

# CHAPECÓ EM FOCO

textos e contextos sobre o  
espaço urbano-regional

Ederson Nascimento  
Ana Laura Vianna Villela  
organizadores

**CHAPECÓ EM FOCO**  
**textos e contextos sobre o**  
**espaço urbano-regional**



**Ederson Nascimento**  
**Ana Laura Vianna Villela**  
**(Organizadores)**

**CHAPECÓ EM FOCO**  
**textos e contextos sobre o**  
**espaço urbano-regional**





## ORGANIZAÇÃO



**CIDADE:**  
CULTURA, URBANIZAÇÃO  
E DESENVOLVIMENTO  
grupo de pesquisa

## APOIO FINANCEIRO



## APOIO INSTITUCIONAL



## Copyright © dos autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos dos autores.

---

**Ederson Nascimento; Ana Laura Vianna Villela [Organizadores]**

**Chapecó em foco: textos e contextos sobre o espaço urbano-regional.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2017. 597p.

ISBN: 978-85-7993-388-2

1. Chapecó. 2. Espaço urbano-regional. 3. Planejamento urbano. 4. Plano diretor. 5. Autores. I. Título.

CDD – 900

---

**Capa:** Hélio Márcio Pajeú, com foto de Ederson Nascimento

**Editores:** Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

### **Conselho Científico da Pedro & João Editores:**

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/Brasil); Nair F. Gurgel do Amaral (UNIR/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil).



**Pedro & João Editores**

[www.pedroejoaoeditores.com.br](http://www.pedroejoaoeditores.com.br)

13568-878 - São Carlos – SP

2017

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
<i>Ederson Nascimento</i>	
<i>Ana Laura Vianna Villela</i>	
<b>Capítulo especial</b>	<b>21</b>
CHAPECÓ, QUASE 50 ANOS DEPOIS	23
<i>Maria Adélia de Souza</i>	
<b>Parte 1</b>	
<b>Urbanização e estruturação do espaço urbano: Estado, agentes econômicos e a questão social</b>	<b>35</b>
O ESTADO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE CHAPECÓ NAS DÉCADAS DE 1970 E 80	37
<i>Daniella Reche</i>	
NOVAS CENTRALIDADES EM CHAPECÓ: SUBCENTROS E EIXO COMERCIAL	65
<i>Crislaine Motter</i>	
<i>Vitor Ribeiro Filho</i>	
A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM CHAPECÓ: FORMAÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS	105
<i>Ederson Nascimento</i>	



HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A INTEGRAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ 155

*Daiane Regina Valentini*

*Janete Facco*

*Queila Rissi Conde*

CONTRIBUIÇÕES DA ANTROPOLOGIA NOS ESTUDOS URBANOS: OLHARES E REFLEXÕES A PARTIR DE UMA ETNOGRAFIA NA PERIFERIA 175

*Camila Sissa Antunes*

## **Parte 2**

217

### **Reflexões sobre o planejamento urbano: governança e participação**

A GOVERNANÇA NO PROCESSO DE DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DE CHAPECÓ 219

*Monica Hass*

MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ DE 2014 245

*Queila de Ramos Giacomini*

*Tainá Pravatto*

## **Parte 3**

**Ambiente urbano e ordenamento territorial** 285

O PROCESSO HISTÓRICO DE URBANIZAÇÃO DE CHAPECÓ (1950-2016): NOTAS SOBRE A OCUPAÇÃO URBANA, PLANOS DIRETORES E CONFLITOS AMBIENTAIS 287

*Janete Facco*

*Júlie Monique Engler*

PAISAGEM E SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES NO 325  
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ: UM ESTUDO A PARTIR DO  
ORDENAMENTO TERRITORIAL  
*Daiane Regina Valentini*

A IMPLANTAÇÃO DOS PARQUES URBANOS E ESPAÇOS 359  
VERDES NA ÁREA URBANA DE CHAPECÓ  
*Gabriela Borges da Silva*  
*Cássia Toniazzo*

DA ELABORAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE 385  
GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE  
CHAPECÓ: LIMITES E DESAFIOS  
*Rutyeli Dalla Vecchia*  
*Alexandre Maurício Matiello*

ACESSO SOLAR E O PLANEJAMENTO URBANO À LUZ DA 429  
RESOLUÇÃO 482/2012 DA ANEEL: UMA APLICAÇÃO A  
MACROZONAS URBANAS DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ  
*Miguel Teixeira Gomes Pacheco*  
*Isadora Zanela Zardo*  
*Maiara Tais Wermeier*  
*Mariana Munaretto Imlau*

**Parte 4** 451  
**Dimensões do espaço regional**

DE CHAPECÓ A PASSO FUNDO: DIRETRIZES PARA O 453  
DESENVOLVIMENTO DE UMA REGIÃO E O PAPEL DAS  
UNIVERSIDADES  
*Adriana Gelpi*  
*Rosa Maria Locatelli Kalil*

DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS DIÁRIOS PARA 499  
CHAPECÓ NO CONTEXTO DA NOVA URBANIZAÇÃO  
*Rosa Salete Alba*  
*Simone Ostrowski*  
*Ana Laura Vianna Villela*  
*Claudio Machado Maia*  
*Laiz Arruda*

OS REFLEXOS DO PROCESSO DE INSTALAÇÃO DA UHE 527  
FOZ DO CHAPECÓ SOBRE A CONFIGURAÇÃO  
POPULACIONAL DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ (2000-  
2010)

*Humberto José da Rocha*

CULTURA CABOCLA NA PAISAGEM RURAL DE CHAPECÓ 559

*Marlon Brandt*

*Melânia Olmira Höhn*

*Maria Neusa Castaman*

SOBRE OS ORGANIZADORES E AUTORES 585

## APRESENTAÇÃO

Esta obra começou a ser gestada em agosto de 2016, quando da elaboração do *Seminário de estudos regionais sobre o urbano e rural: Chapecó em foco*, evento organizado por pesquisadores de dois grupos institucionais de pesquisa – “Grupo de Estudos e Pesquisas Sobre Usos do Território e Dinâmicas Socioespaciais” (GETESE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), e “Cidade: cultura, urbanização e desenvolvimento” da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó)<sup>1</sup> – que contou com o apoio das duas universidades e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação de Santa Catarina (FAPESC).

O evento nasceu da preocupação de pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento (arquitetos e urbanistas, geógrafos, cientistas sociais, historiadores, entre outros) em criar um espaço para o debate de questões relacionadas à dinâmica recente da urbanização e da estruturação dos espaços urbanos e rurais na região de Chapecó. Portanto, este livro traz as principais contribuições e discussões daquele evento. São textos oriundos da socialização de resultados de pesquisas recentes (feitas em projetos institucionais de pesquisa, dissertações de mestrado e teses de doutorado) realizadas nos últimos cinco anos.

---

<sup>1</sup> Participaram da organização do evento os professores Ederson Nascimento (coordenador geral), Alexandre Maurício Matiello, Camila Sissa Antunes, Lídia Lúcia Antongiovanni, Marlon Brandt e Ricardo Alberto Scherma, da UFFS, e Ana Laura Vianna Villela, Claudio Machado Maia, Gabriela Borges da Silva, Queila Ramos Giacomini e Rosa Salete Alba, da Unochapecó, além de vários estudantes de graduação voluntários, de ambas as universidades.

O tema central do livro, e que também o intitula – **Chapecó em foco: textos e contextos sobre o espaço urbano-regional** – coloca em evidência o processo de urbanização e de estruturação do espaço da cidade de Chapecó e dos espaços urbanos e rurais que constituem sua área de influência. A relevância social e científica do tema advém da intensa dinâmica da urbanização em Chapecó e região nos últimos cinquenta anos, processo este que consolidou a referida cidade como principal centro econômico e demográfico de um vasto território, que inclui municípios do Oeste de Santa Catarina e (em menor proporção) do noroeste gaúcho.

Chapecó apresentou níveis elevados de crescimento econômico e populacional (especialmente de população urbana) ao longo de toda a segunda metade do século XX e primeiros anos deste século. Com uma população total de 209,6 mil habitantes em 2016 e taxa de urbanização de 91,6% (2010), o município se destaca por sua importância naquele que é considerado um dos maiores circuitos espaciais de produção de carnes e derivados da América Latina, abrigando em seu território importantes unidades processadoras de produtos alimentícios de origem suína e avícola, além de diversas outras empresas com atividades de apoio à produção agroindustrial. Tal circuito articula à referida cidade áreas de produção agropecuária de espaços rurais, bem como as pequenas cidades do seu entorno, a partir dos fluxos de mercadorias, pessoas e capitais. Além disso, a cidade vem concentrando uma miríade de outras atividades econômicas e de serviços privados e públicos não existentes em outras cidades próximas, reforçando ainda mais a sua centralidade

regional<sup>2</sup>. No plano urbano-regional, Chapecó articula também uma rede urbana constituída por cidades de pequeno porte e centros intermediários (como Concórdia, Pinhalzinho, São Miguel do Oeste e Xanxerê), em que cada cidade mantém um grau específico de articulação com o centro regional e cumpre um determinado papel na divisão territorial do trabalho na região<sup>3</sup>.

O dinamismo do processo de urbanização teve, contudo, importantes implicações econômicas, demográficas, socioespaciais e ambientais, tanto em escalas intraurbanas como no nível regional. Dentre as mais importantes, pode-se mencionar:

- a) os processos de estruturação e reestruturação econômica nos espaços urbanos e rurais;
- b) as interações econômicas e a dinâmica populacional no âmbito das relações cidade-campo;
- c) as desigualdades e diferenciações socioespaciais e os impactos socioambientais em escalas intraurbana e regional, e;
- d) as políticas de planejamento e gestão territorial em âmbito municipal e regional.

Neste contexto, os textos apresentados no presente livro, todos inéditos, representam um esforço inicial para se começar a preencher estas lacunas existentes no conhecimento científico acerca da região. Em seu conjunto, os

---

<sup>2</sup> NASCIMENTO, Ederson. Chapecó: evolução urbana e desigualdades socioespaciais. In: BRANDT, Marlon; NASCIMENTO, Ederson (orgs.). **Oeste de Santa Catarina**: território, ambiente, paisagem. São Carlos: Pedro & João Editores, 2015. p. 97-154.

<sup>3</sup> FUJITA, Camila. Dinâmica urbana e regional no Oeste Catarinense: uma análise do papel de Chapecó e outras cinco cidades influentes na rede urbana. In: BRANDT, Marlon; NASCIMENTO, Ederson (orgs.). **Oeste de Santa Catarina**: território, ambiente, paisagem. São Carlos: Pedro & João Editores, 2015. p. 97-154.

trabalhos aqui reunidos fornecem subsídios importantes a pesquisadores, profissionais e estudantes e outros segmentos da sociedade, para que possam conhecer melhor as características do processo de urbanização na região de Chapecó e sua configuração socioespacial nas escalas intraurbana e regional. Quiçá, a partir disso, avançar na proposição de intervenções para uma gestão do território socialmente mais equânime e ambientalmente adequado.

Por fim, entendemos que esta obra, ao ser publicada no ano do centenário da cidade de Chapecó, ganha importância e destaque ao possibilitar e contribuir para que a população, no plano socioespacial da cidade e da região, possa melhor conhecer o seu passado, entender o presente e intervir de forma mais ativa e produtiva em seu futuro.

\* \* \*

A obra está organizada na seguinte estrutura. Iniciamos com um capítulo especial, redigido por Maria Adélia de Souza, professora titular de Geografia Humana da Universidade de São Paulo, respeitada por sua longa trajetória acadêmica e profissional na área do planejamento urbano e regional, que participou de capítulo importante da história do planejamento urbano em Chapecó. Ela integrou a equipe técnica do antigo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>4</sup>, que elaborou, em 1971-72, o Termo

---

<sup>4</sup> O SERFHAU era o órgão ligado ao Governo Federal responsável pela coordenação e elaboração da política nacional na área de planejamento urbano no período de 1964 a 1975, e que estabelecia, inclusive, as normas técnicas para a elaboração dos Planos Diretores municipais, por meio dos chamados Termos de Referência.

de Referência<sup>5</sup> que orientaria a elaboração do primeiro Plano Diretor de Chapecó (que seria aprovado em 1974). Em função disso, Souza fez diversos trabalhos de campo na cidade na época, acumulando conhecimento empírico e expectativas quanto ao desenvolvimento da cidade. Cidade esta (deveras, outra...) que ela só voltaria a visitar no ano de 2016, quando convidada para proferir a conferência de abertura do evento já mencionado. Assim, o capítulo inicial deste livro, intitulado *Chapecó: quase 50 anos depois*, traz memórias e reflexões de Maria A. Souza em relação às cidades de Chapecó do passado e do presente, além de questões e inquietações concernentes ao planejamento urbano.

Em seguida, são apresentados os estudos específicos desenvolvidos, totalizando mais dezesseis capítulos, estruturados em quatro partes. A parte 1, intitulada ***Urbanização e estruturação do espaço urbano: Estado, agentes econômicos e a questão social***, traz cinco trabalhos. No primeiro deles, *O Estado e a produção do espaço urbano de Chapecó nas décadas de 1970 e 80*, a autora, Daniella Reche, discute a relação entre leis e planos urbanos e a produção da cidade, com destaque para o Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de meados dos anos 1970, e para a Lei de Zoneamento aprovada no início da década de 1980. A seguir, em *Novas centralidades em Chapecó: subcentros e eixo comercial*, Crislaine Motter e Vitor Ribeiro Filho analisam a centralidade e as subcentralidades de Chapecó desencadeadas no contexto do crescimento e diversificação da cidade.

---

<sup>5</sup> BRASIL. SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO (SERFHAU). **Chapecó-SC: Plano de Desenvolvimento Urbano**: termos de referência. Rio de Janeiro: Minter, SERFHAU, 1972. 41 p.



Os três capítulos seguintes abordam mais especificamente aspectos da questão social no espaço urbano. Em *A segregação socioespacial em Chapecó: formação histórico-geográfica e tendências contemporâneas*, Ederson Nascimento analisa o processo de segregação de camadas sociais no espaço urbano desde as primeiras décadas de sua constituição até o período atual, identificando suas principais condicionantes, caracterizando os arranjos socioespaciais resultantes e problematizando as implicações dessa dinâmica sobre as condições de vida na cidade. Em seguida, Daiane Valentini, Janete Facco e Queila R. Conde, em *Habitação de interesse social e a integração urbana no município de Chapecó*, também refletem sobre a segregação socioespacial, partindo da análise da mobilidade, da infraestrutura e do acesso a equipamentos públicos dos empreendimentos de habitação de interesse social coletivo em regime condominial, com ênfase para a investigação de sua integração com a cidade.

Camila Antunes, por sua vez, em *Contribuições da Antropologia nos estudos urbanos: olhares e reflexões a partir de uma etnografia na periferia*, nos convida, conforme suas palavras, a “pensar a realidade cotidiana de uma população periférica”. Para tanto, a autora articula um rico referencial teórico a um trabalho empírico de observação, convivência e diálogo com populações residentes moradoras em dois dos bairros historicamente mais carentes, socioespacialmente segregados e com alteridade negada: São Pedro e Bom Pastor.

Os dois capítulos apresentados na segunda parte trazem ***Reflexões sobre o planejamento urbano: governança e participação***. Primeiramente, Monica Hass, em *A governança no processo de discussão do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó*, analisa o processo de

participação popular na elaboração do Plano Diretor de Chapecó de 2004 e em seu processo de revisão em 2006-2007, tendo em vista as diferentes configurações políticas da administração municipal. A participação popular no Plano Diretor de 2014, por sua vez, é avaliada em seguida por Queila Giacomini e Tainá Pravatto, em *Mecanismo de participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014*. O texto compila o estudo em andamento que questiona e investiga a participação popular na revisão do Plano diretor de Chapecó de 2014, a partir de indicadores de caráter participativo que auxiliam na compreensão da consistência da participação popular. A partir disso, apresenta interessantes reflexões para as políticas públicas.

Na terceira parte do livro, o foco se volta para as relações entre ***Ambiente urbano e ordenamento territorial***. São cinco trabalhos. No primeiro deles, Janete Facco e Júlie Engler examinam a evolução da ocupação urbana em Chapecó, com destaque para a evolução dos loteamentos e para os conflitos ambientais emanados no crescimento e estruturação da cidade. Em seguida, em *Paisagem e sistema de espaços livres no município de Chapecó*, Daiane Valentini traz clara preocupação com a paisagem da cidade de Chapecó e utiliza o sistema de espaços livres como instrumento de análise e compreensão do território. A partir disso, faz importantes reflexões e avanços, e contribui para a reformulação da política urbana local.

O terceiro capítulo desta parte, intitulado *A implantação dos parques urbanos e espaços verdes na área urbana de Chapecó*, Gabriela Borges da Silva e Cássia Toniazzi, partindo da nova política urbana que se coloca com o Estatuto da Cidade, procuram identificar o cumprimento da função social da cidade de Chapecó, a partir do ordenamento

territorial apresentado nos planos diretores municipais de 2004 a 2014, principalmente no que se refere à constituição de áreas verdes e parques. A seguir, Rutyeli Dalla Vecchia e Alexandre Matiello, em *Da elaboração à implementação do plano de gestão integrada de resíduos sólidos de Chapecó: limites e desafios*, abordam o passivo ambiental e social causado pelos resíduos sólidos, à luz da Legislação Federal de 2010. Localmente, analisam a política e a legislação do município de Chapecó e refletem sobre importantes pontos de seu processo de implementação e gestão para incremento da política local.

Fechando a terceira parte do livro, o trabalho *Acesso solar e o planejamento urbano à luz da resolução 482/2012 da ANEEL: uma aplicação a macrozonas urbanas do município de Chapecó*, de Miguel Pacheco, Isadora Zanela Zardo, Maiara Tais Wermeier e Mariana Munaretto Imlau, se estrutura na atual transição de matriz energética de fóssil para renovável, principalmente pela geração fotovoltaica. Discute questões técnicas e leis para implantação desta tecnologia frente ao processo de verticalização que se presencia na cidade de Chapecó e destaca pontos importantes para a qualidade da vida nas áreas urbanas.

Complementando as análises específicas sobre a cidade, na parte final do livro são abordadas ***Dimensões do espaço urbano-regional***, tendo em vista que “cidade e região aparecem solidários”, como há muito já afirmava Milton Santos<sup>6</sup>. O capítulo *De Chapecó a Passo Fundo: diretrizes para o desenvolvimento de uma região e o papel das universidades*, Adriana Gelpi e Rosa Kalil realizam uma caracterização comparativa entre as regiões de abrangência

---

<sup>6</sup> SANTOS, Milton. **A cidade como centro de região**: definições e métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Progresso, 1959.

de Passo Fundo (RS) e de Chapecó, discutindo os papéis desses aglomerados urbanos no seu contexto. Propõem também possibilidades de ações de integração das universidades da região entre si e com o seu entorno, visando contribuir mais efetivamente para a promoção o desenvolvimento regional.

A dinâmica populacional é tratada nos dois textos seguintes. Em *Deslocamentos populacionais diários para Chapecó no contexto da nova urbanização*, Rosa Alba, Simone Ostrowski, Ana Laura Vianna Villela, Claudio Machado Maia e Laiz Arruda voltam suas atenções para a migração pendular, analisando as redes de deslocamento diário de trabalhadores, que saem de diversos municípios catarinenses e gaúchos para trabalhar em frigoríficos de Chapecó. Posteriormente, Humberto Rocha, em *Os reflexos do processo de instalação da UHE Foz do Chapecó sobre a configuração populacional do município de Chapecó (2000-2010)*, analisa como o processo de instalação de uma obra de grande escala como uma usina hidrelétrica pode influenciar na configuração populacional regional. Tomando como objeto de estudo o caso da UHE Foz do Chapecó, o autor defende a hipótese de que medidas específicas de negociação durante o processo de instalação da hidrelétrica podem contribuir para a migração da população do espaço rural para a cidade.

O capítulo final, intitulado *Cultura cabocla na paisagem rural de Chapecó*, é assinado por Marlon Brandt, Melania O. Höhn e Maria N. Castamann. Partindo da concepção da paisagem como resultado de uma acumulação desigual de tempos<sup>7</sup>, o trabalho apresenta os processos de constituição e de ruptura de modos de vida caboclos,

---

<sup>7</sup> SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

engendrados respectivamente nos âmbitos da interiorização do povoamento e da posterior colonização empresarial da região. Os autores mostram, no entanto, que ainda é possível encontrar a permanência e a ressignificação de muitos elementos da cultura cabocla, impressos na atual paisagem rural de Chapecó.

\* \* \*

Encerramos esta apresentação renovando nossos agradecimentos a todos aqueles que tornaram possível a realização do evento *Chapecó em Foco*, em 2016, e agora, da publicação deste livro. Dirigimos especial agradecimento à FAPESC, pela concessão de apoio financeiro, à UFFS e à Unochapecó pelo indispensável apoio institucional e, finalmente, aos pesquisadores que contribuíram com o evento na forma de apresentadores de trabalhos e, agora, como autores de capítulos, bem como a todos aqueles que colaboraram com a realização do referido evento ou que simplesmente o prestigiaram.

Boa leitura!

Chapecó, fevereiro de 2017.

Ederson Nascimento  
Ana Laura Vianna Villela  
(organizadores)

CAPÍTULO ESPECIAL

**CHAPECÓ ONTEM E HOJE:  
MEMÓRIAS E IMPRESSÕES**



## **CHAPECÓ: QUASE 50 ANOS DEPOIS...**

Maria Adélia de Souza  
Professora Titular de Geografia Humana da USP  
Campinas, dezembro de 2016

Muito difícil e emocionante falar de Chapecó neste mês de dezembro de 2016, após a tragédia que deixou toda cidade, o Brasil e o mundo comovidos, com o acidente que vitimou quase toda tripulação e jogadores da Chapecoense, que da Bolívia se dirigia para a Colômbia disputar o primeiro jogo da final de um campeonato cuja vitória era importante para todos os brasileiros.

A Chape, como carinhosamente chamávamos o time, dada sua garra, já estava no coração de todos nós... Não podemos falar de Chapecó sem que essa imensa tristeza nos toque, profundamente.

Estive em Chapecó, a convite dos meus colegas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, instigados que foram pela minha querida aluna hoje, professora lá, Lídia Antongiovanni. A acolhida dos colegas geógrafos de lá, a generosidade e elegância na recepção que tive ao retornar a Chapecó em 15 de agosto de 2016, quase meio século depois de ter participado da feitura do primeiro Termo de Referência que orientou a elaboração do seu primeiro Plano de Desenvolvimento Urbano, demonstram que a cidade, do ponto de vista humano, mantém-se como sempre... respeitosa e calorosa.



Agora, foi o coordenador geral do “Seminário de Estudos Regionais Sobre o Urbano e o Rural: Chapecó em Foco” do qual participei, Prof. Ederson Nascimento e os demais colegas, alunos que juntamente com o Magnífico Reitor da Universidade me acolheram, nesse ansioso retorno que fiz a Chapecó... Relembrou os amigos que lá havia deixado, muitos dos quais já provavelmente se foram, como o então Prefeito Municipal (falo aqui do início dos anos 70), do então Secretário do Oeste Catarinense e Presidente do Frigorífico Chapecó, que nos apresentou, a mim e aos colegas do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, onde eu então trabalhava, no seu Departamento de Análise de Projetos (DAP), Chapecó e sua região.

O leitor poderá estar se perguntando o porquê destas notas? Será a comoção pelo acidente de avião onde morreram os jogadores da valente chapecoense? Poderia ser, pois há importantes elementos geográficos que permitem comentários sobre aquela tragédia!

Este texto, no entanto, deveria ter sido entregue bem antes dela! Não o foi, certamente por falta de tempo, porque não estava ainda maduro para ser escrito ou, ainda, porque esse tempo foi exigido para que agora eu pudesse escrever e pensar ainda mais em Chapecó, que ocupa um lugar muito especial na minha vida profissional. E, com esta reflexão falar dessa cidade, hoje conhecida e amada pelo mundo todo, como o é por mim desde 1971, quando por lá andei trabalhando e tentando construir uma experiência inédita de planejamento de cidade sobre a qual, a seguir, discorrerei.

Em 1971 e 1972, visitei frequentemente Chapecó, como geógrafa do SERFHAU e alguém que havia estudado planejamento territorial no IRFED – *Institut International de recherche et de formation en vue du développement*

*harmonisé*, vinculado ao movimento internacional de “Economia e Humanismo”, fundado pelo padre dominicano Jean-Louis Lebreton, em Paris. Esse movimento e esse instituto que têm uma importância enorme, até hoje, na história do planejamento urbano e regional brasileiro e foram para mim inspiração, naquela época, para tentar elaborar uma experiência teórica e técnica, no sentido de produzir uma nova metodologia para elaboração de Planos Diretores municipais<sup>1</sup> que:

- a) promovessem uma avaliação do significado, conceito e amplitude do planejamento urbano;
- b) formulassem novas metodologias para aprimoramento da elaboração teórica e técnica de planos diretores<sup>2</sup>.

Curioso aqui constatar, exatamente agora que muitas prefeituras estão revendo ou refazendo seus planos diretores, sobre o que há que se apontar pelo menos dois pontos importantes para os geógrafos planejadores:

- 1) A contribuição da Geografia Nova proposta por Milton Santos fez avançar enormemente os conceitos relacionados à compreensão do significado do espaço geográfico e, por consequência, suas implicações com a metodologia e o processo de planejamento urbano e regional.

---

<sup>1</sup> Essa experiência está documentada em uma publicação realizada, então pelo SERFHAU, intitulada CHAPECÓ - SC “PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO”. TERMOS DE REFERÊNCIA.

<sup>2</sup> Para essa tarefa uma pequena equipe técnica foi constituída no SERFHAU composta, além de mim, dos colegas: Paulo do Nascimento Teixeira (arquiteto e urbanista), Ovídio Reato (técnico em administração), Tito Lívio F. de Magalhães (economista) e Marpe Facó Soares (estagiária).

- 2) O avanço naquilo que consta da publicação feita em 1972 sobre Chapecó, com relação aos conceitos de cidade, lugar e urbano, em relação ao que vigorava teoricamente na época. Neste sentido é bom aproveitar este pequeno texto para apresentar esses conceitos, aprimorados por Milton Santos no relatório que fez para o Seminário sobre História Urbana, realizado de 21 a 23 de novembro de 1990, em Salvador da Bahia. Esse aprimoramento conceitual indica caminhos de método, por isso são importantes de serem revelados. Em 1971, quando fizemos o trabalho sobre Chapecó, esse rigor ainda não existia, no entanto agora eles existem, mas lamentavelmente, não são utilizados. Nem os conceitos, nem as novas tecnologias da informação que hoje nos permitem de fato colocar o território usado como uma categoria de análise social, fato indispensável à elaboração dos planos diretores. Desenvolveremos um pouco esse aspecto mais adiante. No entanto, dele decorre o terceiro ponto que apresentamos aqui qual seja:
- 3) Falta de avanço nas metodologias de elaboração de Planos Diretores, que continuam exatamente idênticas àquelas existentes no início do século XX, sem incorporar os novos conceitos e conhecimentos elaborados por diferentes disciplinas com as quais o planejamento precisa dialogar, dada a sua característica multidisciplinar.

Por incrível que possa parecer, os Planos Diretores são feitos com o território ausente, não considerado efetivamente na proposta analítica, de forma conceitualmente contemporânea. Ele é citado, mas não é usado nem como

conceito, nem como categoria de análise. Trata-se de uma concepção antiga, onde o espaço geográfico ainda é um palco onde as coisas acontecem, como sempre foi, fato que certamente explica toda problemática de desconsideração que se tem com os Planos Diretores, mas a valorização de um de seus produtos que é a Lei de Uso e Ocupação do Solo, feita também sem território, daí o seu fracasso e a deterioração das cidades. Essa concepção ultrapassada insiste em dissociar algo que é indissociável, ou seja, sociedade/espaço.

Mas esta é outra história que não cabe aqui desenvolver-la, apenas anuncia-la. Antecipamos tais pontos, pois, a nossa ousadia teórico-conceitual construída no trabalho sobre Chapecó, estando agora no futuro almejado naqueles tempos para a cidade e podendo conferi-lo, nos oferece o argumento de que fizemos análises territoriais corretas que fundamentaram diretrizes estratégicas baseadas em um futuro, que de fato chegou, exatamente como imaginávamos. Sucesso de recomendações para um Plano – Os Termos de Referência – que deu certo, ao menos na sua indicação para o futuro almejado.

Apenas complementando a crítica feita acima, tanto ao não avanço da metodologia de planejamento, quanto a não utilização hoje de novos conceitos à disposição dos urbanistas, queremos reproduzir aqui os conceitos de urbano e cidade propostos por Milton Santos, que indicam métodos a serem percorridos e agentes a serem estudados ou mobilizados pelo processo de planejamento, que é um processo político, jamais técnico.

Para Milton Santos (1992 p. 242), duas coisas podem ser feitas, separadamente: a História do Urbano e a História da Cidade. Para ele, “*o urbano é frequentemente o abstrato, o geral, o externo. A cidade é o particular, o concreto, o*

*interno*”. O urbano não é a cidade, não se pode confundir! Mas para complicar ainda mais as coisas, Milton Santos trouxe, naquele mesmo seminário, para discutir o tema da FORMA e o TEMPO, o conceito de **lugar**, definido por ele como “*espaço do acontecer solidário*”.

Isso nos permite revolucionar completamente o modo de fazer dos Planos Diretores! No entanto, lá se vão mais de 20 anos da produção desse texto desconhecido, ainda, por tantos urbanistas, e nada, a não ser as tecnologias do sensoriamento remoto, foram incorporadas. Mas técnica sem teoria que explique aquilo que ela maneja não adianta absolutamente nada. O espaço geográfico não é uma geometria que pode ser confundida com cartografias georreferenciadas que o representam, mas uma instância social, ou seja, se impõe como condição existencial a tudo e a todos.

Alerta Milton Santos nesse importante texto, que a noção de espaço geográfico é essencial para o conhecimento da história da cidade e que a história do urbano necessita do recurso da “periodização”<sup>3</sup>.

Importante ainda, aqui, resgatar que a TÉCNICA no processo de planejamento é aquilo que é utilizado por cada uma das disciplinas convocadas a conceber os estudos e documentos técnicos que compõem esse processo político, as quais – AS DISCIPLINAS – com suas metodologias e conceitos bem formulados e operacionalizados constituem um processo, cujo conhecimento competentemente produzido

---

<sup>3</sup> **Períodos** são pedaços de tempo submetidos à mesma lei, que se mantém sob “a permanência das estruturas e estas se definem como conjuntos de relações e de proporções”, as quais mantidas ao longo de um pedaço de tempo, vão nos permitir enxergar nosso objeto de fora e de dentro (SANTOS, 1992, p. 243).

é passível de ser aceito e executado pelo governo municipal, de modo a envolver toda a sociedade e contribuir decisivamente na melhoria das condições de vida de todos os habitantes da cidade.

Isso experimentamos, pioneiramente, em Chapecó inspirada que estava eu, particularmente, na coordenação daquele trabalho, nas ideias do Padre Lebret, de quem fui aluna e acabara de retornar da França, tendo frequentado o IRFED – *Institut de Formation pour le Développement Harmonisé*, como já me referi acima. Chapecó, penso, foi uma cidade pioneira nas experiências daquilo que, posteriormente, viria a ser chamado de “planejamento participativo”.

