

Planos Diretores e a Produção do Espaço Urbano de Chapecó, SC

O trabalho discute a ~~relação entre os Planos Diretores e a organização socio-~~espacial das cidades. Para isso, desenvolve a análise do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó, cidade de médio porte 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, 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 Urbanos e suas propostas 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 Urbanos, dando maior ênfase aos aspectos da segregação sócio-espacial da população.

Planos Diretores e a Produção do Espaço Urbano de Chapecó, SC

Introdução

O município de Chapecó, com 183.561 habitantes (IBGE, 2010) está localizado no Oeste de Santa Catarina e destaca-se como um dos maiores produtores e exportadores mundiais de carne de aves e suína. 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 e à instalação de grandes complexos agroindustriais, frutos da acumulação do capital proveniente da produção agrária.

Durante 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, principalmente na década de 80. Esses períodos são bastante significativos, pois

marcam momentos do planejamento urbano brasileiro que tiveram seu ápice nos Planos Diretores para resolver os problemas urbanos (2). Além disso o primeiro Plano Urbano de Chapecó de 1974 e a sua alteração em 1980, corresponde a um momento de grandes transformações urbanas locais. O município vive um acelerado crescimento populacional devido à atratividade das agroindústrias sobre os trabalhadores migrantes do campo e das cidades vizinhas. De 1970 a 1980, segundo o IBGE, a população urbana do município cresceu a uma taxa de 11% ao ano, enquanto que o Brasil cresceu a 4,44% ao ano (IBGE in Maricato, 2000, p.27). De 1974 a 1980, período de vigência do primeiro Plano Diretor, a taxa de crescimento urbano de Chapecó 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 Urbanos, como veremos, tiveram enorme influência nesse processo.

Dessa maneira, este trabalho discute, a partir do desenvolvimento capitalista local, expresso principalmente através do desenvolvimento agroindustrial e do processo de



Figura 1 – Localização de Chapecó no Estado de Santa Catarina. Fonte: PMC. Elaboração: Autora.

urbanização acelerado, qual a relação entre os interesses do capital, do Estado e a divisão social do espaço no processo de planejamento de Chapecó. Para isso, analisa o Plano de Desenvolvimento Urbano do município de 1974 e a Lei de Zoneamento de 1980, identificando as repercussões destes na organização espacial da cidade e seu papel como indutor de transformações urbanas.

O Capital Agroindustrial, sua relevância político-econômica e sua influência na organização sócio-espacial do município

O Brasil tornou-se o terceiro maior produtor de carnes de aves do mundo e o primeiro na produção para exportação (Relatório anual da ABEF, 2009). O setor de aves é destaque nas exportações de carnes brasileiras, correspondendo a 64,32% das exportações em 2009, enquanto que a carne bovina significa 22,4% e a carne suína 10,75%.

O maior produtor e exportador brasileiro de carne de frango é o Estado de Santa Catarina, sendo que a maior concentração das empresas líderes no mercado de carne de aves nacional localiza-se no município de Chapecó, o que o faz 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.

A empresa Sadia, já no começo das suas atividades industriais em 1973, por exemplo, empregava 300 funcionários, com o abate de 550.000 perus/ano. Em 1979, a empresa já era responsável por 17% do valor adicionado ⁽³⁾ 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, tornava-se atrativo para a mão-de-obra migrante. Esse processo determinou um acelerado crescimento populacional que não foi todo absorvido pela oferta de emprego nas indústrias, dando origem aos problemas

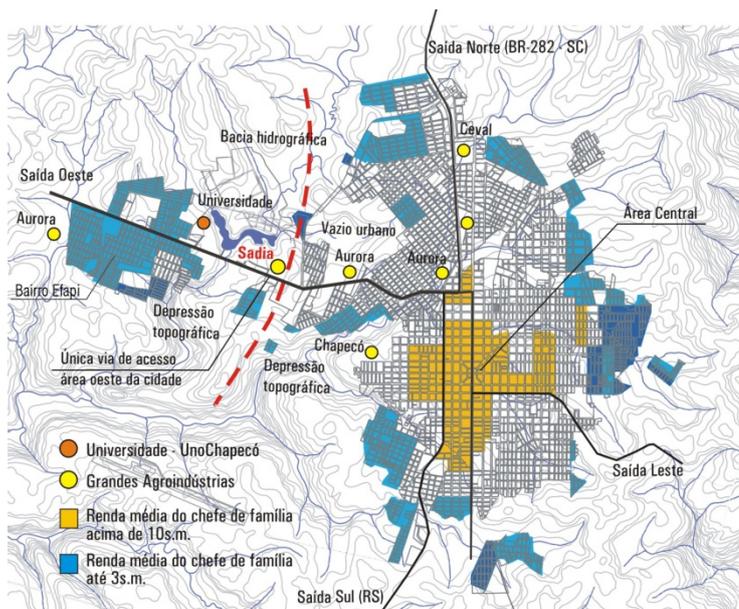


Figura 2 – Distribuição da população por extremos de renda em 2000 e Localização agroindustrial. Fonte: IBGE, 2000.

sociais que assolam o município até hoje, principalmente relacionados à habitação e a ocupação das periferias da cidade em áreas ao redor das agroindústrias (a oeste da cidade), por trabalhadores com baixa renda (Figura 2).

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.

