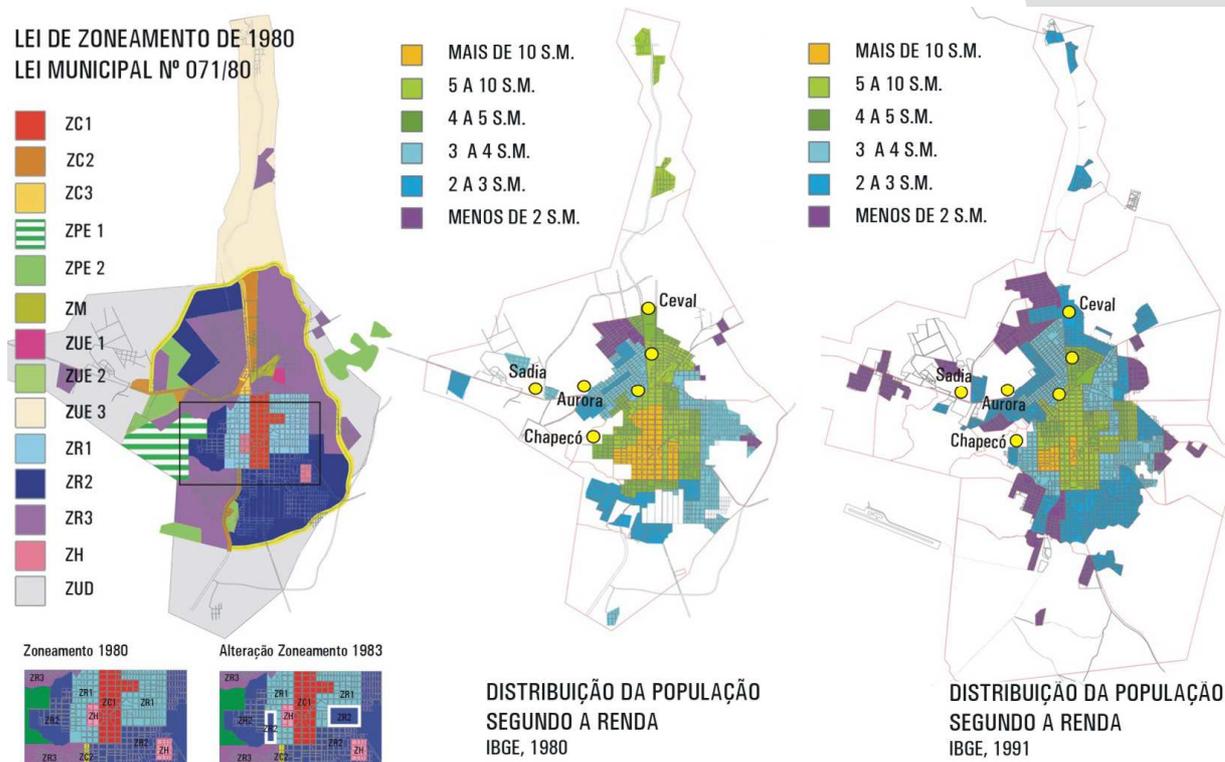


Figura 47 – Alteração da lei de zoneamento em 1983 (Lei nº 171/83).

Amplia a ZR2 (com parâmetros urbanísticos que levam a uma maior valorização do solo – terrenos grandes, uso exclusivo residencial unifamiliar, entre outros), em direção às áreas onde se localizam a população de mais alta renda. Fonte: Legislação correspondente.

Figura 48 – Distribuição da população segundo a renda em 1980.

Fonte: IBGE, 1980. Elaboração: Reche, D.

Figura 49 – Distribuição da população segundo a renda em 1991.

Fonte: IBGE, 1980. Elaboração: Reche, D.

Percebe-se que as ZR2 que permitem lotes grandes, com densidade bastante baixa e uso exclusivo unifamiliar, ou seja, um zoneamento segregador⁽¹¹⁰⁾ do ponto de vista do acesso ao solo - pois encarece o preço dos terrenos, uma vez que não pode ser dividido em parcelas menores, nem rateado entre vários moradores em habitação coletiva -, localizam-

¹¹⁰ A preferência da classe de mais alta renda por terrenos amplos em áreas residenciais exclusivas de baixa densidade arborizadas, agradáveis, tranquilas, sem o barulho e a poluição que os usos diversificados provocam, é relatado por Villaça (2001) para o caso de seis metrópoles brasileiras, principalmente São Paulo: “[as elites] procuraram, na medida do possível, reproduzir em seus bairros e dentro de seus próprios lotes o meio ambiente agradável, arborizando ruas [...] arborizando seus lotes e construindo piscinas [...]. Com isso surgiram residências individuais e lotes tão grandes quanto o permitiu a relação preço da terra. [...]. As classes de renda média ou média alta de São Paulo e Belo Horizonte jamais morariam num bairro que apresentasse ruído ensurdecedor [...] e no qual suas moradias estivessem [...] junto com a quitanda, a peixaria, [...] o açougue, a oficina mecânica, o bordel, o fliperama, a escola das crianças, de inglês ou de balé, o cinema, a igreja, a boate de garotos de programa e centenas de lojas sob centenas de apartamentos e centenas de escritórios [...]” (Villaça, 2001, p.188-191).



se exatamente nas áreas de mais alta renda (a centro-oeste) ou de expansão delas (a sudeste), o que evidencia que a lei de Zoneamento acabou fortalecendo as desigualdades sociais no espaço e a reserva de áreas para a mais alta renda a partir da adoção dos parâmetros urbanísticos definidos. Ainda é determinada para esse mesmo zoneamento, uma área de expansão a nordeste, próxima às áreas de mais baixa renda, e a sudeste. Esta última, como é possível verificar no mapa de renda de 2000 (Figura 11, p.62), será reservada como área de expansão da alta renda, sendo ocupada, mais recentemente, por essa população (única que tem capacidade de compra desses lotes). Esse zoneamento (ZR2) e sua localização indicam, então, que a Lei de Zoneamento já definia quais eram as áreas residenciais reservadas para a alta renda. Quanto à área a nordeste (também definida como ZR2), região de expansão da baixa renda, a lei de Zoneamento indicava que as áreas já ocupadas até a data da sua aprovação poderiam manter-se, mas as ocupações futuras deveriam seguir as normas de baixa densidade. Essa determinação, considerando que essa região era definida na Lei como área de expansão já que ainda não era loteada, pode indicar o “esquecimento” do governo local quanto à população de mais baixa renda, cada vez mais crescente, uma vez que a excluía da possibilidade do acesso ao solo nas áreas de expansão e, por consequência, da cidade.

Outro aspecto importante quanto à definição de usos e ocupação do solo, é a definição das Zonas Residenciais 3 (ZR3), únicas na legislação que permitem a construção de conjuntos habitacionais para baixa renda. Essas áreas já coincidem com áreas já ocupadas ou de expansão para a população mais pobre, principalmente a sudeste e nordeste, o que indica a ratificação das áreas periféricas como as determinadas para as classes trabalhadoras. Essa localização estava de acordo com os interesses do capital industrial, pois permitia manter seus trabalhadores próximos às empresas, já que não existia público para essa região na época (Ben, 2005, p.77); e à classe proprietária, que mantinha suas áreas de interesse protegidas da população migrante pobre, seja definindo suas áreas com parâmetros urbanísticos que tornam os terrenos inacessíveis ao poder aquisitivo da população mais pobre, seja localizando-os em áreas periféricas longe de suas áreas centrais.

Percebe-se, então, que a Lei de Zoneamento de 1980, através da definição dos parâmetros urbanos, valorizou os terrenos das áreas centrais, reservando-os para a população de alta renda, e tornando-os inacessíveis à baixa renda. Era o que já acontecia em 1930 no Plano Agache no Rio de Janeiro, como analisa Rezende (1982): “torna-se evidente a intenção de privilegiar partes da cidade. Promove-se, dessa forma, a divisão do espaço urbano e sua apropriação, tendo como referencial não-expresso o valor da terra. [...] A estrutura proposta representa, especialmente, a superposição de diferentes valores da terra e de possibilidade



de consumi-la.” (Rezende, 1982, p.80 e 84). Nesse sentido, o zoneamento, segundo a autora,

[...] traduz sob forma de zonas de utilizações diversas que possam receber legislação específica para cada caso e que exigem investimentos semelhantes. [...] No entanto, constitui também instrumento de defesa de partes privilegiadas do espaço urbano contra usos indesejáveis, mantendo o alto valor da terra nesses locais. Trata-se de “salvaguardar o valor da propriedade”, o que deixa claro a preocupação quanto à desvalorização dos imóveis pela mistura de usos e, talvez, de grupos sócio-econômicos diversos. (Rezende, 1982, p.80).

No mapa de renda de 2000 (Figura 11, p.62) é possível verificar o quanto a Lei de Zoneamento de 1980 foi importante para a definição da distribuição da população por classes de renda na cidade, até hoje presente, evidenciando o aspecto segregador da estruturação da cidade e as desigualdades sociais. Isso porque é nessa época (final da década de 70 e início de 80) que ocorre no município as maiores transformações urbanas de sua história, passando de uma característica quase rural, no início da década de 70, para urbana e industrial no início de década de 80. A Lei de Zoneamento de 1980, juntamente com as alterações de lei do final da década de 70, podem ser consideradas, então, como um dos responsáveis por vários dos problemas urbanos ainda hoje presentes na cidade, já que a próxima revisão de lei (Zoneamento de 1990) vai manter a mesma lógica de organização da cidade.

Interessante notar que, diferentemente do Plano de 1974, a Lei de 1980 se dava apenas com a definição do zoneamento da cidade, o que significa que, diferente do primeiro, essa lei não possuía um discurso com análises e diretrizes para a cidade como um todo, ou seja, não possuía uma imagem total da cidade futura. Não via a cidade globalmente, mas em zonas funcionais, remetendo ao modelo modernista onde a cidade seria tratada como uma máquina, por meio de divisões de funções. Dessa forma, ele mostra-se mais pragmático quanto às soluções para a cidade. Essa característica dessa lei leva a crer que, de acordo com as análises, ela foi promulgada como forma de remediar os conflitos que vinham se consolidando no município. Estes eram relacionados, principalmente, por um lado, ao crescimento muito rápido da população com a migração de pessoas com baixa renda e à conseqüente demanda por habitação; e por outro lado, à industrialização acelerada e o enriquecimento de parte da população ligada a essa atividade, e a valorização das áreas centrais devido a investimentos direcionado a estas; ou seja, os principais conflitos que se davam sobre o espaço urbano eram relacionados à desigualdade social. O zoneamento, ideologicamente, é uma ferramenta de planejamento mais pragmática e decisiva quanto a soluções pontuais, dando a impressão de que se está planejando a cidade como um todo, quando as verdadeiras repercussões desta se dão em algumas partes da cidade, no caso, as áreas de interesse da classe proprietária. Sendo assim, o modelo da cidade ideal



proposta pelo Plano de 1974 foi substituído na Lei de Zoneamento de 1980, pela cidade real.