Por tudo isso, Chapecó tornou-se, para mim, uma cidade inesquecível e importantíssima. Agora, ainda mais, pela possibilidade que tive de revê-la e constatar que nas indicações e diretrizes estratégicas, acertamos em cheio!

O cuidado com a lida do seu desenvolvimento, o rigor em considerar a população que foi chegando para o cumprimento daquelas estratégias que não foram concebidas a partir de um sonho, mas das nossas rigorosas análises territoriais, a consideração ou não, do uso do território como um elemento de justiça socioespacial, durante esses últimos 25 anos ditam as paisagens hoje existentes em Chapecó, onde tristemente as desigualdades socioespaciais são exibidas escancaradamente, tornando visível e palpável a desigualdade existente na sociedade chapecoense.

Ressalto, no entanto, para aqueles que puderem consultar o original do nosso Termo de Referência de Chapecó, o cuidado tido no uso das teorias mais atualizadas para o início dos anos 70 e, sobretudo, o cuidado nas análises territoriais expressas pelas plantas exibidas como argumentos

técnicos de análise do processo de uso do solo da cidade de Chapecó, na época.

Para finalizar estas notas que já se alongam, apenas retomarei aqui tanto os princípios metodológicos do nosso trabalho, a preocupação da equipe e as hipóteses de desenvolvimento para Chapecó. Deixaremos o resto por conta da reflexão do leitor, sobretudo, daquele que reside em Chapecó, para avaliar se nosso trabalho foi útil ou teria sido desnecessário.

De qualquer maneira, voltando a Chapecó quase meio século depois, tenho muito orgulho de tê-lo feito!

Quanto à metodologia do nosso trabalho, tínhamos o dever institucional, para a história do planejamento realizada pelo SERFHAU<sup>4</sup>, de fazer uma revisão metodológica do instrumento “Termos de Referência”, que essa instituição exigia para conceder empréstimos para os municípios brasileiros implantarem seus sistemas de planejamento, na gestão. Além dessa preocupação teórico-metodológica e técnica, precisamos detectar os elementos básicos que fundamentassem a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano para Chapecó. Diante disso buscamos:

- conhecer a realidade e a dinâmica do desenvolvimento municipal, pesquisando a documentação existente e disponível (bibliográfica estatística e cartográfica);
- através de pesquisa de campo e dos depoimentos pessoais, buscamos avaliar a dinâmica desse desenvolvimento;

---

<sup>4</sup> O SERFHAU era gestor do FIPLAN – Fundo de Planejamento, para financiamento de planos diretores, planos metropolitanos e planos de desenvolvimento microrregional.

- buscamos listar os principais entraves ao desenvolvimento da cidade;
- definimos as hipóteses de desenvolvimento para Chapecó, e;
- indicamos os elementos que necessariamente deveriam compor o Plano de Desenvolvimento Urbano para Chapecó.

Em meio a esse trabalho, nossa preocupação estava basicamente focada em produzir um aprofundamento do conhecimento sobre aqueles elementos que eram indispensáveis ao melhor desempenho da função local e regional de Chapecó, que apesar de ser uma cidade pequena, a análise geográfica já nos indicava que a cidade deveria construir e abraçar uma função de metrópole regional. Isso foi proposto para espanto de todos aqueles profissionais do planejamento da época, com enormes dificuldades para compreender que a estratégia, ou seja, a visão de futuro é fundamental para a prática política, especialmente quando é o direito inalienável ao uso do território o centro das preocupações e dos conflitos urbanos! Isso foi fundamental para delinear os objetivos de curto, médio e longo prazos a serem definidos pelo processo histórico a ser percorrido por Chapecó, mediado pelo processo de planejamento.

Com essa reflexão pudemos também realizar um segundo aspecto que orientou o trabalho, ou seja, aprofundar o conhecimento sobre as disponibilidades da cidade, em equipamentos e serviços de interesse coletivo, públicos e privados, para o melhor desempenho das funções locais e regionais, também a curto e médio prazos. Isso bem compreendido, então, tínhamos a base histórica e estratégica para elaborar a Lei de Uso e Ocupação do Solo, buscando minimizar os conflitos que sempre surgem nas cidades a esse



propósito, quando as estratégias não são bem fundamentadas, logo, pactuadas politicamente com **todos** os agentes sociais.

Com esses elementos produzidos, pudemos então propor duas grandes hipóteses de desenvolvimento para Chapecó e conceber suas perspectivas futuras. Foram elas:

- a) aprimorar sua função de Polo Regional<sup>5</sup> que prenunciávamos com nossas análises;
- b) fortalecer o desempenho da função de polo agroindustrial no Oeste-catarinense, pois a região já detinha o desenvolvimento de alguns setores de importância estadual e mesmo nacional, ligado a industrialização da carne suína como era o caso da indústria Chapecó, de propriedade de Plínio de Nes, citado anteriormente e, a Sadia, em Concórdia, que disputava a liderança regional com Chapecó à época.

Essas hipóteses, claro, estavam vinculadas às perspectivas a serem alcançadas a curto e médio prazos. Apenas a consolidação da função de polo regional seria alcançada a longo prazo, o que podemos com clareza, hoje, verificar que foi plenamente atendida.

No entanto, minha expectativa era de que a implantação do sistema de planejamento municipal pudesse arcar com o desenvolvimento de todo esse processo, de modo a garantir que a função de polo regional, a dinamização da economia e o crescimento da cidade não implicassem na implantação de um injusto processo de desigualdades

---

<sup>5</sup> Conceito muito buscado nos anos 70, diante das recomendações da Escola Francesa de Economia Regional, liderada por François Perroux e seus discípulos, donde um deles, Jacques Boudeville, andou pelo Brasil disseminando-a em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, se não me falha a memória.

socioespaciais que pudemos constatar, mas que essa bela cidade e seu povo não merecem.

Tendo ficado apenas algumas horas em Chapecó para proferir a conferência de abertura do seminário, não pude ouvir as comunicações sobre os estudos urbanos e regionais realizados pelos meus colegas e alunos do curso de Geografia da UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul, campus de Chapecó e da UNOCHAPECÓ, que segundo fui informada, apresentaram vários trabalhos interessantes no Seminário. Esses estudos, certamente apontaram se nossas estratégias foram corretas e se o processo político que o conduziu foi realizado em função do interesse de todos, ou apenas de alguns.

Bom sempre lembrar que o futuro é uma construção de todos e que nele todo egoísmo será altamente punido... venha de onde vier.

Retorno prazeroso, no entanto, pois pude constatar o quanto Chapecó cresceu, o quanto adquiriu o “ar” de metrópole regional e como seu povo permanece o mesmo: gentil, cordial, receptivo aos que lá aportam.

Como poderei me esquecer de Chapecó, diante do que representa para minha vida profissional, agora mais do que nunca?

Impossível! Ainda bem que existem pelo menos esses bons retornos em nossas vidas...



PARTE 1

**URBANIZAÇÃO E  
ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO  
URBANO: ESTADO, AGENTES  
ECONÔMICOS E A QUESTÃO  
SOCIAL**



# **O ESTADO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE CHAPECÓ NAS DÉCADAS DE 1970 E 80**

Daniella Reche

## **Introdução**

Este artigo apresenta os resultados de pesquisa desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em "Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade" da Universidade Federal de Santa Catarina (RECHE, 2008), cujo objetivo era entender o processo de estruturação urbana de Chapecó a partir do desenvolvimento capitalista local e do processo de urbanização acelerado. O estudo mostrou espacialmente as relações e disputas de interesses pela ocupação do solo urbano, principalmente tratando-se das legislações urbanas e de suas relações com a lógica da distribuição socioespacial do município.

A relevância em apresentá-lo em um fórum de pesquisadores que discutem o espaço urbano e regional de Chapecó é no sentido de buscar contribuir para a compreensão sobre os processos socioespaciais históricos que resultaram na estrutura urbana atual da cidade, muito discutida recentemente por tais pesquisadores.

Esse artigo discute a relação entre as Leis e Planos Urbanos e a produção das cidades, desenvolvendo a análise do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó da metade da década de 1970 e da Lei de Zoneamento aprovada no início da década de 1980. O estudo objetiva compreender, à luz das condições sociais, políticas, econômicas do período, que tipo

de repercussões espaciais essas Leis e Planos, entendidos como atribuição do Estado, provocaram no espaço da cidade, identificando seu papel como indutor de transformações urbanas no município, aliados aos interesses dos demais agentes urbanos, principalmente do capital agroindustrial.

## **1. Os planos urbanos e a ideologia do Estado sobre o espaço urbano**

As cidades brasileiras viveram, ao longo dos anos 2000, o momento da política urbana de obrigatoriedade de revisão de seus Planos Diretores, norma exigida pelo Estatuto da Cidade regulamentado em 2001. A exemplo de outros períodos no Brasil (década de 70 e Constituição de 1988), foi atribuído aos Planos Diretores a tarefa de amenização dos graves problemas urbanos brasileiros, historicamente consolidados.

Mas, em contraposição a essa responsabilidade dos Planos Diretores constituída pelo Estatuto da Cidade, muitos estudos mostram que esses momentos de obrigatoriedade por parte da União<sup>1</sup>, apesar de conjunturalmente se tratarem de períodos diferentes, não se reverteram em Planos 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 o significado do uso dessa ferramenta no Brasil para o

---

<sup>1</sup> Referência à obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores no Governo Militar (BLAY, 1978), no final da década de 80 com a Constituição Federal de 1988 e no início dos anos 2000 com Estatuto da Cidade de 2001.

planejamento das nossas cidades, assim como os mecanismos contidos neles que possibilitem o desenvolvimento urbano. É importante 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.

Nesse sentido, pretende-se, a partir do estudo de Chapecó, contribuir para a discussão dos alcances, limites, potencialidades e, principalmente, as repercussões espaciais atribuídas aos Planos Diretores das décadas de 70 e 80 no espaço urbano, dando maior ênfase aos aspectos físico-territoriais e da distribuição socioespacial da população.

Os Planos Diretores são prerrogativas do Estado e este, segundo Corrêa (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, 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 (LOJKINE, 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, estes também, historicamente no Brasil, não se fazem imparciais, ajudando a reproduzir espaços de pobreza, conflitos de usos do solo, desigualdades, com um discurso legitimizador



ideológico de que suas ações são para a coletividade e servem para o “progresso” da cidade<sup>2</sup>.

A definição de Plano Diretor sempre foi muito polêmica no Brasil. Segundo Villaça (1999), Maricato (1995 e 2001), Rezende (1982), os Planos Diretores, frequentemente sinônimos de volumosos documentos repletos de diretrizes e intenções, quase nunca tiveram o anseio de definir ações legais autoaplicáveis, o que fez com que, com o tempo, perdessem seu crédito na capacidade de planejamento das cidades. 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<sup>3</sup>. Estes planos sim, dependendo de como são utilizados, segundo o autor, podem interferir na esfera da produção imobiliária, e até mesmo nas questões de desenvolvimento econômico, quando usa de

---

<sup>2</sup> Entende-se como ideologia o conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a (CHAUÍ, 1986). Já 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.

<sup>3</sup> “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” (p. 245).

instrumentos para captar a valorização imobiliária da qual a sociedade e o poder público são os principais criadores.

De acordo com Villaça (1999), 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. O Plano torna-se 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 a maior 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 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, frequentemente, de discursos intencionais, se constitui, segundo Villaça (1999), Feldman (2005), Rolnik (1997), Rezende (1982), Maricato (2005), em uma ferramenta ideológica abrangente não autoaplicável. Diferentemente do zoneamento que, por sua definição, é determinado por leis restritivas ou inclusivas práticas sobre um espaço claramente definido, atuando definitivamente na

estruturação do território. Ou seja, a aprovação do Plano Diretor, ou do seu discurso, não se torna garantia de implementação, pois, frequentemente, por pressão da classe dominante, são elaborados para não remeter a ações incisivas na estruturação do espaço urbano.

## **2. As leis e planos urbanos de Chapecó nas décadas de 1970 e 80: contexto político, econômico e social**

Chapecó, município com características de polo regional desde sua colonização na década de 30 (PELUSO JÚNIOR, 1991), desenvolveu-se rapidamente, principalmente a partir da década de 70, devido a investimentos estatais na região e à instalação de complexos agroindustriais, frutos da acumulação do capital proveniente da produção agrária.

Chapecó teve durante sua história, quatro planos urbanos: Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974, Plano Diretor Físico-Territorial de 1990, Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de 2004 e Plano Diretor de 2014. Os três primeiros foram realizados em períodos bastante significativos, pois marcam momentos do planejamento urbano brasileiro que tiveram seu ápice nos Planos Diretores para resolver os problemas urbanos<sup>4</sup>, além de, localmente, corresponderem a momentos de significativas transformações urbanas, graças ao acelerado crescimento populacional devido à atratividade das agroindústrias sobre os

---

<sup>4</sup> Lei nº 4.320/1964, LC nº 3/1967 e AC nº43/1969 durante o Governo Militar (apud BLAY, p.178), Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade de 2001.

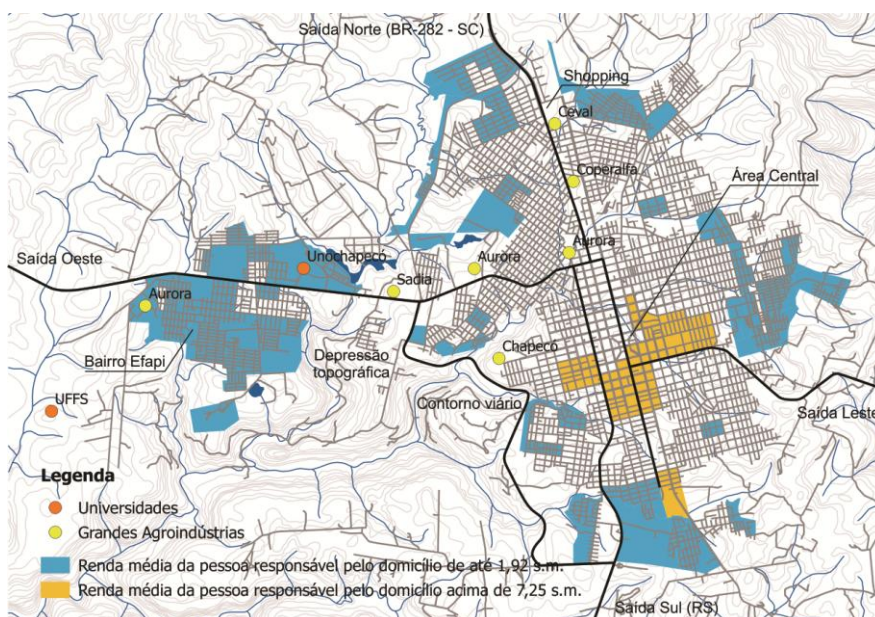
trabalhadores migrantes do campo e das cidades vizinhas, e de um intenso crescimento econômico.

Chapecó, atualmente, possui 205.795 habitantes (estimativa populacional IBGE, 2015), 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 volumosos investimentos estatais, especialmente na rede de estradas para escoamento dos produtos.

As agroindústrias, juntamente com o Estado, tiveram papel importante no desenvolvimento do município, devido a sua imponência econômica e poder de influência sobre a estruturação da cidade. Já no começo das suas atividades industriais em 1973, por exemplo, a empresa Sadia empregava 300 funcionários, com o abate de 550 mil perus/ano. Em 1979, a empresa já era responsável por 17% do valor adicionado total do município, chegando a 29% em 1990. A Sadia, assim como as demais indústrias que se instalaram no município através de massivos incentivos estatais, tornava-se atrativa para a mão de obra migrante que se dirigia à cidade nas décadas de 70 e 80 em busca de trabalho. Nesse período, segundo o IBGE (1970 e 1980), a população urbana do município cresceu a uma taxa de 11% ao ano (maior que o índice brasileiro que era de 4,4% a.a.), sendo que de 1974 a 1980, período de vigência do primeiro Plano Diretor, essa taxa era de aproximadamente 16% ao ano. A população da cidade passou de 23.000 habitantes para

53.181 habitantes, ou seja, mais que duplicou em apenas seis anos, o que resultou em significativas transformações do espaço urbano.

Houve, então, um acelerado crescimento populacional que não foi todo absorvido pela oferta de emprego nas indústrias, dando origem aos problemas sociais presentes no 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 1, a seguir).



**Figura 1** - Distribuição da população por extremos de renda em 2010 (salário mínimo= R\$510,00) e localização agroindustrial.

Fonte: IBGE, 2010; Base cartográfica: PMC, 2015. Elaboração da autora.

Estas ocupações periféricas, legitimadas por alterações de lei no final da década de 70, 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 interligada às áreas centrais por uma única via, devido a limitações ambientais e a presença de 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 Unochapecó e da UFFS, gerando diversos conflitos, inclusive ambientais.

O sucesso agroindustrial e o desenvolvido do município na década de 70 estão intimamente relacionados à 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 infraestrutura, 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 polos econômicos, especialmente agroindustriais, visando “consolidar [...] uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva” (BRASIL, 1974, p.16) e o controle do governo federal sobre o desenvolvimento nacional (SANTOS, 1994). Eram as cidades médias polo de desenvolvimento que promoveriam a redução das disparidades regionais graças a intensivos investimentos públicos em infraestrutura, 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).

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; SOUZA, 1974 *apud* SOUZA, 2004, p. 120), – por isso chamados Integrados, cabia determinar os setores prioritários de investimentos, garantindo o direcionamento dos recursos verbas federais para a industrialização dos municípios de acordo com as metas do governo federal de modernização, tornando o país competitivo dentro da economia mundial (SANTOS, 1994). Os Planos Diretores dessa época, portanto, mais do que objetivar 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 (REZENDE, 1982; SOUZA, 2004; BLAY, 1978). As cidades tornaram-se, então, meio para a industrialização do país.

Começam, então, a serem elaborados e disseminados 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 polo regional, principalmente através de massivos investimentos para a atração e implantação do setor agroindustrial. Como um típico Plano Integrado da época, abrangia propostas nos setores sociais, espaciais, administrativos e econômicos (RIBEIRO, 1992 *in* LICHT; CAFRUNI, 2005).

O presente estudo 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 estruturação 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).

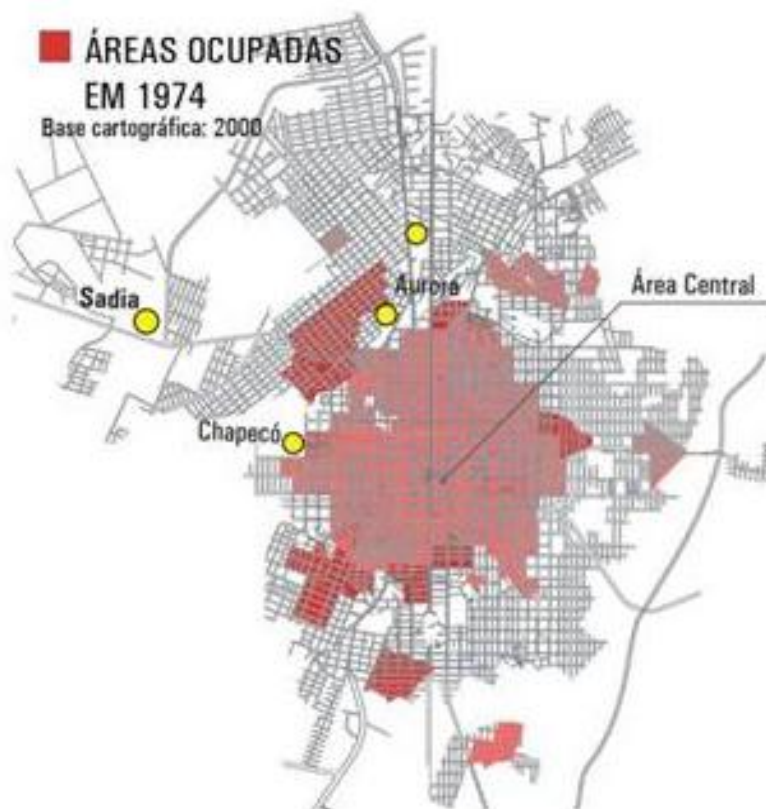
São as significativas alterações que acontecem sobre o espaço urbano no final da década de 70, seja no contexto nacional (modernização, industrialização), seja localmente no espaço urbano de Chapecó, que apresentava um rápido



crescimento populacional e econômico devido à consolidação do setor agroindustrial no município, 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 significativa 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. 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.

### **3. O Plano de 1974, a Lei de Zoneamento de 1980 e a estruturação urbana de Chapecó**

Chapecó, no início da década de 70, começava a receber grandes indústrias ligadas, principalmente, à produção de carnes de frango e suína, como a Aurora e a Sadia. Além disso, o município apresentava um rápido crescimento populacional (principalmente de baixa renda) provocando a expansão da malha urbana em direção às áreas periféricas (Figura 2).



**Figura 2** - Áreas urbanas ocupadas em 1974. Percebe-se a continuidade espacial, apesar de se evidenciar a expansão em direção à região nordeste, em acompanhamento às empresas agroindustriais recém-instaladas.

Fonte: PMC. Elaboração da autora.

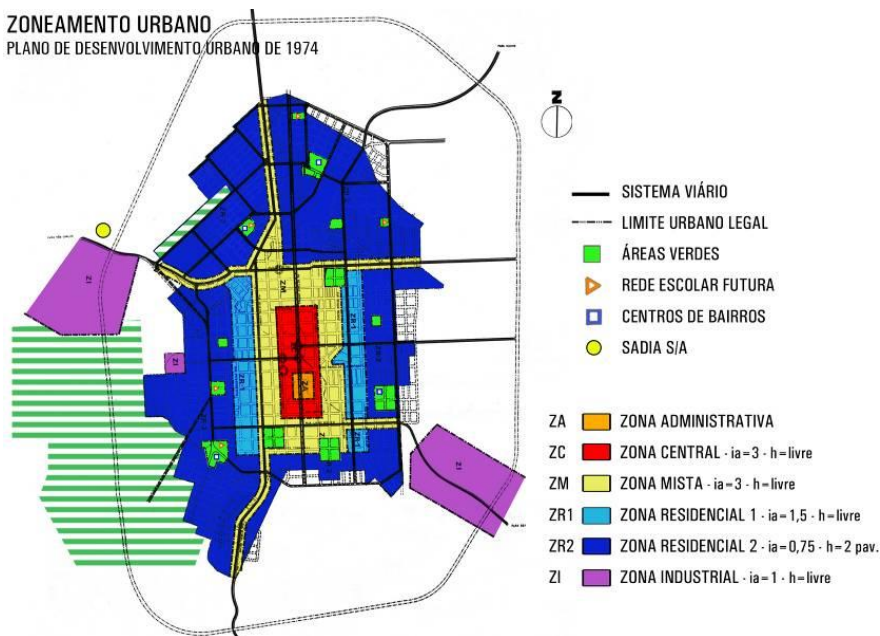
Como forma de viabilizar a implantação das agroindústrias, o município recebeu no período intensivos investimentos estatais, principalmente em estrutura viária melhorando a acessibilidade e o escoamento da produção, além da instalação de infraestrutura urbana básica necessária ao processo produtivo. 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. O Estado teve, portanto, papel definitivo na expansão do setor agroindustrial no município, ou por meio de massivos investimentos em infraestrutura urbana, ou através de políticas de proteção e de incentivo às agroindústrias de Chapecó.

O Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974, elaborado por uma equipe de profissionais externos ao município, coordenada pelo arquiteto Demétrio Ribeiro, também veio garantir o sucesso do setor agroindustrial na cidade, além de consolidar a polarização do município sobre a região oeste. As análises indicam que o Plano deu significativa importância ao desenvolvimento econômico criando dois distritos industriais e uma rede de acessibilidade viária para otimizar o escoamento da produção (Figura 3). Estes objetivos do Plano estavam claros já no Termo de Referência elaborado pelo SERFHAU em 1972, no qual as hipóteses de desenvolvimento levantadas, e que deveriam ser viabilizadas pelo Plano, baseavam-se na consolidação de Chapecó como polo 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<sup>5</sup>, são fatos que permitem comprovar a importância que teve a aprovação desse Plano para consolidar o desenvolvimento urbano e econômico da cidade.

---

<sup>5</sup> Programas CURA, Fidren, entre outros.



**Figura 3** - Zoneamento do Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974.

Fonte: Fonte: Chapecó, Plano 1974. Elaboração da autora.

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 é importante destacar (ver Figura 3):

- a) o aspecto de equilíbrio proposto através da distribuição equidistante de equipamentos urbanos e centros de bairros por toda a cidade;
- b) 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 das vias que davam acesso à cidade onde era proposto o mesmo índice de aproveitamento do centro;
- c) a preocupação com o melhor aproveitamento da infraestrutura 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;
  - d) a separação das áreas residenciais das 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, e;
  - e) 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, é possível perceber que o Plano de 1974, então, 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 durante esse período, essa lei teve duas alterações significativas no ano de 1977, com a mudança da

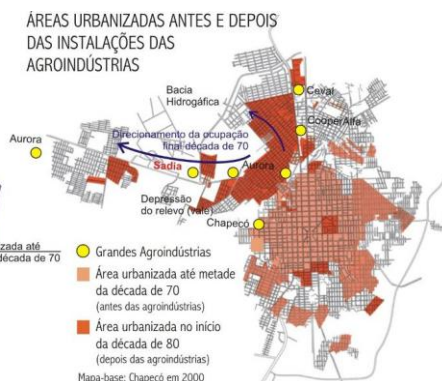
administração municipal. Essas alterações inviabilizaram conceitos importantes do Plano, como a concentração da ocupação da cidade evitando a propagação de loteamentos periféricos através da redução do perímetro urbano, e a separação das funções industriais das residenciais. Uma dessas alterações ampliou em quase três vezes o perímetro urbano do município em direção às áreas industriais (Figuras 4 e 5), e a outra alterou a lei de loteamento, reduzindo as obrigações do loteador quanto à infraestrutura na aprovação de loteamentos. 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 infraestrutura mínima, o que ia ao encontro da demanda e do interesse do setor imobiliário. 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 vazios urbanos na malha urbana, a separação espacial da população por renda, além de problemas ambientais.



**Figura 4**

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

Fonte: PMC e imprensa local.  
Elaboração da autora.



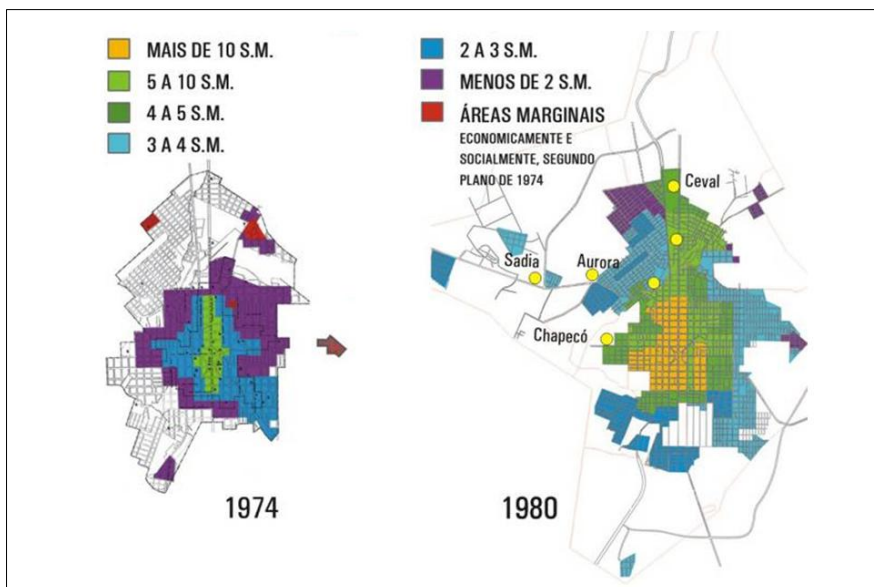
**Figura 5**

Áreas urbanizadas antes e depois das instalações das agroindústrias.

Fonte: PMC, imprensa local.  
Elaboração da autora.

Em 1980, o Plano foi revogado integralmente por uma Lei de Zoneamento elaborada pela administração municipal. Nessa época 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, como é possível ver na Figura 6. O município recebia massivos 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, por meio da imprensa, o crescimento populacional da época refletia a “grandeza” e o “desenvolvimento” do município. No entanto, esse discurso do “crescimento” 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”.

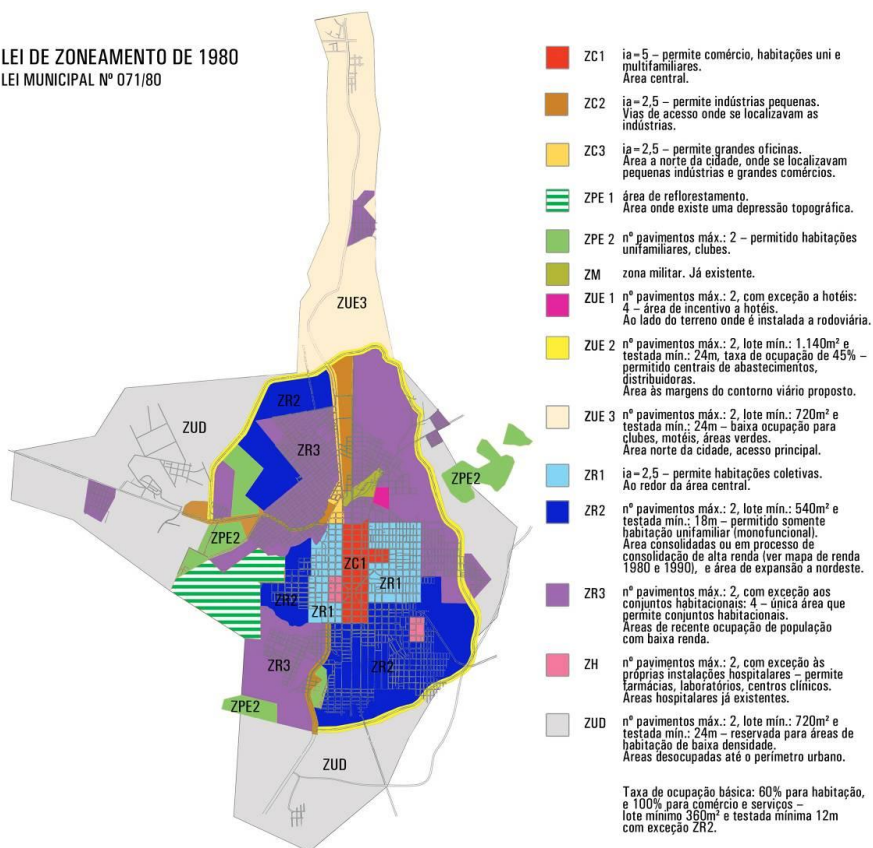


**Figura 6** – Distribuição da população por renda em 1974 e 1980.  
Fontes: SERFHAU (1974), Urbasul (1974) e IBGE (1980). Elaboração da autora.

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.



**LEI DE ZONEAMENTO DE 1980**  
**LEI MUNICIPAL Nº 071/80**



**Figura 7 – Lei de Zoneamento de 1980.**

Fonte: Lei nº 071 de 18 de setembro de 1980. Elaboração da autora.