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 cabia determinar os setores prioritários de investimentos, garantindo que as verbas federais fossem aplicadas de acordo com os interesses do país. Começam, então, a serem elaborados Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, sob a orientação do governo federal, através do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

E é nesse contexto político-econômico que se dá o primeiro Plano Diretor de Chapecó aprovado em 1974, cujo objetivo, segundo o Termo de Referência de 1972, elaborado pelo Serfhau, era consolidar Chapecó como pólo regional, principalmente através de grandes investimentos para a atração e implantação de um setor agroindustrial forte.

Esse plano e sua alteração em 1980 (Lei de zoneamento de 1980), apesar de terem sido elaborados em momentos 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).

Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974

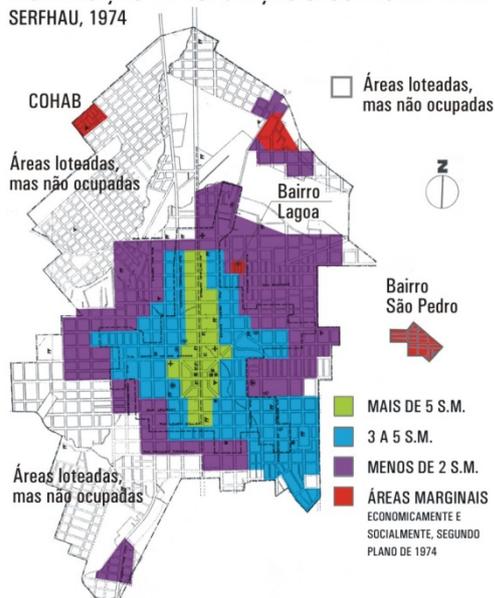
Contexto: Industrialização e urbanização

A cidade de Chapecó, em 1970, vivia um intenso processo de industrialização e urbanização, além de estar se consolidando como pólo regional, devido ao seu rápido processo de desenvolvimento.

Segundo o IBGE, o município possuía 18.668 habitantes e já apresentava sinais de desigualdade social visíveis espacialmente, reunindo pelo menos três áreas periféricas de extrema baixa renda descoladas da malha urbanizada (Figura 3).

Figura 3

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO A RENDA
SERFHAU, 1974

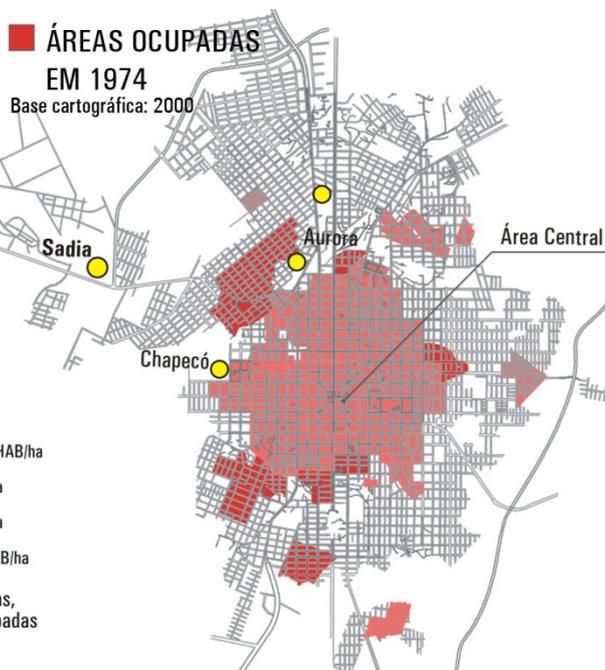
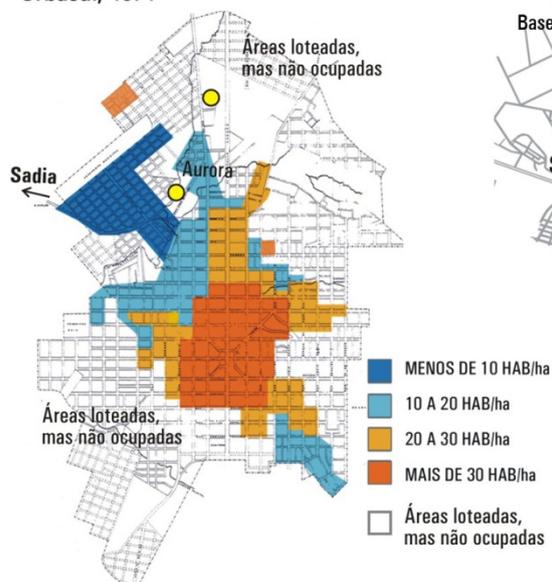


A análise dos mapas de renda e de densidade (Figura 3 e 4) indicam uma cidade bastante rarefeita, com uma maior concentração populacional, ainda que pouco densa (30 hab/ha), na área central da cidade que coincide com a área onde se concentra a população de alta renda, rodeada de áreas rarefeitas (10 a 20 hab/ha), mas ainda contínuas à malha. E ainda áreas distantes dessa malha, de extrema baixa renda.

Figura 4 – Densidade Populacional da área urbana de Chapecó em 1974. Fonte: Urbasul, 1974

Figura 5 – 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.