A adoção de 13 zonas diferenciadas de uso e ocupação do solo urbano, contra as 6 do Plano de 1974, também reflete as grandes transformações ocorridas nesse pouco espaço de tempo na cidade, e a complexidade do espaço naquele momento: novas funções urbanas, industrialização, desigualdade social... Fazia-se necessário a proteção legal da propriedade e das áreas de interesse da classe dominante.

Portanto, percebe-se que a Lei de 1980, através do zoneamento e dos parâmetros urbanísticos, vem ao encontro do processo de diferenciação sócio-espacial, provocado pelo aumento populacional, pela ascensão de uma parcela da população ligada à propriedade da agroindústria, e pelo aumento da população de mais baixa renda. Essa diferenciação pode ser observada no esquema a seguir, que mostra a ocupação da cidade na metade da década de 80, período posterior à aprovação da Lei de Zoneamento de 1980.

A CIDADE DEPOIS DO ZONEAMENTO DE 1980

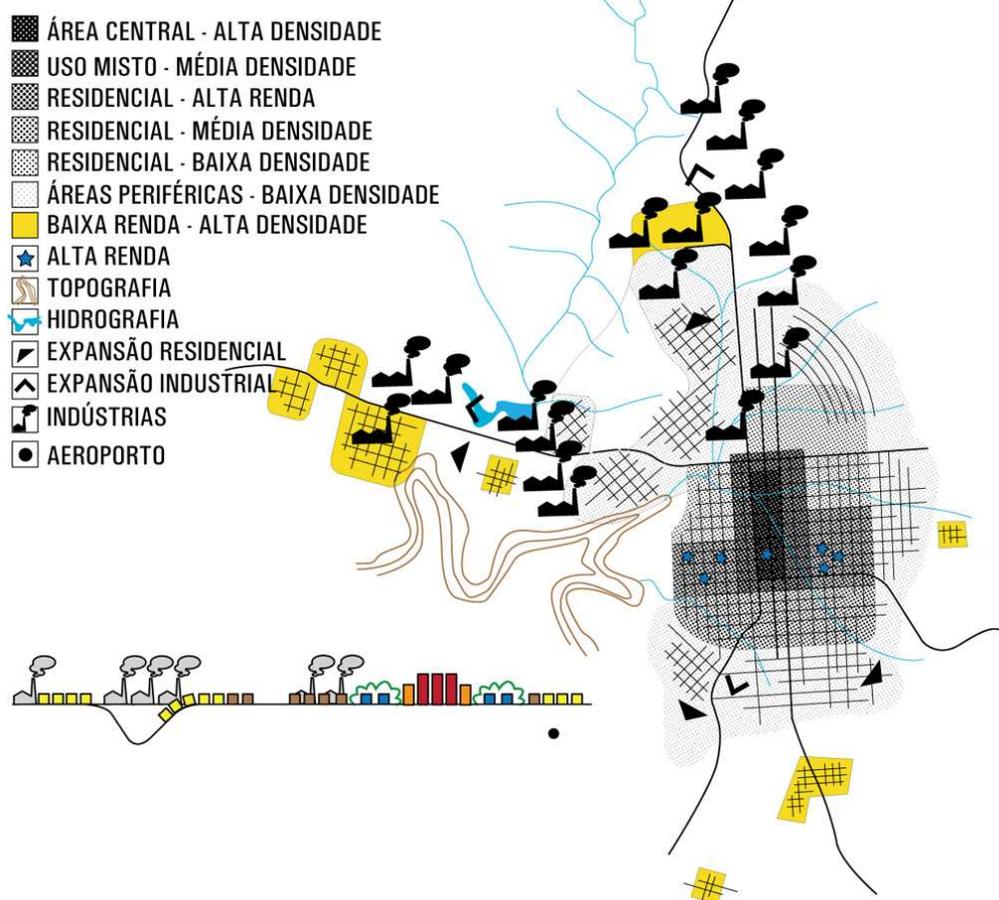


Figura 50 – A cidade de Chapecó na metade da década de 80, período posterior à aprovação da Lei de Zoneamento de 1980.

Elaboração: Reche, D.



Esta Lei contribuiu com alguns problemas urbanos ainda hoje presentes na organização da cidade, como, por exemplo, os conflitos de acessibilidade provocados pelo zoneamento de 1980 e pela permissão de abertura de diversos loteamentos sem infra-estrutura adequada na região oeste da cidade; ou mesmo a valorização do solo urbano das áreas centrais, onde se concentram os investimentos, obrigando a população de mais baixa renda se deslocar ou ocupar de maneira precária áreas periféricas de difícil acessibilidade e sem infra-estrutura suficiente.



CAPÍTULO 5

A CONTRIBUIÇÃO E O PAPEL DO PLANO DE 1974 E DA LEI DE ZONEAMENTO DE 1980 NA PRODUÇÃO DA CIDADE E NA ORGANIZAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL URBANA DE CHAPECÓ

Nesse capítulo são retomadas as questões principais que envolvem as leis urbanas de Chapecó e as suas repercussões espaciais, à luz das condições políticas, econômicas, sociais, espaciais e urbanas de cada período.

Nesse sentido, procurou-se identificar o papel e a contribuição dessas leis para a organização espacial da cidade, assim como os interesses que contemplavam.

Faz-se um paralelo comparando o Plano Diretor de 1974 e a Lei de Zoneamento de 1980 e, dentro da conjuntura de cada época, entender o que mudou e quais os motivos que levaram à revogação do Plano de 1974, menos de seis anos após a sua aprovação, e a implementação de uma lei de zoneamento bastante diferente do primeiro.

As análises indicam que a Lei de Zoneamento de 1980, sob a responsabilidade do poder municipal, é realizada em um contexto urbano bastante complexo em relação à cidade de 1974. As rápidas transformações urbanas da época exigem soluções imediatas no espaço urbano, nesse caso, em acordo com os interesses da classe dominante, ligada a agroindústria, justificadas pelo discurso ideológico do progresso e do desenvolvimento da cidade. O discurso da cidade ideal, fortemente presente no Plano de 1974, em 1980 desaparece em favor de um zoneamento que confirmou as relações sócio-espaciais que vinham se consolidando desde o início da década de 70, em especial a partir de 1977, com a reserva das áreas centrais, melhor infra-estruturadas, para os grupos sociais de maior renda (¹¹¹), e as áreas periféricas próximas às agroindústrias, aos trabalhadores de baixa renda. Além disso, como o Plano de 1974, a Lei de Zoneamento reafirma as agroindústrias no município, ainda que em localizações diferenciadas, mas sempre privilegiadas quanto a acessos, à disponibilidade de mão-de-obra e serviços e condições de implantação.

¹¹¹ Em exigência dessa classe que, com as atividades agroindustriais, começam a concentrar renda e exigir do município equipamentos, serviços, ou seja, condições de ocupação “condizente” com a elevação do seu nível de vida econômico. Daí a propagação da expressão “Cidades das Rosas” atribuída ao município, em acordo com a imagem de cidade organizada e desenvolvida que objetivava a atração de investimentos externos industriais. Mas esta só se refere à área central do município que recebe os maiores investimentos, enquanto a periferia apresenta os diversos problemas urbanos devidos ao crescimento demográfico acelerado e a carência de investimentos.



Entre 1974 a 1980 a população da cidade mais que duplica, principalmente com a migração de uma população de mais baixa renda em busca de oportunidade de emprego nas agroindústrias. Ao mesmo tempo, de acordo com os dados do IBGE, há uma maior concentração de renda na parte da cidade onde se localiza as áreas residenciais da população ligada à propriedade das agroindústrias e das demais atividades que se implantaram devido às necessidades destas indústrias. Sendo assim, extremos de renda começam a se distanciar, e com eles os conflitos urbanos recorrentes em função das desigualdades sociais ou das disputas pelos investimentos públicos no espaço urbano. A Lei de Zoneamento de 1980, em que as propostas eram mais próximas aos interesses da classe dominante, vem para “amenizar” esses conflitos - ou melhor, confirmar uma estruturação segregativa do espaço que já vinha se dando, principalmente a partir de 1977 -, mas não no sentido da redistribuição das benesses, mas de definir os espaços de cada classe social, priorizando a área central, repleta de investimentos, para a classe de mais alta renda, e localizando as populações pobres em loteamentos sem o mínimo de infra-estrutura em áreas periféricas próximas às agroindústrias. Cria-se um exército de reserva de trabalhadores para as indústrias próximo a estas.

A Lei de Zoneamento de 1980 acaba, então, confirmando uma condição desigual de organização espacial, através da reserva de áreas da cidade para a população de mais alta renda, graças a um zoneamento excludente (ZR3). Esse objetivo é confirmado com a alteração de lei de 1983 que amplia esse zoneamento em direção às populações de alta renda.

Diferentemente do Plano Diretor de 1974, sob os moldes da abrangência integradora do SERFHAU, a Lei de Zoneamento de 1980 não se propõe a ser um plano de desenvolvimento, mas apenas a tratar de questões físico-territoriais através do zoneamento. Nesse sentido, é pragmático, reduzindo-se a intervir nas questões urbanas daquele momento. Nessa época, as relações de poder e os conflitos urbanos, principalmente relacionados à desigualdade social, já estavam consolidados. Diante do crescimento da população, principalmente de mais baixa renda, havia a ameaça desta começar a ocupar as áreas de interesse da classe dominante, como ocorria nas maiores cidades brasileiras através da ocupação ilegal de áreas de proteção ambiental nas áreas centrais das cidades. A Lei de Zoneamento de 1980 surge como forma de proteger as áreas de interesse da população de mais alta renda através de um zoneamento com parâmetros de ocupação do solo inacessíveis à população de baixa renda (ZR2), enquanto previa zonas de expansão em áreas periféricas, também próximas às indústrias, onde os parâmetros urbanísticos se



mostram extremamente permissíveis, sendo essas áreas, inclusive, únicas onde conjuntos habitacionais de baixa renda eram permitidos (ZR3).

Quanto ao Plano Diretor de 1974, apesar de importante, principalmente devido às propostas/propostas/sugestões de controle da ocupação do solo urbano devido aos mecanismos que trazia (lei de loteamento, redução da área urbanizável, banco de terras públicas), não trouxe ferramentas auto-aplicáveis incisivas para intervir na lógica da expansão urbana acelerada e na estrutura sócio-espacial que estava se definindo. Ao invés disso, o Plano propunha o conceito de uma cidade industrial ideal equilibradamente distribuída, e que foi facilmente modificado, mesmo nas suas determinações legais, em favor dos interesses da classe dominante local. Ao contrário, a Lei de Zoneamento de 1980, parte de uma política urbana já descentralizada e confiada ao poder local, e traz a confirmação de tendências consolidadas no espaço urbano, garantindo, através de instrumentos legais auto-aplicáveis, a diferenciação espacial urbana. Essa condição de maior controle do espaço urbano pelo poder local, em acordo com os interesses locais, principalmente da classe proprietária agroindustrial, é o que garante a permanência dessa Lei por dez anos, ainda que com algumas alterações nesse período, mas que não o comprometeram.