A Lei de Zoneamento constituiu-se de uma norma que definiu o uso e a intensidade de ocupação do solo urbano (Figura 7) 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<sup>6</sup>; e definiu um zoneamento elitista para as áreas centrais e de interesse da população de mais alta renda, contribuindo para o processo de autosegregação 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.

## **Considerações Finais**

As transformações urbanas evidenciadas em Chapecó no final da década de 70 e início de 80 apontam para a relevância das ações estatais, principalmente através das Leis e Planos Urbanos dessa época, na estruturação espacial do município e na distribuição do uso e da população no solo urbano. 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, delinearão o modelo de cidade que se desenvolveu no município nos períodos seguintes, resultando na estrutura de desigualdade socioespacial da cidade atual.

Em meio a um período de intenso desejo de industrialização durante as décadas de 60 e 70, 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

---

<sup>6</sup>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).

o espaço urbano. A necessidade do momento era preparar a cidade para a industrialização dotando-a de infraestrutura para as indústrias, atraindo massivos investimentos industriais e seus proprietários, reservando áreas de moradia privilegiadas para esses proprietários, as infraestruturando, e ainda 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 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 infraestruturas centrais ou pelas privilegiadas formas de ocupação do solo, tivesse condições de ter acesso a essa “cidade” bem servida de infraestrutura 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 infraestrutura e afastados da malha urbana.

O Poder Municipal em Chapecó, em concordância com a conjuntura político-econômica nacional da década de 70 de desenvolvimento e modernização, determinou, portanto, através da Legislação Urbana e dos investimentos públicos no final da década de 70, o modelo de desenvolvimento e de estruturação 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 análises 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 infraestruturas que, dessa forma, ficam reservadas às populações de mais alta renda, protegendo-as e separando-as da população pobre indesejada. A Lei de Zoneamento de 1980, revogando integralmente o Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974, teve um papel importante, então, na definição da estrutura desigual de organização do espaço urbano de Chapecó que repercute até hoje, pois foi ao encontro dos 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 indicam 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 infraestrutura, 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, por meio da valorização das terras nas 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 o 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 análises apresentadas demonstram 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 socioespaciais que aconteciam nas grandes cidades brasileiras, e que ainda hoje se mantém.

## Referências

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.

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.

\_\_\_\_\_. 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](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.

CHAPECÓ. Lei nº 068 de 31 de dezembro de 1974 que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó. Chapecó, Câmara de Vereadores, 1974.

\_\_\_\_\_. Lei nº 071 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.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 22. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

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

FOUCAULT, Michel. (1970) **A ordem do discurso**. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

FRANCISCONI, João G.; SOUZA, Maria A. A. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: IPEA, IPLAN, 1974.

LICHT, Flavia Boni; CAFRUNI, Salma (org.) **Demétrio Ribeiro**. Porto Alegre: IAB/RS, Livraria do Arquiteto, 2005.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. Tradução 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.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

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.

RECHE, Daniella. **Leis e planos urbanos na produção da cidade: o caso de Chapecó, SC**. 2008. 167f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

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

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

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**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 111-143.

VILLAÇA, Flávio. 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](http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01_b.html). Acesso em 16 de agosto de 2006.





# **NOVAS CENTRALIDADES EM CHAPECÓ: SUBCENTROS E EIXO COMERCIAL**

Crislaine Motter  
Vitor Ribeiro Filho

## **Introdução**

A formação da cidade de Chapecó, localizada no Oeste de Santa Catarina, decorre de uma base agrícola que aos poucos foi sendo equipada em razão das necessidades das agroindústrias que se desenvolveram no local, responsáveis tanto pela produção do espaço urbano de Chapecó quanto pela produção do espaço agrário em seu entorno. Além do setor agroindustrial, a presença de comércios e serviços também foi um fator crucial no desenvolvimento da cidade e no incremento das relações entre Chapecó e sua área de influência. Isso se deve, em grande medida, à falta de conexão, durante muito tempo, da cidade com a capital do estado (em virtude da ausência de infraestrutura que permitisse essa conexão), fazendo com que Chapecó fosse equipada de funções urbanas voltadas não somente à população local, mas para toda sua hinterlândia.

Nesse contexto, o desenvolvimento econômico e populacional de Chapecó frente às demais cidades da região lhe conferiu um papel de destaque no cenário urbano, atribuindo grande centralidade à cidade. De tal modo, a gestão pública do município, responsável pelo ordenamento territorial, destaca a importância da cidade no contexto regional, direcionando projetos e estratégias que buscam reforçar ainda mais esse papel por ela desempenhado. Entre

os pontos mencionados nos Planos Diretores de 2004 e 2014, destaca-se o direcionamento de ações voltadas à ampliação da oferta comercial e de serviços na cidade, haja vista o poder de atração destas atividades. Apesar disso, um estudo sobre formas adquiridas pelo processo de descentralização das atividades comerciais e de serviços ainda está ausente nas pesquisas desenvolvidas sobre Chapecó.

Diante desta lacuna, esse trabalho surge como uma forma de identificar estes espaços que, em virtude do crescimento espacial e demográfico, surgem para atender não somente a população residente nos bairros afastados do centro principal, mas constituem importantes locais de compras também para a população advinda de outros lugares. Nosso objetivo, de tal modo, é o de analisar o processo de descentralização das atividades de comércio, de serviços e de gestão e a formação de novas centralidades na cidade. Como metodologia, privilegiamos o levantamento do uso do solo aliado à análise da formação destes espaços, que permitiu classificar as novas formas criadas pelo processo de descentralização. Entre as formas adquiridas, contemplaremos os subcentros e o eixo comercial, espaços que com o desenvolvimento da cidade tornaram-se mais complexos, atuando como novas formas de atração para a cidade, reforçando suas funções urbanas e destacando o papel que Chapecó exerce como cidade média.

## **1. A primeira expressão da centralidade na cidade: a área central**

A cidade atrai para si tudo o que nasce, da natureza e do trabalho, noutros lugares: frutos e objetos, produtos e produtores, obras e criações, atividades e situações. O que

ela cria? Nada. Ela centraliza as criações. E, no entanto, ela cria tudo. Nada existe sem troca, sem aproximação, sem proximidade, isto é, sem relações (LEFEBVRE, 1999, p. 109, grifos do autor).

Lefebvre, nesse trecho, destaca a importância do processo de centralização na definição do urbano, pois este resulta, desde o início da prática social, da atividade de reunir, amontoar, recolher, sendo um aspecto racional da produção que não coincide com a atividade produtiva, mas que dela não se dissocia. Para Castells (2009), a centralidade é permeada por um conteúdo social ao mesmo tempo em que se apresenta como um local geográfico, o centro.

O fato de a gênese da área central estar estritamente relacionada com a própria origem da cidade (SPOSITO, 1999; VILLAÇA, 2001), torna o estudo da centralidade e do centro fundamentais para o entendimento da estruturação do espaço urbano, haja vista que “[...] quaisquer que sejam os prolongamentos periféricos, não existirá cidade se não houver um núcleo susceptível de unificar, de dominar, de organizar a periferia” (BEAUJEU-GARNIER, 1997, p. 15).

A área central é, sem dúvida, a parte da cidade mais fácil de ser identificada, por suas formas e, principalmente, pela relação que estabelece entre a cidade e sua área de influência. Para Whitacker (2003), não existe cidade sem centralidade e a única categoria que pode ser utilizada para definir a cidade em todos os tempos é o centro. Entretanto, segundo o autor, é preciso compreender o conteúdo da centralidade nos diferentes tempos históricos e recortes apreendidos, visando entender como ela se realiza em diferentes tempos e formações sociais.

Quanto às características desta área, Corrêa (2004) destaca que o processo de centralização, estabelecendo a área

central, configurou-a de modo segmentado em dois setores contíguos e complementares: o núcleo central, de um lado, e a zona periférica do centro, de outro. De acordo com o autor, o núcleo central apresenta elevados preços da terra, uso intensivo do solo, é marcado pela verticalização, é passível de ser percorrido a pé, possui concentração diurna, é o foco de transportes interurbanos e é uma área de decisões, haja vista a localização de sedes sociais ou escritórios regionais das principais empresas que atuam na cidade e na sua região de influência, além das instituições do Estado.

A zona periférica do centro, conforme Corrêa (2004), foi originada pelo desenvolvimento dos transportes e pela expansão da relação da área central com a cidade e sua hinterlândia. Nessa área, segundo o autor, encontram-se geralmente atividades vinculadas às do núcleo central, beneficiando-se da acessibilidade que o conjunto da área central desfruta. Entre as atividades, destacam-se as que ocupam prédios baixos e são fortemente consumidoras de espaço, além do uso residencial de baixo status social e da localização de terminais ferroviários e rodoviários. Em virtude destes usos, Corrêa (2004) destaca que esse setor também é foco das políticas de renovação urbana.

Diante destas definições, cabe identificarmos as particularidades que a área central de Chapecó apresenta. Embora o foco deste trabalho seja o processo de descentralização, entendemos que é fundamental abordarmos, mesmo de forma breve, a origem e as características desta forma resultante do processo de centralização, pois a descentralização e a recentralização de atividades comerciais, de serviços e de gestão estão intimamente ligadas e são posteriores à constituição do centro.

A origem de Chapecó data de 1917, ano da criação do município. Até a década de 1940, primeiro momento de colonização, a cidade formada não passava de uma pequena vila, cuja função urbana estava restrita apenas às necessidades imediatas da população, que se encontrava muito dispersa (ALBA, 2008). Nesta época o município possuía cerca de 14 mil quilômetros quadrados<sup>7</sup>, abrangendo grande parte dos municípios que hoje constituem a mesorregião Oeste catarinense (GRETZLER, 2011).

A pequena vila, apesar de incipiente, era o ponto onde as trocas eram realizadas e as atividades, ressalta Pertile (2007), não iam muito além de produtos de primeira necessidade. Entretanto, “[...] o que caracterizava o comércio em Chapecó eram as denominadas casas de secos e molhados que vendiam seus produtos e compravam os excedentes agrícolas” (PERTILE, 2007, p. 158). As atividades relacionadas ao comércio, conforme Alba (2008), foram as responsáveis pela gênese do capitalismo em Chapecó, vindo inicialmente do extrativismo da madeira e da erva mate e posteriormente do comércio gerado pelos excedentes produzidos pelas pequenas propriedades rurais.

Na década de 1950 houve um aumento populacional significativo no município – principalmente em função do incremento das atividades industriais ligadas ao desenvolvimento dos frigoríficos – e a população urbana, que era de 4.128 habitantes em 1940, passou a ser de 9.736

---

<sup>7</sup> Conforme Gretzler (2011), o município de Chapecó permaneceu com essa extensão até meados da década de 1950, quando houve a primeira fragmentação do território. Através da Lei nº 133 de 30 de dezembro de 1953, foram criados oito novos municípios: São Miguel do Oeste, Itapiranga, Mondai, Dionísio Cerqueira, Palmitos, São Carlos, Xaxim e Xanxerê. Atualmente, a região é composta por 118 municípios e a área territorial de Chapecó compreende 624 km<sup>2</sup>.

habitantes em 1950. Diante das novas demandas populacionais, outras atividades comerciais e de serviços se desenvolveram na cidade e, conforme Peluso Júnior (1991), em 1950 a cidade já contava com hotéis, casas comerciais, advogados, dentistas, escolas primárias e secundárias, agência postal-telegráfica, estação de rádio emissora, hospital, maternidade, serviços estaduais de saúde e agências bancárias.

Paulatinamente, as atividades terciárias foram se ampliando, tanto para atender as demandas do setor agroindustrial quanto para atender a população local e regional. Os principais comércios, as atividades administrativas públicas e privadas, os serviços bancários e telegráficos, o cinema e a igreja matriz estavam localizados na principal avenida da cidade: a Avenida Getúlio Vargas. O terminal rodoviário municipal, antes de ser realocado para o bairro Passo dos Fortes, também estava localizado nessa avenida e, por propiciar um fluxo relevante de pessoas, permitiu o desenvolvimento das atividades ali instaladas.

O aumento no número de estabelecimentos comerciais e de serviços, particularmente a partir da década de 1970, reforçou a centralidade de Chapecó, como ressalta estudo de Peluso Júnior (1991). No centro da cidade, destaca Pertile (2007), encontravam-se as principais atividades comerciais, de serviços e de gestão pública e privada e, em virtude dessa concentração de atividades, o preço da terra e dos imóveis era o mais elevado da cidade:

[...] o uso do solo no centro de Chapecó ocorre de modo mais intensivo do que no restante da cidade, apresentando uma certa compactação de estabelecimentos, ainda que pouco verticalizados. A verticalização se manifesta nas

principais avenidas: Getúlio Vargas, Fernando Machado e Nereu Ramos, no sentido norte-sul da cidade e, especialmente, após a transversal São Pedro. É nessa área que o setor terciário de Chapecó procura concentrar-se, reunindo ali comércio varejista, escritórios de advocacia, clínicas médicas e a rede bancária (PERTILE, 2007, p. 167).

Além dos estabelecimentos de capital local presentes na cidade, Gretzler e Alba (2009) destacam que a partir do ano 2000 quatro grandes lojas de capital externo instalaram-se na área central de Chapecó. Com a instalação destas lojas organizadas em rede, houve uma reorganização da cidade, principalmente nas relações socioeconômicas, dada pela dinâmica que este tipo de loja impõe. Exemplos disso são os horários de funcionamento diferenciados – que, de certa forma, representam uma “cultura” de consumo que estava ausente na cidade –, a valorização do espaço urbano, melhorias na área central e nas fachadas das lojas locais, além do maior fluxo de pessoas na cidade (oriundas de toda região) que passaram a movimentar também outros ramos de atividades e serviços (GRETZLER e ALBA, 2009).

A área central de Chapecó, de tal modo, é uma das partes da cidade mais fácil de ser identificada. Através da observação atenta deste lugar é possível verificar que além de um núcleo central definido entre as principais avenidas da cidade, há a presença de uma vasta área que comporta atividades típicas da zona periférica do centro, complementando-o. Apesar disso, ainda não há um estudo mais detalhado que delimite esta área – que tornou-se mais complexa diante do crescimento econômico e populacional da cidade –, o que nos levou a buscar documentos que tratam do ordenamento territorial da cidade, nomeadamente os Planos Diretores publicados em 2004 e 2014, visando encontrar uma

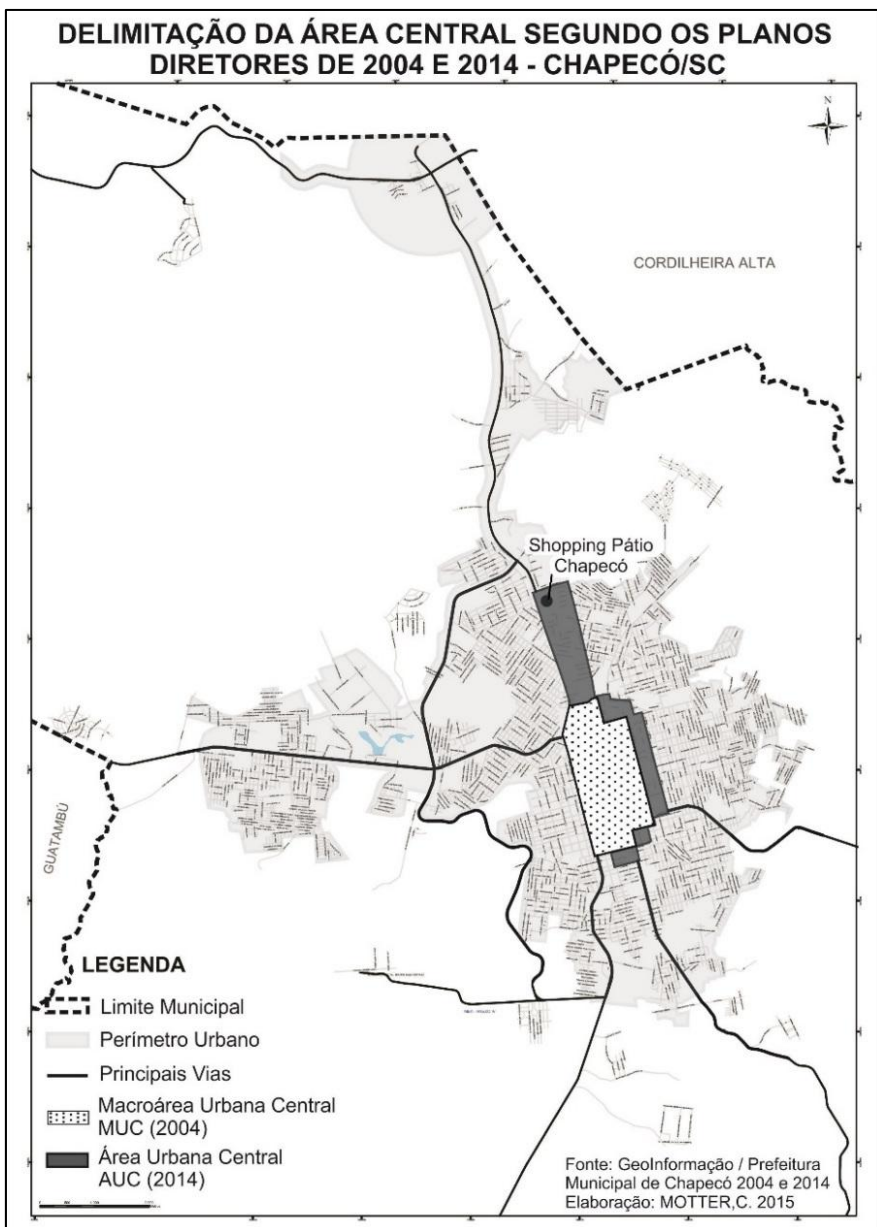


delimitação para área central. De acordo com os documentos, a área central compreende

[...] a área formada e constituída pelas áreas urbanas centrais organizadas em seu tecido xadrez, porção do território melhor atendida pela infraestrutura, pelas atividades econômicas, pelos serviços públicos e pelas oportunidades geradas a partir da urbanização do município, apresentando alta densidade de edificações e baixa densidade populacional, decorrente da prevalência de atividades econômicas (CHAPECÓ, 2004, p. 34).

Apesar das definições serem iguais em ambos os planos, sua delimitação se diferencia entre um plano e outro, como mostra a Figura 1.

A porção do território que foi anexada à área urbana central no plano diretor de 2014, era caracterizada, no plano diretor de 2004, pela “existência de atividades de produção e desenvolvimento econômico [...] produzindo uma urbanização acelerada e consequente sobrecarga do sistema viário local” (CHAPECÓ, 2004, p. 39). Esta área, que já se destacava por seu dinamismo, tornou-se mais complexa devido à implantação de um *shopping center* no ano de 2011. Localizado entre as avenidas Fernando Machado e Getúlio Vargas (Figura 1), na porção norte da atual área urbana central, o Shopping Pátio Chapecó é o primeiro empreendimento do gênero na cidade. Com localização privilegiada, entre a principal via de acesso à cidade pela porção norte (que faz a ligação da cidade com a BR-282) e a principal avenida comercial (Avenida Getúlio Vargas), a instalação desse equipamento proporcionou alterações significativas em seu entorno.



**Figura 1:** Chapecó: delimitação da área central segundo os planos diretores de 2004 e 2014.

Motter e Batella (2013), em estudo realizado após a inauguração do shopping center, já sinalizavam alterações no uso do solo nas proximidades. Paulatinamente, e motivados em grande medida pela implantação do Shopping, novos empreendimentos foram surgindo e as antigas instalações foram sendo revitalizadas. A implantação de instituições financeiras, restaurantes, bares e lojas comerciais, além da ampliação do tecido urbano com a abertura de novas vias e a criação de novos loteamentos são exemplos das alterações propiciadas pela instalação do empreendimento.

As transformações nesse local, de tal modo, levaram os planejadores a incluir essa parte do território na área urbana central. Apesar de não haver critérios claros para a delimitação desta área nos planos diretores, e dada a ausência de estudos que privilegiam o tema, utilizaremos neste trabalho a delimitação do Plano Diretor de 2014, a fim de compreender o processo de descentralização e o desenvolvimento de novas centralidades na cidade.

## **2. O processo de descentralização e a criação de novas centralidades**

O núcleo central é, historicamente, a principal área de uma cidade. Entretanto, a partir do momento em que a cidade apresenta um crescimento territorial e demográfico significativo, entre outros fatores, a expansão da área central é acompanhada pela emergência de novos locais que concentram atividades comerciais, de serviços e de gestão, em resposta ao crescimento territorial e à consequente impossibilidade de permanência de um único centro cumprindo esta função (SPOSITO, 2001).

A descentralização da função comercial e de serviços, nesse contexto, “[...] conduz à criação de centros-de-troca periféricos, servindo às áreas urbanas determinadas, ou aproveitando-se de uma situação na rede de fluxos cotidianos na metrópole” (CASTELLS, 2009, p. 321). A descentralização territorial destas atividades, conforme Sposito (2001), leva, então, à emergência de novas áreas centrais, constituindo-se na primeira expressão da complexificação da centralidade intraurbana. De acordo com Lefebvre (1999, p. 44),

O espaço urbano é contradição concreta. O estudo de sua lógica e de suas propriedades formais conduz a análise dialética de suas contradições. O centro urbano é preenchido até a saturação; ele apodrece ou explode. Às vezes, invertendo o seu sentido, ele organiza em torno de si o vazio, a raridade. Com mais frequência, ele supõe e propõe a concentração de tudo o que existe no mundo, na natureza, no cosmos: frutos da terra, produtos da indústria, obras humanas, objetos e instrumentos, atos e situações, signos e símbolos. Em que ponto? Qualquer ponto pode tornar-se o foco, a convergência, o lugar privilegiado. De sorte que todo o espaço urbano carrega em si esse possível-impossível, sua própria negação. De sorte que todo o espaço urbano foi, é, e será, concentrado e poli(multi)cêntrico. A forma do espaço urbano evoca e provoca essa concentração e dispersão.

Diante dessa contradição inerente à estruturação do espaço urbano, é possível verificar que um dos fenômenos mais marcantes que as cidades passaram e passam é a multiplicação e a diversificação de áreas que concentram atividades comerciais e de serviços, isso porque vários estudos têm mostrado que essas atividades induzem fluxos, que ao se estabelecerem e se intensificarem, geram novas centralidades (SPOSITO, 2001). Faz-se necessário, assim, analisar o conceito de centralidade, “[...] pensando-o como um processo que se multiplica pelo espaço intraurbano, por

meio de outros processos, como a descentralização e a (re)centralização, com o surgimento de novas centralidades” (SOUZA, 2009, p. 49).

A descentralização das atividades terciárias ocorre, inicialmente, visando atender à população que reside distante da área central, oferecendo comércios e serviços voltados ao atendimento das necessidades básicas da vida cotidiana. Essas atividades, segundo Duarte (1974), podem se ampliar no decorrer do tempo e da urbanização apresentada pela cidade, oferecendo não somente elementos essenciais à subsistência da população local, mas através da especialização e diversificação das atividades, modificar a sua área de influência. Dessa forma, conforme a autora, é que o grau de desenvolvimento destes locais se traduz, representando a centralidade que exerce sobre as áreas circunvizinhas que gravitam em torno dele. Entre as formas resultantes do processo de descentralização e (re)centralização de atividades comerciais e de serviços estão os subcentros e os eixos comerciais, os quais buscaremos analisar neste trabalho.

Para Villaça (2001, p. 293), os subcentros consistem

[...] numa réplica em tamanho menor do centro principal, com o qual concorre em parte sem, entretanto, a ele se igualar. Atende aos mesmos requisitos de otimização de acesso apresentados anteriormente para o centro principal. A diferença é que o subcentro apresenta tais requisitos apenas para uma parte da cidade, e o centro principal cumpre-os para toda a cidade.

Em outras palavras, a expressão subcentro serve para designar o local que apresenta uma diversidade de atividades comerciais e de serviços, que possui certa acessibilidade dada pelo transporte público e particular e que visa atender a um

público específico, seja a população próxima ou a população de passagem.

Quanto às atividades, Duarte (1974) destaca que nem todos os tipos de comércio servem para caracterizar os subcentros (ou centros funcionais, como utiliza em sua análise): o comércio de consumo cotidiano, exemplificado pela concentração de lojas de vendas de produtos de primeira necessidade e que se encontram dispersos por toda a área urbana, caracterizando o chamado comércio de bairro, não representam subcentros. Entretanto, o comércio de consumo raro, o comércio de consumo frequente e o comércio pouco frequente, geralmente próprios da área central, são os que vão caracterizar os subcentros, definindo a função comercial destes.

Em relação aos eixos comerciais, Duarte (1974), ao analisar o processo de descentralização na cidade do Rio de Janeiro, constatou que próximo aos locais de maior incidência de atividades comerciais e de serviços desenvolveram-se eixos onde o comércio varejista adquiria maior dinamismo, em função do fator circulação. Assim, os eixos comerciais

Tratam-se de ruas ou avenidas que, por constituírem importantes vias de acesso aos principais bairros, a circulação nelas concentradas provoca intenso movimento diário de pessoas que se desloca de um ponto a outro da cidade, atraindo para si lojas comerciais importantes (DUARTE, 1974, p. 86).

Para Proudfoot (1958), a principal característica dos eixos comerciais (ou vias principais de negócios, como utiliza em seu trabalho) é a coexistência de dois atributos relacionados: o de ser uma rua comercial e de negócios – com

a existência de comércios que geralmente demandam grande espaço físico – e o de ser uma importante artéria de tráfego – ligando, geralmente, o núcleo central e as áreas residenciais periféricas. Conforme esse autor, apesar dos estabelecimentos existentes nessas vias atenderem, e são principalmente dependentes de clientes derivados do tráfego denso, a presença da via não interfere no desenvolvimento das atividades, pois a disponibilidade de espaços para estacionamento torna-se um fator de atração.

A origem dos eixos comerciais, para Berry (1968), é dada pelo grande número de funções comerciais que buscam essa localização, em função de sua acessibilidade em relação ao conjunto da cidade. Há nestes locais, de acordo com o autor, atividades de uso infrequente, que por sua especialização atraem um grande público consumidor e, nesse sentido, a acessibilidade a um segmento importante do mercado urbano é assegurada pela orientação arterial.

Podemos constatar, diante das definições de subcentros e eixos comerciais, que a criação ou o surgimento de novas centralidades no espaço urbano decorre de vários processos inerentes à reprodução capitalista do espaço. Entendidos como uma forma de complexificação do espaço urbano – onde o centro deixa de monopolizar todas as atividades comerciais, de serviços e de gestão, e passa a dividi-las com outras áreas da cidade – os subcentros e eixos comerciais, para serem melhor compreendidos, devem ser devidamente situados no contexto espacial da cidade. Isso é válido porque esse fenômeno não ocorre de forma homogênea em todas as cidades, sendo necessário levar em consideração o contexto em que a cidade está inserida, o nível de desenvolvimento que a cidade possui, além de identificar

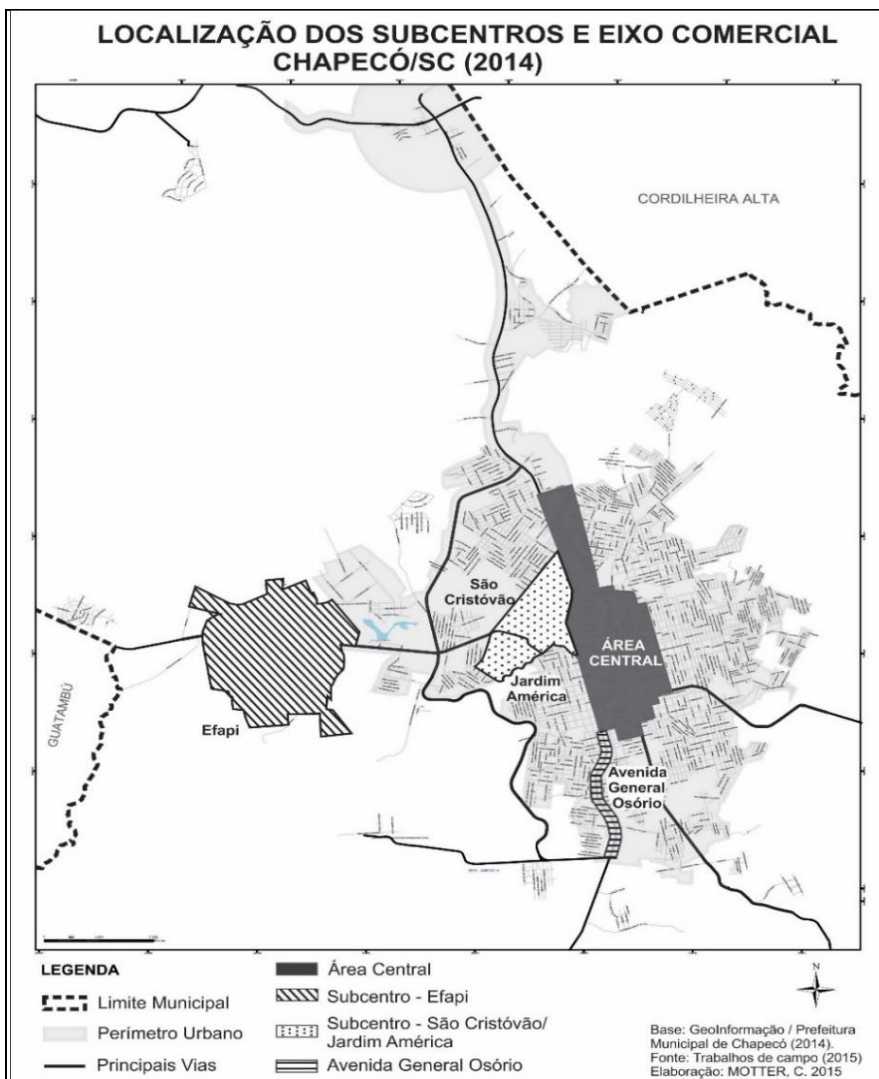
características culturais, sociais, econômicas, políticas e históricas da mesma.

Ademais, alguns pesquisadores têm demonstrado que esse fenômeno da multiplicação da centralidade não está restrito apenas às metrópoles e grandes cidades, mas que também é visível (em menor grau) em cidades médias. Isso se deve, em grande medida, ao aparecimento de um mercado consumidor significativo, ditado pelo aumento na dinâmica econômica e populacional que, por suas demandas, incrementam as atividades comerciais e de serviços, resultando na emergência de novas centralidades na cidade. Assim, torna-se fundamental interpretar as características que esse processo assume nestas cidades, haja vista que são reproduzidos de diferentes formas os fenômenos que ocorrem em cidades de hierarquia superior.

Nesse sentido, como a metodologia tem como objetivo ajudar a compreensão, nos mais amplos termos, não dos produtos da pesquisa, mas do próprio processo (CASTRO, 1977), destacamos a análise das leis municipais, nomeadamente os Planos Diretores elaborados em 2004 e 2014, como parte inicial do processo de identificação dos subcentros e eixo comercial em Chapecó. Nestes documentos, identificamos a delimitação de Unidades Funcionais de Descentralização do Desenvolvimento, definidas como setores urbanos organizados e estruturados ao longo de vias principais do sistema de circulação do município e em polos estruturadores, caracterizadas por grande adensamento populacional e que contêm ou são propícias à implantação de atividades econômicas. A partir deste dado, foram realizados mapeamentos preliminares para a identificação de locais com maior concentração de atividades comerciais e de serviços.