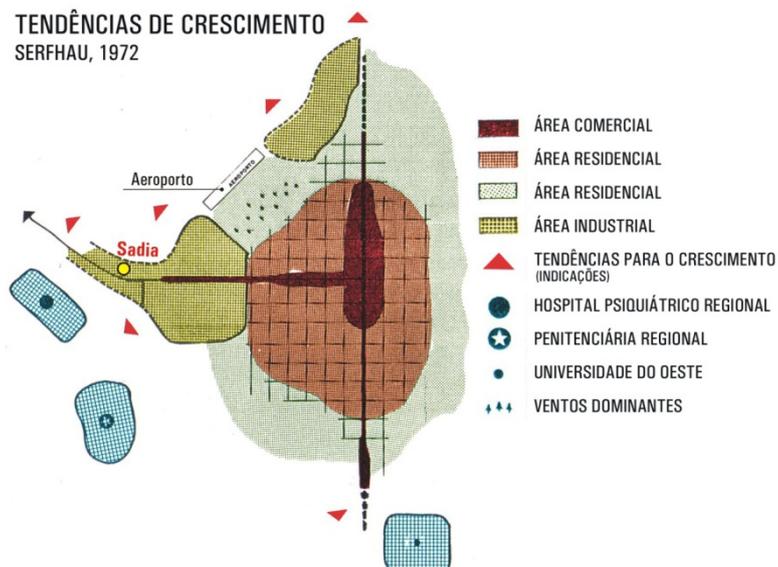
DENSIDADE POPULACIONAL
Urbasul, 1974



O intenso processo de industrialização que a cidade vivia, e a localização das agroindústrias, na década de 70, começavam a comprometer o padrão histórico de ocupação da cidade de forma concêntrica em volta ou na direção das vias de acesso à cidade (nordeste e sul, no caso das populações periféricas). As análises dos mapeamentos indicam uma tendência de expansão urbana para a região noroeste em acompanhamento à localização industrial que privilegiava os eixos norte e oeste (Figuras 6), começando a romper a dinâmica, até então presente no município.

Figura 6

TENDÊNCIAS DE CRESCIMENTO
SERFHAU, 1972



Propostas do Plano Diretor de 1974: A cidade ideal

A partir da análise do Plano Diretor de 1974, elaborado pelo arquiteto Demétrio Ribeiro, 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 (Figuras 7 e 8). A 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.

O zoneamento e a densificação do solo proposto pelo Plano 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).

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.

O Plano Diretor destacava a preocupação com a especulação imobiliária do solo e os vazios existentes, provocando um ônus excessivo ao município pelos serviços públicos ociosos. De acordo com o Plano, 60% dos terrenos estavam desocupados no período de sua elaboração. Como meta para resolver esse problema, o Plano indicava a necessidade

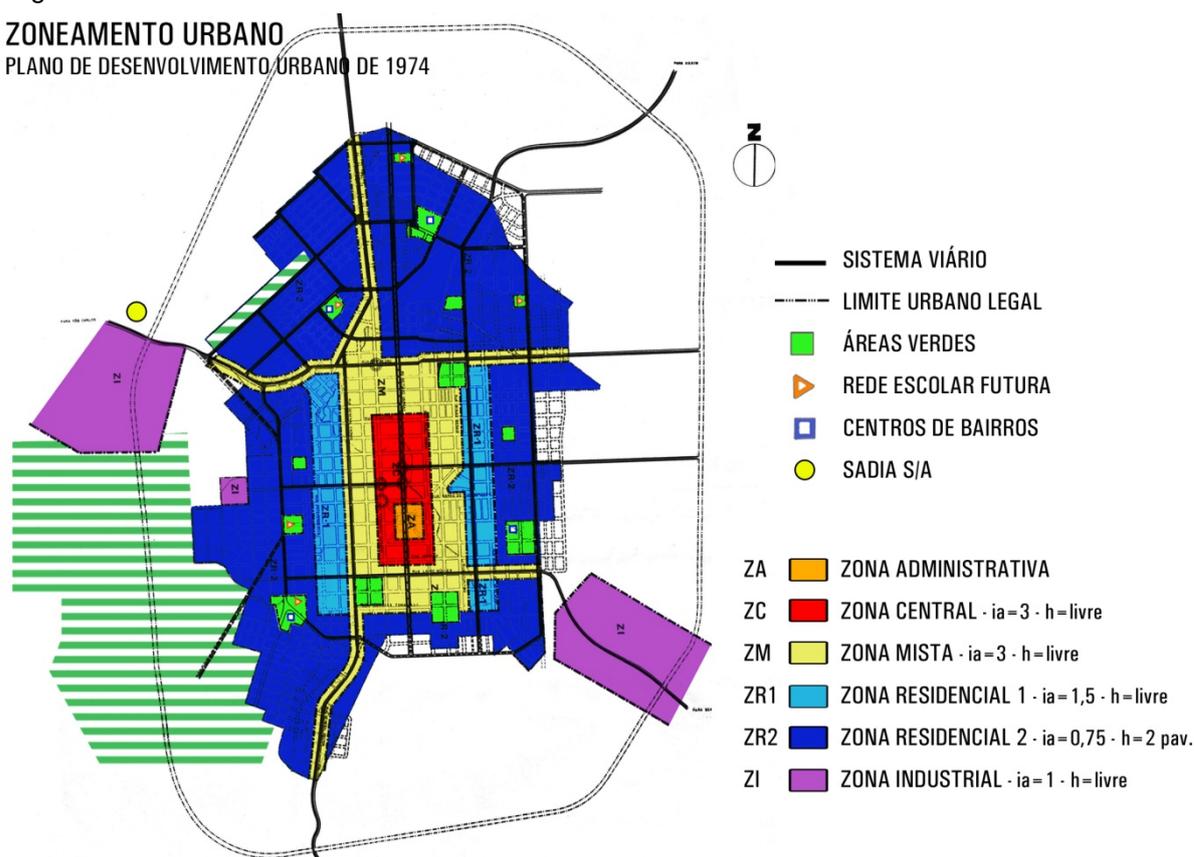
de adensamento populacional através de um zoneamento do solo urbano onde, a partir da definição do uso e da intensidade da ocupação do solo, se evitaria o excessivo desnível entre a densidade das áreas centrais e periféricas (CHAPECÓ, Plano 1974, p.35).