Diante disso, verifica-se que diversas transformações urbanas ocorridas em Chapecó, nas últimas décadas, principalmente quanto à confirmação da hegemonia da agroindústria na organização sócio-espacial do município, aos problemas de acessibilidade e à expansão desmedida da malha urbana em direção às agroindústrias, estão vinculadas diretamente às Leis Urbanas do município, especialmente às alterações de lei do Plano de 1974 (Lei nº 163/1977 e Lei nº 127/1977) e, ratificadas na alteração de Zoneamento da cidade de 1980. Estas, acompanhadas de investimentos setoriais do Estado em partes da cidade (¹¹²), contribuíram para definir a organização sócio-espacial do município, sob a lógica da distribuição da população na cidade por classes de renda. É possível evidenciar, então, o processo segregativo da produção da cidade, através da concentração de população de mais alta renda em regiões da cidade e da tendência à aproximação dessas regiões,

¹¹² Como dito anteriormente, o município, principalmente a partir de 1977, recebe diversos financiamentos do governo federal, como o CURA, FIDREN, além da própria receita municipal, para aplicação em melhorias urbanas devido às necessidades provocadas pelo crescimento acelerado da cidade. Estas que deveriam ser direcionadas às áreas mais urgentes de investimentos nas periferias, acabaram sendo concentradas em áreas mais centrais da cidade e de interesse da classe dominante. Esta concentração nessas áreas era justificada por um discurso ideológico por parte do Estado que fazia das áreas de interesse da população de mais alta renda a cidade de todos e que deveria receber os diversos investimentos, principalmente asfaltamento das ruas, para mostrar a imagem de progresso e de modernização da cidade, e atrair maiores investimentos industriais para o município. Nesse sentido, é emblemática a propaganda do município na imprensa sobre o programa POP de pavimentação das ruas centrais da cidade: "Agora, Chapecó vai pisar em cima no Progresso". Estes investimentos acabaram valorizando essas áreas de interesse da classe de mais alta renda e expulsando para a periferia as populações de mais baixa renda que ainda resistiam próximo às áreas centrais (é o caso do Bairro Lagoa que já no final da década de 70 será substituído por edifícios de alto gabarito e alta renda).



formando uma única “cidade” (¹¹³). O entendimento, então, do papel dos Planos e leis urbanas, como regulação do Estado no espaço urbano, e sua indução no processo de organização sócio-espacial da cidade, é necessário para o entendimento da lógica desigual em que a cidade se estruturou, principalmente a partir do final da década de 70, devido ao intenso processo migratório.

Diante do rápido crescimento da população urbana no final da década de 70, principalmente de baixa renda, houve em 1977 a alteração da Lei que aprovou o Plano de 1974, aumentando o perímetro urbano e permitindo a ocupação das áreas ao redor das indústrias por loteamentos com pouca infra-estrutura (e, por isso a baixo preço), destinados para a população migrante mais pobre. Essas ações, aliadas ao aumento do preço do solo das áreas centrais (onde se localizavam a população de mais alta renda) pelos investimentos do CURA, FIDREN e POP, acabam permitindo também o controle da não ocupação das áreas centrais pela população de baixa renda, garantindo a preservação das áreas de interesse da alta renda. Isso vai se confirmar na Lei de Zoneamento de 1980.

As alterações de lei ampliando o perímetro urbano e facilitando os loteamentos em 1977 iam, então, ao encontro, além dos interesses do capital imobiliário, aos interesses do capital agroindustrial, já que este teria mão-de-obra abundante e próxima. As evidências indicam que para o Estado também era “vantajoso”, pois, permitindo loteamentos próximos às agroindústrias, diminuía a sua responsabilidade com transporte público para o deslocamento de operários. Já os investimentos do CURA e outros, nas áreas centrais, acabaram valorizando os imóveis destas áreas, garantindo a reserva destas para a população de alta renda, além de contribuir para a imagem da cidade de moderna e próspera, atraindo investimentos e desviando o olhar das periferias pobres.

De acordo com os dados pesquisados, as propostas do Plano de 1974, apesar de, em certo ponto, inovadoras, principalmente quando prevê a criação pelo governo local de banco de terras para o controle dos preços do solo urbano, mas que não foi implementado, acabaram distantes dos conflitos urbanos da época, que começaram a ser agravados pelo intenso crescimento populacional e pelo rápido processo de industrialização. Os interesses dominantes das agroindústrias e da classe de mais alta renda acabaram se sobrepondo às determinações do Plano para a estruturação da cidade.

¹¹³ Referência a Villaça (2001) que comenta que a classe dominante usa da ideologia para fazer do seu interesse e da área onde ela se localiza, o interesse geral e a cidade de todos, justificando o direcionamento de todos os investimentos para essas partes da cidade: “A ideologia é o processo pelo qual a classe dominante representa seu interesse particular como o interesse geral. [...] A produção ideológica lança mãos de alguns mecanismos freqüentes e comuns [...]. Constitui-se na tendência de fazer passar a cidade como aquela parte da cidade que é de interesse da classe dominante.” (Villaça, 2001, p.344, grifos do autor).



Dessa forma, a análise do período estudado a partir dos fatos e dos interesses reais sobre a organização do espaço urbano, permite mostrar o distanciamento de algumas propostas do Plano de 1974 dos processos concretos que se davam sobre a cidade. Um exemplo disso foi a proposta de localização das áreas industriais afastada dos bairros residenciais ⁽¹¹⁴⁾, negando a tendência de aproximação dos trabalhadores das suas áreas de trabalho. Esse fato é evidenciado na seqüência de mapas da página seguinte (Figura 51), onde se percebe a organização da cidade antes do Plano de 1974 e a cidade depois do Plano, onde a lógica de separação funcional entre residência e indústria se desfaz rapidamente. Começam a aparecer na região oeste da cidade, mesmo em contraposição ao Plano vigente, loteamentos destinados a operários de baixa renda, formados por migrantes atraídos pela possibilidade de emprego nas agroindústrias, com baixo nível de infra-estrutura.

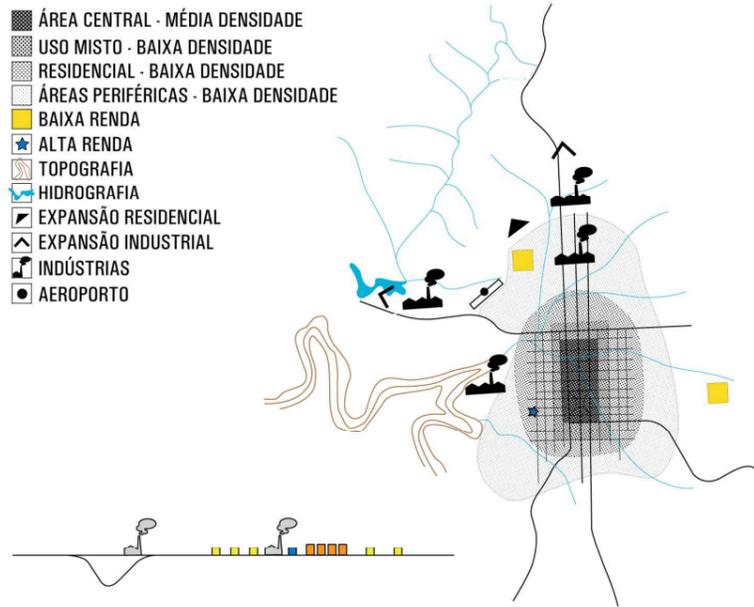
Os esquemas gráficos da Figura 51 (p.135) representam a cidade real antes da aprovação de cada lei, a cidade proposta e a cidade resultante das leis urbanas analisadas, evidenciando, principalmente, os aspectos físico-territoriais analisados nesse trabalho, entre eles: a distribuição da população por renda e densidade, a localização das indústrias, dos equipamentos urbanos e das áreas verdes, as áreas de expansão residencial e industrial, entre outros.

Outra evidência, ainda relacionada à localização das indústrias e das áreas residenciais dos trabalhadores, que fica clara nos esquemas gráficos, é o limite de alcance das leis urbanas analisadas para a organização física da cidade. Percebe-se o distanciamento, no período estudado, de algumas propostas de planejamento da cidade e a dinâmica real da mesma. As áreas industriais, assim como as de moradia da classe operária, por exemplo, seguiram se desenvolvendo na região oeste da cidade, independente da proposta do Plano de 1974 de criação de mais um distrito industrial a sudeste, e da Lei Zoneamento que propunha que estas ocupassem as margens do contorno viário proposto a leste. Essa tendência de localização industrial se dava em direção à região oeste, pois, além de estar bem servida de abastecimento de água necessário à produção (próximo à bacia de abastecimento da cidade), ainda possuía fácil acesso através da construção de parte do contorno viário oeste na segunda metade da década de 70. Segundo as análises, portanto, foram esses atributos que definiam essa região como área de localização industrial, e menos as propostas de zoneamento das Leis e Planos urbanos estudados.

¹¹⁴ influência dos padrões modernistas da Carta de Atenas para organização das cidades, baseado na divisão desta por funções.

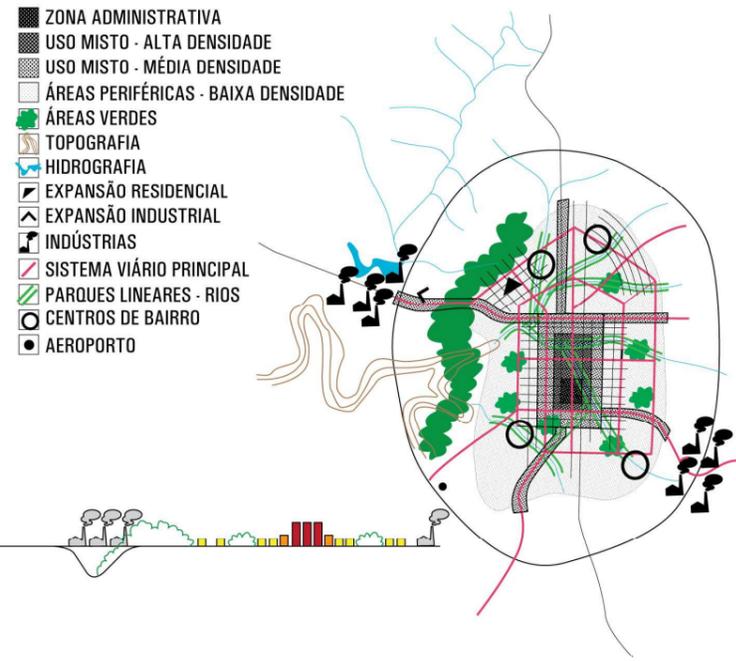
A CIDADE ANTES DO PLANO DE 1974

- ÁREA CENTRAL - MÉDIA DENSIDADE
- USO MISTO - BAIXA DENSIDADE
- RESIDENCIAL - BAIXA DENSIDADE
- ÁREAS PERIFÉRICAS - BAIXA DENSIDADE
- BAIXA RENDA
- ★ ALTA RENDA
- TOPOGRAFIA
- HIDROGRAFIA
- ▶ EXPANSÃO RESIDENCIAL
- ▶ EXPANSÃO INDUSTRIAL
- INDÚSTRIAS
- AEROPORTO