Em consonância com os objetivos da pesquisa, quais sejam o de compreender o processo de descentralização das atividades comerciais e de serviços e a formação de novas centralidades, após os trabalhos de campo preliminares, a metodologia proposta analisa como principal determinante para a ocorrência de um subcentro ou eixo comercial o uso e ocupação do solo nos locais previamente selecionados. Com base na literatura sobre o tema, foram definidas quais as atividades que caracterizam um subcentro ou um eixo comercial. Classificadas pela frequência de uso e ocorrência espacial na área central, as atividades foram classificadas em centrais, não-centrais e típicas da zona periférica do centro (ZPC). Para serem classificados como subcentro ou eixo comercial levamos em conta o percentual de atividades centrais e atividades típicas da ZPC em detrimento das atividades não centrais. Por meio desta metodologia, foram classificados como subcentros a Avenida Senador Atilio Fontana e adjacências (subcentro Efapi), a Avenida São Pedro e adjacências (subcentro São Cristóvão/Jardim América) e como eixo comercial identificamos a Avenida General Osório, localizada no bairro Palmital. A localização das novas centralidades está representada pela Figura 2.



**Figura 2:** Chapecó (SC): localização dos subcentros e eixo comercial (2015).

### **3. Origem, delimitação e características dos subcentros e eixo comercial em Chapecó**

A atividade agroindustrial em Chapecó possui um papel de destaque, em virtude de constituir o ‘carro-chefe’ do desenvolvimento do espaço agrário da região e ser responsável pelo acelerado processo de urbanização (ALBA, 2002). O desenvolvimento das agroindústrias na cidade propiciou, entre outros, o aumento populacional e a consequente expansão do tecido urbano. A origem do bairro Efapi – localizado na porção oeste da malha urbana – remete à instalação das agroindústrias, como demonstra estudo realizado por Reche e Sugai (2008). Segundo as autoras, com a localização de algumas agroindústrias a oeste da malha urbana consolidada, a ocupação que ocorria de forma gradativa em círculos a partir da área central foi rompida, ocasionando uma ocupação a oeste deslocada da malha urbana principal.

As vilas e loteamentos formados nas proximidades das agroindústrias e da Avenida Senador Atílio Fontana, conforme Reche e Sugai (2008), foram instaladas em desacordo com as leis municipais e eram, portanto, segregadas e desprovidas de infraestrutura básica. Ben (2006) acrescenta que pela falta de meios de transporte, a população que trabalhava nas agroindústrias, ou que não dispunha de recursos financeiros para residir em outra área da cidade, acabava por fixar moradia nessa área da cidade, principalmente por poder percorrer a pé o caminho entre a residência e o trabalho. Surgiram assim, de acordo com Reche e Sugai (2008), os bairros operários, com baixíssimos níveis de infraestrutura e renda.

Com o desenvolvimento das agroindústrias que passaram a demandar mão de obra qualificada, houve a instalação de cursos técnicos e superiores para atender a essas exigências. Entre eles, destacamos a instituição de ensino superior instalada no bairro Efapi em 1973, a Fundação Universitária do Oeste (Fundeste) que se tornou, em 2002, a Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó) (ALBA, 2002). Os cursos de graduação e pós-graduação ofertados pela Unochapecó constituem também um dos motivos que levam os estudantes a residirem no bairro.

Além da atividade agroindustrial e do ensino superior ofertado pela Unochapecó, podemos destacar como novo agente que tem ditado transformações significativas neste local a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), primeira universidade pública federal instalada no município. Criada em 2009, a UFFS está localizada na Rodovia SC 484, km 02, no limite entre os municípios de Chapecó e Guatambu, a oeste do bairro Efapi. A instalação desta instituição resultou na criação de um novo bairro e conseqüentemente, na expansão do tecido urbano. Dada a localização da UFFS, podemos inferir que as áreas próximas ganham maior complexidade, particularmente o bairro Efapi, pela proximidade da universidade e do novo loteamento. Um dos reflexos visíveis é o aumento do fluxo de veículos e do transporte urbano no local, além da implantação de novos empreendimentos que visam atender às demandas propiciadas pelos estudantes e servidores da instituição.

Quanto à população do bairro, de acordo com os dados do último censo do IBGE (2010), é de 26.543 habitantes, representando 15,79% da população urbana de Chapecó, em contrapartida aos 13.060 habitantes do bairro Centro (7,78%

da população urbana), destacando o bairro Efapi como o mais populoso da cidade. Isso demonstra a importância que o bairro possui no contexto urbano de Chapecó, revelando uma população residente maior que grande parte dos municípios situados nas proximidades.

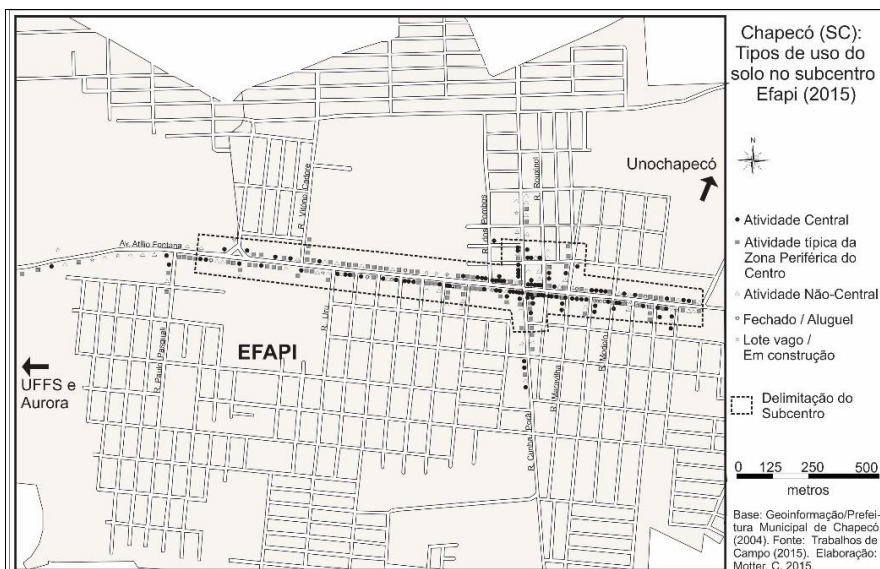
Em relação às atividades comerciais e de serviços, a localização do bairro, afastado da mancha urbana principal, propiciou o desenvolvimento de algumas atividades que surgiram de imediato para atender as necessidades básicas da população. Com o aumento populacional e o aumento na média da renda familiar, entre outros fatores, os estabelecimentos comerciais e de serviços aumentaram em quantidade e qualidade dos serviços/produtos oferecidos. Identificamos, assim, 312 unidades de uso do solo, onde 110 unidades correspondem a atividades centrais (35,3% do uso do solo), 105 a atividades típicas da ZPC (33,7% dos usos) e 70 unidades foram classificadas como não centrais (22,4% do uso do solo), incluindo-se nesta classe o uso residencial (Tabela 1).

**Tabela 1** - Chapecó: distribuição do uso do solo no subcentro Efapi (2015).

<b>Tipo de uso</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>% do uso do solo</b>
Atividades centrais	110	35,3
Atividades típicas da ZPC	105	33,7
Atividades não centrais	70	22,4
Fechado/Aluguel	15	4,8
Lote vago/Em construção	12	3,8
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>100</b>

Fonte: Trabalho de campo (2015).  
Elaboração: Crislaine Motter (2015).

As atividades estão localizadas na principal avenida do bairro, a Avenida Senador Atilio Fontana, que faz a ligação da mancha urbana principal com as rodovias estaduais SC-283 e a SC-484, tendo como limites a bacia de captação de água potável a leste, onde o uso do solo é limitado por leis municipais e a oeste o limite do perímetro urbano, onde as atividades são escassas.



**Figura 3:** Chapecó (SC): tipos de uso do solo no subcentro Efapi (2015).

Apesar disso, como destacado anteriormente, a instalação de uma universidade federal a oeste do bairro Efapi representa a expansão do tecido urbano, podendo, com o desenvolvimento da infraestrutura e da ocupação – como previsto pelo plano diretor –, apresentar novos usos do solo. Das ruas adjacentes, destacam-se a rua Cunha Porã, rua Rouxinol e rua Maravilha. As demais ruas do bairro apresentam o uso residencial como o mais expressivo,

havendo poucos estabelecimentos comerciais, de serviço ou de gestão. Na figura 3 estão representadas as unidades de uso do solo encontradas neste local. Conforme a metodologia utilizada, a ocorrência de atividades centrais e de atividades típicas da ZPC foram as determinantes para a delimitação do subcentro.

A existência de atividades comerciais é importante para a definição de um subcentro, entretanto Duarte (1974) destaca que é necessário que coexistam comércios de diferentes funções, e o comércio de consumo raro, de consumo frequente e pouco frequente, geralmente próprios da área central, são os que vão caracterizar os subcentros, definindo a função comercial destes. Além disso, segundo a autora, os subcentros são constituídos por uma diversidade de oferta de bens e serviços voltados a um público definido, funcional e economicamente.

As atividades centrais e de consumo frequente encontradas no subcentro Efapi foram as mais expressivas, incluindo lojas de vestuário, farmácias e drogarias e comércio de alimentos (supermercados em rede, restaurantes, churrascarias e redes de *fast-food*). Além disso, destaca-se a presença de estabelecimentos de uso raro ou pouco frequente, exemplificado pelas lojas de móveis e eletrodomésticos. Cabe ressaltar que grande parte destes comércios está organizada em redes de filiais e, conforme Duarte (1974), Corrêa (2004) e Sposito (2007); a importância de sua localização em áreas distante do centro tradicional representa, dentro da estrutura comercial da cidade, o exemplo de estabelecimentos que foram estimulados pelo processo de modernização que acompanhou o crescimento da cidade. Para Duarte (1974), o valor dos subcentros no processo de descentralização do equipamento terciário é refletido através da presença dessas

grandes cadeias de lojas que, sem dúvida, são um elemento básico para a caracterização de um subcentro.

Outras atividades classificadas como gênero de produtos/serviços especializados e de consumo pouco frequente encontrados no subcentro Efapi foram as óticas, relojoarias e bijuterias, lojas de móveis especializados, lojas de material esportivo, serviços oferecidos por agências de viagens e turismo, serviços de propaganda, publicidade e marketing e serviços de informática e telefonia. Conforme Duarte (1974), dado o grau de especialização, estas atividades garantem um grande poder de atração para o subcentro.

As instituições financeiras são outro elemento importante na definição de um subcentro, pois a presença deste tipo de atividade garante o poder econômico desse local (DUARTE, 1974). Assim como o desenvolvimento de atividades comerciais, a descentralização do serviço financeiro também acompanha o crescimento da cidade, expandindo-se. No subcentro Efapi encontramos oito unidades desta categoria (agências bancárias, cooperativas de crédito, empréstimo pessoal e seguradora), além de uma casa lotérica.

As atividades dos subcentros comportam, também, o aparecimento de certo número de serviços ofertados por profissionais liberais, onde sua utilização e nível de serviço variam de acordo com o público a qual se destina (DUARTE, 1974). Nesse sentido, no subcentro Efapi foram encontrados estabelecimentos de advocacia, escritório de contabilidade, clínicas odontológicas, oftalmologistas e clínicas de fisioterapia. Na categoria de serviços, também identificamos a presença de cursos profissionalizantes e centros de formação de condutores que, a nosso ver, representam a busca (por parte dos empresários) por um novo mercado, dado em



virtude da demanda da população local, reforçando a função centralizadora do subcentro.

Com o aumento populacional, o desenvolvimento e o crescimento do tecido urbano, a atividade imobiliária também ganhou espaço locacional no subcentro, motivado em grande medida pela demanda gerada pela população. Além disso, houve também a descentralização de atividades de gestão de órgãos públicos, exemplificadas pela presença da Superintendência Efapi, delegacia de polícia e, localizado no limite do bairro, o 2º batalhão de polícia militar da fronteira.

Outra atividade que ganha destaque é a instalação recente de dois hotéis, que relevam que o bairro atende também a população oriunda de outras cidades. Os eventos setoriais e multissetoriais que incrementam o turismo de eventos e negócios em Chapecó possuem dois espaços de grande porte para realização: o Centro de Cultura e Eventos Plínio Arlindo de Nês, localizado no centro da cidade e o Parque de Exposições Tancredo de Almeida Neves, conhecido como Parque Efapi, que está localizado na porção leste do bairro. Conforme Gretzler (2011), ocorrem por ano aproximadamente 70 eventos, entre feiras, exposições e shows nesse local. As feiras realizadas na cidade, principalmente no parque Efapi, atraem um grande fluxo de pessoas para a cidade, demandando serviços como os ofertados pela rede hoteleira. Além disso, a UFFS também gera um fluxo considerável de pessoas para o local, que atualmente conta com hotéis nas proximidades.

De acordo com as definições dadas pela literatura, os subcentros são uma “réplica da área central” e reproduzem nele algumas das atividades presentes no centro tradicional. As atividades típicas da ZPC, nesse sentido, também são importantes para a existência de um subcentro. Por

demandarem maior espaço físico, na área central essas atividades concentram-se nas proximidades do núcleo central de negócios, aproveitando as vantagens locacionais. Nos subcentros, essas atividades estão espalhadas e são favorecidas pelo fluxo gerado pelas demais atividades presentes nesta área. Entre as atividades típicas da ZPC presentes no subcentro Efapi, destacam-se os comércios e serviços automotivos, comércio voltado à construção civil (alguns destes organizados em redes de filiais), agropecuárias e *pet shops*, lojas de variedades, entre outros.

Por meio da análise da formação do bairro, de sua localização e da distribuição de atividades centrais e típicas da ZPC, podemos inferir que o subcentro Efapi é um dos mais completos da cidade, tanto em virtude das características do bairro (por ser um dos bairros mais populosos da cidade), como em função das atividades que esse local comporta. A configuração espacial do subcentro, delimitada em uma via principal e algumas quadras adjacentes, pode levar a conclusão preliminar de que se trata de um eixo comercial e não de um subcentro. Entretanto, como buscamos destacar neste trabalho, a caracterização de uma nova centralidade envolve um estudo devidamente contextualizado, para que ela não seja entendida “por si só”. É desse modo, no contexto espacial e temporal da formação da cidade e do bairro Efapi, no desenvolvimento das atividades comerciais, de serviços e gestão, no público a qual se destinam e no tipo de atividade presente no local que sua definição como subcentro que está sustentada.

Como nova centralidade presente no espaço urbano de Chapecó também está o subcentro localizado entre os bairros São Cristóvão e Jardim América que, assim como o bairro Efapi, possuem sua origem relacionada ao desenvolvimento

das agroindústrias. A ocupação destes bairros remete a década de 1950, quando as leis municipais incentivavam a ocupação gradativa em círculos nas regiões que compunham a mancha urbana principal (RECHE; SUGAI, 2008).

Diferente da dinâmica observada na formação do bairro Efapi, os bairros São Cristóvão e Jardim América estão localizados próximos a área central, o que garante, entre outros fatores, o potencial de desenvolvimento de atividades econômicas, aproveitando-se da infraestrutura que dispõe esta área. Além disso, estes bairros estão localizados próximo as principais vias de escoamento da produção – a Avenida Fernando Machado, principal via de acesso à cidade pela porção norte, e a Avenida São Pedro, que faz a ligação para o Oeste do estado de Santa Catarina – fator que favorece o desenvolvimento de atividades de médio e grande porte. Quanto à população, de acordo com o censo do IBGE (2010), o bairro São Cristóvão possui 9.600 habitantes, representando 5,7% da população urbana de Chapecó, e o bairro Jardim América 3.943 habitantes, o que corresponde a 2,4% da população urbana.

Com o desenvolvimento espacial e populacional da cidade, as atividades comerciais e de serviços foram se desenvolvendo neste local para atender as necessidades da população que residia nesta área e nas proximidades. Atualmente, na Avenida São Pedro e na rua Licínio Córdova são encontrados vários estabelecimentos comerciais, de serviços e de gestão, que atendem não somente a população local, mas também a população de passagem, dada sua localização. De tal modo, de acordo com a metodologia proposta para o levantamento do uso do solo, foram encontradas 281 unidades de uso, sendo 81 unidades relacionadas a atividades centrais (31,3% dos usos), 86

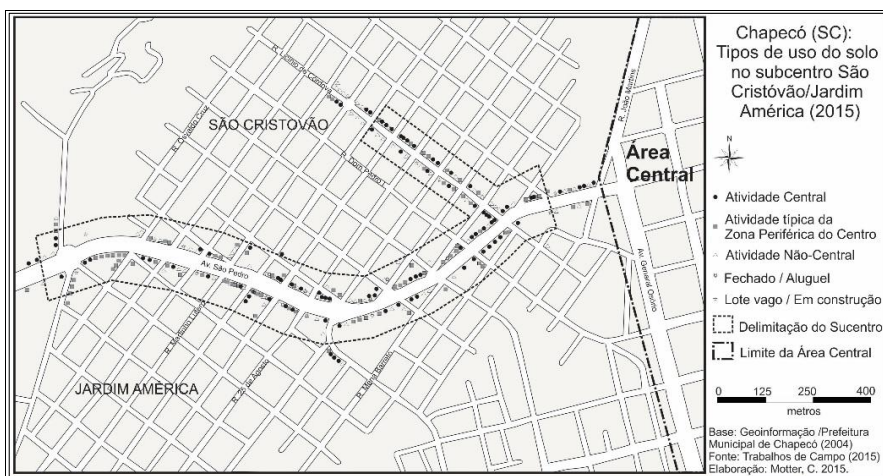
unidades representam atividades típicas da ZPC (30,6% do uso do solo) e 81 unidades foram classificadas como não centrais (28,8% dos usos), como pode ser visto na tabela 2. É possível observar, de início, que o subcentro comporta uma certa igualdade de funções, mesclando os usos centrais, não centrais e típicos da ZPC.

**Tabela 2** - Chapecó: distribuição do uso do solo no subcentro São Cristóvão/Jardim América (2015)

<b>Tipo de uso</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>% do uso do solo</b>
Atividades Centrais	88	31,3
Atividades Típicas da ZPC	86	30,6
Atividades Não Centrais	81	28,8
Fechado/Aluguel	15	5,3
Lote vago/Em construção	11	3,9
<b>Total</b>	<b>281</b>	<b>100</b>

Fonte: Trabalho de campo (2015).  
Elaboração: Crislaine Motter (2015).

O subcentro São Cristóvão/Jardim América, como pode ser visto na Figura 4, possui como limite a área urbana central a leste e a oeste o uso residencial passa a ser predominante a partir da Rua Ferdinando Ricieri Tusseti. Na rua Licínio Córdova, as atividades iniciam próximo à Avenida São Pedro e vão se tornando escassas conforme adentram ao bairro. O desenvolvimento das atividades nesse local é dado, em grande medida, pelo dinamismo apresentado pelos bairros, pela proximidade à área central e por localizaram-se em duas das principais vias estruturais da cidade.



**Figura 4:** Chapecó: tipos de uso do solo no subcentro São Cristóvão/Jardim América (2015).

Entre os estabelecimentos classificados como centrais, destaca-se a grande quantidade de atividades ofertadas por profissionais liberais, como os serviços de advocacia, contabilidade e assessoria, engenharia civil, decoração e design, fisioterapia e pilates, clínicas odontológicas e clínicas oftalmológicas. Como a localização e a frequência de utilização destes serviços variam em função da população a qual se destina, conforme apontado por Duarte (1974), a presença de vários estabelecimentos desse tipo no subcentro infere que essas atividades atendem não somente a população local, mas também de outras áreas da cidade – como a área central, por exemplo –, o que resulta em uma centralidade expressiva para o subcentro.

A presença de lojas organizadas em rede é de grande importância na definição de um subcentro, e os comércios desse tipo encontrados no subcentro São Cristóvão/Jardim América incluem lojas de móveis e eletrodomésticos, lojas de

vestuário, farmácias e supermercados. Entre os últimos, destacamos o supermercado BIG, único supermercado de capital externo instalado na cidade (localizado na porção oeste do subcentro). Entre as transformações desencadeadas pela instalação desse empreendimento, destacamos a criação de um novo loteamento e a instalação de um hotel em rede (também de capital externo) nas suas proximidades.

Apesar de o subcentro estar próximo à área central, a atividade financeira também ganha destaque, apresentando agências bancárias, casa lotérica, cooperativas de crédito e instituições de empréstimo dispersas por toda a extensão da Avenida São Pedro e da rua Licínio Córdova. Os serviços de gestão pública também estão presentes, representado pelo Conselho Tutelar Norte, cuja atuação abrange 17 bairros e a área rural próxima a estes.

Quanto a presença de atividades típicas da ZPC, a localização do subcentro São Cristóvão/Jardim América garante o desenvolvimento desse tipo de estabelecimento, seja por permitir a locação de grandes espaços por um valor menor que o da área central, seja pela acessibilidade dada pelas vias estruturantes que cortam o subcentro. Foram encontrados, assim, estabelecimentos comerciais e de serviços automotivos (em maior número no subcentro), lojas de materiais de construção, comércio atacadista, agropecuárias, clínicas veterinárias, assistência técnica, serviços de transporte e logística, entre outros.

A delimitação do subcentro, que levou em consideração a quantidade de atividades centrais e típicas da ZPC, resultou em uma configuração espacial delimitada em uma avenida e em uma rua. Apesar de estar localizado próximo à área central, não estamos diante de um processo de expansão desta ou de um processo de desdobramento. Isto porque os

usos do solo nos bairros São Cristóvão e Jardim América não foram paulatinamente substituídos do uso residencial para o uso comercial (como ocorre com o processo de expansão da área central), sendo visível esse processo em apenas duas vias. Nestas, onde as atividades comerciais e de serviços são predominantes, também não há especializações, característica básica de um processo de desdobramento. Como buscamos demonstrar anteriormente, a Avenida São Pedro, juntamente com a rua Licínio Córdova, apresentam uma mescla de usos centrais, não centrais e típicos da ZPC, não havendo um tipo de atividade que prevaleça sobre as demais. Esse local, de tal modo, representa a reprodução, em menor escala, dos usos encontrados na área central, sendo caracterizado, portanto, como um subcentro.

Além dos subcentros, identificamos em Chapecó uma outra forma assumida pelo processo de descentralização das atividades comerciais e de serviços: o eixo comercial da Avenida General Osório. A origem dessa via remete ao início da década de 1950, quando o município sediava o Departamento de Estradas e Rodagem (DER), órgão estadual fundamental para viabilizar a abertura e manutenção das estradas (PERTILE, 2007). A localização desta Avenida, no sentido norte-sul, vai da Avenida São Pedro, passando pela área central (representando o limite desta área) até a rodovia SC-480, que liga os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Até meados de 2014, quando foi inaugurado o anel viário oeste – que contorna a malha urbana e faz a conexão da Avenida Senador Atílio Fontana à rodovia SC-480 – a Avenida General Osório era a principal rota de veículos, principalmente de carga pesada, além de ser a única via de acesso das demais áreas da cidade ao Aeroporto Municipal. O

fluxo intenso de veículos de carga e de passeio fez que com algumas atividades se desenvolvessem, resultando numa área com um número considerável de estabelecimentos, que atendem tanto as demandas das proximidades quanto a demanda gerada pelo fluxo veicular que existe no local.

Por meio do levantamento do uso do solo, identificamos que as atividades comerciais e de serviços correspondem a 70% do uso do solo na avenida (126 unidades), enquanto o uso residencial equivale a 15,6% (28 unidades) e os lotes vagos ou estabelecimentos fechados somam 26 unidades (14,4% do uso do solo). Das unidades destinadas a atividades comerciais e de serviços, 27% correspondem a atividades centrais, 42,9% são atividades típicas da ZPC e 30,1% foram classificadas como não-centrais, como mostra a tabela 3.

**Tabela 3** - Chapecó: tipos de atividades comerciais e de serviços encontradas na Avenida General Osório (2015)

<b>Tipo de uso</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>% do uso do solo</b>
Atividades Centrais	34	27
Atividades típicas da ZPC	54	42,9
Atividades Não Centrais	38	30,1
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100</b>

Fonte: Trabalho de campo (2015).  
Organização: Crislaine Motter (2015).

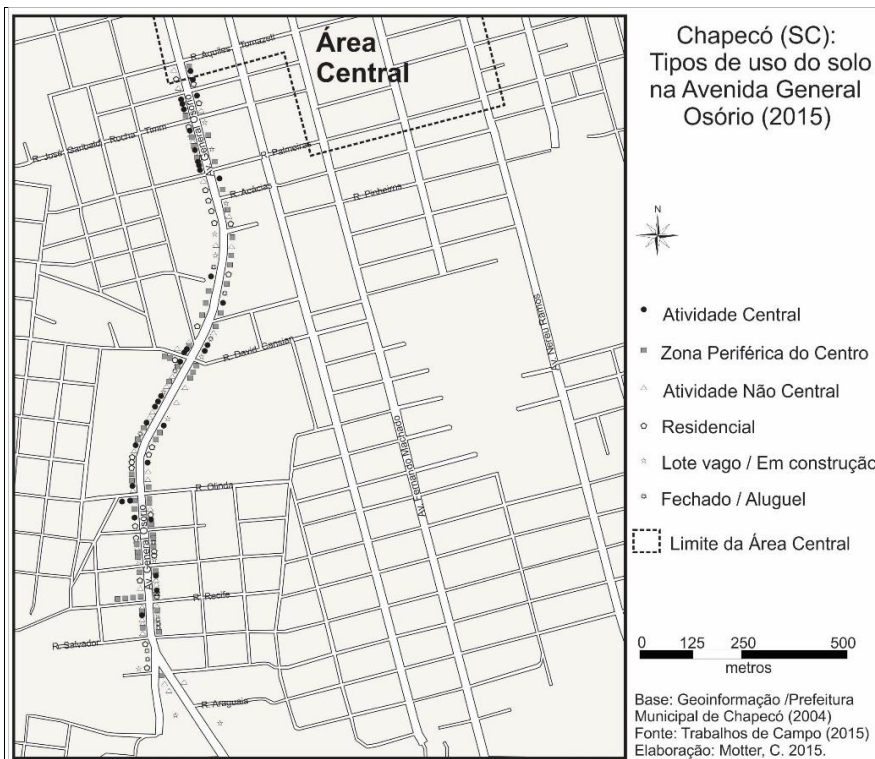
As atividades, de tal modo, localizam-se na extensão da avenida que corresponde ao bairro Palmital, tendo como limites a área central ao norte e a ligação com a rodovia SC 480 ao sul, onde o uso do solo passa a ser predominantemente industrial. Na figura 5 é possível



verificar a espacialização dos tipos de uso do solo encontrados na Avenida.

Entre as atividades classificadas como centrais presentes na Avenida General Osório, destacam-se os serviços ofertados por profissionais liberais (advocacia, contabilidade e consultórios odontológicos), lojas de vestuário, farmácias organizadas em rede, lojas de móveis especializados, filiais de lojas de móveis e eletrodomésticos, entre outros. Instituições financeiras e casa lotérica também compõem as atividades presentes no eixo. Estas atividades, destinadas principalmente para a população do bairro e das proximidades, encontram na acessibilidade dada por esta avenida grande potencial de desenvolvimento.

Como destacado por Duarte (1974), um local só poderá exercer centralidade se houver uma multiplicidade de funções e, em decorrência disso, apresentar atividades destinadas não somente a população local, mas também para a população de passagem. Nesse sentido, Berry (1968), ao caracterizar os eixos comerciais (ou “rodovias comerciais” como utiliza em sua análise), destaca que os restaurantes e *drive-ins*, assim como os postos de gasolina, são característicos destes locais, pois servem às demandas originadas pelas rodovias e, quanto maior o fluxo nessas vias, maior é o potencial de desenvolvimento destas atividades. Na Avenida General Osório, o comércio de alimentos (restaurantes, *bombonière* e bebidas) juntamente com os postos de gasolina, além de atenderem a demanda originada pelo bairro e áreas próximas, também cumprem essa função.



**Figura 5:** Chapecó: tipos de uso do solo na Avenida General Osório (2015).

Assim como a organização dos subcentros, os eixos comerciais também apresentam a incidência de atividades típicas da ZPC. Proudfoot (1958) destaca que os eixos comerciais, ou “vias principais de negócios”, como denomina em seu trabalho, são caracterizados pela existência de dois atributos, o de ser uma importante via de tráfego e de ser uma rua comercial, o que implica, conforme o autor, na existência de comércios que geralmente demandam grande espaço físico para seu desenvolvimento. As atividades típicas da ZPC, assim, são as que representam esses comércios.

Na Avenida General Osório, os estabelecimentos classificados como típicos da ZPC representam a maior parte do uso do solo encontrada no eixo (42,9% do uso do solo). Entre as atividades, encontramos estabelecimentos voltados ao comércio e a serviços automotivos, lojas de materiais de construção, distribuidoras, agropecuárias, serviços de veterinária e pet shop, entre outros. Os estacionamentos também estão presentes na Avenida General Osório e possuem um papel importante na definição de um eixo comercial: de acordo com Proudfoot (1958), os estabelecimentos localizados nas vias principais de uma cidade atendem e são dependentes do fluxo de pessoas e principalmente de veículos existentes neste local. A presença da via, entretanto, não interfere no desenvolvimento das atividades, haja vista que a disponibilidade de espaços para estacionamento torna-se um fator de atração de clientes.

Diante da configuração espacial e do teor das atividades encontradas, podemos perceber que estamos diante de uma nova centralidade na cidade. A Avenida General Osório, em nossa análise, representa como o processo de descentralização de atividades comerciais e de serviços pode resultar em diferentes formas no espaço urbano, sendo o eixo comercial uma delas. Diferente da expansão da área central, que substitui paulatinamente os usos residenciais por atividades comerciais e de serviços por meio da absorção de áreas ou setores limítrofes ao centro, ou de um processo de desdobramento, onde há uma seletividade em termos de atividades presentes (SPOSITO, 1991), os eixos comerciais caracterizam-se principalmente por sua forma espacial e pela existência de atividades que servem tanto à população das proximidades quando às demandas geradas pelas rodovias,

coexistindo, por esse motivo, uma mescla de atividades comerciais e de serviços.

Enquanto os subcentros surgem geralmente em áreas de densidade habitacional alta, esse fator não interfere no desenvolvimento dos eixos comerciais, pois as atividades são sobremaneira dependentes do tráfego denso existente nestas vias. Nesse sentido, na Avenida General Osório é possível identificar que coexistem dois atributos: o fato de ser uma importante via de tráfego e a particularidade de concentrar atividades comerciais e de serviços que atendem não somente a população local, mas são voltados também à população que circula por estas vias.

## **Considerações finais**

A formação do espaço urbano de Chapecó teve início com a atuação de empresas colonizadoras, que a partir da década de 1920 começaram a ocupação do Oeste catarinense. Entretanto, foi a partir do desenvolvimento das agroindústrias que a cidade obteve um incremento econômico e populacional capaz de propiciar tanto o aumento de suas funções urbanas quanto o próprio aumento do tecido urbano. Diante destas transformações, novos espaços comerciais e de serviços foram surgindo no espaço urbano de Chapecó, primeiramente visando atender à população residente distante da área central e posteriormente atuando como novas formas de atração para a cidade.