Como forma de reverter a subutilização do solo urbano, uma das ferramentas adotadas pelo Plano foi a diminuição do perímetro urbano à área ocupada 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.

Figura 7

ZONEAMENTO URBANO

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1974



Quanto ao sistema de circulação viária, o Plano estabelece uma trama urbana, organizada em círculos equidistantes e uma hierarquização de vias, permitindo “a fácil ligação dos diversos bairros com o centro, entre si e com as novas áreas industriais.”. Preocupado com a acessibilidade às indústrias, o Plano 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). 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).

O Plano Diretor de 1974 ainda previa um sistema de áreas públicas distribuídas em toda a área urbana, onde estariam localizadas áreas verdes, escola e, em alguns casos, o centro comunitário, criando centros de bairro, sendo estes distribuídos nos bairros periféricos. Estas áreas estariam

ÁREAS VERDES E EQUIPAMENTOS URBANOS
PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1974

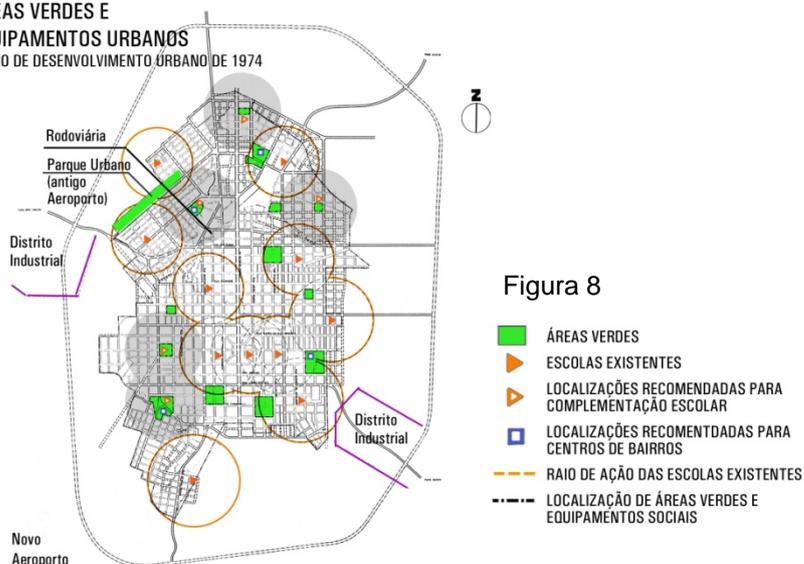


Figura 8

interligadas por parques lineares criados nas margens dos rios e córregos da cidade.

Fica evidente na proposta de zoneamento do Plano as referências ao planejamento modernista europeu da segunda metade do século XX, a partir da Carta de Atenas, onde se buscava a racionalidade e a funcionalidade da cidade através da separação das diferentes funções, interligadas entre si por meio do sistema viário. 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.

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. Um exemplo disso é a proposta de o município criar um banco de terras para regular os preços das terras urbanas. Essa proposta era inovadora no planejamento brasileiro quanto ao domínio do Estado na produção da cidade, amenizando conflitos, mas, no Plano de 1974, se dava apenas no discurso, 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 às diretrizes econômicas propostas, o Plano Diretor de 1974 dava prioridade ao desenvolvimento industrial do município, principalmente agroindustrial. Para isso,

propunha a criação de dois distritos industriais (Figura 7) e proibia nestes qualquer tipo de uso, senão os ligados às atividades industriais. Essa norma seria alterada em 1977 pela Lei nº 193/1977, que ampliava o perímetro urbano da cidade, permitindo e legitimando as ocupações que se iniciavam na época na região

Apenas o zoneamento da área industrial a oeste do município se manteve, principalmente por nessa área já haver a tendência desse uso (desde o início da década de 70 já começava a ser instaladas nessa região indústrias como a Sadia, 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 (Figuras 7), amenizando os conflitos que poderiam ser gerados se esses dois usos se misturassem. 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.

Outro ponto relevante em relação à crítica desse Plano é que em nenhum momento do documento há uma justificativa para a sua elaboração, ainda que conste 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 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 verificada, 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.

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, o que, de certa forma, controla a ocupação do solo, mas não prevê uma área e nem mesmo direção para expansão.

Essa ausência de plano futuro para a expansão da cidade 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).

As alterações das leis do Plano de 1974 e o Capital imobiliário e agroindustrial

Os levantamentos indicam que o Plano de 1974, desde sua aprovação até a sua revogação em 1980, foi 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.