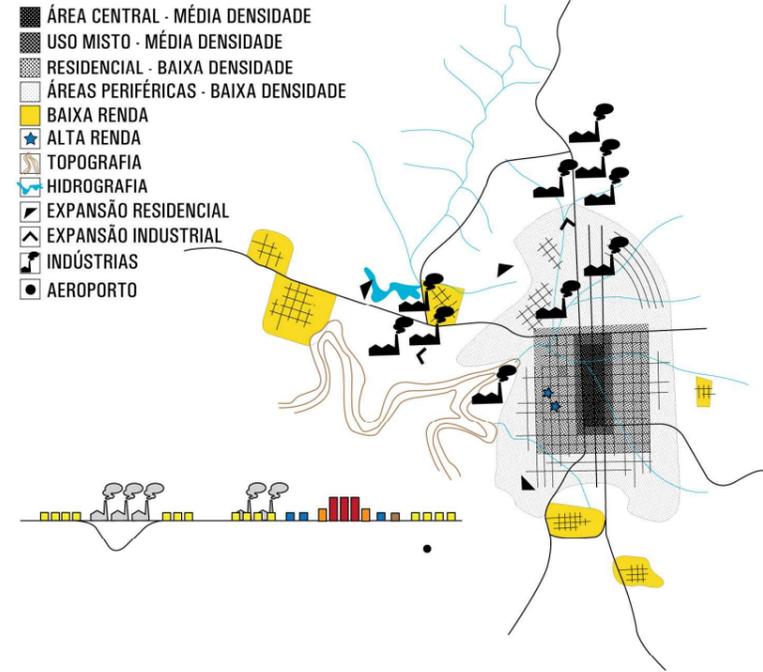
proposta - PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1974

- ZONA ADMINISTRATIVA
- USO MISTO - ALTA DENSIDADE
- USO MISTO - MÉDIA DENSIDADE
- ÁREAS PERIFÉRICAS - BAIXA DENSIDADE
- ÁREAS VERDES
- TOPOGRAFIA
- HIDROGRAFIA
- ▶ EXPANSÃO RESIDENCIAL
- ▶ EXPANSÃO INDUSTRIAL
- INDÚSTRIAS
- SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL
- PARQUES LINEARES - RIOS
- CENTROS DE BAIRRO
- AEROPORTO



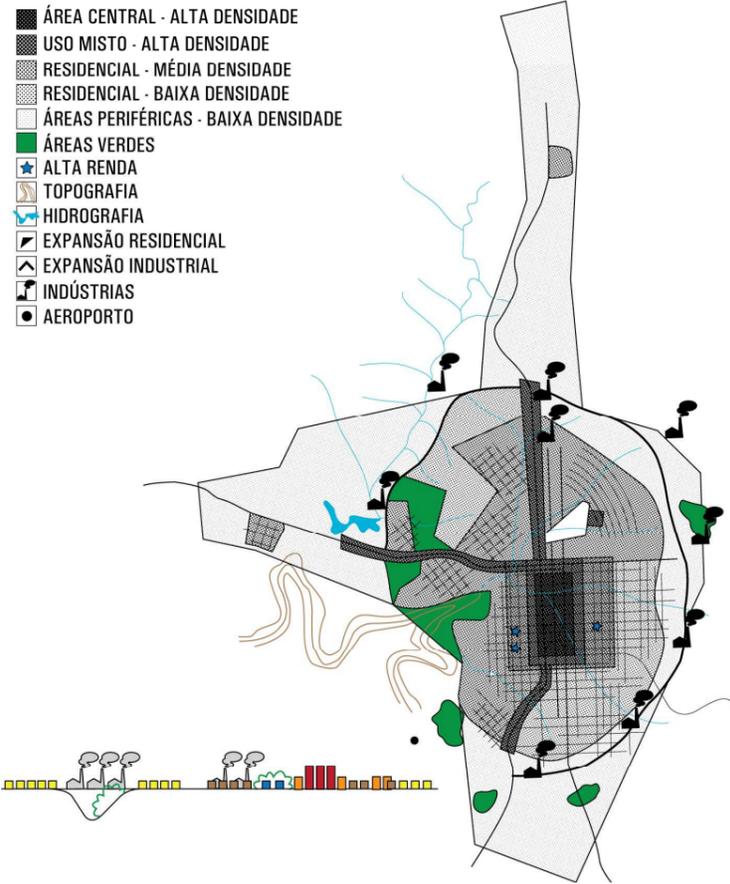
A CIDADE DEPOIS DO PLANO DE 1974

- ÁREA CENTRAL - MÉDIA DENSIDADE
- USO MISTO - MÉDIA DENSIDADE
- RESIDENCIAL - BAIXA DENSIDADE
- ÁREAS PERIFÉRICAS - BAIXA DENSIDADE
- BAIXA RENDA
- ★ ALTA RENDA
- TOPOGRAFIA
- HIDROGRAFIA
- ▶ EXPANSÃO RESIDENCIAL
- ▶ EXPANSÃO INDUSTRIAL
- INDÚSTRIAS
- AEROPORTO



proposta - LEI DE ZONEAMENTO DE 1980

- ÁREA CENTRAL - ALTA DENSIDADE
- USO MISTO - ALTA DENSIDADE
- RESIDENCIAL - MÉDIA DENSIDADE
- RESIDENCIAL - BAIXA DENSIDADE
- ÁREAS PERIFÉRICAS - BAIXA DENSIDADE
- ÁREAS VERDES
- ★ ALTA RENDA
- TOPOGRAFIA
- HIDROGRAFIA
- ▶ EXPANSÃO RESIDENCIAL
- ▶ EXPANSÃO INDUSTRIAL
- INDÚSTRIAS
- AEROPORTO



A CIDADE DEPOIS DO ZONEAMENTO DE 1980

- ÁREA CENTRAL - ALTA DENSIDADE
- USO MISTO - MÉDIA DENSIDADE
- RESIDENCIAL - ALTA RENDA
- RESIDENCIAL - MÉDIA DENSIDADE
- RESIDENCIAL - BAIXA DENSIDADE
- ÁREAS PERIFÉRICAS - BAIXA DENSIDADE
- BAIXA RENDA - ALTA DENSIDADE
- ★ ALTA RENDA
- TOPOGRAFIA
- HIDROGRAFIA
- ▶ EXPANSÃO RESIDENCIAL
- ▶ EXPANSÃO INDUSTRIAL
- INDÚSTRIAS
- AEROPORTO

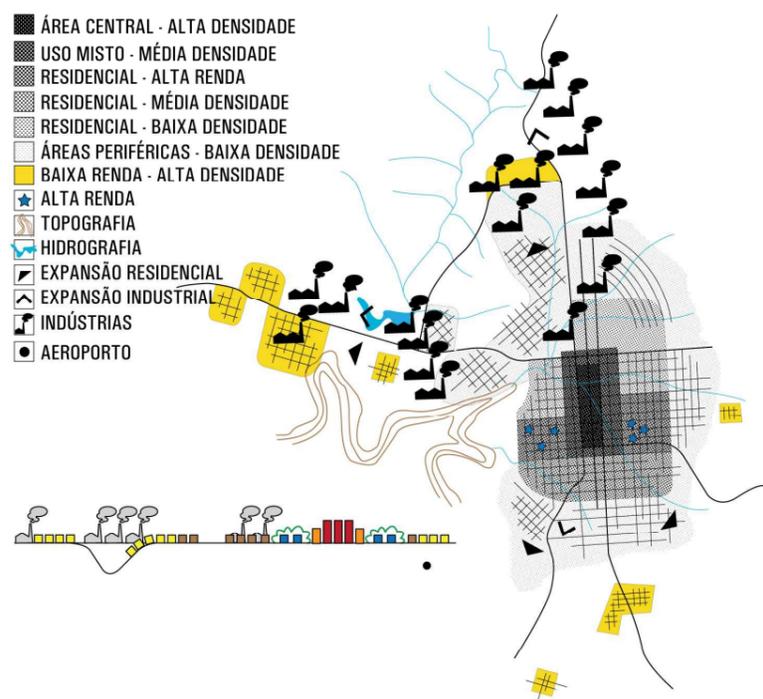


Figura 51 - Sequência de esquemas gráficos que relacionam as diferenças entre o que o Plano de 1974 propunha e as repercussões físicas das suas proposições sobre a cidade, e o mesmo em relação à Lei de Zoneamento de 1980.
Elaboração: Reche, D.



Quanto às propostas inovadoras do Plano Diretor de 1974, ainda que não implementadas, como a criação de banco de terras público para garantir o controle dos preços do solo urbano durante a expansão da cidade, é importante destacar a importância da posição ideológica e política dos autores do Plano, principalmente do arquiteto responsável Demétrio Ribeiro (filialdo ao PCB). A posição progressista do autor é que pode ter resultado nessas propostas no Plano de 1974, interpretadas aqui como voltadas para os interesses sociais, singulares, então, quanto aos ideais de planejamento da época, as quais teriam repercussões positivas se implementadas. Sendo assim, ainda que fiquem evidentes algumas das limitações desse Plano, é importante destacar o seu papel singular no contexto do planejamento urbano brasileiro, trazendo contribuições importantes, principalmente quanto ao papel social dos Planos Urbanos e sua posição frente às questões relacionadas à propriedade e uso da terra urbana, em função dos interesses da maioria da população. Esse ideário não partia do SERFHAU, mas, provavelmente, da visão do arquiteto sobre a cidade e a sociedade.

Do ponto de vista econômico e político, o Plano de 1974, juntamente com os grandes recursos estatais oferecidos na época às indústrias do município, teve papel importante, seja privilegiando a industrialização propondo dois distritos industriais (ainda que um só se efetivou), seja possibilitando investimentos futuros federais e estaduais na cidade direcionados à indústria e sua classe proprietária, ou mesmo propondo um sistema viário que privilegiasse o acesso às áreas industriais. O sucesso da indústria é tão evidente que o município passou de 19º em movimento econômico no Estado em 1972, para 4º em 1976 (Chapecó, 1976).

Os investimentos estatais (na esfera federal e estadual) viabilizados após a aprovação do Plano de 1974, foram determinantes para a industrialização do município, uma vez que eram investimentos necessários à produção industrial. São eles: infra-estrutura básica como água, luz, telefonia, pavimentação de vias urbanas, além da proposta de reorganização do sistema viário, facilitando o acesso às indústrias; o melhoramento das condições das estradas que davam acesso às propriedades rurais que forneciam matéria-prima às indústrias; a construção do novo aeroporto; entre outros. Além disso, os incentivos do governo local como doação de terras para as empresas interessadas em se instalar no município, isenção de impostos e serviços de infra-estrutura básica para as instalações físicas das indústrias, são evidências do poder de influência do setor industrial sobre o município, o que leva a crer que este setor foi o grande privilegiado com a aprovação do Plano de 1974.