O processo de descentralização das atividades comerciais e de serviços em Chapecó, de tal forma, resultou no desenvolvimento de dois subcentros e de um eixo comercial. No bairro Efapi, as atividades comerciais e de

serviços surgiram de imediato para atender a população que residia nesta área localizada distante do núcleo central. Pela ineficiência do transporte público e pelo contingente populacional que passou a residir neste bairro, as atividades comerciais e de serviços – localizadas na principal avenida do bairro, a Avenida Senador Atilio Fontana – foram sendo paulatinamente ampliadas em número e em produtos e serviços oferecidos. Atualmente, o subcentro Efapi pode ser considerado o subcentro mais significativo da cidade de Chapecó, apresentando um grande número de atividades centrais e típicas da ZPC, o que permite aos moradores e à população de passagem realizar compras e usufruir de serviços sem necessitar se deslocar até o centro principal.

O subcentro São Cristóvão/Jardim América, durante seu processo de formação, foi privilegiado em questão de infraestrutura por estar localizado próximo à área central e às agroindústrias. Apesar de estar próximo à área central, o que poderia nos levar a inferir que estamos diante um processo de expansão desta ou de um processo de desdobramento, a análise das atividades presentes na Avenida São Pedro e na rua Licínio Córdova comprovou a hipótese de que se trata de um subcentro, pois reproduz, em menor escala, as atividades presentes na área central.

O estudo do eixo comercial, motivado pelas delimitações de unidades funcionais de descentralização do desenvolvimento presentes nos planos diretores de 2004 e 2014, que centram esses locais em vias estruturais da cidade, permitiu analisarmos essa nova forma de expressão da centralidade. Apesar dos poucos estudos desenvolvidos que privilegiam esse tema, por meio das pesquisas realizadas tanto no Brasil como os estudos norte-americanos, constatamos atributos básicos para a classificação dessa nova

centralidade. Entre eles, destacamos duas funções: a de ser uma importante via de negócios, em virtude dos tipos de estabelecimentos ali localizados, e de ser uma via de tráfego importante para a cidade, resultando num fluxo significativo de veículos, os quais demandam atividades específicas para suportar essa função.

A busca pela compreensão das novas centralidades por meio da dinâmica apresentada pela cidade de Chapecó também merece destaque, haja vista que tanto os subcentros como o eixo comercial não deve ser entendido por si só, mas devem revelar o seu papel diante da estrutura e dinâmica que a cidade apresenta. Cada cidade possui uma dinâmica que é única, não sendo possível reproduzi-la em outro lugar, e é isso que buscamos demonstrar. Planejados ou não pela administração pública, as novas centralidades surgem e desenvolvem-se de acordo com as possibilidades apresentadas pela cidade. O crescimento do tecido urbano, o aumento populacional, os investimentos locais e externos e os agentes que moldam esse espaço possuem características específicas, e a materialização no espaço urbano de novas centralidades é uma das formas assumidas pelo processo de urbanização intensa que Chapecó apresenta.

## **Referências**

ALBA, R. S. **Espaço urbano**: os agentes da produção em Chapecó. Chapecó: Argos, 2002.

\_\_\_\_\_. Apontamentos sobre a geografia do oeste de Santa Catarina. In: ALBA, R. S. (Org.) **Estudos de geografia**

**agrária do oeste catarinense.** Chapecó: Argos, 2008, p. 19-47.

BEAUJEU-GARNIER, J. **Geografia urbana.** 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BEN, F. Trabalhadores da agroindústria frigorífica de Chapecó. **Cadernos do CEOM**, Chapecó, v. 27, p. 47-67, 2006.

BERRY, B. J. L. General Features of Urban Commercial Structure. In: BOURNE, L. (ed.). **International Structure of the City: Readings on Space and Environment.** Toronto: Oxford University Press. 1968. p. 361-367.

CASTELLS, M. **A questão urbana.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

CASTRO, C. M. **A prática de pesquisa.** São Paulo: MacGraw Hill do Brasil, 1977.

CHAPECÓ. Prefeitura Municipal. **Lei complementar nº 202**, de 06 de janeiro de 2004. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDDTC. [s.n.], Chapecó, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 541**, de 26 de novembro de 2014. Aprova o Plano Diretor de Chapecó – PDC. [s.n.], Chapecó, 2014.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** 4. ed. São Paulo: Ática, 2004.

DUARTE, H. S. B. A cidade do Rio de Janeiro: descentralização das atividades terciárias. Os centros funcionais. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, ano 36, n. 1, p. 53-98, jan/mar, 1974.

GRETZLER, C. **Chapecó (SC) para além de pólo regional, uma cidade média no oeste catarinense**. 2011. 186 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFRGS, Porto Alegre, 2011.

GRETZLER, C.; ALBA, R. S. A entrada das grandes redes de lojas em Chapecó a partir do ano de 2000 e as repercussões na reorganização urbana da cidade. In: 12<sup>o</sup> Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevideo. **Anais...** Montevideo: EGAL, 2009. p. 1-15.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

MOTTER, C.; BATELLA, W. B. Novas centralidades em Chapecó: apontamentos sobre as transformações recentes no espaço urbano. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 14, n. 46, p. 60-70, jun., 2013.

PELUSO JÚNIOR, V. A. **Estudos de Geografia Urbana de Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. da UFSC: Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, 1991.

PERTILE, N. Espaço, técnica e tempo em Chapecó – SC. In: SCHEIBE, L. F.; DORFMAN, A. **Ensaio a partir de “A natureza do espaço”**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, p. 153-178.

PROUDFOOT, M. J. City Retail structure. In: KOHN, C.; MAYER, R. (eds.). **Readings in Urban Geography**. Chicago: The Chicago University Press, 1958. p. 395-398.

RECHE, D.; SUGAI, M. I. A influência do capital agroindustrial na distribuição sócio-espacial urbana do município de Chapecó no sul do Brasil. In: X Colóquio Internacional de Geocrítica, 2008, Barcelona. **Anais...** Barcelona, 2008, p. 1-17.



SOUZA, M. V. M. de. **Cidades médias e novas centralidades**: análise dos subcentros e eixos comerciais em Uberlândia (MG). 2009. 236 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

SPOSITO, M. E. B. O centro e as formas de expressão da centralidade urbana. **Revista Geografia**: São Paulo, n. 10, p. 1-18, 1991.

SPOSITO, M. E. B. A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre novas formas espaciais. In: DAMIANI, A. L. et al (org.). **O espaço no fim de século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999, p. 83-99.

SPOSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, M. E. B (org.). **Urbanização e cidades**: perspectivas geográficas. Presidente Prudente: UNESP/GAsPERR, 2001, p. 569-607.

SPOSITO, M. E. B. Cidades Médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão popular, 2007, p. 233-257.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo, Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

WHITACKER, A. M. **Reestruturação urbana e centralidade em São José do Rio Preto – SP**. 2003. 237 f. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2003.

# A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM CHAPECÓ: FORMAÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS<sup>1</sup>

Ederson Nascimento

## 1. A título de introdução: a segregação socioespacial urbana

Numa acepção geral, a segregação socioespacial<sup>2</sup> pode ser entendida como uma “[...] *tendência* à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também

---

<sup>1</sup> Este ensaio reúne parte dos resultados obtidos no âmbito dos projetos de pesquisa *Expansão urbana e segregação socioespacial: uma análise da cidade de Chapecó/SC*, realizado de 2012 a 2014 com apoio da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, e *Urbanização, cidades e desigualdades e desigualdades socioespaciais urbano-metropolitanas: uma análise das regiões metropolitanas de Campinas (SP) e Chapecó (SC)*, com financiamento do CNPq (2014-2016). Agradeço às referidas instituições pelo apoio científico recebido, e à estudante Mayling Vassoler Bedin, graduanda em Geografia pela UFFS, pela colaboração no levantamento e edição dos dados estatístico-cartográficos aqui utilizados.

<sup>2</sup> Utilizarei o termo *segregação socioespacial* a fim de enfatizar a interdependência entre os efeitos sociais e espaciais derivados deste processo, particularmente na conformação de áreas residenciais com conteúdos sociais distintos entre si e tendencialmente homogêneos internamente. Entretanto, a literatura especializada apresenta outros termos para designar o mesmo processo, tais como “segregação urbana”, “segregação residencial”, “segregação espacial”, ou simplesmente “segregação”.

de hierarquia” (CASTELLS, 2000, p. 250, destaque meu). Trata-se de um processo espacial marcante na estruturação da cidade capitalista, o qual expressa a “[...] luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído” (VILLAÇA, 1998, p. 45). Em outras palavras, a busca pelo controle e usufruto de localizações urbanas<sup>3</sup> consideradas mais satisfatórias para a função da moradia e de tudo o que a ela possa estar associado – especialmente acessibilidade facilitada a locais de trabalho, consumo e lazer, bem como segurança e *status* social.

Neste sentido, em um primeiro momento de sua apreensão, pode-se entender a segregação socioespacial como uma divisão social do espaço urbano, configurada através da concentração de segmentos sociais em locais específicos da cidade. Assim, a organização espacial urbana tende a retratar, com algum grau de correlação, as frações da sociedade capitalista (CORRÊA, 2013).

Nas cidades brasileiras, o principal elemento que desencadeia a separação espacial dos grupos e das classes sociais, mais do que qualquer outra condicionante, é a desigualdade socioeconômica de sua população. O padrão economicamente “dependente” que marca o processo de urbanização engendrado no país, refletiu-se na estruturação socioespacial do urbano, produzindo espaços socialmente desiguais e segregados, com a manutenção, mesmo nas cidades mais ricas, de grandes parcelas da população excluídas do processo de integração econômica e social.

---

<sup>3</sup> A noção de localização urbana empregada aqui e alhures neste texto, baseia-se em proposição de Villaça (1998) e corresponde à situação geográfica de um determinado fragmento espacial em comparação com os demais pontos do espaço urbano, cujas características são mais ou menos favoráveis à realização das atividades do dia a dia e ao usufruto dos bens e serviços necessários à vida cotidiana.

Neste contexto, a estruturação e segregação do espaço urbano se processam a partir de condicionantes socioeconômicas e políticas, as quais, segundo Marques (2005, p. 49), podem ser classificadas em quatro grupos:

- a) a dinâmica econômica, o mercado de trabalho e a estrutura social em si;
- b) a dinâmica do mercado de terras, as ações dos produtores do espaço urbano e da produção da moradia;
- c) o Estado e as políticas públicas;
- d) a ordem jurídica brasileira e sua relação com nossa sociedade em suas dimensões de tradicionalismo, hierarquia social e preconceito.<sup>4</sup>

Dentre os diversos agentes sociais que atuam no processo de segregação, pode-se dizer que as classes de alta renda constituem o segmento mais atuante e decisivo. O elevado poderio econômico-político de que dispõem assegura-lhes, de um lado, maior facilidade para obter a posse de áreas já dotadas de melhor infraestrutura e melhor servidas de bens de consumo coletivo. De outro, confere àquelas camadas a possibilidade de atrair a instalação de benfeitorias desse tipo para as localizações urbanas onde elas se concentram, na medida em que conseguem influenciar a incorporação

---

<sup>4</sup> Outros fatores, especialmente os ligados às diferenças étnico-culturais, certamente podem ampliar a distância social entre grupos, mas dificilmente serão tão determinantes para a estruturação segregada do espaço urbano em países como o Brasil – onde a urbanização ocorreu em paralelo à concentração da pobreza nas cidades – como o são as disparidades de renda e poder. Diversamente, como bem afirma Souza (2003, p. 68-69), em alguns países capitalistas avançados como os Estados Unidos, “[...] a etnicidade possui um significado imenso enquanto um fator que, em si, e independentemente de outros fatores (como a renda), determina a segregação de certos grupos. Além do mais, os grupos segregados correspondem a *minorias*, basicamente a *minorias étnicas*”.

imobiliária e a construção civil, controlar o mercado de terras e intervir junto à administração pública.

Influenciado por segmentos das classes dominantes, o Estado também contribui de modo significativo para o desencadeamento da segregação das classes sociais e sua ratificação, por meio de ações como:

- a) dotação diferencial de investimentos nos subespaços da cidade e suas consequências;
- b) taxação diferenciada de imposto predial e territorial, que incidem sobre os preços da terra e dos imóveis;
- c) definição do perímetro urbano e de normas de zoneamento de uso e ocupação da terra urbana;
- d) produção de áreas residenciais destinadas a camadas de baixa renda em áreas desvalorizadas e deficientes em infraestrutura técnica e social, e;
- e) permissividade em relação à manutenção de glebas e terrenos desocupados para fins de valorização imobiliária (VILLAÇA, 1998; SOUZA, 2003; CORRÊA, 1997 e 2013).

É importante salientar que a segregação, mais do que resultar das disparidades sociais, tende a mantê-las e a reforça-las. Como procurei mostrar em outros trabalhos<sup>5</sup>, a estrutura espacial urbana segregada atua como um mecanismo que contribui para potencializar a inclusão ou acentuar a exclusão social dependendo da localização onde se está, uma vez que os meios para a sobrevivência, as dificuldades e as oportunidades estão distribuídos de modo desigual, e geralmente são poucas as possibilidades de mudança para locais melhores. Como bem afirma Rolnik (2002, p. 54-5):

---

<sup>5</sup> Vide Nascimento (2008, 2013 e 2016).

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.

A segregação também compromete o tecido social, “[...] ao condicionar a perpetuação de preconceitos e a existência de intolerância e conflitos”, como nos lembra Souza (2003, p. 84). Este geógrafo ressalta que em áreas residenciais de populações mais empobrecidas, além da evidente carência de infraestrutura e serviços, é comum “[...] a estigmatização das pessoas em função do local de moradia (periferias, cortiços e, principalmente, favelas)”, desencadeando, não raro, graves “[...] problemas de integração e de convivência entre grupos sociais diferentes e de autoestima coletiva” (idem, p. 69).

Finalmente – e principalmente –, a segregação socioespacial urbana exerce grande peso para a reprodução da sociedade de classes e de suas frações, servindo, assim, como um instrumento fundamental para a manutenção do *status quo*:

A segregação [...] aparece com um duplo papel, o de ser um meio de manutenção dos privilégios por parte da classe dominante e o de um meio de controle social por esta mesma classe sobre os outros grupos sociais, especialmente a classe operária e o exército industrial de reserva. Este controle está diretamente vinculado à necessidade de se manter grupos sociais desempenhando papéis que lhe são destinados dentro da divisão social do trabalho, papéis que implicam em relações antagônicas de classe, papéis

impostos pela classe dominante, não apenas no presente mas também no futuro, pois se torna necessário que se reproduzam as relações sociais de produção (CORRÊA, 1995, p. 64).

A segregação das camadas sociais é um aspecto presente e relevante na realidade urbana de Chapecó. O município tem apresentado elevados níveis de crescimento econômico e demográfico (especialmente de população urbana) desde meados da década de 1950, tendo se consolidado como o principal centro urbano e polo econômico da mesorregião Oeste Catarinense. Com uma população total de 209,6 mil habitantes em 2016, destaca-se por sua importância naquele que é considerado um dos maiores circuitos espaciais de produção de carnes e derivados da América Latina, abrigando em seu território importantes unidades processadoras de produtos alimentícios de origem suína e avícola, além de diversas outras empresas com atividades de apoio à produção agroindustrial. Ademais, a cidade vem concentrando uma miríade de outras atividades econômicas e de serviços privados e públicos não existentes em outras cidades do oeste de Santa Catarina e em parte do noroeste gaúcho, reforçando ainda mais a sua centralidade regional. A dinâmica econômica e demográfica empreendida no processo de urbanização desencadeou, entretanto, alterações substanciais no espaço urbano de Chapecó, o qual passa por um intenso processo de expansão horizontal (e, mais recentemente, também com incremento da verticalização), ao mesmo tempo em que passa a ser

estruturado de modo cada vez mais desigual e segregado socialmente<sup>6</sup>.

Em tal contexto, procura-se, neste trabalho, fornecer uma contribuição ao conhecimento sobre a história e a geografia de Chapecó, analisando a evolução da segregação socioespacial na cidade. Para tanto, efetuou-se um estudo da bibliografia especializada a fim de caracterizar as bases histórico-geográficas do referido processo no âmbito da urbanização no município e na região. A análise apoia-se também no exame de dados e de indicadores socioeconômicos e, a partir destes, de uma ampla cartografia social<sup>7</sup> produzida para possibilitar uma melhor percepção comparativa dos conteúdos sociais nos diferentes subespaços. A metodologia empregada contou também com entrevistas realizadas com agentes públicos, corretores imobiliários e outros atores sociais, a fim de obter informações qualitativas específicas que pudessem auxiliar na compreensão da estruturação socioespacial segregada da cidade.

Doravante, o texto está organizado em três partes, além das considerações finais. Na seção a seguir, é realizada uma análise das raízes histórico-geográficas da estruturação

---

<sup>6</sup> Em Nascimento (2015), realizo uma análise mais ampla da evolução do processo de urbanização e da estrutura socioespacial urbana desigual de Chapecó.

<sup>7</sup> Como ramo do conhecimento científico, a Cartografia Social tem como um de seus princípios fundantes a valorização dos mapas, tornando-os instrumentos de análise de desigualdades e contradições socioespaciais. A partir de suas representações cartográficas (os mapas sociais), feitas a partir de técnicas diversas (incluindo ou não os Sistemas de Informações Geográficas), busca-se fornecer elementos para pensar o conteúdo social do território e dos lugares (como população, economia, educação e etnicidade, por exemplo) para, a partir daí, se exercer uma análise crítica dos processos e arranjos socioespaciais e suas implicações. Para um maior aprofundamento no assunto, consultar, entre outros, Buzai (2003), Acelsad (2008) e Crampton (2010).



socioespacial segregada, enfocando os principais eventos e seus efeitos no urbano. Nas duas seções seguintes, o foco se volta para o arranjo espacial de segregação no período recente, examinando a distribuição da população e os perfis socioeconômicos, bem como as principais condicionantes de sua estruturação.

## **2. Raízes da segregação socioespacial urbana em Chapecó**

A literatura nos mostra que a segregação de grupos e classes sociais no espaço urbano de Chapecó é um processo antigo e marcante na história da cidade, cuja origem remonta ainda à fase inicial de sua estruturação na primeira metade do século XX.

Até a década de 1940, a economia do município de Chapecó – que, à época, possuía uma vasta extensão territorial (13.719 km<sup>2</sup>) correspondente à maior parte da atual mesorregião Oeste Catarinense – esteve quase que restrita às atividades rurais desenvolvidas no âmbito da colonização da região, a qual foi empreendida por companhias colonizadoras privadas com o aval do Governo Estadual. O modelo de colonização implementado, baseado na comercialização de pequenos lotes a famílias de agricultores (em sua maioria, descendentes de imigrantes europeus provenientes do Rio Grande do Sul), fomentou uma configuração fundiária baseada na pequena propriedade rural e uma estrutura econômica baseada inicialmente na exportação de erva-mate e de madeira, além da produção de gêneros alimentícios voltados à subsistência (PELUSO JÚNIOR, 1991; WERLANG, 2006; PERTILE, 2007). Por outro lado, esse mesmo modelo

processou-se por meio de tensões e conflitos sociais ao não levar em conta as populações já presentes na região (indígenas e caboclos), dando origem a um contingente de população expropriada e empobrecida (RENK, 1997) que passou a evoluir praticamente em concomitância com a ocupação econômica do território regional.

Nas proximidades da atual cidade de Chapecó, a colonização esteve a cargo da Companhia Colonizadora Ernesto Bertaso, empresa gaúcha que estabeleceu também as bases da organização espacial do núcleo urbano. Em 1931, ano em que a então Vila Passo dos Índios se transformou em sede do município, foi implantado o plano urbanístico produzido pela empresa, estabelecendo-se um traçado urbano com avenidas largas e retilíneas e com quadras bem definidas, com o fim de transmitir ao migrante ou ao visitante a visão de uma cidade planejada e adequada para o desenvolvimento (HASS; ALDANA; BADALOTTI, 2010). Entretanto, grande parte do contingente populacional atraído para o núcleo urbano correspondeu a camadas empobrecidas, em sua maioria vitimadas pela própria colonização que fez com que perdessem suas terras e se voltassem ao trabalho assalariado que a cidade poderia lhes oferecer (RENK, 1997).

Vistas como “intrusas” pela Colonizadora Bertaso, até o final dos anos 1940 tais populações eram atraídas para a cidade especialmente pela expectativa de trabalho nas diversas madeireiras existentes à época. A partir do decênio seguinte, contudo, este afluxo se acelera devido à intensificação da colonização e, sobretudo, pelo crescimento e diversificação da economia do município, propiciados pela expansão do setor agroindustrial, com os expropriados se instalando ao redor do núcleo urbano central e nas proximidades dos frigoríficos.

Neste contexto, segundo Gomes (1998, p. 26), “[...] o perímetro urbano de Chapecó surgiu com inúmeras famílias de ‘intrusos’ se estabelecendo ao seu redor, formando cinturões de barracos”. Esta situação desagradava às elites locais e à própria colonizadora, para quem a presença dos indesejáveis pobres “manchava” a imagem de desenvolvimento que se tentava apregoar à jovem cidade. Segundo um ex-diretor da companhia colonizadora, “[...] a Empresa Bertaso sempre procurou impedir a vinda do intruso, procurou cercar o intruso para evitar que Chapecó se transformasse em uma grande favela” (GOMES, 1998, p. 27)<sup>8</sup>.

Por esta razão, em 1965 estas populações pobres foram despejadas pela colonizadora (com anuência do poder público) para uma área isolada da malha urbana, ligada a esta apenas por trilhas, situada a cerca de três quilômetros a leste do perímetro urbano, local que no final da década de 1960 viria a ser denominado Linha São Roque (embora fosse chamado de bairro São Pedro por seus moradores). No local, passou-se a comercializar pequenos terrenos, de 150 m<sup>2</sup>, para serem pagos em até cinco anos. “A partir daí, todo expropriado que chegasse à cidade era colocado no loteamento São Pedro” (HASS; ALDANA; BADALOTTI, 2010, p. 64). Há, por exemplo, o registro do depósito de mais duzentas famílias neste local, removidas à força de áreas do entorno da malha urbana contínua (GOMES, 1998), áreas estas que, ao longo dos anos 1970, foram incorporadas ao tecido urbano contínuo com a implantação de novos loteamentos.

---

<sup>8</sup> As duas citações anteriores remetem a declarações de Ernesto Pasqualli, ex-diretor da Empresa Colonizadora Bertaso, em entrevista concedida ao historiador Paulo Gomes em 1998.

Pode-se, pelo exposto, conceber a consolidação do “cinturão de barracos” no núcleo urbano e as remoções destas populações para o bairro São Pedro – bairro este que, como será visto, apresenta elevada concentração de população pobre até os dias atuais – como um dos marcos iniciais da história da segregação socioespacial urbana em Chapecó, o qual possui como principal característica o fato de ser uma segregação deliberada, imposta aos excluídos por frações das elites e pelo poder público. Em outras palavras, trata-se de uma “segregação programada” no dizer de Lefebvre (2001), processo em que se impõe, através da ação direta do Estado, um ordenamento espacial voltado aos interesses das classes dominantes.

A partir de meados da década de 1960, a estruturação do espaço urbano de Chapecó tornar-se-ia mais complexa e a (re)produção da segregação das camadas sociais se ampliaria, a partir da combinação entre a atuação do capital fundiário-imobiliário e ações segregadoras – deliberadas em maior ou menor grau para este fim – do poder público municipal.

Naquele momento, a agroindústria se consolidava como o principal segmento da economia do município e da região, com a instalação de novos frigoríficos na cidade<sup>9</sup>, a modernização da agricultura e o concomitante aprofundamento de sua influência sobre o arranjo da produção agropecuária (PERTILE, 2007; ALBA, 2013). Em tal contexto, a migração para a cidade cresce rapidamente:

---

<sup>9</sup> Em 1967 foi criada a Cooperativa Regional Alfa Ltda., voltada para a comercialização e industrialização de cereais, seguida, dois anos depois, pela Cooperativa Central Oeste Catarinense Ltda. (Aurora), do ramo de produção e comercialização de carne suína. Em 1973, a empresa Sadia Avícola S.A., sediada em Concórdia, instala uma unidade de abate e industrialização de frangos, e logo depois, em 1975, é implantada a Ceval Agroindustrial, voltada para o segmento de óleos vegetais.

entre 1960 e 1980, o acréscimo de população na área urbana foi superior a 11% ao ano, passando de 16,7 mil para cerca de 55,3 mil, isto é, mais do que triplicando em apenas vinte anos. A maior parte deste contingente provinha de áreas rurais de Chapecó e de outros municípios próximos, sendo composta por populações empobrecidas, especialmente famílias de agricultores expropriados do processo produtivo agroindustrial, em fase de expansão.

Os impactos da dinâmica econômica e demográfica regional da época sobre a estruturação socioespacial da cidade eram apontados com preocupação, tanto pelo SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) no termo de referência para primeiro plano diretor de Chapecó, como no próprio texto do plano, aprovado em 1974:

Este rápido e intenso fluxo migratório da população urbana provocou alguns sérios reflexos na vida urbana de Chapecó [...]. Tais problemas estão correlacionados, sobretudo, com os setores físico-territorial e social. Ao primeiro estão vinculados os problemas de expansão urbana desorganizada (vide baixas densidades ocupacionais) e aqueles vinculados ao déficit habitacional em termos de residência de padrão médio e bom. Por outro lado, no que se refere ao setor social, o problema mais sério é aquele do mercado de trabalho, onde a demanda é sensivelmente maior que a oferta [...] (BRASIL, 1972, p. 12).

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. [...] Da marginalização

econômica e da marginalização social, decorre forçosamente algum tipo de marginalização urbana, ou seja, algum tipo de segregação espacial (CHAPECÓ, 1974, p. 205).<sup>10</sup>

O mapa a seguir (Figura 1) nos dá uma ideia da configuração socioespacial urbana de Chapecó em 1974, mostrando as áreas urbanizadas e efetivamente ocupadas para fins residenciais (estas preenchidas em cores), e também os diferenciais de renda média da população residente. Pode-se observar que as camadas de mais alta renda (no caso, com rendimento superior a cinco salários mínimos) concentravam-se predominantemente no núcleo central da cidade, numa área alongada no sentido norte-sul entre as atuais avenidas Nereu Ramos e Getúlio Vargas, limitada pelas ruas Rio de Janeiro a norte e Lauro Müller a sul. Ao redor desta área, havia uma faixa de concentração de populações com estrato de renda intermediário (três a cinco salários mínimos), a qual se estendia também para os vetores oeste e leste, respectivamente em direção aos atuais bairros Jardim Itália e Maria Goretti/Santa Maria. As camadas mais pobres

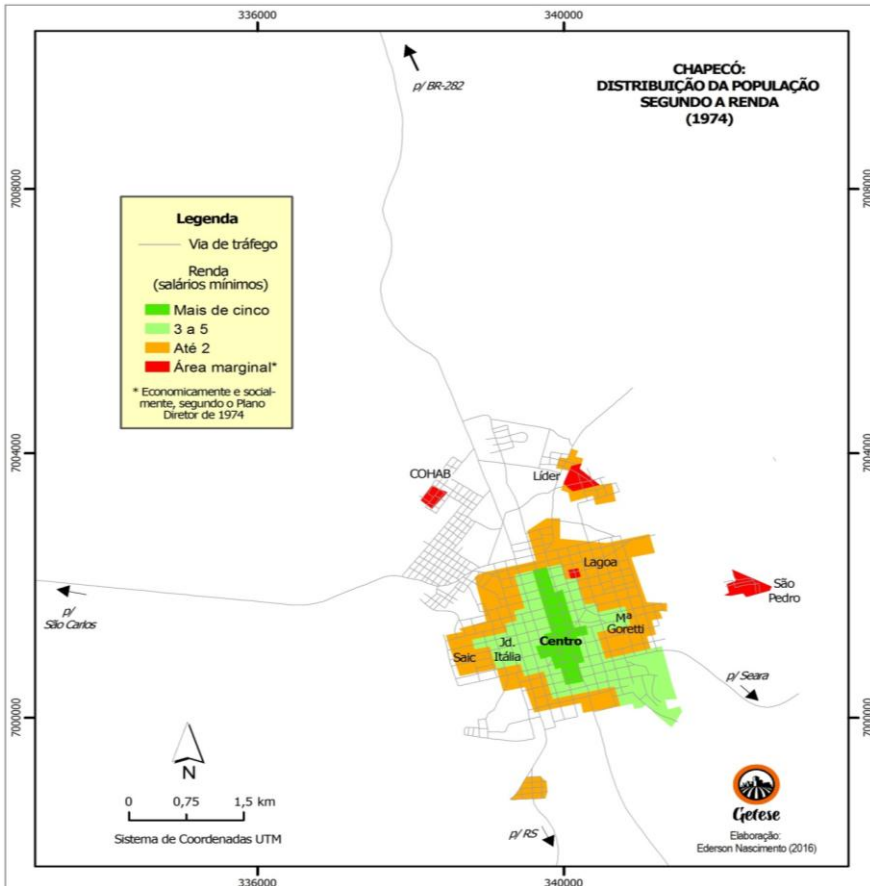
---

<sup>10</sup> A noção de marginalidade, adotada na fundamentação teórica do plano diretor de 1974, teve grande difusão nas ciências sociais no contexto dos problemas sociais decorridos do processo de urbanização acelerada, desencadeado principalmente na América Latina após a Segunda Guerra Mundial. Naquele momento histórico assistia-se, segundo Quijano (1978, p. 18), ao “[...] estabelecimento de núcleos de populações recentes e de características sub-*standard* na periferia do corpo urbano tradicional da maior parte das cidades latino-americanas. [...] Como, precisamente, esses povoamentos se levantaram, em regra geral, nas bordas ou *marginens* do corpo urbano tradicional das cidades, o mais fácil era denominá-los ‘bairros marginais’ e seus habitantes, ‘populações marginais’”. A partir da década de 1980, porém, o termo caiu em desuso, sendo gradativamente substituído por outros conceitos, como, por exemplo, exclusão social e vulnerabilidade social. Para mais informações sobre a noção de marginalidade, ver, entre outros, Quijano (1978) e Maiolino e Mancebo (2005).

da população, por sua vez, concentravam-se predominantemente: na zona periférica da malha urbana contínua, em loteamentos adjacentes às áreas dos estratos de renda superiores, com precária infraestrutura e com baixas densidades de ocupação, e; em núcleos também precários e descolados do restante da cidade.

Os dados cartografados e as informações disponíveis revelam a existência, naquele momento, de quatro áreas residenciais com populações de extrema baixa renda, designadas no plano diretor de 1974 como populações em situação de marginalidade. A maior e mais populosa era o já mencionado bairro São Pedro, no qual prosseguia o assentamento de populações pobres. As demais áreas eram:

- 1) O bairro da Lagoa, ocupação irregular de dimensões pequenas, mas densamente habitada, localizada nas proximidades da área central, no atual bairro Presidente Médici. Esta área, que, na visão da imprensa da época, comprometia a “imagem” da cidade, anos depois foi removida e sua população “despejada” para o bairro São Pedro (RECHE, 2008);
- 2) Um conjunto habitacional público (COHAB), construído pela prefeitura em 1967 a noroeste do centro urbano, em área até então não urbanizada e fora do perímetro urbano. O bairro era “[...] correntemente designado como a ‘favela da COHAB’” (CHAPECÓ, 1974, p. 206), e;
- 3) Os bairros Líder e Curtume, situados no vetor norte da cidade (CHAPECÓ, 1974) (Cf. Figura 1).