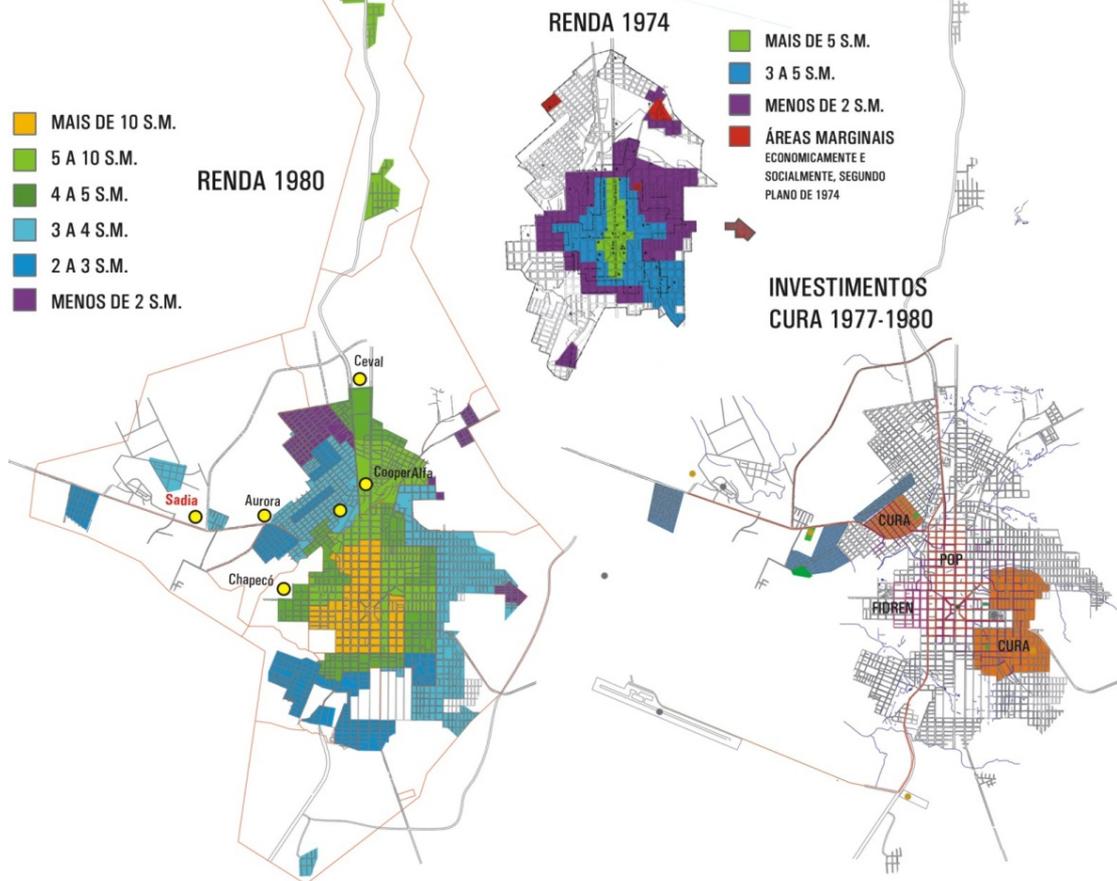
Sobre esse período é importante observar que, mesmo durante o mandato que aprovou o Plano (até 1976), muito pouco foi realizado quanto às propostas físicas. Exceção se deu quanto ao distrito industrial à oeste, onde, além da Sadia, se localizaram várias indústrias ligadas à atividade agroindustrial, além de instituições de formação técnica.

O período de 1977 a 1980, 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. Durante esse período, as propostas do Plano Diretor foram substituídas por ações públicas setoriais de provisão de infra-estrutura, com o objetivo de embelezamento, modernização e valorização da cidade. 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 área central; e CURA 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, 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 (Figura 9), é marcado também pelo intenso processo migratório e pela consolidação periférica das populações de baixa renda que são ignoradas das ações municipais, onde o centro mantém sua densidade populacional no período, e a periferia se densifica, o que evidencia que a população que cresceu foi a de mais baixa renda.

Figura 9

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



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 se dão na ampliação em aproximadamente três vezes o traçado do perímetro urbano em 1977 (Figura 10), contrário ao conceito principal de densificação do Plano de 1974. A ampliação do perímetro, acompanhada pela alteração da Lei de Loteamento desobrigando o loteador de diversas exigências para a aprovação de loteamentos, principalmente quanto à infra-estrutura básica, permitiu que a cidade se expandisse desmedidamente em loteamentos descolados da malha urbana, principalmente em direção à indústria (Figura 11). 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.

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. 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 infra-estrutura, abrigoando a crescente população de migrantes trabalhadores das agroindústrias.

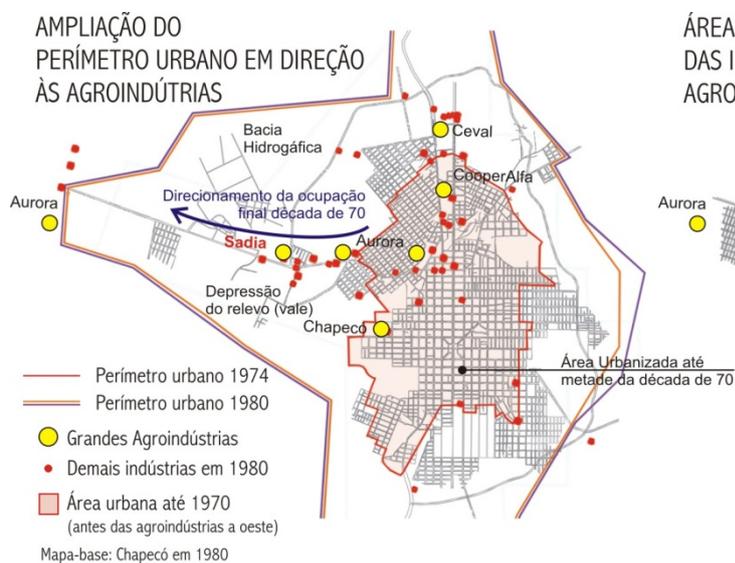


Figura 10: Ampliação do perímetro urbano da metade da década de 70 para o final da mesma década e Localização agroindustrial em 1980.