As evidências indicam, então, que assim como ocorria nas cidades brasileiras na época, o fato de ter sido aprovado o Plano de 1974 ¹¹⁵ (e, talvez, menos as suas propostas) permitiu a cidade receber investimentos públicos federais e estaduais para adequar a cidade de Chapecó às necessidades do setor industrial, contribuindo para os objetivos modernizadores nacionais. Sendo assim, os investimentos em infra-estrutura viária, saneamento (CURA e Fidren), bem como ações de embelezamento da área central e remodelação dessas áreas (asfaltamento das avenidas centrais, arborização), foram ações permanentes com o intuito de atrair novos investidores industriais para a cidade. Ou seja, as ações estatais sobre o espaço urbano, cujas evidências indicam que foram viabilizadas pelo fato de o Plano ter sido aprovado, tinham prioritariamente, objetivos econômicos, em acompanhamento com os objetivos de expansão do capitalismo industrial no país. O Plano de 1974 e os investimentos posteriores a ele, principalmente quanto ao Programa Cidades Médias, visavam, então, os objetivos econômicos nacionais, através da afirmação do município como um pólo agroindustrial, reforçando a descentralização econômica do país (Rezende, 1982, p. 121).

Sendo assim, ainda que o Plano de 1974 em si, através das suas diretrizes e propostas físico-territoriais, não induz para o agravamento das desigualdades sócio-espaciais (mas uma cidade equilibrada, bem distribuída), ele, através da legislação aprovada, efetivamente se constituiu num instrumento que garantiu os interesses da classe dominante agroindustrial através da viabilização dos investimentos.

É possível ainda observar que, diferentemente do que a crítica ao planejamento do período militar (décadas de 60 e 70), sob a coordenação do SERFHAU, indica nos casos das metrópoles brasileiras, no caso de Chapecó, o Plano de 1974 foi uma ferramenta importante para o desenvolvimento, principalmente econômico, do município, principalmente quanto à industrialização e o sistema de circulação. Os autores que criticam os Planos Urbanos Integrados dessa época afirmam que esses não tiveram os efeitos prometidos e esperados de organização das cidades, e atribuem a essa falência ao seu distanciamento da realidade urbana das cidades, ficando engavetados nos órgãos de planejamento das prefeituras (¹¹⁶). Já no caso de Chapecó, o Plano de 1974, ainda que várias de suas propostas não foram

¹¹⁵ Referência à obrigatoriedade que Blay (1978, p.178) indica de que os investimentos federais destinados às cidades estavam condicionados à elaboração e aprovação de Planos Diretores municipais.

¹¹⁶ Como afirma Villaça (2004): “[...] o planejamento urbano brasileiro encarnado na idéia de plano diretor não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs. A absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência. [...] Os planos passam a valer por si só, e não pelos resultados [...]. Essa autonomização dos planos, seu descolamento da realidade, se insere na produção de um enorme arsenal de idéias sobre a cidade e sobre o planejamento urbano que se alimentam de si próprias, pois não têm nenhuma vinculação com a realidade.” (id. P. 224-227).



executadas ⁽¹¹⁷⁾, teve papel importante para o desenvolvimento do município, definindo a localização das indústrias na cidade e o desenvolvimento do setor agroindustrial, além da proposição da organização do sistema de acesso ao município e às indústrias através da definição do contorno viário. Essas propostas tanto foram importantes para o município, que hoje Chapecó é referência mundial quanto à produção agroindustrial, e o contorno viário ainda é referência para os investimentos urbanos, já que apenas uma parte dele foi implementado no final da década de 70, sendo mantido nas propostas de Lei de Zoneamento de 1980 e 1990 e no novo Plano Diretor aprovado em 2004, resistindo, inclusive a diversidades ideológicas dos diferentes partidos políticos que estiveram no poder local.

¹¹⁷ Principalmente tratando-se dos sistemas de espaços públicos, do adensamento da malha urbana, combatendo a expansão horizontal e da reserva de terras para o controle da expansão urbana pelo setor público.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações urbanas evidenciadas em Chapecó no final da década de 70 e início de 80 apontaram para a relevância das ações estatais, principalmente através das Leis e Planos Urbanos dessa época, na organização espacial do município e na distribuição do uso e da população no solo urbano. Os dados e análises apresentados nessa pesquisa indicam que essas leis, aliadas aos interesses do capital agroindustrial que começaram a instalar-se no início da década de 70 através de uma política de incentivos estatais, delimitaram o modelo de cidade que se desenvolveu no município nos períodos seguintes, resultando na estrutura de desigualdade sócio-espacial da cidade atual.

Chapecó viveu na década de 70, assim como todo o Brasil, um período de industrialização acelerada, fruto da política de governo federal adotada ainda no governo Vargas na década de 50, e continuada durante a ditadura militar nas décadas de 60 e 70. Foi o período do desenvolvimentismo, da modernização com o objetivo de tornar o país uma referência na economia mundial. Para garantir esse crescimento nacional, o governo adotou uma política de incentivos à industrialização de base, e de investimentos massivos em infra-estrutura, principalmente de transporte rodoviário para escoamento da produção, além de uma política de descentralização da industrialização para o interior do país através da criação de pólos econômicos, especialmente agroindustriais, visando o controle do governo federal sobre o desenvolvimento nacional (Santos, 1994). Com esse mesmo propósito de controlar o desenvolvimento do país e promover e garantir a industrialização nacional, o governo federal promoveu a elaboração de inúmeros Planos Diretores, através do SERFHAU, principalmente nas cidades do interior do país, onde os distritos industriais e o sistema de acessibilidade para escoamento da produção destas, eram uma constante. Os Planos Diretores dessa época (¹¹⁸) mais do que objetivavam o planejamento do crescimento das cidades de forma a evitar os problemas urbanos já presentes em muitas das cidades brasileiras devido à urbanização acelerada, objetivavam o desenvolvimento econômico. As cidades tornaram-se, então, meio para a industrialização do país.

Desse modo, na década de 70, um dos focos da política urbano-industrial se dava nas cidades de médio porte seja através do Programa Cidades Médias que objetivava a descentralização da economia e da população criando pólos de desenvolvimento no interior do país, seja através de intensivo investimento em uma política urbana com a “pulverização” de Planos Diretores. Estes Planos tinham como objetivo garantir o direcionamento dos recursos urbanos para a industrialização dos municípios de acordo com as metas do

¹¹⁸ segundo Rezende (1982), Souza (2004) e Blay (1978).



governo federal de modernização nacional, tornando o país competitivo dentro da economia mundial (Santos, 1994).

Essa disseminação de Planos Diretores no país e o seu significado para a estruturação urbana dos municípios é muito bem retratada por diversos estudos para o caso das metrópoles e das grandes cidades brasileiras. Chapecó, por sua condição de cidade média e localização distante dos grandes centros urbanos, com esse estudo torna-se, então, um exemplo de como esses Planos Diretores influenciaram na estruturação urbana de cidades do interior do país com tendência industrial (no caso, a agroindustrial), considerando a conjuntura econômica-política instalada.

É no contexto político-econômico nacional de modernização do país que se deu o primeiro Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó, em 1974. A cidade, como vimos, no início da década de 70 começava a receber grandes indústrias ligadas ao beneficiamento de produtos alimentares, destacando as agroindústrias ligadas à produção de carnes de frango e suínas. Nesse período se instalaram no município empresas como a Aurora e a Sadia S/A, além da Chapecó Alimentos que foi fundada na década de 50. A instalação da agroindústria Sadia, principalmente, foi definitiva para a organização espacial da cidade, pois esta empresa já se instalou com uma estrutura física e econômica grande, uma vez que foi fruto da expansão da matriz na cidade de Concórdia. Essas indústrias transformaram o município em um dos maiores produtores atuais de carne suína e de aves do país, sendo responsáveis, de acordo com os levantamentos da pesquisa, por 14% do total do valor adicionado do município em 2005 (chegando a 45% em 1995), envolvendo 19% dos trabalhadores do município nesse mesmo ano.

Como forma de viabilizar a implantação dessas agroindústrias na década de 70, o município recebeu intensivos investimentos estatais, principalmente em estrutura viária melhorando a acessibilidade e o escoamento da produção, além da instalação de infra-estrutura urbana básica necessária ao processo produtivo. Nesse contexto de direcionamento dos investimentos estatais ao setor industrial foram importantes também os vários programas de financiamento criados por diversos órgãos estaduais que forneciam recursos às empresas. Estas investigações demonstraram, portanto, que o Estado teve papel definitivo na expansão do setor agroindustrial no município ou por meio de grandes investimentos em infra-estrutura urbana, ou através de políticas de proteção e de incentivo às agroindústrias de Chapecó, na qual as legislações estudadas tiveram grande influência.

O município, no período de elaboração do Plano de 1974, também viveu um intenso processo de urbanização graças ao processo migratório de trabalhadores do campo ou de



idades vizinhas que foram atraídas pela esperança de emprego nas agroindústrias que começaram a se instalar na cidade. De 1970 a 1980, a população urbana do município cresceu a uma taxa de 11% a.a., maior que o índice brasileiro que era de 4,4% a.a., o que provocou grandes transformações urbanas principalmente quanto à expansão de áreas periféricas residenciais, destinadas às populações migrantes de mais baixa renda. Neste momento é que foi elaborado o primeiro Plano Diretor Chapecó.

O Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974, sob orientação do SERFHAU e elaborado por uma equipe de profissionais externos ao município, veio garantir o sucesso do setor agroindustrial na cidade, além de consolidar a polarização do município sobre a região oeste. As análises indicaram que o Plano deu grande importância ao desenvolvimento econômico através do setor agroindustrial, principalmente, criando dois distritos industriais e uma rede de acessibilidade viária para otimizar o escoamento da produção. Estes objetivos do Plano estavam claros já no Termo de Referência elaborado pelo SERFHAU em 1972, onde as hipóteses de desenvolvimento levantadas, e que deveriam ser viabilizadas pelo Plano, baseavam-se na consolidação de Chapecó como pólo agroindustrial da região oeste catarinense. Essa clareza nos objetivos do Plano, somada à política urbana nacional do período que condicionou o repasse de recursos federais para investimentos urbanos à aprovação de Planos Diretores nos municípios, e os diversos investimentos dessa esfera estatal na área urbana de Chapecó após a aprovação do Plano Diretor ⁽¹¹⁹⁾, são fatos que permitiram comprovar a importância que teve a aprovação desse Plano para consolidar o desenvolvimento urbano e econômico da cidade.

Além das propostas dos distritos industriais, o Plano, assim como ocorreu nos Planos Urbanos ditos Integrados que estavam sendo elaborados em algumas cidades brasileiras, apresentava diretrizes bastante abrangentes envolvendo aspectos sociais, físicos, administrativos, além de econômicos. Dentre as propostas do Plano analisadas é importante destacar: 1. o aspecto de equilíbrio proposto através da distribuição equidistante de equipamentos urbanos e centros de bairros por toda a cidade; 2. a distribuição da população e de usos de maneira gradual e em círculos partindo do centro da cidade onde era possível uma densificação maior (IA=3) e usos diferenciados, em direção à periferia da cidade com baixa densidade e uso exclusivo residencial, com exceção às vias que davam acesso à cidade onde era proposto o mesmo índice de aproveitamento do centro; 3. a preocupação com o melhor aproveitamento da infra-estrutura urbana instalada através da ocupação dos vazios urbanos da cidade e da redução do perímetro urbano à área urbanizada impossibilitando o loteamento de novas áreas; 4. a separação das áreas residenciais das

¹¹⁹ Programas CURA, Fidren, entre outros.