**Figura 1** - Distribuição da população na área urbana de Chapecó segundo estratos de renda média (1974).

Fontes: SERFHAU (1972); Chapecó (1974); Reche (2008);  
 Diretoria de Serviço Geográfico – Folha SG.22-Y-C-III-2, escala 1:50.000 (1979).  
 Elaboração: Ederson Nascimento (2016).

A partir da segunda metade da década de 1970, as disparidades quanto à organização espacial na zona central em relação às periferias foram ampliadas ainda mais, reforçando a espacialização das camadas sociais, já verificada, e consolidando as bases do padrão de segregação socioespacial que marcaria a cidade nas décadas seguintes.



A migração para a cidade seguiu em ritmo acelerado após a implantação das grandes agroindústrias, criando uma grande demanda por habitação popular, demanda esta que não era equacionada pelo poder público. Em tal contexto, diversos loteamentos clandestinos e carentes em infraestrutura foram criados nas proximidades das agroindústrias, especialmente nas porções noroeste (bairros Aeroporto e Industrial, atuais São Cristóvão e Bela Vista respectivamente) e oeste da cidade (bairro Efapi), em sua maioria, em princípio, separados da malha urbana contínua. De acordo com Reche (2008), mudanças na legislação urbanística promovidas em 1977 legitimaram essas áreas irregulares por meio da incorporação das mesmas no perímetro urbano, assim como incentivaram a criação de outros loteamentos precários a partir da redução das exigências para a aprovação de novos empreendimentos.

Estas áreas se consolidam como verdadeiros “bairros operários”, com expressiva concentração de trabalhadores dos frigoríficos com baixos níveis de escolaridade e renda. A elas, juntavam-se, em 1980, como locais preferenciais de destino dos mais empobrecidos, novos loteamentos implantados nas porções sul e nordeste da cidade, além do bairro São Pedro (Figura 2).

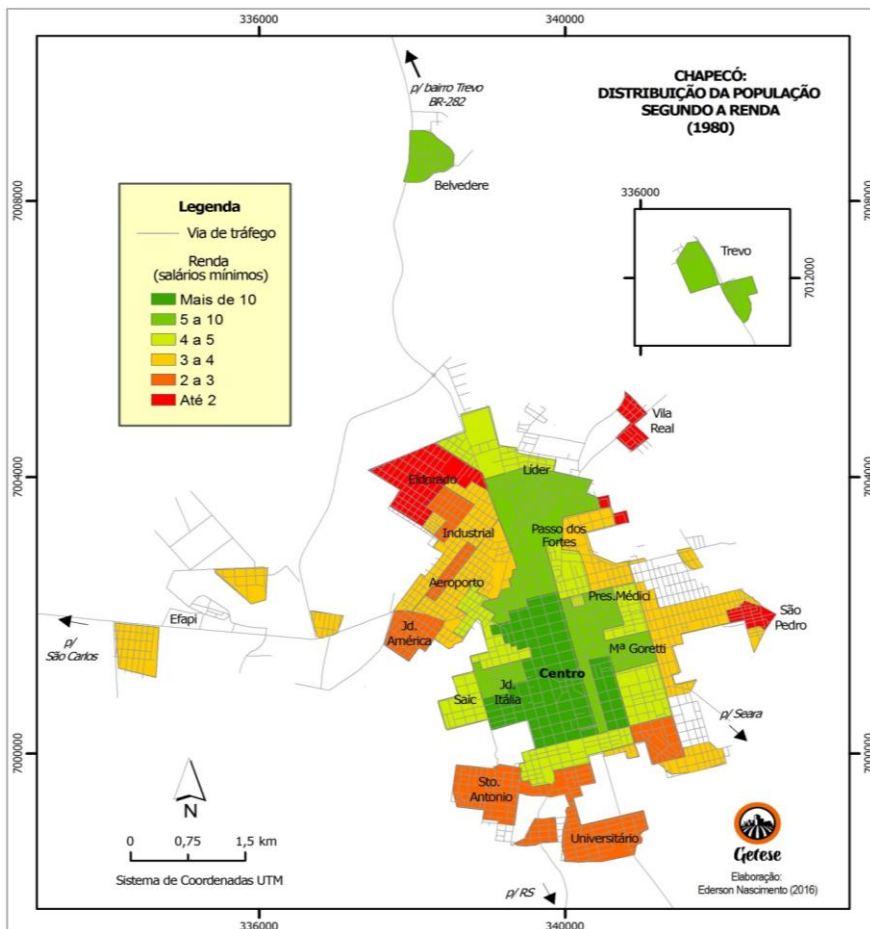
Enquanto a ocupação das áreas periféricas se acelerava, intensificava-se também a pressão para a dotação de melhorias nas áreas centrais:

[...] 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 (RECHE, 2008, p. 56-7).

A valorização do espaço na área central da cidade foi potencializada especialmente por maciços investimentos federais e municipais em infraestrutura (sobretudo pavimentação viária e iluminação) e embelezamento no Centro e em bairros adjacentes – Jardim Itália, Presidente Médici, Maria Goretti, Santa Maria e Aeroporto –, além da aprovação, a partir de 1980, de leis de zoneamento que encareceram a terra urbana nesses locais devido aos índices urbanísticos e à área mínima dos lotes, inviabilizando o uso residencial por camadas de menor renda (WOLFF, 2007; RECHE, 2008; FUJITA; RIGON, 2014). Em todos os bairros supracitados já era possível observar o predomínio de camadas de renda média a alta em 1980, exceto no bairro Aeroporto, local onde esta concentração passou também a se processar apenas no decênio seguinte (Vide Figura 2).

A partir dos anos 1980, diante da conjuntura econômica nacional recessiva, Chapecó passa a crescer e a ganhar uma configuração socioespacial urbana cada vez mais desigual e segregada no âmbito da modernização da agricultura, do acirramento do êxodo rural na região e do prosseguimento da migração para a cidade, sendo que grande parte deste contingente era formado por populações com baixos níveis de renda e qualificação (ALVES; MATTEI, 2006; ALBA, 2013).



**Figura 2** - Distribuição da população na área urbana de Chapecó segundo estratos de renda média (1980).

Fontes: IBGE (1980); Reche (2008); Prefeitura de Chapecó (fotografias aéreas de 1979 e cadastro de loteamentos).  
Elaboração: Ederson Nascimento (2016).

O aumento da população urbana, impulsionado pela busca por trabalho e renda, não ocorreu, contudo, de modo assistido em termos de provimento de políticas públicas sociais. Com isso, segundo Fujita (2013), as consequências do rápido crescimento urbano “[...] começaram a surgir, uma vez

que o município não possuía condições para viabilizar e prover a cidade na mesma rapidez com que o seu núcleo urbano se consolidava”. Ademais, até a segunda metade da década de 1990, “[...] não era preocupação corrente dos poderes públicos o enfrentamento da exclusão social” (p. 8). Em razão disso, um espaço de desigualdades e contradições sociais é (re)produzido conflituosamente em Chapecó no âmbito da urbanização, como aponta Alba (2013, p. 38):

[...] as mansões e os barracos; espaços com localização privilegiada e vazios urbanos [...] contrastando com locais de difícil acesso e impróprios para morar; as avenidas bem-asfaltadas e iluminadas e a escuridão das ruelas; de um lado as vitrinas do luxo do capital e, do outro, a vitrina da pobreza, da miséria, dos excluídos do processo produtivo. A “cidade das rosas”, como queriam alguns, cresce com seus espinhos, deixando um espaço para a proliferação da exclusão, constituindo uma paisagem marcada pelas desigualdades e contradições sociais.

### **3. A segregação socioespacial no período recente**

De modo geral, a evolução da estrutura socioespacial urbana de Chapecó no decorrer dos anos 1990 e após o ano 2000 consolidou o padrão de segregação centro *versus* periferia, em vias de consolidação desde, pelo menos, a década de 1960. Trata-se do padrão de segregação mais acentuado e facilmente visível na paisagem urbana, no qual o perfil socioeconômico da população residente e os níveis de infraestrutura e serviços nos bairros tendem a decrescer a partir da área central em direção aos locais mais afastados desta. Ressalva-se que há alguns subespaços – ainda em pequeno número – que vão de encontro a essa tendência geral, casos, por exemplo, de favelas localizadas a pouca

distância das áreas centrais e de espaços residenciais fechados ocupados por camadas de média e alta renda.

Nesta seção do texto, busco aprofundar a análise da espacialidade da segregação em Chapecó no período recente – este entendido como a partir da década de 1990 –, utilizando-se especialmente de indicadores socioeconômicos espacializados em mapas, aliados a informações levantadas em campo. Dentre os indicadores, destaco e aprofundo a espacialização da renda, por considerá-la uma das mais importantes norteadoras da dinâmica de ocupação do espaço pelas diferentes classes sociais e, por consequência, da estruturação socioespacial do urbano díspar e segregada.

Analizando, primeiramente, a distribuição espacial da população urbana no período 1991-2000, é possível constatar um movimento de adensamento da ocupação em diversos bairros periféricos de Chapecó. Comparando os próximos três mapas (Figuras 3 a 5), observa-se que em 1991 as maiores densidades populacionais (acima de 50 habitantes por hectare) se localizavam em uma faixa de terras que ia do bairro Cristo Rei, a noroeste, até o Jardim América e o Parque das Palmeiras, a oeste. O Centro e os bairros de seu entorno, além do Palmital, Passo dos Fortes e parte do Presidente Médici apresentavam níveis médios de adensamento<sup>11</sup>. As demais áreas periféricas caracterizavam-se ainda por loteamentos dispersos e com baixos índices de ocupação, o

---

<sup>11</sup> O bairro São Pedro também apresentava adensamento de médio a elevado no mesmo ano. Entretanto, este adensamento não pôde ser capturado pela representação cartográfica devido à extensa área dos dois setores censitários que recobrem a área do bairro, provavelmente assim delimitados para incluir outras habitações mais distantes do mesmo. Por tal razão, não é possível precisar sua densidade demográfica, mas estima-se que sua população era de cerca de 3 mil habitantes vivendo numa área não superior a 89 hectares.

que explica seus quocientes de rarefação, inclusive no bairro Efapi, que à época possuía uma população de aproximadamente 4,3 mil habitantes (Figura 3).

Ao longo dos dois decênios seguintes, nota-se que a população cresceu e se distribuiu de modo heterogêneo no espaço urbano. O bairro Efapi é, sem dúvida, o maior destaque, apresentando significativos níveis de crescimento e adensamento populacionais devido à grande produção de loteamentos com terrenos pequenos e acessíveis a camadas de renda média a baixa, e também por abrigar diversas ocupações irregulares, como veremos adiante. Outros bairros periféricos também tiveram expressivo adensamento no período, casos do Santo Antônio, Palmital, Universitário, Seminário, Passo dos Fortes, Cristo Rei e Bom Pastor, além do São Pedro. O Centro foi outra área que vem ampliando as densidades demográficas em várias quadras (Cf. Figuras 4 e 5), mas neste caso, diferentemente das elevadas densidades na periferia – quase todas ocupações horizontalizadas (casas e, eventualmente, prédios de no máximo quatro pavimentos) –, o adensamento nas áreas centrais está diretamente ligado à intensa verticalização verificada nesta porção da cidade, expressa na produção de edifícios de apartamentos com vários pavimentos (NASCIMENTO, 2015; VALENTINI, 2015).

Confrontando os dados de densidade demográfica com os de renda no mesmo período, fica ainda mais evidente a segregação entre a porção central e a zona periférica da cidade. E o mais importante: grande parte das áreas que mais concentraram população na porção central e nas periferias apresentam, respectivamente, perfis socioeconômicos bastante antagônicos: as primeiras habitadas por camadas

com altos rendimentos e as segundas pelas populações de mais baixa renda.

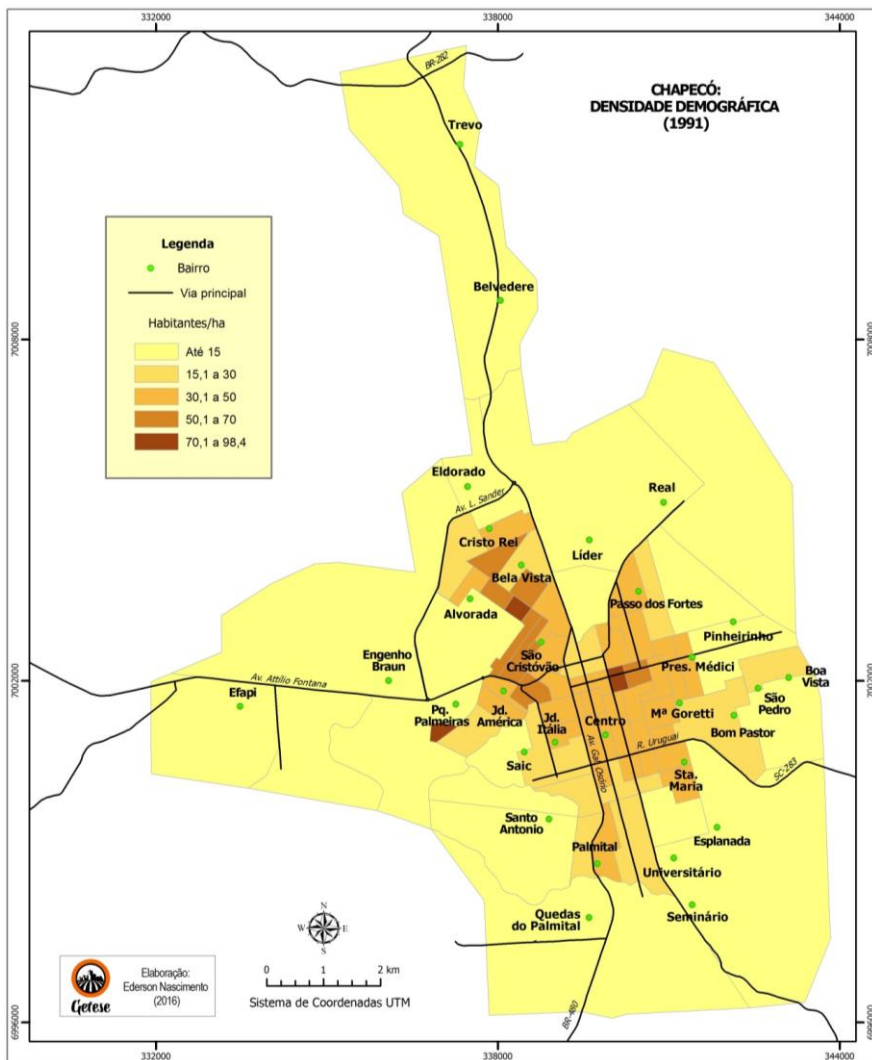
Nota-se, observando a Figura 6, que em 1991 a maior concentração (acima de 25%) das camadas de renda mais elevada – representadas pelos chefes de família com rendimento a partir de dez salários mínimos – encontrava-se no Centro e em áreas próximas a ele nos bairros Jardim Itália, Maria Goretti, Presidente Médici e parte do São Cristóvão, mantendo o perfil socioeconômico existente nesta porção do espaço urbano em 1980. Importa observar também que estes percentuais diminuem praticamente de modo gradativo em direção às áreas mais afastadas da porção central. Por outro lado, os grupos de mais baixa renda – representados pelos chefes de família com rendimento de até dois salários mínimos – povoam praticamente todas as áreas residenciais periféricas, com destaque para os altos percentuais (acima de 50%) nos bairros Bela Vista, Cristo Rei, Jardim América, Parque das Palmeiras, Bom Pastor e São Pedro, todos com índices de adensamento superiores aos das demais áreas periféricas (Cf. Figuras 3 e 7).

No decorrer dos anos 1990 e 2000, o crescimento da população urbana seguiu em ritmo acelerado em Chapecó. A cidade também apresentou expressivo crescimento horizontal, com a aprovação de diversos loteamentos em áreas periféricas (várias delas desarticuladas da malha urbana principal), além da ocupação de parte dos vazios urbanos existentes (NASCIMENTO, 2015).<sup>12</sup> Apesar disso, a

---

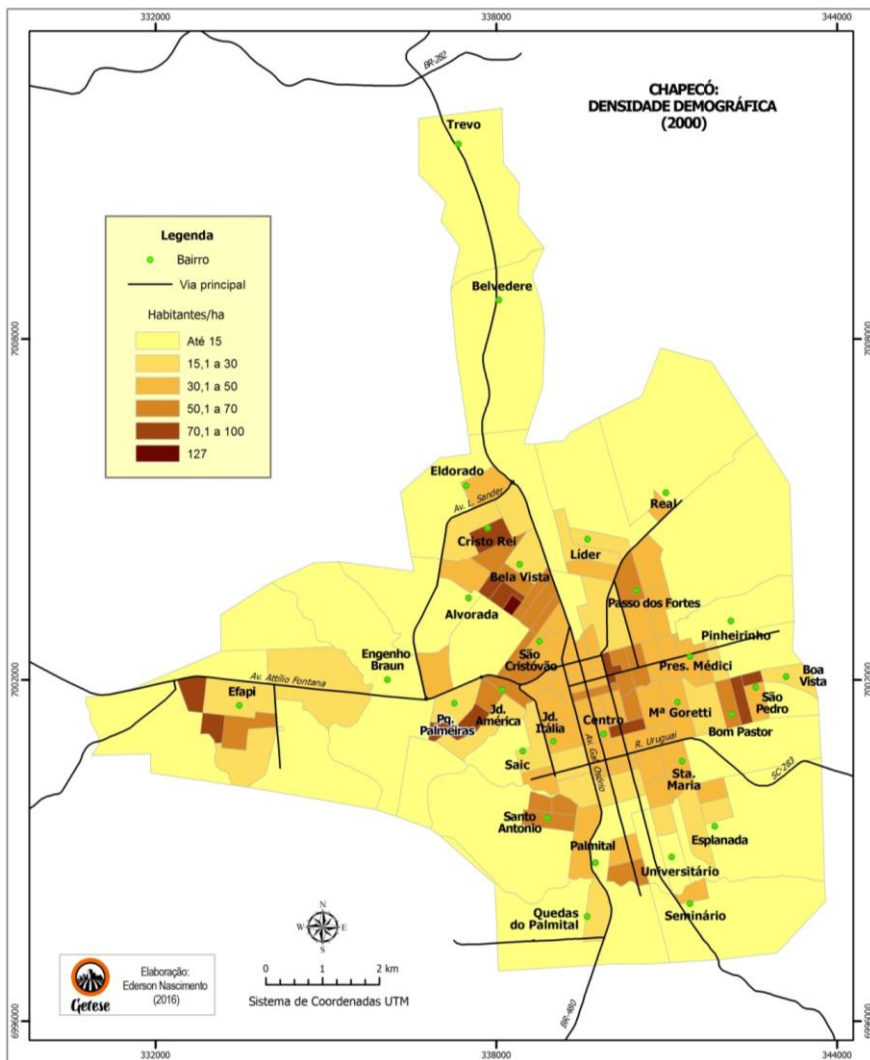
<sup>12</sup> De acordo com o IBGE, a população urbana de Chapecó, que em 1991 era de 96.751 habitantes, aumentou para 134.592 habitantes em 2000 e para 168.159 habitantes em 2010. Já a área urbanizada, calculada por nós através da interpretação de imagens aéreas, evoluiu de 29,72 km<sup>2</sup> em 1988 para 34,04 km<sup>2</sup> em 1996, 44,4 km<sup>2</sup> em 2008 e 52,33 km<sup>2</sup> em 2014.

distribuição das camadas de mais e menos renda sofreu poucas alterações no referido período.



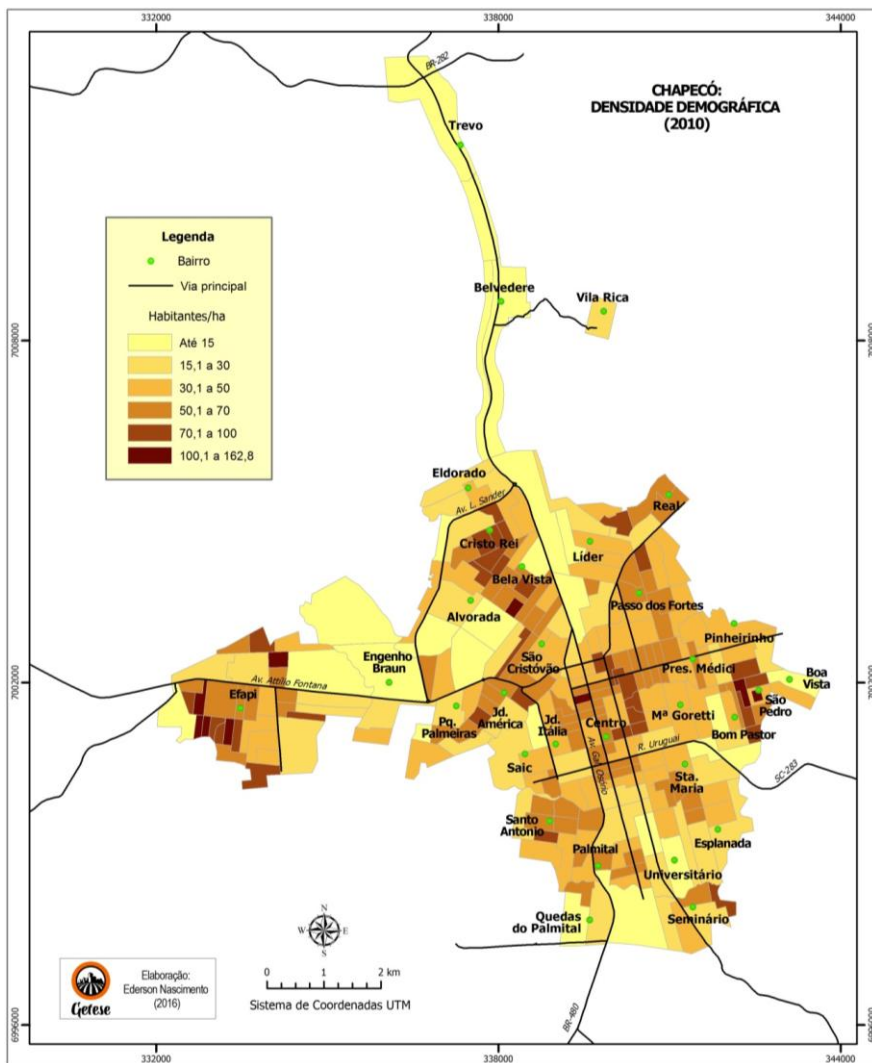
**Figura 3** - Densidades demográficas na área urbana de Chapecó em 1991.  
Fonte: IBGE - Censo demográfico 1991 (agregado de setores censitários urbanos).  
Elaboração: Ederson Nascimento (2016).





**Figura 4** - Densidades demográficas na área urbana de Chapecó em 2000.

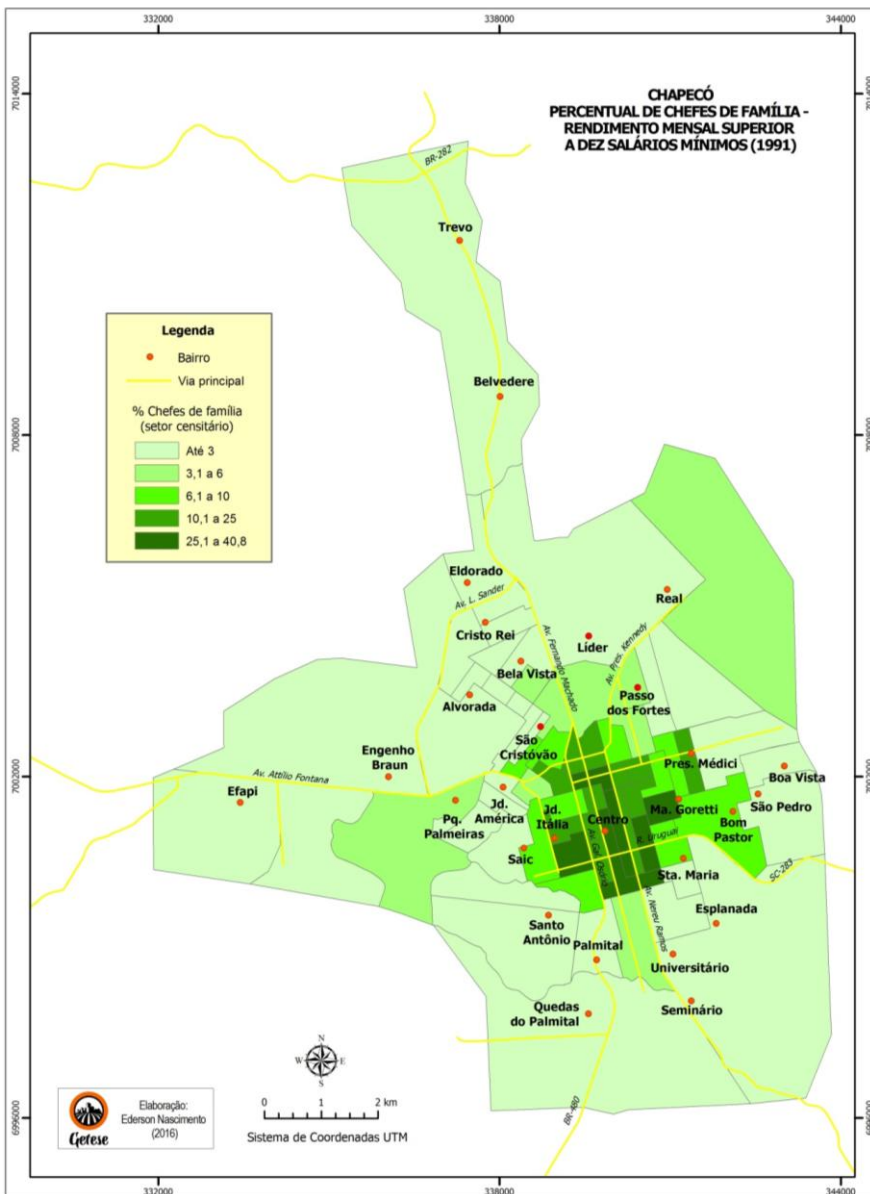
Fonte: IBGE - Censo demográfico 1991 (agregado de setores censitários urbanos).  
Elaboração: Ederson Nascimento (2016).



**Figura 5** - Densidades demográficas na área urbana de Chapecó em 2010.

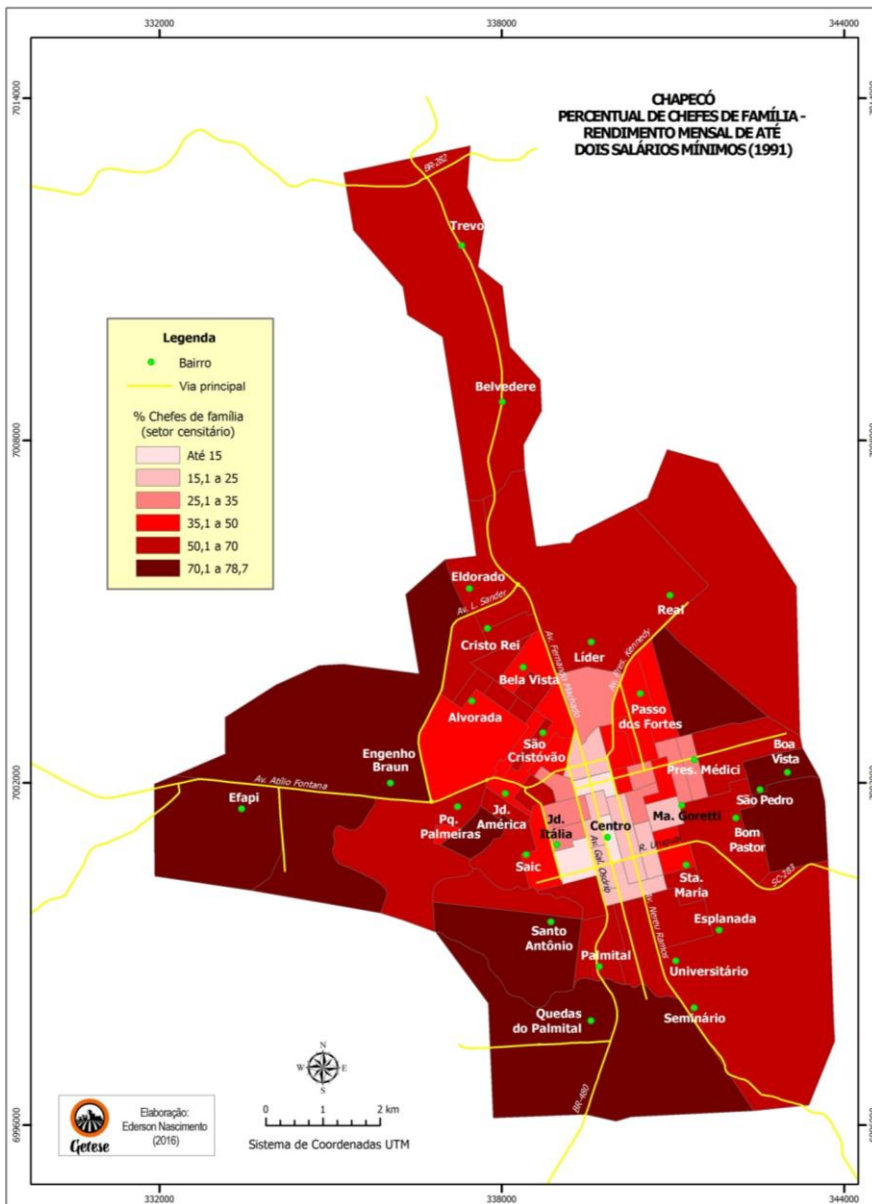
Fonte: IBGE - Censo demográfico 1991 (agregado de setores censitários urbanos).

Elaboração: Ederson Nascimento (2016).



**Figura 6** – Percentual de chefes de família com rendimento nominal mensal igual ou superior a dez salários mínimos – setores censitários urbanos de Chapecó (1991).

Fonte: IBGE (censo demográfico, 1991).  
Elaboração: Ederson Nascimento (2016).



**Figura 7** – Percentual de chefes de família com rendimento nominal mensal igual ou superior a dez salários mínimos – setores censitários urbanos de Chapecó (1991).

Fonte: IBGE (censo demográfico, 1991).  
Elaboração: Ederson Nascimento (2016).

Examinando as Figuras 8 e 9, pode-se observar, não obstante as variações geoestatísticas dos dados<sup>13</sup>, que a distribuição das áreas com maiores percentuais de chefes de família com altos rendimentos em 2010 era semelhante à verificada em 1991 (Cf. Figura 6), havendo apenas o acréscimo do bairro Santa Maria. Percentuais menores desse grupo de renda (5 a 10%) estão presentes também em algumas áreas mais afastadas da porção central, em localidades específicas nos bairros Jardim América, Palmital, Universitário e Líder (neste último, em área de usos mistos adjacentes à avenida Fernando Machado), e no Engenho Braun residindo em chácaras.