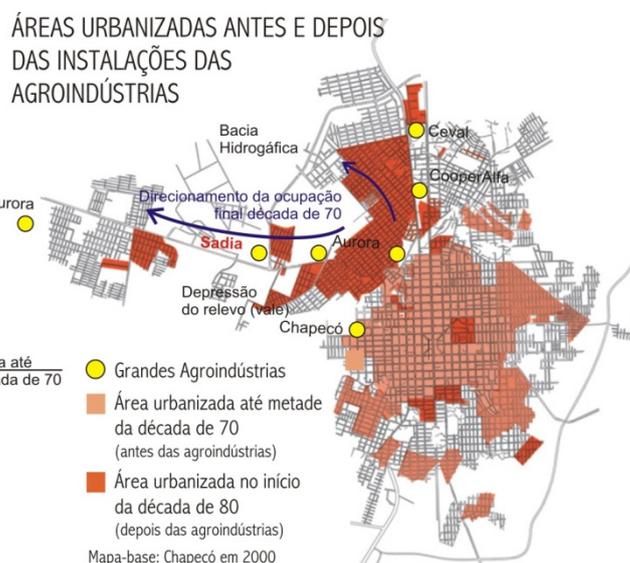


Figura 11: Áreas urbanizadas antes e depois das instalações das agroindústrias. Fonte: PMC, imprensa local. Elaboração: Autora.

Os investimentos estatais no espaço urbano 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), 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 graças às empresas agroindustriais. Essas foram alvos, principalmente na década de 70, de diversos investimentos estatais, seja da esfera federal, estatal ou local.

Além desses investimentos urbanos e dos aplicados diretamente à produção agroindustrial, 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, quanto para suprir as necessidades infra-estruturais exigidas pelo rápido processo de urbanização do período. O município recebeu grandes investimentos estatais em infra-estrutura urbana a partir da segunda metade da década de 70, entre eles

canalização de rios, através de recursos do DNOS, órgão do governo federal; melhoramento do sistema de telefonia; ampliação do sistema de abastecimento de água do município; ampliação do fornecimento de energia elétrica, 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 aí localizadas; 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.

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 ⁽⁶⁾. 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, que afirmava que o Plano facilitaria: “[...] 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.

Lei de Zoneamento de 1980 e seu caráter segregador

A Lei de Zoneamento aprovada em 1980 revogando integralmente o Plano de 1974, diferentemente do Plano de 1974, foi elaborado pela administração municipal, através da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento. Além disso, diferencia-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. Essa mudança nos aspectos jurídicos do planejamento, 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).

O Zoneamento de 1980 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, soluções imediatas no espaço urbano. 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. Diante do crescimento populacional, principalmente de mais baixa renda, era preciso garantir as áreas centrais 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.

É importante observar que a valorização dos terrenos das áreas centrais, principalmente devido aos investimentos do Estado nessas áreas, 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. Os mapeamentos de renda de 1974 e 1980 (Figura 12) permitem observar que houve no período 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. (Figura 13).

Nesse sentido, a comparação do mapa de densidade (Figura 13) permite perceber que, nesse período, a cidade teve uma expansão principalmente a nordeste com a ocupação de população de baixa renda. As análises dos mapas de renda e densidade de 1974 e 1980 (Figuras 12 e 13) 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 12 e 13).

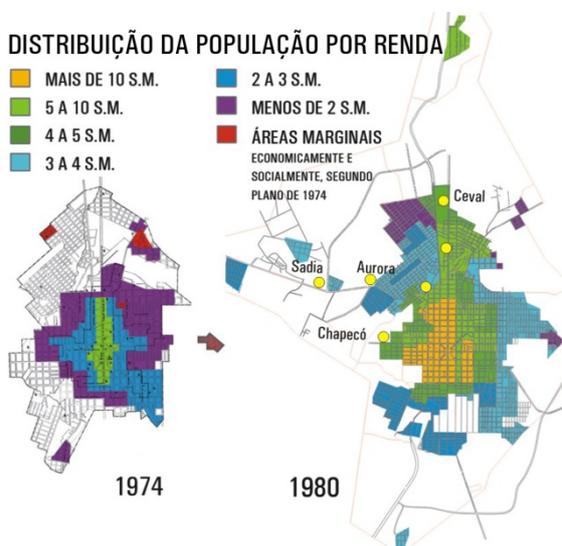


Figura 12 – Distribuição da população por renda em 1974 e 1980. Fontes: SERFHAU, 1974; Urbasul, 1974; IBGE 1980.

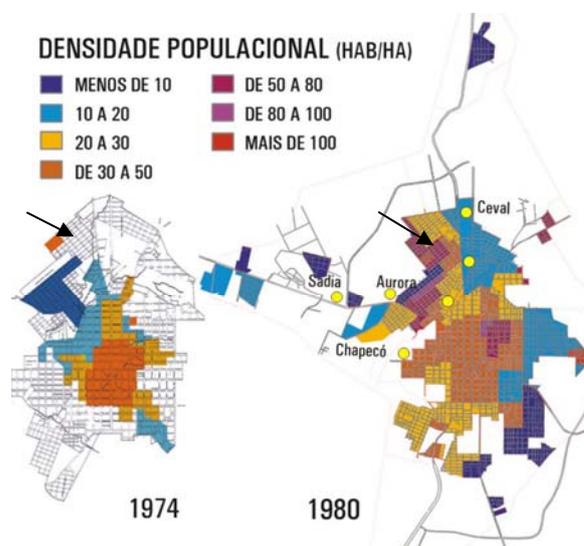


Figura 13 – Densidade populacional em 1974 e 1980. Fontes: SERFHAU, 1974; Urbasul, 1974; IBGE 1980. Elaboração: Autora.