áreas industriais (distrito industrial proposto) através de um grande parque urbano reduzindo os conflitos de uso, assim como evitando a expansão da cidade para áreas ambientalmente inaptas à ocupação; 5. e, finalmente, a proposta de criação de um banco de terras público, aproveitando que a cidade ainda era pouco urbanizada, permitindo o controle do governo local sobre o valor do solo urbano, viabilizando a instalação futura de equipamentos sociais (praças, habitação de interesse social, entre outros). Essa última proposta, de prever um instrumento que permitisse ao poder público controlar a especulação das terras urbanas, foi inovadora para época já que não fazia parte das preocupações do SERFHAU que era quem determinava as diretrizes de proposições dos Planos Urbanos das cidades brasileiras. Nesse sentido, foi possível perceber, então, que o Plano de 1974 elaborado pelo arquiteto Demétrio Ribeiro, coadunava-se com o discurso do SERFHAU, mas foi além deste, propondo, inclusive, o controle do Estado sobre a valorização do solo urbano.

O Plano de 1974 teve vigência até 1980, seis anos após sua aprovação, mas os levantamentos das legislações indicaram que, durante esse período, essa lei teve duas alterações significativas no ano de 1977, com a mudança da administração municipal. Essas alterações inviabilizaram conceitos importantes do Plano, como a concentração da ocupação da cidade evitando a propagação de loteamentos periféricos através da redução do perímetro urbano, e a separação das funções industriais das residenciais. Uma dessas alterações ampliou em quase três vezes o perímetro urbano da cidade em direção às áreas industriais, e a outra alterou a lei de loteamento, reduzindo as obrigações do loteador quanto à infra-estrutura na aprovação de loteamentos. De acordo com as evidências apresentadas, essas alterações se deram devido à pressão imobiliária provocada pela demanda da população migratória por terras baratas (compatíveis com a condição financeira desta população), principalmente ao redor das agroindústrias. Além de periféricos e afastados da malha urbana consolidada, esses loteamentos foram, então, “liberados” de várias responsabilidades quanto à infra-estrutura mínima, o que ia ao encontro da demanda e do interesse do setor imobiliário. Como pôde ser demonstrado na pesquisa, algumas problemáticas urbanas até hoje presentes na malha urbana do município, são reflexos dessas alterações de leis: a difícil acessibilidade a algumas partes da cidade; a horizontalidade excessiva e a baixa densidade de ocupação com a presença de inúmeros vazios urbanos na malha urbana; e a separação espacial da população por renda; além de problemas ambientais.

Em 1980 o Plano foi revogado integralmente por uma Lei de Zoneamento elaborada pela administração municipal. Nessa época, como vimos, as agroindústrias já eram hegemônicas na economia do município. A cidade mantinha os altos índices de urbanização, e a



população se estratificava espacialmente por níveis de renda. O município recebia grandes investimentos federais, estaduais e mesmo municipais para obras urbanas de embelezamento e modernização do centro da cidade, objetivando criar a imagem de uma cidade atrativa para investimentos externos ao município, principalmente industriais. Nos discursos ideológicos da administração municipal, através da imprensa ⁽¹²⁰⁾, o crescimento populacional da época refletia a “grandeza” e o “desenvolvimento” do município. No entanto, esse discurso do “crescimento”, como vimos, escondeu a realidade que estava se formando: uma periferia desprovida de investimentos, com baixo nível de renda. No discurso da administração municipal, essa população era um número positivo, pois refletia o “avanço” urbano, mas, na realidade social, era um problema grave que foi encoberto pela ideologia do “progresso”.

A Lei de Zoneamento de 1980 não levou em consideração as propostas aprovadas pelo Plano de 1974, com exceção à proposta de organização do sistema viário, presente ainda hoje nas políticas urbanas da cidade. A Lei de Zoneamento constituiu-se de uma norma que definiu o uso e a intensidade de ocupação do solo urbano e que legitimou os processos urbanos segregativos que estavam se estabelecendo desde a metade da década de 70. Sendo assim, a lei reafirmou a ampliação do perímetro urbano da alteração de lei 1977 e atribuiu à área oeste do município, onde se localizava a maior parte das indústrias da época, como área de reserva para expansão urbana ⁽¹²¹⁾; e definiu um zoneamento elitista para as áreas centrais e de interesse da população de mais alta renda, contribuindo para o processo de auto-segregação dessa população, já que os parâmetros de uso e ocupação do solo definidos para essas áreas acabaram valorizando os terrenos, não dando condições de acesso à população de mais baixa renda.

Em meio a um período de intenso desejo de industrialização durante as décadas de 60 e 70, as análises indicaram que o modelo de urbanização proposto pelo Plano Diretor de 1974 das áreas verdes e da distribuição equilibrada de serviços e equipamentos, não ia ao encontro dos objetivos econômicos do governo municipal e da classe proprietária, e nem levava em conta os interesses e conflitos que estavam se dando sobre o espaço urbano. A necessidade do momento era preparar a cidade para a industrialização dotando-a de infraestrutura para as indústrias atraindo grandes investimentos industriais e seus proprietários; reservando áreas de moradia privilegiadas para esses proprietários, as infra-estruturando; e garantindo a ocupação das áreas próximas às indústrias, nas periferias (e longe das áreas

¹²⁰ Ver reportagem imprensa no capítulo 2, p. 51 e 52.

¹²¹ No Plano de 1974, essa área era reservada exclusivamente para o distrito industrial para evitar conflitos que poderiam ser causados se esse uso fosse misturado às áreas residenciais (barulho, cheiro, poluição).



“nobres”) pela população operária de mais baixa renda. Foi o que permitiu, de acordo com as análises, os investimentos estatais do final da década de 70, as alterações de lei de 1977 e a Lei de Zoneamento de 1980. Foi por esse motivo, então, que o Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974 foi revogado em favor da Lei de Zoneamento de 1980, mais próxima dos interesses da classe dominante, no caso, a classe proprietária agroindustrial.

O Estado, portanto, a partir da aprovação da Lei de Zoneamento de 1980, assegurou, através do espaço urbano, a viabilização do sucesso agroindustrial e também a segregação da sua população proprietária. Sendo assim, adotou como modelo de urbanização, uma cidade setorizada pelos usos e pela diferenciação das áreas residenciais por classe de renda. Ou seja, concretizou uma estrutura de organização segregativa através dos parâmetros de uso e ocupação do solo determinando, conseqüentemente, que apenas a população que possuísse maiores condições financeiras de pagar pelas infra-estruturas centrais ou pelas privilegiadas formas de ocupação do solo, tivesse condições de ter acesso a essa “cidade” bem servida de infra-estrutura urbana. Ao passo que a população de mais baixa renda em expansão, resultado dos enormes fluxos migratórios, foi obrigada a ocupar as periferias da cidade em loteamentos sem as condições mínimas de infra-estrutura e afastados da malha urbana.

Os fatos apresentados indicam que o Poder Municipal em Chapecó, em concordância com a conjuntura político-econômica nacional da década de 70 de desenvolvimento e modernização, determinou, através da Legislação Urbana e dos investimentos públicos, no final da década de 70, a estrutura de desenvolvimento e de organização da cidade em função dos interesses do capital industrial e imobiliário, em detrimento dos interesses da maioria da população. Inviabilizou, inclusive, em apenas três anos, o Plano de Desenvolvimento Urbano aprovado em 1974 (¹²²) que, ainda que privilegiando o desenvolvimento do setor agroindustrial no município, trazia diretrizes de ocupação equilibradas e redistributivas, não favoráveis às condições para a acumulação do capital através do espaço urbano. As evidências aqui apresentadas permitem afirmar que o Estado contribuiu, então, para a valorização desigual do solo através dos investimentos e ou da legislação urbana, obrigando a população de baixa renda a se instalar nas periferias, devido à valorização excessiva da terra nas áreas mais centrais dotadas de infra-estruturas que, dessa forma, ficam reservadas às populações de mais alta renda, protegendo-as e separando-as da população pobre indesejada. Demonstrou-se, então, que a Lei de

¹²² Referência à alteração de lei de perímetro urbano e lei de loteamento de 1977, que, apesar de não revogar por completo o Plano de 1974, comprometeu o modelo de cidade proposto por este Plano (cidade concentrada, com a distribuição dos investimentos equilibradamente em toda a cidade).



Zoneamento de 1980, revogando integralmente o Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974, teve um papel importante na definição da estrutura desigual de organização do espaço urbano de Chapecó que repercute até hoje, pois foi ao encontro aos interesses da classe dominante, ligada, principalmente, ao capital agroindustrial.

Por outro lado, as análises comparativas do Plano de 1974 e da Lei de Zoneamento de 1980 e suas repercussões indicaram que estas leis, que aparentemente pareciam divergentes quanto aos seus objetivos, principalmente quanto aos padrões de urbanização, do ponto de vista do interesse do capital industrial, se complementaram. Isso porque, enquanto que a aprovação do Plano de 1974 garantiu o sucesso e consolidação do setor agroindustrial na economia do município, seja através da definição das áreas para sua locação (distritos industriais), ou dos inúmeros investimentos estatais em infra-estrutura, tanto destinados à produção, quanto às áreas residenciais da classe proprietária, a Lei de Zoneamento garantiu a reserva e proteção das áreas de interesse e de moradia da classe proprietária industrial diante do crescimento acelerado da população, principalmente de baixa renda, através da valorização das terras das áreas centrais com a definição de parâmetros excludentes de ocupação e uso do solo.

Dessa forma, as análises das duas leis estudadas nessa pesquisa permitem afirmar que, enquanto que Plano de 1974 possuía objetivos essencialmente econômicos, viabilizando a consolidação agroindustrial; a Lei de Zoneamento permitiu a apropriação da renda urbana pela classe proprietária com a valorização das terras das suas áreas residenciais. Ou seja, sob o ponto de vista do capital, os objetivos das duas leis complementavam-se.

Enfim, as evidências apresentadas nessa dissertação demonstraram que, mesmo em uma pequena cidade industrial do interior do Brasil, como era Chapecó na década de 70, também ocorriam disputas e pressões sobre as ações do Estado – seja em relação às Leis e Planos Urbanos, ou em relação aos investimentos públicos – em favor da reprodução do capital e em detrimento das demandas sociais. Constituíam-se na mesma lógica que induz à reprodução da segregação e das desigualdades sócio-espaciais que aconteciam nas grandes cidades brasileiras, e que ainda hoje se mantém.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBA, Rosa Salete Alba. *Espaço Urbano*. Chapecó: Argos, 2002.

ANDRADE, Regis S. de C. Brasil: a economia do capitalismo selvagem. In: KRISCHKE, Paulo J. (org). *Brasil: do "milagre" a "abertura"*. São Paulo: Cortez, 1982.

Assembléia do CIAM: Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, 4º, 1933, Atenas. Análise de 33 cidades. Elaboração da Carta de urbanismo - Carta de Atenas. Atenas. In: IPHAN. *Cartas Patrimoniais*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=12398&sigla=Documento&retorno=detalheDocumento> . Acesso em: 24 de agosto de 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES E EXPORTADORES DE FRANGOS – ABEF. Relatório Anual. São Paulo, 2001 e 2006.