Em contrapartida, as camadas de mais baixa renda seguem povoando praticamente todas as áreas residenciais periféricas, com maior concentração (acima de 70% dos chefes de família do setor censitário) nos bairros Efapi,

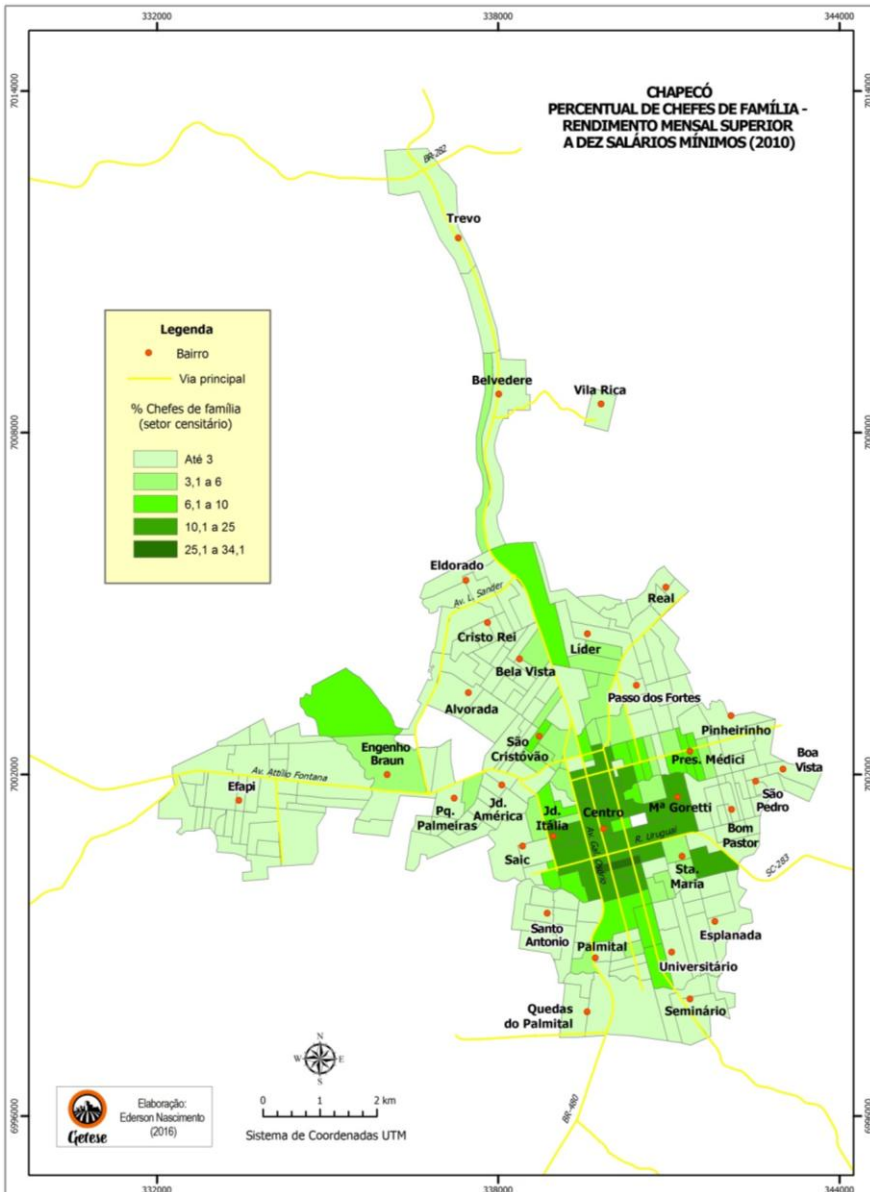
---

<sup>13</sup> Os padrões quantitativos são impactados pelos diferenciais entre salário nominal e salário real existentes em 1991, 2000 e 2010. Assim, os percentuais comparativamente elevados cartografados em 2000 (Figura 8) não indicam necessariamente que a população urbana era em geral mais bem remunerada no referido ano do que em 1991 ou em 2010. Expressa, deveras, a significativa desvalorização do salário mínimo ocorrida no país na década de 1990, período em que o mesmo praticamente não teve ganhos reais acima da inflação (MELAZZO, 2010). Por outro lado, a recuperação de parte das perdas do poder de compra do salário mínimo ocorrida no decênio seguinte, reflete-se no censo demográfico de 2010 como uma aparente perda geral de renda nominal – daí as discrepâncias visuais envolvendo o ano 2000, observáveis na comparação temporal dos mapas de alta renda (Figuras 6, 8 e 9) e, também, nos de baixa renda (Figuras 7, 10 e 11) –, uma vez que se sabe que os rendimentos das camadas que ganham mais do que um salário mínimo dificilmente são reajustados às mesmas taxas com que são alterados os valores do salário mínimo. Apesar dessas discrepâncias estatísticas e seus efeitos cartográficos, tendo em vista que o mais importante nesta análise é mostrar das disparidades espaciais na cidade como um todo no período (e não examinar a evolução da renda *per se* nos lugares), optou-se por calcular os percentuais de renda com base nos dados originais do IBGE.

Alvorada, Eldorado, Cristo Rei, Vila Rica, Quedas do Palmital, Seminário, Passo dos Fortes e Pinheirinho, além do historicamente excluído São Pedro e sua área de expansão, atuais Bom Pastor e Bela Vista (Figuras 10 e 11).

Vale chamar a atenção, em particular, para a concentração nos bairros Saic e Santo Antônio em sua borda oeste (Figura 11). Ao contrário das demais, esta corresponde a uma área com predomínio de populações pobres – inclusive com a existência de favelas, como veremos adiante –, mas com relativa proximidade física de áreas enobrecidas, como o bairro Jardim Itália e o Centro. Uma proximidade física combinada com grande distância social entre seus moradores.

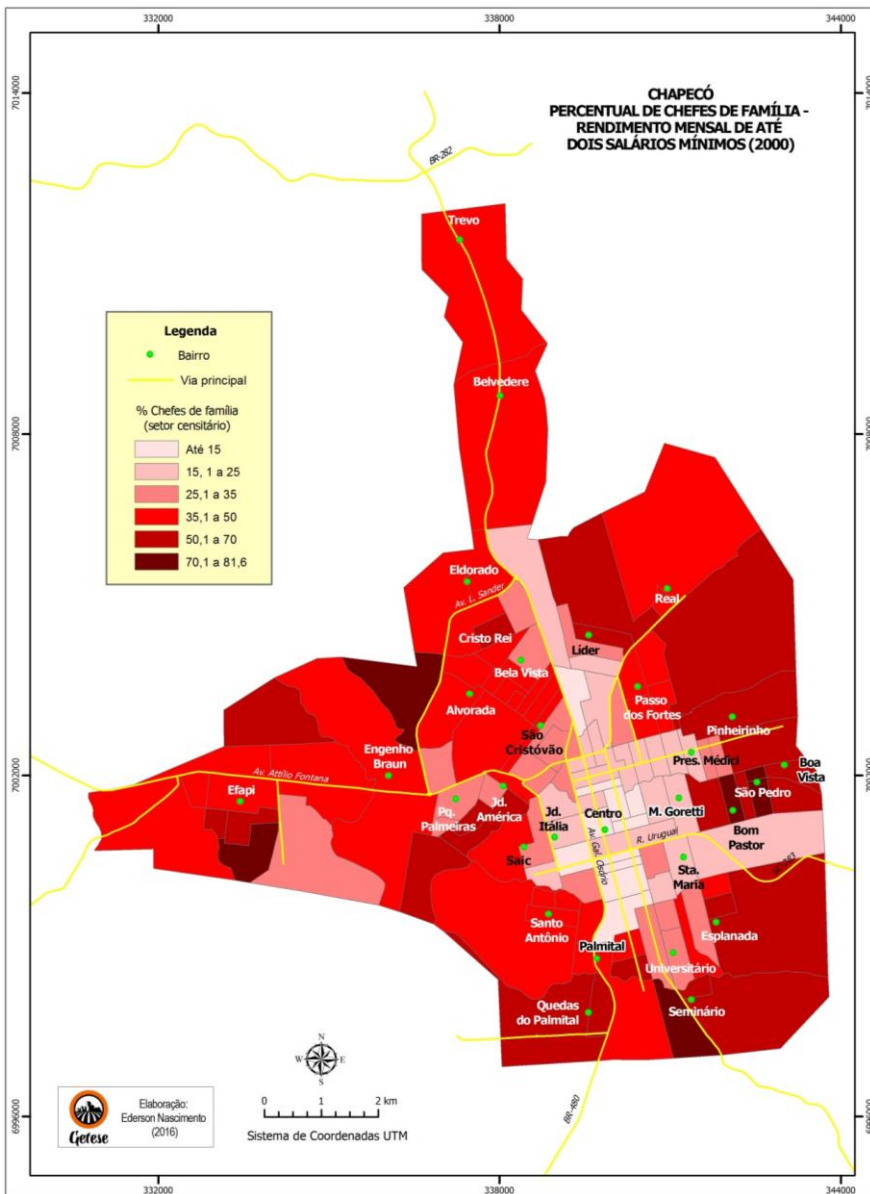




**Figura 9** – Percentual de chefes de família com rendimento nominal mensal igual ou superior a dez salários mínimos – setores censitários urbanos de Chapecó (2010).

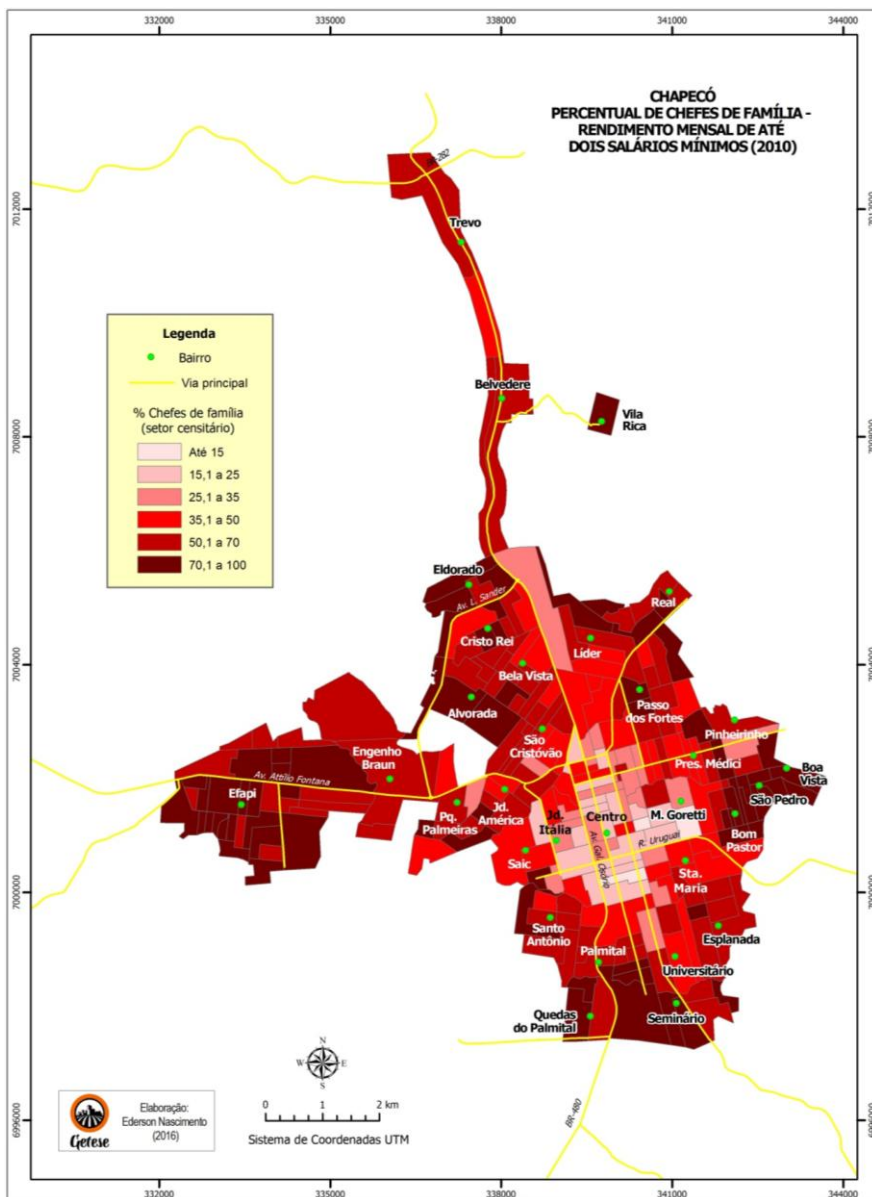
Fonte: IBGE (censo demográfico, 2010).  
Elaboração: Ederson Nascimento (2016).





**Figura 10** – Percentual de chefes de família com rendimento nominal mensal igual ou superior a dez salários mínimos – setores censitários urbanos de Chapecó (2000).

Fonte: IBGE (censo demográfico, 2000).  
 Elaboração: Ederson Nascimento (2016).



**Figura 11** – Percentual de chefes de família com rendimento nominal mensal igual ou superior a dez salários mínimos – setores censitários urbanos de Chapecó (2010).

Fonte: IBGE (censo demográfico, 2010).  
Elaboração: Ederson Nascimento (2016).

O crescimento da população pobre em Chapecó, que se acentuou entre o final da década de 1980 e a primeira metade da de 2000, não foi devidamente acompanhado pelas políticas de atendimento a sua demanda no nível intraurbano, sobretudo em relação à moradia. Na verdade, a produção do espaço urbano chapecoense priorizou, em quase toda sua história, muito mais a valorização da terra e do espaço construído em detrimento da função social da propriedade e da promoção do direito à cidade para a ampla maioria de sua população. Neste contexto, a produção da habitação se manteve quase sempre sob o controle efetivo da iniciativa privada, fator que contribui para acentuar a segregação socioespacial e a exclusão social.

[...] o mercado imobiliário em Chapecó desde seus primórdios sempre esteve sobre a gerência dos interesses privados e esta situação se perpetua até os dias atuais. Na mão da iniciativa privada o que se tem observado é que os lotes que deveriam se destinar às comunidades mais carentes estão sendo adquiridos pela classe média/alta e recebendo acréscimos, desvirtuando a sua destinação inicial e recebendo grande valorização (VILLELA et al., 2011, p. 18).

Com efeito, as *favelas* ou *ocupações irregulares*, áreas residenciais informais com sub-habitações, multiplicaram-se no espaço urbano. Os dados reunidos na Tabela 1 permitem observar que até o final da década de 1970 apenas três ocupações irregulares eram registradas, fato explicado em grande medida pela já comentada regularização de diversos loteamentos clandestinos precários na porção oeste da cidade, realizada em 1977. Entretanto, a partir de 1980 ocorreu um dramático crescimento do número de ocupações, cujo

surgimento se manteve intenso até o fim da década seguinte. Do ano 2000 em diante, a gênese de novos focos diminui.

**Tabela 1 - Número de ocupações irregulares em Chapecó por períodos de surgimento\***

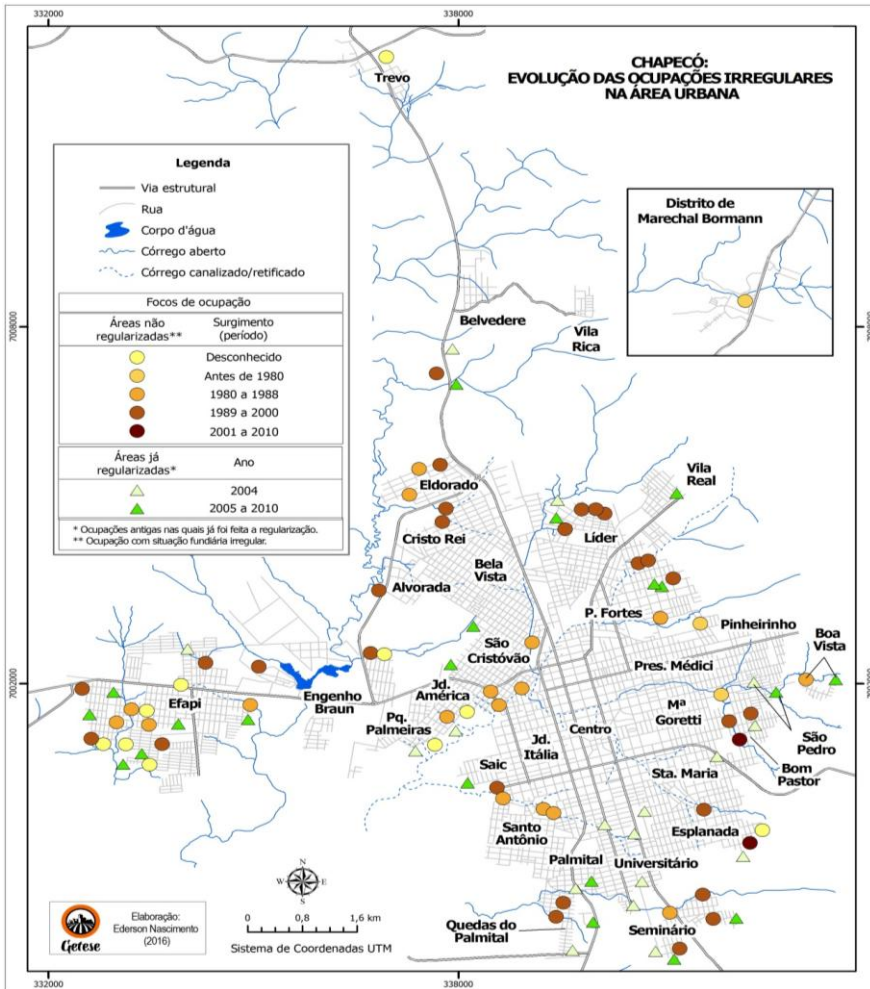
Data de ocupação	Número de áreas ocupadas	%
1917 <sup>1</sup>	1	1,0
Dec. 1970	3	3,1
Dec. 1980	30	30,9
Dec. 1990	42	43,3
2000-2004	7	7,2
Desconhecido	14	14,4
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>100,0</b>

\* Incluindo as áreas irregulares em 2010 e aquelas regularizadas entre 2004 e 2011.

<sup>1</sup> Distrito de Marechal Bormann, cuja ocupação segue em situação irregular.

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação, 2011 (in: Fujita e Rigon, 2014, p. 5).  
Organização: Ederson Nascimento (2015).

O mapa a seguir (Figura 12) espacializa as ocupações irregulares por período de surgimento, incluindo as que já foram regularizadas. Nota-se que a grande maioria dos focos de ocupação (14 ocupações irregulares e sete das regularizadas) está no Efapi, evidenciando uma vez mais a precariedade da estruturação do espaço urbano nesta porção da cidade. As ocupações ocorrem em maior número também na porção sul, entre os bairros Jardim América e Parque das Palmeiras, Bom Pastor e São Pedro, Líder e Passo dos Fortes. Chama-se a atenção para o fato de que várias dessas áreas estão localizadas nas bordas de loteamentos regularizados e/ou em locais que oferecem riscos à moradia, como em áreas de preservação permanente às margens de cursos d'água e em terrenos íngremes.



**Figura 12** – Evolução das ocupações irregulares e áreas regularizadas na área urbana de Chapecó.

Fonte: Fujita e Rigon (2014).  
Elaboração: Ederson Nascimento (2015).

A partir de 2004, com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial (CHAPECÓ, 2004), começam a ser implementadas políticas para minimização do problema, como a regularização fundiária e a remoção de ocupações em

áreas de risco. Os resultados são dignos de menção. Ao final de 2010, haviam sido regularizadas 41 áreas, permanecendo irregulares outros 56 focos de ocupação, incluindo a do distrito de Marechal Bormann. De acordo com a Secretaria Municipal de Habitação, estas últimas abrigavam 1.768 famílias – em 2004 eram 2.509 famílias em 90 áreas irregulares (FUJITA; RIGON, 2014). Outras nove regularizações foram empreendidas a partir de 2011, reduzindo o total das ocupações para 47 em 2016, segundo informações da Prefeitura Municipal<sup>14</sup>.

A inclusão das famílias moradoras em ocupações irregulares na chamada “cidade formal”, seja por meio da regularização fundiária das áreas ou, quando não for possível, pela realocação de famílias para novas áreas, é uma ação importante da política pública para propiciar maior qualidade de vida a essa população, uma vez que dá a ela maior segurança jurídica e, em alguns casos, física, além de abrir caminho para investimentos em infraestrutura e serviços sociais e de contribuir, em muitos casos, para uma melhora da autoestima coletiva. Portanto, as políticas municipais empreendidas nos últimos anos representam um avanço, apesar de ainda persistirem, na maioria das áreas regularizadas e de assentamento, dramáticas condições de precariedade em relação habitação e à oferta de infraestrutura urbana.

Todavia, considerando a totalidade do espaço urbano e sua lógica de produção e estruturação, tais políticas consistem

---

<sup>14</sup> De acordo com informações da Secretaria Municipal de Habitação veiculadas na imprensa local, a administração municipal tem também buscado impedir o crescimento do número de sub-habitações e de novos focos de ocupação, por meio de fiscalização contra novas ocupações e da demolição de casas construídas em até um ano, especialmente em áreas *non aedificandi*, onde não é possível a regularização fundiária. Só no ano de 2015, cerca de trezentas casas foram removidas (Cf. G1, 2016).

em um paliativo pouco eficaz na superação do déficit habitacional para os segmentos de baixa renda, uma vez que ataca as consequências da questão socioespacial e não suas causas. Para baratear o preço do morar e se avançar na caminhada em prol de uma cidade socioespacialmente mais equânime, fazem-se necessárias a incorporação à política urbana de mecanismos de controle dos preços da terra urbana (que em Chapecó têm apresentado níveis altíssimos de crescimento), bem como a aplicação efetiva dos instrumentos de planejamento (constantemente no plano diretor municipal desde 2004) para indução do desenvolvimento urbano e para recuperação de investimentos públicos que atualmente são apropriados pelo setor privado quase sem contrapartidas.

#### **4. Condicionantes e tendências do padrão de segregação socioespacial urbana em Chapecó**

O arranjo socioespacial centro x periferia tendencialmente concêntrico em relação à disposição das classes sociais e às condições de organização espacial, é um padrão de segregação tido como “clássico” nas cidades latino-americanas dada a sua recorrência histórica (BORSODORF, 2003; CORRÊA, 2013). Apesar disso, o rompimento de tal padrão nas cidades de médio e grande porte, ou a estruturação destas a partir de um arranjo socioespacial diferente tem se tornado mais comum no Brasil a partir do último quartel do século XX, quando fatores como a modernização capitalista, o deslocamento de empresas para fora das áreas centrais, o aumento da mobilidade espacial e a melhoria dos sistemas de transporte de mercadorias e pessoas, entre outros, criaram condições favoráveis para o desenvolvimento de processos de descentralização (CORRÊA, 1997) e dispersão urbana (REIS, 2006; 2015). Em maior ou

menor grau, tais processos redefinem a distribuição dos espaços da cidade destinados à produção e consumo e à moradia, influenciando assim o arranjo de segregação das classes sociais.

E por que o padrão concêntrico ainda permanece tão sólido na cidade de Chapecó? A resposta está nos mecanismos de valorização da terra e de produção de localizações urbanas, que ainda apresentam enormes diferenciais entre as áreas centrais e aquelas mais afastadas destas, estimulando mais a permanência dos segmentos sociais de maior poder aquisitivo e político nas primeiras do que impulsionando movimentos de desconcentração urbana através dos quais tais populações poderiam, em grande número, priorizar outras localizações mais “periféricas”. Tal configuração espacial é mantida por um conjunto de condicionantes, das quais destacam-se as seguintes:

- 1) *Modernidade do centro*. A área central, devido a todos os investimentos que recebeu na história recente e também pela inexistência de uma área obsoleta – o chamado “Centro Velho”, presente em diversas cidades mais antigas que Chapecó –, facilita e propicia a concentração de estabelecimentos os mais diversos para comércio e prestação de serviços, bem como a construção de prédios e – nos bairros de seu entorno – de casas de alto padrão. Essa porção da cidade dispõe de um traçado viário com vias duplicadas e largas, estabelecido no período da colonização do município, além de edifícios de apartamentos (vários deles ainda em construção) e terrenos desocupados ou passíveis de ocupação mediante a substituição das edificações existentes. Todos estes fatores têm mantido esta porção da cidade como o principal *locus* de atração das camadas de média-alta renda para fins de residência.



2) *Sistema viário intraurbano e regional*. Como bem aponta Villaça (1998), as condições de deslocamento por meio do sistema viário são uma variável de grande peso para as classes de alta renda na escolha de seus locais de residência na cidade e/ou na área metropolitana. Mas em Chapecó o caráter moderno das vias de tráfego se restringe, em grande medida, à área central. A cidade possui poucas vias radiais de longa distância e praticamente nenhuma via perimetral, o que poderia incentivar uma maior dispersão das camadas de alta renda em algum setor específico da cidade, diferentemente do que ocorre em outras cidades brasileiras de porte mais elevado. A ausência de mais vias amplas e de trânsito rápido ligando a área central à zona periférica e dentro desta conectando as várias áreas, bem como de rodovias mais modernas ligando a cidade de Chapecó às suas vizinhas, desestimula o investimento em grande monta em áreas residenciais voltadas às camadas de alta renda fora das áreas já consideradas “nobres” e valorizadas<sup>15</sup>. A acessibilidade facilitada pela existência de vias de trânsito rápido e rodovias modernas

---

<sup>15</sup> Informação confirmada em entrevistas com corretores imobiliários. Vale ressaltar que esta é uma tendência que pode vir a se modificar nos próximos anos, devido à recente ampliação e duplicação (em 2013) do acesso viário norte (avenida Plínio Arlindo de Nês e rodovia BR-480), via expressa que liga a área urbana à BR-282, e da inauguração do chamado contorno viário oeste, rodovia perimetral que articula o vetor sul da BR-480 à porção oeste (avenida Atilio Fontana) e ao referido acesso norte por meio da avenida Leopoldo Sander (porção noroeste). Outra possível variável, também confirmada em entrevistas, é o projeto de conclusão do contorno rodoviário na porção leste da cidade, conectando os vetores norte e sul da BR-480 entre si e ao vetor oriental da SC-283. Nesta área, inclusive, já há um aumento na procura por glebas de terra – e consequentemente maior valorização das mesmas – visando a implantação de futuros loteamentos.

próximas ao tecido urbano é um das condições mais favoráveis para a dispersão da urbanização, como nos mostra Reis (2006).

- 3) *Carestia de infraestrutura nos bairros*. Por fim, uma terceira condicionante, ligada diretamente às outras duas e apontada nas entrevistas realizadas, é a grande defasagem de infraestrutura na maior parte dos bairros em comparação com a área central, sendo tanto infraestrutura técnica (como pavimentação viária), como infraestrutura social (escolas, estabelecimentos comerciais como padarias, supermercados e farmácias, entre outros), além de maior segurança.

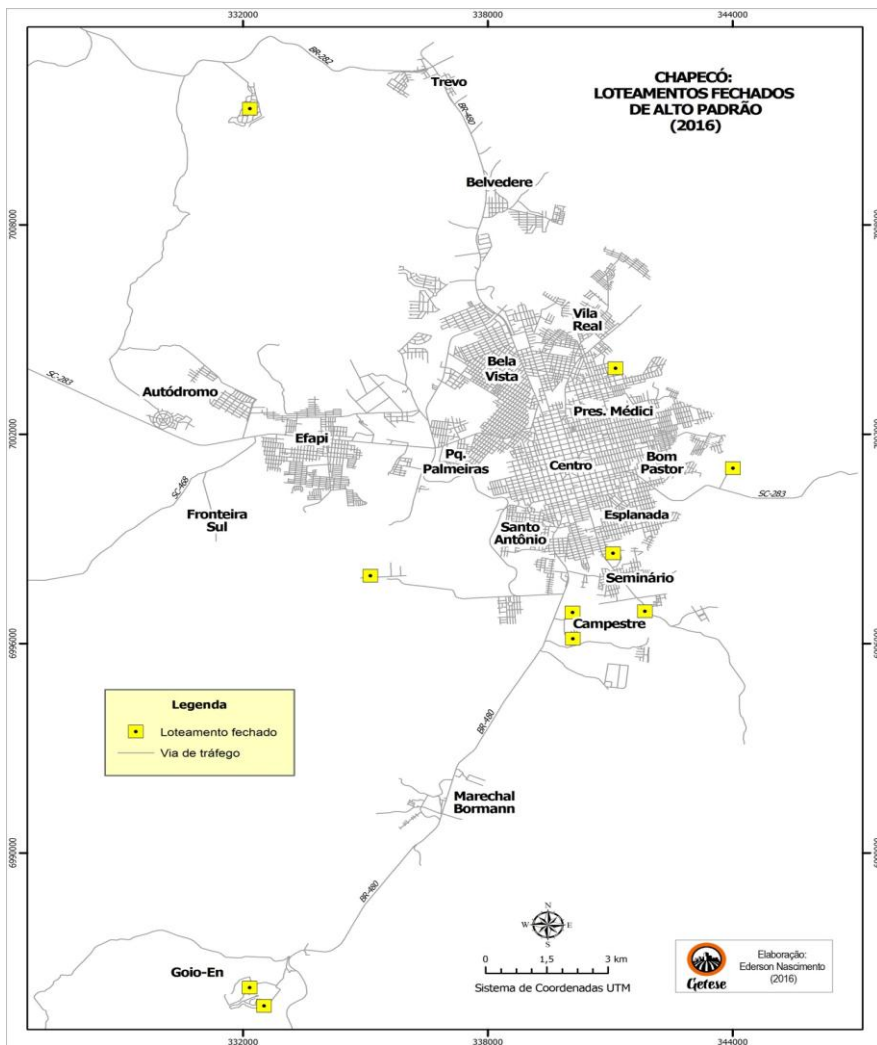
Finalmente, cabe ressaltar que existem áreas residenciais de autossegregação de elites econômicas fora das áreas centrais, especialmente em loteamentos fechados de alto padrão, os quais aparecem espacializados na Figura 13. Pode-se notar que este tipo de loteamento ainda é pouco numeroso na cidade (apenas dez), sendo que três deles estão localizados a grandes distâncias da área urbanizada principal – um a norte no distrito Sede Figueira, próximo à BR-282, e outros dois no distrito de Gôio-En, a sul – e cujas residências são utilizadas, por diversos moradores, como casa “de fim de semana” ou “de veraneio”<sup>16</sup>. Os demais loteamentos estão localizados nos bairros Passo dos Fortes e Universitário, estes integrados ao tecido urbano em sua área limítrofe, e em áreas de ocupação urbana mais rarefeita no sul e a leste da cidade (Cf. Figura 13).

A autossegregação em áreas do espaço periurbano, como já foi dito, ainda não é marcante em Chapecó. Entretanto, esta modalidade de moradia poderá ou não se

---

<sup>16</sup> Informação obtida em entrevistas com corretores imobiliários.

fortalecer na cidade nos próximos anos dependendo do modo como se desenvolverão a gestão e o planejamento da ocupação urbana no município.



**Figura 13** – Localização dos loteamentos fechados de alto padrão em Chapecó.

Fonte: pesquisa de campo (2016).  
Elaboração: Ederson Nascimento (2016).