Ainda é importante observar a ocupação de áreas periféricas, descoladas da malha urbana consolidada, 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. Nas figuras 10 e 11 e no mapa de ocupação em 1980 (Figura 14), 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 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. Podemos perceber no mapa de densidade e renda de 1991 (Figura 15), que, com o crescimento populacional, esses loteamentos se expandirão e se tornarão extremamente densos, com uma população de baixíssima renda (menos de 2 salários mínimos).

As principais características da cidade em 1980 eram, portanto: um quadro urbano evidenciando a separação da cidade por classes de renda; assim como um processo extremamente acelerado de crescimento populacional, principalmente dessa última classe.

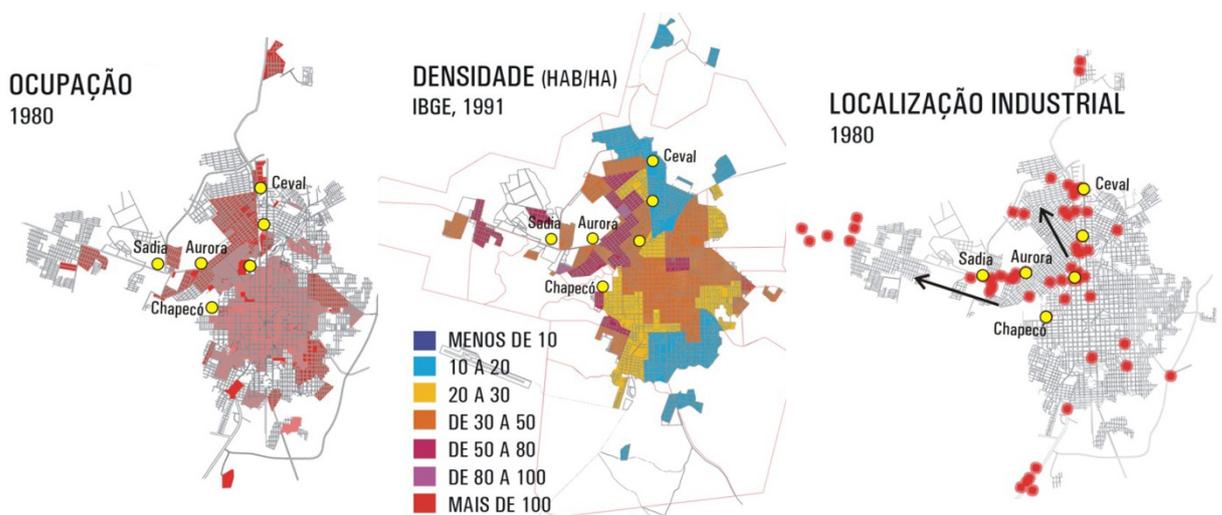


Figura 14 – Áreas ocupadas em 1980. Fonte: PMC. Elaboração: Autora.

Figura 15 – Distribuição da população por densidade em 1980. Fonte: IBGE, 1991.

Figura 16 – Localização industrial em 1980. Fonte: PMC. Elaboração: Autora.

Propostas da Lei de Zoneamento de 1980: divisão da cidade por renda

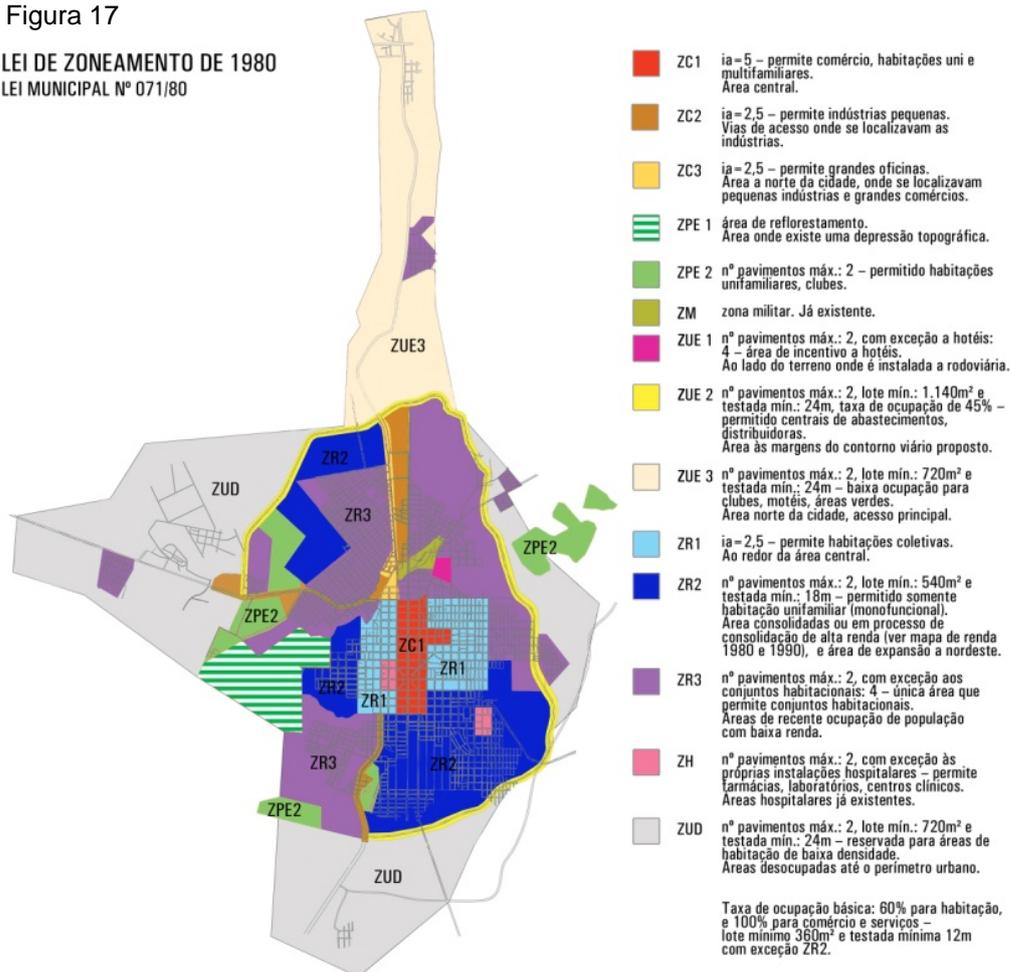
A Lei de Zoneamento de 1980 (Figura 17), quanto ao uso e ocupação do solo, indica uma maior densificação das áreas centrais (ia=5) através da Zona Comercial 1 (ZC1), diminuindo a intensidade de ocupação do solo ao redor desta área com a definição de Índice de Aproveitamento 2,5 para a Zona Residencial 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.