BEN, Fernanda. *Trabalhadores da indústria frigorífica: trabalho, tradição, política e protesto, Chapecó, 1967-1982*. Dissertação de Mestrado defendida no Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.

BLAY, Eva Alternan. Planejar para quem? ou a reprodução de favelas nas cidades paulistas. In BLAY, Eva Alternan (org.) *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. Petrópolis: Vozes, 1978, p.171-179.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema (1975). In: MARICATO, Ermínia (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

BRASIL. Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 que Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Brasília, 1964.

BRASIL. Decreto nº 59.917 de 30 de dezembro de 1966 que regulamenta sobre o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado. Brasília, 1966.

BRASIL. Lei nº 6.151 de 4 de dezembro de 1974, que dispõe sobre o Segundo Plano de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Brasília, Congresso Nacional, 1974. Disponível no site http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/cd/5bd/2br/plans/3-ii-pnd/pdf/h-pnd.pdf . Acesso em 28 de janeiro de 2008.

BRASIL. Decreto nº 75.538 de 26 de março de 1975 que outorga à Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. – CELESC concessão para transmitir e distribuir energia elétrica nos Municípios de Chapecó, Quilombo, Caxambu do Sul e Coronel Freitas, no Estado de Santa Catarina. Brasília, 1975.

BRASIL. Decreto nº76.149 de 22 de agosto de 1975 que dispõe sobre a liquidação do Serviço de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, autarquia vinculada ao Ministério do Interior. Brasília, 1975.



BRASIL. Lei nº6.766 de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Brasília, Congresso Nacional, 1979.

BRASIL. *Estatuto da Cidade* (2001). Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

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

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades*. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. 3ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CHAPECÓ. *Revista Chapecó: a nova realidade. resultados de 4 anos de Ação Chapecoense de Desenvolvimento*. 1976.

CHAPECÓ. Lei nº068 de 31 de dezembro de 1974 que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1974.

CHAPECÓ. Lei nº126 de 24 de junho de 1977 que dispõe sobre a alteração do Quadro nº I (índice de aproveitamento) da Lei nº 068/74 (Plano Diretor) de 31/12/1974. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1977.

CHAPECÓ. Lei nº127 de 24 de junho de 1977 que dispõe sobre a alteração da Lei de Loteamento, aprovado pela Lei nº 068/74 (Plano Diretor) de 31/12/1974. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1977.

CHAPECÓ. Lei nº163 de 12 de outubro de 1977 que dispõe sobre aprovação de Perímetro Urbano. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1977.

CHAPECÓ. Lei nº071 de 18 de setembro de 1980 que dispõe sobre o Zoneamento do município, institui a forma de uso das áreas territoriais. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1980.

CHAPECÓ. Lei nº072 de 18 de setembro de 1980 que dispõe sobre o Código de Obras e Arquitetura. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1980.

CHAPECÓ. Lei nº073 de 18 de setembro de 1980 que dispõe sobre a Lei dos Loteamentos. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1980.

CHAPECÓ. Lei nº100 de 29 de outubro de 1981 que dispõe sobre regulamentação para aprovação de loteamentos. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1981.

CHAPECÓ. Lei nº138/1983 de 09 de maio de 1983 que dispõe sobre a revogação da Lei Municipal nº 100/81 de 29 de outubro de 1981. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1983.

CHAPECÓ. Lei nº171 de 21 de outubro de 1983 que dispõe sobre a alteração do limite da Zona Residencial um e dois, da Lei Municipal nº 071/80 de 18 de setembro de 1980. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1983.

CHAPECÓ. Lei Complementar nº04 de 31 de maio de 1990 que dispõe sobre o Plano Diretor Físico-Territorial de Chapecó. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1990.



CHAPECÓ. Lei Complementar nº202 de 06 de janeiro de 2004 que dispõe sobre Plano Diretor de desenvolvimento territorial de Chapecó. Chapecó, Câmara de Vereadores, 2004.

CHAPECÓ. Prefeitura Municipal. *Programa Cura – Plano de Complementação Urbana: sistema de águas pluviais*. Projeto de execução. Chapecó, CODEC, [198-].

CHAPECÓ. *Projeto Chapecoense de desenvolvimento: administração 1973-1977*. Chapecó, 1973.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. 22ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

CORIOLETTI, Claudete D. Cechin. *Industrialização e ocupação do espaço: um estudo de caso do Bairro Engenho Braun - 1970-1990*. Monografia de Especialização em Geografia Regional defendida na Universidade do Oeste de Santa Catarina. Chapecó, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

COSTA, Armando Dala. *A Sadia e as sucessivas sucessões nas empresas familiares*. Curitiba: CMDE/UFPR, 2005. Texto 19/2005. Disponível no site <http://www.boletimdeconjuntura.ufpr.br/Textosdiscussao_pdf/Texto%2019%202005.pdf>. Acesso em 17 de fevereiro de 2008.

ESPÍNDOLA, Carlos José. *As agroindústrias de oeste catarinense: o caso Sadia*. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

_____. *As agroindústrias de carne do sul do Brasil*. Tese de Doutorado defendida na Universidade de São Paulo, Curso de pós-graduação em Geografia Humana. São Paulo, 2002.

_____. Reestruturação agroindustrial e as principais estratégias empresariais nos anos 90. In: *Cadernos geográficos*. Florianópolis: Imprensa Universitária, n. 9, março 2005, p.7-42.

FABIANO, Pedro Carlos de Alcântara. *O Processo de planejamento urbano e suas temporalidades: uma análise da influência da legislação urbanística na produção do espaço urbano de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005. Disponível no site [http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/2460/1/Temporalidades+do+Processo+de+Planejamento+Urbano+\(Vers%3Fo+Final\).pdf#search=%22%22pedro%20carlos%20de%20alc%3%A2ntara%20fabiano%22%20mestrado%22](http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/2460/1/Temporalidades+do+Processo+de+Planejamento+Urbano+(Vers%3Fo+Final).pdf#search=%22%22pedro%20carlos%20de%20alc%3%A2ntara%20fabiano%22%20mestrado%22) . Acesso em 16 de agosto de 2006.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento: São Paulo (1947-1972)*. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. As teorias que deram suporte às ações urbanísticas no Brasil: os anos 1970 e 1980. In: *Seminário 230 anos de Campinas – legislação urbanística e território*. Campinas, Seplama, 2004. Disponível no site <http://www.campinas.sp.gov.br/seplan/camp230/camp2302semipal2.htm> . Acesso em 16 de agosto de 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *O Plano Diretor e a construção da cidade democrática*. São Paulo, 2002. Artigo disponível no site http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/correio2.html. Acesso em 01 de maio de 2006.



FERREIRA, João Sette Whitaker. *Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas*. São Paulo, 2003. Artigo disponível no site http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html. Acesso em 26 de abril de 2006.

FERREIRA, Mauro. *Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca*. Tese de doutorado defendida na Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2007.

FISCHER, Luís Augusto e WOLF, Eduardo. *Entrevista: Demétrio Ribeiro*. Jornal Zero Hora, Porto Alegre, 28 de junho de 2003. Caderno Cultura, p.4-6.

FOUCAULT, Michel. (1970) *A ordem do discurso*. 11ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

GIESE, Barbara. *A atuação política do empresariado catarinense dos ramos têxtil e agroindustrial: demandas e canais de influencia (1970-1985)*. Dissertação de Mestrado defendida no Centro de Ciências Humanas, Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1991.

IBGE: Censos Demográficos 1940, 1950, 1959, 1970, 1980, 1991, 2000. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE: Censos Industriais 1960, 1970, 1975, 1980, 1985. Rio de Janeiro: IBGE.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEFÉBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes Ltda, 1991.

LICHT, Flavia Boni e CAFRUNI, Salma (org.) *Demétrio Ribeiro*. Porto Alegre: IAB/RS, Livraria do Arquiteto, 2005.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. Trad. De Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p.261-287.

_____. Planejamento urbano no Brasil: as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *O que esperar dos planos diretores?* São Paulo, 2005. Artigo disponível no site www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/ Acesso em 23 de abril de 2006.

MARTINS, José Carlos Eloy; STAUB, Maria Derotildes Sá. *A formação do espaço urbano em Chapecó*. Chapecó, [1996?]. Documento não publicado.

MELO, Marcus André B. C. de. globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p.249-260.

MONTEIRO, Ricardo Rodrigues. *Habitação e integração urbana: um estudo de caso em programas habitacionais no município de Chapecó-SC*. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. O novo e o velho plano diretor. In: *Seminário Plano Diretor Municipal*. São Paulo, FAUUSP, 1989, p. 186-191. Disponível no site http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a_moreira/producao/novovel.htm. Acesso em 16 de agosto de 2006.

NOGUEIRA, Alexandre Studart. *Padrão de concorrência e estrutura competitiva da indústria suinícola catarinense*. Dissertação de Mestrado defendida no Centro Tecnológico. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1998.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PELUSO JUNIOR, Victor Antônio. A evolução da cidade de Chapecó: do povoado a centro regional. In: PELUSO JÚNIOR, Victor Antônio. *Estudos de geografia urbana de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC: Secretaria de Estado da Cultura e Esporte, 1991, p. 284-310.

QUINTO Jr., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. In: *Estudos avançados*. São Paulo: IEA Ed., Vol. 17, n. 47, (maio/agosto 2003), p. 187-196. Disponível no site http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 de junho de 2008.

_____. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: *Anais do Seminário Planejamento urbano no Brasil e na Europa: um diálogo ainda possível?* Florianópolis: UFSC, 2006.

RECHE, Daniella e SUGAI, Maria Inês. A influência do capital agroindustrial na distribuição sócio-espacial urbana do município de Chapecó no sul do Brasil. In: *X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Universidade de Barcelona, 2008.

_____. As agroindústrias e a distribuição sócio-espacial urbana de Chapecó – SC. In: *Simpósio Nacional de Geografia Urbana*. Florianópolis: UFSC, 2007.

RECHE, Daniella. *Chapecó: vazios urbanos como espaços públicos*. Trabalho de Conclusão do Curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Santa Catarina. 2003.

REZENDE, Vera. *Planejamento e ideologia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JR., Orlando Alves dos (orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto L. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA, Grazia de (org.). *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: Fase, 1990, p.70-88.

_____. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. In: *Espaço & Debates* nº 37. São Paulo: NERU, 1994, p. 77-89.



RIZZO, Paulo Marcos Borges. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. Dissertação de Mestrado defendida no Centro de Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1993.

ROCHFORT, Michel. Cidades médias e desenvolvimento: o caso do Brasil. In: ROCHFORT, Michel. *Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região*. São Paulo: Hucitec, 1998, p.93-102.

RODRIGUES, Édina Cristina Rodrigues. *Histórico sócio-econômico-cultural dos moradores do Loteamento Jardim do Lago*. Relatório de pesquisa – CNPQ. Chapecó: UNOESC, 1996.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

_____. *A cidade e a lei*. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Milton, SILVEIRA, M Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 3ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SCHMIDT, Benício V. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1983.

SERFHAU. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Plano de Desenvolvimento Urbano: termos de referência: Chapecó, SC*. Rio de Janeiro: Minter/SERFHAU, 1972.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista (1978). In: MARICATO, Ermínia (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli R. (orgs.) (1999) *O processo de urbanização no Brasil*. 1ª edição reimpressa. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 111-143.

_____. *Governo urbano*. São Paulo: Nobel, 1988.

STEINBERGER, Marília e BRUNA, Gilda Collet. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, Thompson Almeida Andrade e SERRA, Rodrigo Valente (orgs.) *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001: 35-77. Disponível no site http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo2_cidademedias.pdf. Acesso em 04 de março de 2007.

SUGAI, Maria Inês. *As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano: a via de contorno norte-Ilha*. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 1994.

_____. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na Área Conurbada de Florianópolis*. Tese de Doutorado defendida na Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2002. 2 v.



Universidade Federal de Santa Catarina. *Análise da pesquisa para formulação de alternativas de desenvolvimento urbano para o estado de Santa Catarina*. Volume I, 1ª parte e Volume III. Florianópolis, SUDESUL/SERFHAU, 1974.

URBASUL. *Minuta do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó*. Chapecó, 1974.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global Editora, 1986.

_____. *Plano Diretor: modernismo x pós-modernidade*. São Paulo, FAU-USP, 1993.

Disponível no site http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01_a_p1.html . Acesso em 16 de agosto de 2006.

_____. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. Dilemas do Plano Diretor. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*.

São Paulo: CEPAM, 1999, p. 237-247. Disponível no site

http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01_b.html . Acesso em 16 de agosto de 2006.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli R. (orgs.) (1999) *O processo de urbanização no Brasil*. 1ª edição reimpressa. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 169-243.

_____. *As ilusões do Plano Diretor*. 2005. Disponível no site

http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. São Paulo. Acesso em 16 de agosto de 2006.

_____. Plano Diretor anos 90. In: *Seminário Latino-americano de Planejamento Urbano*.

Campo Grande, UFMS, 1993. Disponível no site

http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pd_anos90.pdf . Acesso em 16 de agosto de 2006.

WAGNER, Altair. *E... Chapecó levantou vôo...* Florianópolis: De Letra, 2005.

ANEXOS

Anexo 1: Comparação dos Valores adicionados produzidos por Santa Catarina, AMOSC, Chapecó, maiores agroindústrias de Chapecó e principais cidades de Santa Catarina

Quadro 1: Valor adicionado produzido pelos setores agropecuário; industrial e comercial; e total em Santa Catarina de 1980 a 2004.

Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda.

SANTA CATARINA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1990	1995 (R\$)	2000	2003	2004
Agropecuário	99.244.789.305	180.974.142.043	--	885.073.598.298	2.794.356.293.785	11.619.729.593.729	203.989.259.617	1.940.336.448	3.896.189.941	7.559.089.271	9.506.922.793
Indústria e Comércio	250.659.432.592	468.383.490.130	--	2.149.835.508.413	7.376.884.042.930	29.794.203.316.534	681.755.932.277	12.759.165.368	22.029.172.822	36.768.866.832	44.214.505.969
Total	349.904.221.897	649.357.632.173	1.271.656.751.858	3.034.909.106.711	10.171.240.336.715	41.413.932.910.263	885.745.191.894	14.699.501.816	25.925.362.763	44.327.956.103	53.721.428.762

Quadro 2: Participação do valor adicionado produzido na AMOSC, em relação à Santa Catarina.

Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda.

AMOSC	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1990		1995 (R\$)		2000		2003		2004	
	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC
Agropecuário	16.944.739.788	17%	28.202.262.795	16%	57.855.078.841	--	137.556.235.442	16%	464.911.561.704	17%	--	--	34.004.296.566	17%	247.090.487	13%	402.691.818	10%	753.640.034	10%	891.634.793	9%
Ind.e Com.	9.545.382.262	4%	19.836.959.778	4%	34.963.936.544	--	91.192.803.921	4%	349.757.835.957	5%	--	--	33.207.732.610	5%	582.961.026	5%	688.950.228	3%	1.178.873.856	3%	1.444.686.394	3%
Total	26.490.122.050	8%	48.039.222.573	7%	92.819.015.385	7%	228.749.039.363	8%	814.669.397.661	8%	3.168.046.808.000	8%	67.212.029.176	8%	830.051.513	6%	1.091.642.046	4%	1.932.513.890	4%	2.336.321.187	4%

Quadro 3: Participação do valor adicionado produzido em Chapecó, em relação a AMOSC.

Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda e Prefeitura Municipal de Chapecó.

CHAPECÓ	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980			1981			1982			1983		
	Valor Adic.	Valor Adic.	Valor Adic.	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC				
Agropecuário		203.967.517	343.540.319	361.198.840	767.170.918	1.064.477.873	1.660.407.784	4.283.647.288	25%	4%	7.556.134.922	27%	4%	14.827.893.657	26%	--	35.254.799.958	26%	4%
Ind. e Com.		197.803.785	301.656.342	516.930.840	893.362.069	1.359.081.673	2.680.004.133	5.822.939.680	61%	2%	11.618.130.619	59%	2%	23.528.745.440	67%	--	61.577.540.669	68%	3%
Total	223.155.979	401.771.302	645.196.661	878.129.680	1.660.532.987	2.423.599.546	4.340.411.917	10.106.586.968	38%	3%	19.174.265.541	40%	3%	38.356.639.097	41%	3%	96.832.340.627	42%	3%

Continuação Quadro 3:

CHAPECÓ	1984			1985			1990			1995 (R\$)			2000			2003			2004		
	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC	Valor Adic.	% Ind. Com. AMOSC	% total AMOSC
Agropecuário	120.972.041.292	26%	4%	496.708.551.068	--	4%	9.945.432.075	29%	5%	55.690.948	23%	3%	102.483.456	25%	3%	166.064.580	22%	2%	188.166.149	21%	2%
Ind. e Com.	231.472.512.729	66%	3%	916.483.118.624	--	3%	25.343.145.340	76%	4%	473.872.004	81%	4%	577.962.423	84%	3%	946.193.256	80%	3%	1.097.033.490	76%	2%
Total	352.444.554.021	43%	3%	1.413.191.669.000	45%	3%	35.288.577.415	53%	4%	529.562.952	64%	4%	680.445.879	62%	3%	1.112.257.836	58%	3%	1.285.199.639	55%	2%

Quadro 4: Participação do valor adicionado produzido pelas maiores Agroindústrias de Chapecó, em relação ao município.

Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda, Prefeitura Municipal de Chapecó e Empresas.

MAIORES AGROINDÚSTRIAS	1977			1978			1979			1980			1981			1982			1983		
	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch
Sadia Avícola S/A	173.782.261	19%	10%	379.957.909	28%	16%	737.279.938	28%	17%	1.557.217.699	27%	15%	2.239.378.992	19%	12%	5.882.617.248	25%	15%	16.991.000.000	28%	18%
Aurora Alimentos	53.121.990	6%	3%	90.502.035	7%	4%	152.745.259	6%	4%	330.762.349	6%	3%	584.420.689	5%	3%	1.297.091.049	6%	3%	4.551.000.000	7%	5%
Chapecó S/A	56.269.933	6%	3%	79.255.607	6%	3%	235.789.367	9%	5%	437.345.182	8%	4%	943.759.477	8%	5%	1.856.378.455	8%	5%	5.156.000.000	8%	5%
Ceval Alimentos	42.836.860	5%	3%	142.079.580	10%	6%	139.821.926	5%	3%	194.079.319	3%	2%	539.073.317	5%	3%	1.307.233.759	6%	3%	2.351.000.000	4%	2%
Total maiores agroindústrias	326.011.044	36%	20%	691.795.131	51%	29%	1.265.636.490	47%	29%	2.519.404.549	43%	25%	4.306.632.475	37%	22%	10.343.320.511	44%	27%	29.049.000.000	47%	30%

Continuação Quadro 4:

MAIORES AGROINDÚSTRIAS	1984			1985			1990			1995 (R\$)			2000			2003			2004		
	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch	Valor Adic.	% Ind. Com. Ch	% total Ch
Sadia Avícola AS	79.875.000.000	35%	23%	303.242.438.000	33%	21%	10.319.301.196	41%	29%	107.205.810	23%	20%	121.769.239	21%	18%	131.691.329	14%	12%	138.185.952	13%	11%
Aurora Alimentos	11.696.000.000	5%	3%	54.738.498.000	6%	4%	938.777.970	4%	3%	52.693.214	11%	10%	42.438.784	7%	6%	67.627.272	7%	6%	43.952.254	4%	3%
Chapecó S/A	20.684.000.000	9%	6%	97.983.057.000	11%	7%	2.700.639.934	11%	8%	67.699.794	14%	13%	11.068.171	2%	2%	11.536.631	1%	1%	--	--	--
Ceval Alimentos	5.306.000.000	2%	2%	45.448.813.000	5%	3%	317.318.697	1%	1%	11.815.284	2%	2%	10.716.380	2%	2%	2.766.471	0%	0%	--	--	--
Total maiores agroindústrias	117.561.000.000	51%	33%	501.412.806.000	55%	35%	14.276.037.797	56%	40%	239.414.102	51%	45%	185.992.574	32%	27%	213.621.703	23%	19%	182.138.206	17%	14%

Quadro 5: Participação do valor adicionado produzido nas maiores cidades de Santa Catarina, em relação ao Estado.

Fonte: Secretaria do Estado da Fazenda.

PRINCIPAIS CIDADES DE SC	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1990		1995 (R\$)		2000	
	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC
Florianópolis	5.797.568.167	2%	12.360.592.403	2%	24.329.815.088	2%	60.940.401.125	2%	167.415.404.002	2%	603.498.829.000	1%	21.701.449.329	2%	604.077.851	4%	1.200.876.419	5%
Joinville	42.323.990.490	12%	79.479.051.759	12%	163.261.303.107	13%	377.938.038.748	12%	1.281.133.069.460	13%	5.126.778.288.000	12%	119.641.734.021	14%	2.159.327.275	15%	3.317.446.015	13%
Blumenau	35.538.560.768	10%	74.295.394.002	11%	144.281.430.381	11%	322.709.401.451	11%	1.161.418.500.489	11%	4.613.585.863.000	11%	86.538.441.650	10%	1.364.429.208	9%	2.038.015.328	8%
Criciúma	15.860.628.452	5%	31.097.315.099	5%	36.768.511.259	3%	85.612.310.323	3%	273.195.882.264	3%	1.153.133.848.000	3%	27.902.822.444	3%	376.693.613	3%	691.287.996	3%
Videira	5.903.124.118	2%	11.314.013.221	2%	74.391.130.479	6%	64.679.919.591	2%	221.550.311.255	2%	910.999.380.000	2%	990.830.382	0%	246.280.402	2%	1.445.562.136	6%

Continuação Quadro 5:

PRINCIPAIS CIDADES DE SC	2003		2004	
	Valor Adic.	% SC	Valor Adic.	% SC
Florianópolis	1.786.145.430	4%	2.258.092.141	4%
Joinville	4.727.160.606	11%	5.367.815.366	10%
Blumenau	2.726.966.762	6%	3.039.374.042	6%
Criciúma	964.438.975	2%	1.144.184.753	2%
Videira	674.972.635	2%	766.831.951	1%