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.

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, 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 17

LEI DE ZONEAMENTO DE 1980
LEI MUNICIPAL Nº 071/80



A análise comparativa do mapa da Lei Zoneamento de 1980 e seus parâmetros urbanísticos e do mapa de renda de 1980 e 1991 (Figuras 21, 22 e 23), 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 ampliando o 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 18 e 19).

Percebe-se que as ZR2 que permitem lotes grandes, com densidade bastante baixa e uso exclusivo unifamiliar, ou seja, um zoneamento segregador 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-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 sudeste que 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.

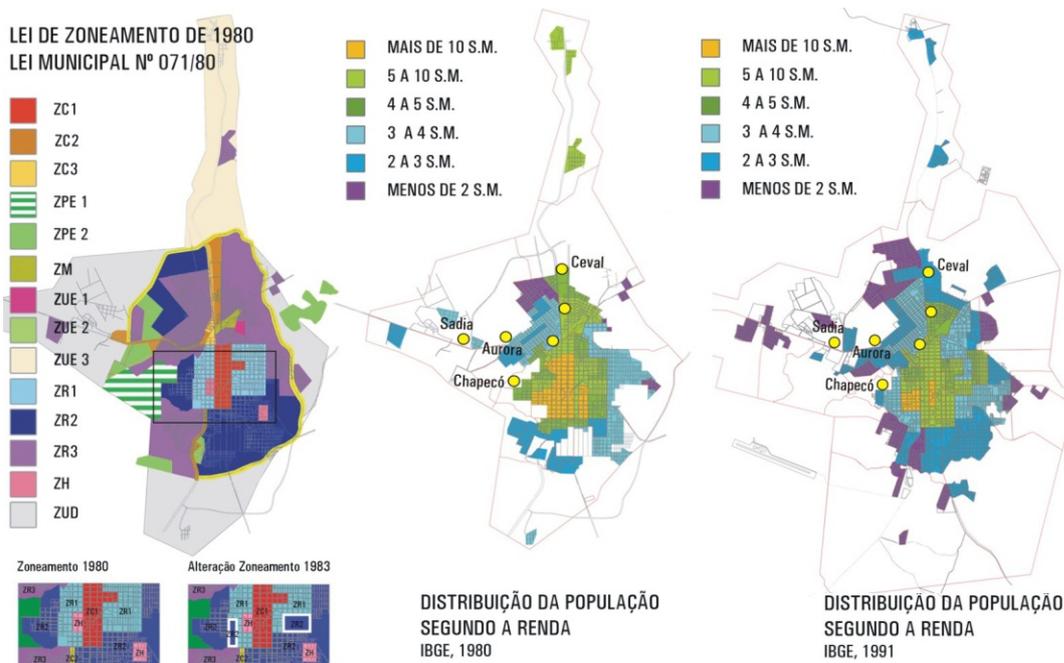


Figura 18 – Alteração da lei de zoneamento em 1983. Amplia a ZR2 (com parâmetros que levam a uma maior valorização do solo), em direção às áreas onde se localizam a população de mais alta renda.

Figura 19 – Distribuição da população segundo a renda em 1980.

Figura 20 – Distribuição da população segundo a renda em 1991. Fonte: IBGE, 1980.

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 zonas 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 transporte 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 que tornam os terrenos inacessíveis ao poder aquisitivo da população mais pobre, seja localizando-os em áreas periféricas.

Portanto, 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.

Considerações finais

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 “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 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 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 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.

As evidências apresentadas 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.

Bibliografia:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES E EXPORTADORES DE FRANGOS – ABEF. Relatório Anual. São Paulo, 2001 e 2009.

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.

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.

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.

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 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.

FELDMAN, Sarah. Planejamento e Zoneamento - São Paulo (1947-1972). São Paulo: Edusp, 2005.

IBGE: Censos Demográficos 1970 e 1980, 1991, 2000. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE: Censos Industriais 1960, 1970, 1975, 1980, 1985. Rio de Janeiro: IBGE.

MARICATO, Ermínia. Planejamento urbano no Brasil: as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

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.

REZENDE, Vera. Planejamento e ideologia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

SERFHAU. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Plano de Desenvolvimento Urbano: termos de referência: Chapecó, SC. Rio de Janeiro: Minter/Serfhau, 1972.

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.

VILLAÇA, Flávio. 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. 169-243.9

² 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.

³ 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).

⁶ “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).