## 5. Reflexões finais

Ao longo deste capítulo, procurei evidenciar como a segregação socioespacial aparece intimamente associada à própria evolução da urbanização e da estruturação do espaço urbano em Chapecó. De modo geral, pode-se, como exercício de síntese e inspirado em classificação proposta por Corrêa (2013), diferenciar a segregação praticada/vivenciada na cidade ao longo de sua história em duas modalidades, combinadas entre si em maior ou menor grau:

- 1) Uma segregação *imposta* ou *programada*, empreendida à força sobre a população subalterna por setores das classes dominantes – casos das remoções e despejos em áreas centrais ou próximas, e da constituição do bairro São Pedro. Nesta dinâmica segregadora, a intervenção estatal é direta e agressiva, e a separação espacial resultante é abrupta e desenraizadora.
- 2) Uma segregação *induzida pelo mercado*, na qual a dinâmica do mercado, por meio dos mecanismos de valorização fundiária e imobiliária, somada à ação do Estado, através do estabelecimento/cumprimento da legislação e da dotação diferencial de investimentos, vai separando progressivamente os grupos e classes sociais de acordo com a capacidade de cada um de pagar pela mercadoria terra urbana com seus diferenciais de localização e disponibilidade de infraestrutura. Ainda que em tal dinâmica a segregação não seja agressiva como no caso da segregação imposta, aos grupos sociais de menor renda resta pouquíssima margem de escolha para ter acesso à

moradia e à cidade – por vezes, a única possibilidade é se contrapor à “tirania” da propriedade privada da terra urbana por meio da constituição de favelas.

Seja como for, em ambos os casos, acompanhamos Villaça (1998) no sentido de que as estruturas socioespaciais segregadas resultantes contribuem para sedimentar condições de vida amplamente desiguais na cidade, por meio do acesso diferencial às vantagens – ou ao sofrimento também desigual com as desvantagens – do espaço social produzido.

A espacialização dos grupos de renda foi um recurso analítico que possibilitou demarcar aproximadamente os subespaços segregados, desde os “dos mais ricos” até aqueles “dos mais pobres”, sendo que sua disposição predominantemente configura um claro arranjo espacial centro x periferia. As populações destes subespaços apresentam outros diferenciais sociodemográficos que não puderam ser analisados a fundo e incluídos neste texto, casos, por exemplo, dos níveis médios de escolaridade da população. Ademais, são também enormes as desigualdades quanto à organização espacial destes espaços “dos mais ricos” e “dos mais pobres”. Nestes últimos, diferentemente dos primeiros, é notória a carestia de esgotamento sanitário adequado, de pavimentação viária, de melhor qualidade em serviços públicos como transporte, educação, segurança, entre outros. Há, portanto, certa heterogeneidade socioespacial dentro de tais subespaços, as quais devem ser foco de estudos mais aprofundados. Isto, porém, não invalida a existência da segregação, pois para tanto, como bem afirma Villaça (1998, p. 143), “O importante é que o setor [do espaço intraurbano] segregado detenha uma grande parte – talvez a maior – de uma dada classe”.

A constituição de uma cidade menos segregada e mais equânime socioespacialmente é condição fundamental (embora não única) para uma melhoria efetiva das condições de vida na cidade. E para isso, a agenda pública deve priorizar o bem estar coletivo em detrimento da produção corporativa e elitista da cidade. O combate à especulação fundiária e o controle da valorização excessiva da terra urbana, assim como a promoção da ocupação em áreas de urbanização prioritária, a dotação equilibrada de investimentos em infraestrutura e serviços, a aplicação de instrumentos de política urbana para regularização fundiária e recuperação de investimentos públicos, além de ações permanentes de promoção da moradia digna para os segmentos de menor poder aquisitivo, são algumas das medidas necessárias para que se possa avançar rumo à constituição de uma Chapecó urbana menos desigual e socialmente mais justa.

## **Referências**

ACSELRAD, Henri (Org.). **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008.

ALBA, Rosa S. **Espaço urbano**: os agentes da produção em Chapecó. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013.

ALVES, Pedro A.; MATTEI, Lauro F. Migrações no Oeste Catarinense: história e elementos explicativos. In: 15º Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu. **Anais...** Caxambu, ABEP, set. 2006.

BRASIL. SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO (SERFHAU). **Chapecó-SC: Plano de**

**Desenvolvimento Urbano:** termos de referência. Rio de Janeiro: Minter, SERFHAU, 1972.

BUZAI, Gustavo D. **Mapas sociales urbanos.** Buenos Aires: Lugar Editorial, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** 2. ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.

CHAPECÓ. **Plano de desenvolvimento urbano de Chapecó.** Chapecó, 1974.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 202, de 6 de janeiro de 2004.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDDTC. Disponível na internet em: <http://cm-chapeco.jusbrasil.com.br/legislacao/990388/lei-complementar-202-04>. Acesso em 27/11/2014.

CORRÊA, Roberto L. **O espaço urbano.** 3. ed. São Paulo: Ática, 1995.

\_\_\_\_\_. **Trajelórias geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

\_\_\_\_\_. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de A.; CORRÊA, Roberto L.; PINTAUDI, Silvana M. (Orgs.). **A cidade contemporânea:** segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 39-59.

CRAMPTON, Jeremy W. **Mapping:** a critical introduction to Cartography and GIS. West Sussex, UK: Willey-Blackwell, 2010.

FUJITA, Camila. Chapecó: estrutura e dinâmica de uma cidade média no oeste catarinense. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 24, v. 1, 2013.

FUJITA, Camila; RIGON, Matheus J. Desigualdade social, segregação espacial e impactos ambientais em uma cidade média: o caso dos assentamentos precários em Chapecó-SC. In: 13<sup>o</sup> Seminário Internacional RII, 2004, Salvador. **Anais...** Salvador, Rede de Investigadores Iberoamericanos, set. 2014. Disponível na internet em: <http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais/g6/desigualdade%20social>, Acesso em 21/02/2015.

**G1. Prefeitura de Chapecó retoma trabalho de desmanche de casas em áreas irregulares.** 28/04/2016. Disponível na internet em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/jornal-do-almoco/videos/v/prefeitura-de-chapeco-retoma-trabalho-de-desmanche-de-casas-em-areas-irregulares/4988427>. Acesso em 21/10/2016.

GOMES, Paulo de O. **A ação da Igreja Católica no bairro São Pedro:** um depósito de massa sobrança 1959-1985. Chapecó, 1998, 63 f. Monografia (Graduação em História), Universidade do Oeste de Santa Catarina, 1998.

HASS, Monica; ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana M. A possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade: o plano diretor de Chapecó (SC). In: HASS, Monica; ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana M. (Orgs.) **Os planos diretores e os limites de uma gestão urbana democrática:** as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC). Chapecó: Argos, 2010. p. 59-120.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

MAIOLINO, Ana L. G.; MANCEBO, Deise. Análise histórica da desigualdade: marginalidade, segregação e exclusão. **Psicologia & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 14-20, mai./ago., 2005.



MARQUES, Eduardo. Elementos conceituais da segregação, da pobreza e da ação do Estado. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Orgs.). **São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social**. São Paulo: Senac, 2005. p. 19-57.

MELAZZO, Everaldo S. Padrões de desigualdades em cidades paulistas de porte médio. In: MELAZZO, Everaldo S.; GUIMARÃES, Raul B. (Orgs.). **Exclusão social em cidades brasileiras**. São Paulo: Ed. UNESP, 2010. p. 109-133.

NASCIMENTO, Ederson. **Espaço e desigualdades: mapeamento e análise da dinâmica de exclusão/inclusão social na cidade de Ponta Grossa (PR)**. Ponta Grossa, 2008, 173 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), UEPG, 2008.

\_\_\_\_\_. **As desigualdades socioespaciais urbanas numa metrópole interiorana: uma análise da Região Metropolitana de Campinas (SP) a partir de indicadores de exclusão/inclusão social**. Campinas, 2013, 243 f. Tese (Doutorado em Geografia), Unicamp, 2013.

\_\_\_\_\_. Chapecó: evolução urbana e desigualdades socioespaciais. In: BRANDT, Marlon; NASCIMENTO, Ederson (Orgs.). **Oeste de Santa Catarina: território, ambiente, paisagem**. São Carlos: Pedro & João, 2015. p. 97-154.

\_\_\_\_\_. Urbanização, globalização e exclusão social: reflexões a partir do caso brasileiro. **Revista Geográfica de América Central**, 57, p. 43-67, jul./dez. 2016.

PELUSO JÚNIOR, Victor A. A evolução da cidade de Chapecó: de povoado a Centro Regional. In: **Estudos de Geografia Urbana de Santa Catarina**. Florianópolis: UFSC, 1991. p. 284-310.

PERTILE, Noeli. Espaço, técnica e tempo em Chapecó/SC. In: SCHEIBE, Luiz F.; DORFMAN, Adriana (Org.). **Ensaio a partir de “A Natureza do Espaço”**. Florianópolis: Boiteux, 2007, p. 153-178.

QUIJANO, Aníbal. Notas sobre o conceito de marginalidade. In: PEREIRA, Luiz (Org.). **Populações “marginais”**. São Paulo: Duas Cidades, 1978. p. 11-71.

RECHE, Daniella. **Leis e planos urbanos na produção da cidade: o caso de Chapecó/SC**. Florianópolis, 2008, 154f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade), UFSC, 2008.

REIS, Nestor G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

\_\_\_\_\_. Dispersão urbana e modernização capitalista. **Cidades**, v. 12, n. 21, p. 91-107, 2015.

RENK, Arlene. **A luta da erva: um ofício étnico no Oeste Catarinense**. Chapecó: Grifos, 1997.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? **Serviço social e sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 72, p. 53-61, nov. 2002.

SOUZA, Marcelo L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VALENTINI, Giovana. **A verticalização urbana em Chapecó (SC): uma análise com o uso de geoprocessamento**. Chapecó, 2015, 60f. Monografia (Graduação em Geografia - Licenciatura), UFFS, 2015.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 1998.

VILLELA, Ana L. V. et al. A produção habitacional em Chapecó/SC: a ação privada na oferta de moradia. In: ENCONTRO ESTADUAL DE GEOGRAFIA, 30, 2011, Erechim. **Anais...** Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros – seção Porto Alegre, 2011.

WERLANG, Alceu A. **Disputas e ocupação do espaço no Oeste Catarinense:** a atuação da Companhia Territorial Sul Brasil. Chapecó: Argos, 2006.

WOLFF, Juçara N. Escritos sobre a cidade: “as mil portas” da modernização de Chapecó (1960/1970). In: NASCIMENTO, Dorval; BITTENCOURT, João B. (Orgs.). **Dimensões do urbano:** múltiplas facetas da cidade. Chapecó: Argos, 2008. p. 169-188.

# **HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A INTEGRAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ**

Daiane Regina Valentini  
Janete Facco  
Queila Rissi Conde

## **Introdução**

Sendo o direito à habitação equivalente ao direito à cidade, a discussão sobre a integração da Habitação de Interesse Social (HIS) à cidade e o seu acesso aos equipamentos públicos coletivos e à infraestrutura urbana, são de grande relevância para o planejamento e avaliação das políticas públicas vigentes.

Se vivemos uma crise urbana, o tema da mobilidade, discutido a partir do ponto de vista da HIS é ainda mais relevante. Nessa perspectiva, observa-se que muitos empreendimentos habitacionais coletivos são implantados como “ilhas”, de modo que segregam ou são segregados pelo espaço urbano. Assim, a integração da habitação assume papel na configuração e na forma da cidade e no acesso aos bens coletivos frente às necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas.

Este trabalho tem por objetivo analisar a inserção urbana dos empreendimentos de habitação de interesse social coletivas em regime condominial, quanto à sua integração à cidade sob a análise da mobilidade e infraestrutura urbana e o acesso a equipamentos públicos de educação, saúde e lazer no

município de Chapecó. A metodologia proposta para a análise baseia-se na elaboração de análises espaciais do entorno dos empreendimentos de HIS coletivas, mediante levantamentos documentais e de campo e elaboradas a partir de um banco de dados em Sistema de Informações Geográficas (SIG) livre (QGIS). Essas análises espaciais do entorno das HIS, dividem-se em duas abordagens: a) mobilidade urbana: estrutura viária, transporte coletivo e integração urbana através da abordagem da sintaxe espacial; b) acesso aos equipamentos públicos de saúde, lazer e educação.

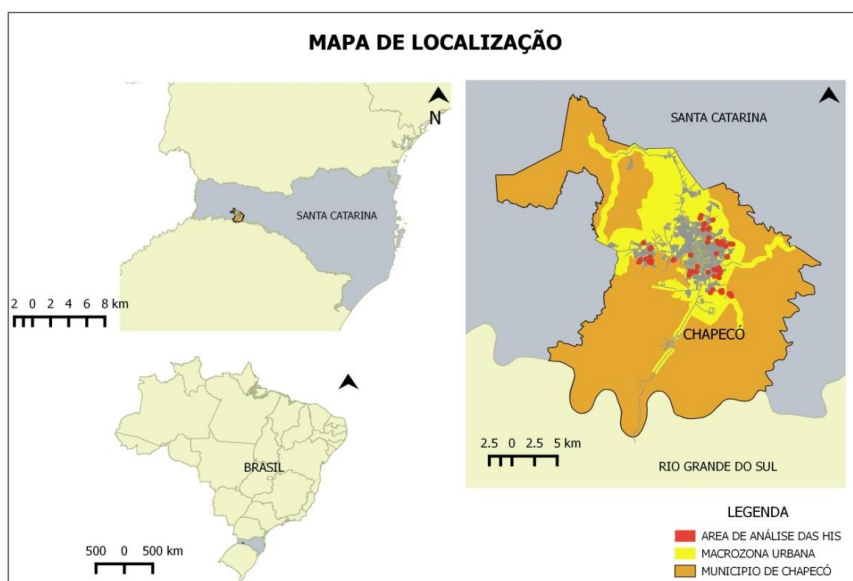
## **1. A questão habitacional de interesse social no contexto chapecoense**

A partir de 1930, até os dias atuais, passaram-se uma série de ações e políticas que procuram resolver o problema da habitação social no Brasil (BONDUKI, 2014). Com a Reforma Urbana, a política urbana na Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e a Lei Federal 11.977 - Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), em 2009, passaram-se 79 anos e a questão habitacional brasileira precisa avançar para abordagem qualitativa.

A reflexão sobre a função social da cidade e da propriedade para a construção da cidade sustentável apresenta os programas habitacionais de interesse social como um dos pontos de destaque da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nele, a integração da HIS à cidade e à sua infraestrutura passa a ser diretriz para a construção da cidade sustentável.

O município de Chapecó localiza-se no Oeste do Estado de Santa Catarina (Figura 1), e segundo o IBGE (2015), possui

população estimada de 205.795 habitantes. Considerado o mais importante centro agroindustrial brasileiro, essa atividade foi a principal responsável pelo desenvolvimento econômico e pelo processo de urbanização do município (RECHE; SUGAI, 2008). De acordo com Fujita e Rigon (2014), a partir dos anos 1970, com a instalação de grandes agroindústrias no município houve altos índices de crescimento populacional urbano (entre 1970 e 1980 a população urbana passou de 20.275 habitantes para 55.269 habitantes) e, gradativa ampliação da demanda habitacional de interesse social ou popular. Atualmente, Chapecó possui 276 loteamentos distribuídos em 50 bairros.



**Figura 1** - Localização do município de Chapecó e localização das áreas em análise na Macrozona Urbana.

Fonte: Base cartográfica da Prefeitura Municipal de Chapecó – SEDUR (2014) e levantamentos de campo das autoras (2015).

Elaboração das autoras (2015).

Observa-se que o município ao longo dos anos, principalmente a partir dos Programas MCMV tem ofertado empreendimentos habitacionais coletivos de interesse social na forma de condomínio. Muitos deles são implantados como "ilhas", sem acesso aos equipamentos públicos básicos ou com acesso restrito à malha viária e à infraestrutura urbana de forma que segregam ou são segregados pelo espaço urbano.

O primeiro Plano Diretor de Chapecó após o Estatuto das Cidades abordou o tema da HIS a partir do Programa de Produção Habitacional de Interesse Social e a instituição das AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social. Adotou como princípio que a HIS deve estar “integrada aos elementos estruturadores do território, garantindo a infraestrutura adequada, a qualificação ambiental e o oferecimento dos serviços necessários para a promoção da qualidade de vida nos assentamentos”. Considera-se adequados à ocupação de HIS, locais com oferta de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local (PDDTC, 2004 Art. 185). Porém, na prática, a HIS nunca conseguiu ser implantada em regiões centrais, ou melhor, integradas aos locais com maior infraestrutura urbana, mesmo em terrenos e edifícios abandonados ou subutilizados, ou vazios urbanos.

Analisando a localização dos empreendimentos de HIS coletivas, observa-se que eles não integram regiões de AEIS e estão distribuídas, principalmente na porção leste e sul do município, além do destaque para o Bairro Efapi, que tem na sua origem ligação com a HIS de operários dos frigoríficos da região.

O novo Plano Diretor de Chapecó – 2014 (PDC), quanto ao acesso à habitação, assegura que se deve garantir o

direito à moradia digna, através da reestruturação e qualificação dos espaços territoriais informais, da ampliação da oferta, da democratização do acesso e do reconhecimento e regularização das ocupações habitacionais consolidadas”. O PDC 2014 regrou os loteamentos de interesse social, (modalidade já existente por lei específica), nos art. 188 e 189, como “aquele produzido para atender às famílias com renda mensal não superior a 3 (três) salários mínimos e inscritas em Cadastro Público da Secretaria Municipal de Habitação. Mesmo esses empreendimentos que possuem flexibilização nos índices urbanísticos, a legislação trouxe consigo requisitos para a sua integração urbana, já que deverão possuir ao menos uma via coletora onde deverão ser localizadas as áreas institucionais e dar acesso ao transporte coletivo urbano. Outra inovação é o artigo 197 que “permite a realização de atividades comerciais e de serviços de pequeno porte e baixo impacto de degradação ambiental nos empreendimentos de interesse social”.

## **2. Integração urbana das HIS coletivas em Chapecó**

A identificação dos empreendimentos a serem analisados deu-se através do cadastro municipal imobiliário, utilizando-se de uma chave de busca para empreendimentos que obtiveram incentivos fiscais pelos empreendimentos de habitação de interesse social de regime condominial. As análises urbanas foram elaboradas a partir de um banco de dados correlacionado a uma base cartográfica georreferenciada em SIG livre - QGis. As análises de integração da malha viária foram realizadas no software depthmapXnet-0.30 v2.



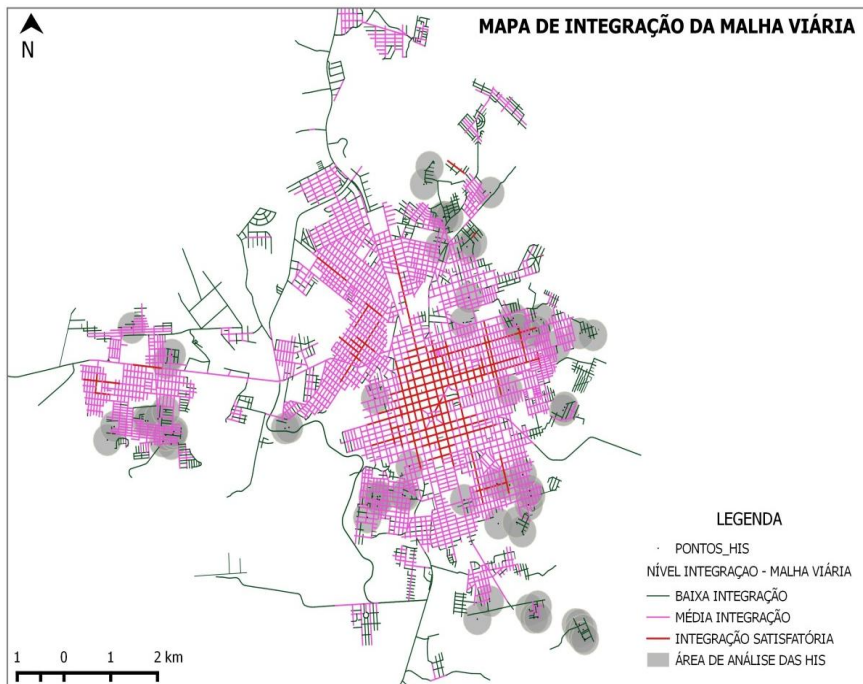
Com a ajuda de bibliografias e estudos de caso, estabeleceu-se que a área de análise do entorno abrange cerca de 300 metros em torno de cada empreendimento. Diversas relações de proximidade e destinação do uso do solo identificaram sobreposições das áreas de análise, porém elas foram analisadas individualmente.

## ***2.1 Mobilidade urbana***

Para avaliar a integração urbana dos empreendimentos estudados, adota-se uma metodologia abordada por Hillier e Hanson (1984), chamada Sintaxe Espacial. Assim, o acesso da HIS à malha viária integrada pode ser considerado um ponto de integração desta à cidade e aos seus locais mais bem servidos.

Com base na abordagem da sintaxe espacial demonstrada no mapa da Figura 2, é possível avaliar algumas relações entre os empreendimentos estudados e a sua integração à cidade, especialmente nos aspectos que se referem à mobilidade urbana, tomando como base a configuração da malha.

Os empreendimentos analisados estão localizados fora dos núcleos integradores da cidade, principalmente onde a malha viária é menos integrada (Figura 2). Confirma-se a observação de Carmo et al (2013, p. 31) de que “o desenvolvimento econômico ocasionado por uma rede mais integrada contrasta com vias menos integradas, que levam às áreas mais segregadas, ocupadas, em geral, por populações de renda mais baixa”.



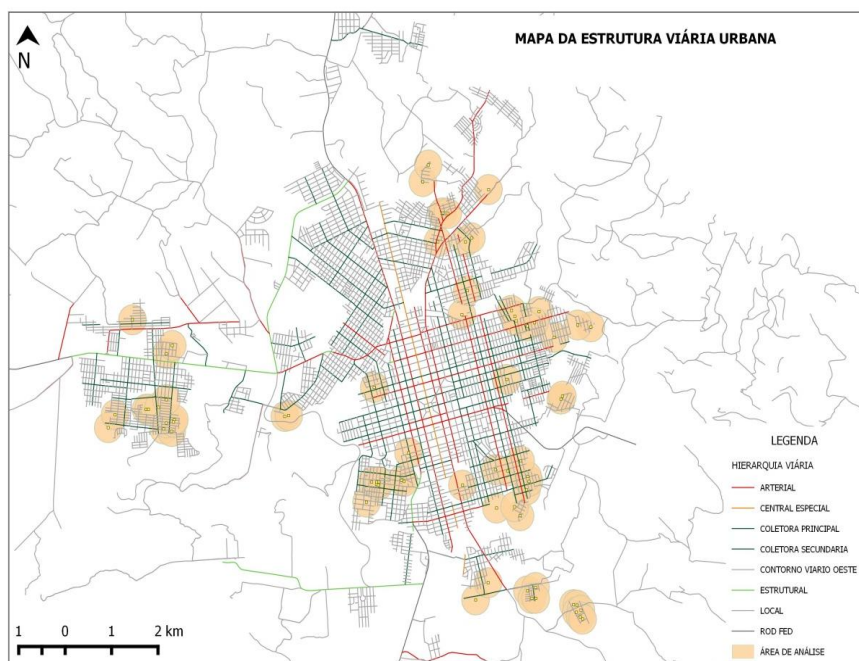
**Figura 2** - Mapa de integração viária para os empreendimentos em análise.

**Fonte:** Base cartográfica da Prefeitura Municipal de Chapecó – SEDUR (2014) e levantamentos de campo das autoras (2015).  
Elaboração das autoras (2015).

Os empreendimentos melhor integrados localizam-se em bairros já consolidados nas regiões leste, sudeste e sudoeste. As maiores desconexões estão localizadas nas regiões sul e nordeste da cidade. Essas áreas, que são também as mais distantes do centro, possuem interligações de malha urbana aberta ou quase inexistente, configurando no isolamento espacial dos empreendimentos.

Quanto ao acesso dos empreendimentos às vias de maior importância (PDC 2014), é possível identificar no Mapa da Estrutura Viária Urbana (Figura 3) que os

empreendimentos localizados na parte leste da cidade, são servidos por importantes vias arteriais. Em piores condições de acessibilidade às referidas vias estão os empreendimentos localizados na região sul e nordeste da cidade, cujos acessos se restringem a ruas locais e estradas municipais com reduzida infraestrutura, muitas inclusive sem pavimentação.

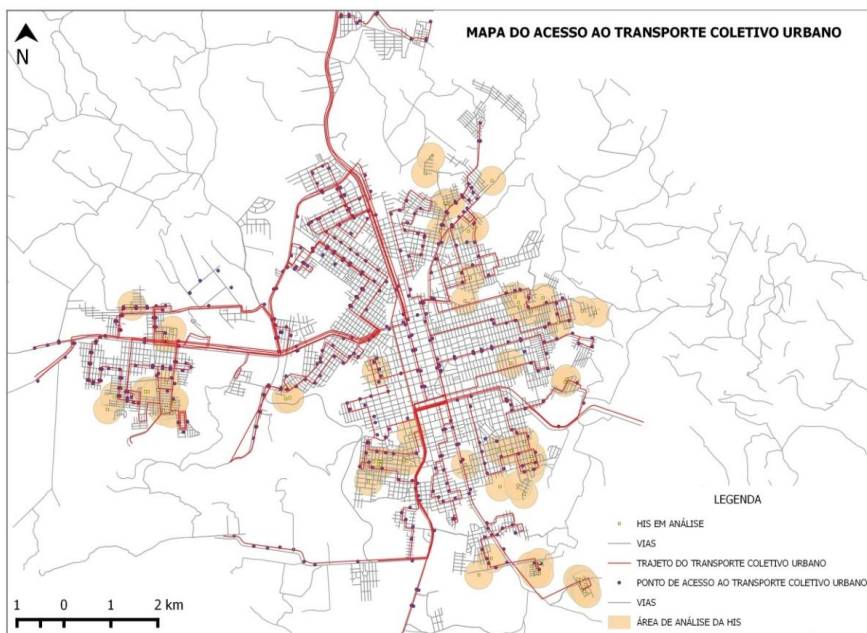


**Figura 3** - Mapa da estrutura viária urbana para os empreendimentos em análise.

**Fonte:** Base cartográfica da Prefeitura Municipal de Chapecó – SEDUR (2014) e levantamentos de campo das autoras (2015).  
Elaboração das autoras (2015).

Quanto à análise do Mapa de acesso ao transporte coletivo Urbano (Figura 4), é possível constatar que os locais com serviços mais precários estão localizados nas regiões sul e nordeste da cidade e na porção sudoeste do bairro Efapi. Os

empreendimentos melhor servidos estão na parte central de bairros consolidados como Santo Antônio, Esplanada e região leste da cidade.



**Figura 4** - Mapa do acesso ao transporte coletivo urbano.

**Fonte:** Base cartográfica da Prefeitura Municipal de Chapecó – SEDUR (2014) e levantamentos de campo das autoras (2015).  
Elaboração das autoras (2015).

A Figura 5 mostra quatro empreendimentos do MCMV, sendo dois condomínios e dois loteamentos, no setor sul da cidade. Os dois mais afastados na imagem são os Loteamentos Expoente e o Monte Castelo, absolutamente separados do restante da cidade. O que pode ser observado na imagem é a precária situação das vias públicas nas proximidades dos empreendimentos, bem como a distância dos mesmos do restante do desenho urbano.

Ainda em relação às áreas com menor infraestrutura, situados na região sul, destacam-se os loteamentos Expoente e Monte Castelo, ambos construídos com aquisição dos terrenos pela Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Habitação e financiamentos pela Caixa econômica Federal, onde foi possível fazer um pequeno resgate com notícias relacionadas aos problemas encontrados pelos moradores dos dois locais, a exemplo de água, conforme segue:



**Figura 5** - Imagem parcial do setor sul da cidade de Chapecó com quatro empreendimentos do MCMV.

**Fonte:** Google Earth (2015).  
Elaboração das autoras (2015).

Moradores do Loteamento Expoente, em Chapecó, só têm água graças a um caminhão pipa. Abastecimento da Casan foi cortado após dívida de alguns moradores chegar a R\$ 24 mil. [...] Segundo os moradores, a empresa responsável pela administração do loteamento assumiu a cobrança da água. “Muita gente que paga em dia está sem água porque alguns não pagam. [...] os moradores pedem a individualização das contas de água para evitar que o problema se repita. Esta mudança também enfrenta inúmeros impasses. [...] a Casan apresenta algumas exigências para que isto seja possível. A principal é a necessidade de ampliar o encanamento que

distribui a água para o condomínio, pois a forma como ela é distribuída atualmente não permite a leitura individual. O impasse é que nenhum dos lados - nem moradores e nem empresa - pretende assumir esse investimento, pois os projetos foram devidamente aprovados pela Caixa Econômica Federal e pela prefeitura. [...] A situação do gás no condomínio também preocupa. A cobrança também ocorre de forma coletiva e os moradores alegaram que foram informados que a distribuição seria cortada no próximo fim de semana. Contudo, a Padra negou este corte (REDECOM, 2014).

Uma vista parcial do Loteamento Expoente é possível ser observada na Figura 6, destacando o entorno do mesmo com características predominantemente rural.



**Figura 6** - Imagem parcial do Loteamento Expoente.

**Fonte:** Google Earth (2015).  
Elaboração das autoras (2015).

## Ainda sobre a falta de água no Loteamento expoente:

Moradores ateam fogo em pneus durante protesto contra falta de água em Chapecó. Durante a ação também houve bloqueio de via. [...] a Polícia Militar de Chapecó foi acionada para verificar uma interdição de via na Avenida Nereu Ramos, na entrada do Loteamento Expoente, em frente ao Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), em Chapecó. (RIC TV CHAPECÓ, 2016).

## Mais problemas no Loteamento Expoente:

Reunião debate necessidades do loteamento Expoente. [...] Associação de Moradores, representantes da Unichap e um assessor do gabinete do Prefeito se encontraram para buscar soluções na educação, saúde e lazer.

Os moradores do loteamento Expoente, no novo bairro Progresso, enfrentam várias dificuldades por falta de estrutura na região. Para tentar amenizar essas necessidades e efetuar um diálogo entre a comunidade e a administração pública, uma reunião foi realizada na última semana entre lideranças. [...] “O argumento é que em alguns bairros falta creche, posto de saúde ou escola. [...] No Expoente falta tudo isso”, relata. Ele também destaca que a partir desta primeira conversa, a prefeitura deve realizar um diagnóstico para encaminhar as melhorias. [...] Entre as demandas apresentadas na reunião está a conclusão da creche. As obras no local iniciaram há cerca de três anos, entretanto o espaço ainda não foi inaugurado. [...] Os moradores também levantaram a questão da falta de uma unidade de saúde e áreas de lazer. Sem um posto no loteamento, as pessoas são atendidas pela unidade de saúde do bairro Seminário e, sem um espaço para prática de esportes, muitos jovens, adolescentes e crianças não tem um local seguro para realizar atividades e brincadeiras. Também há falta de coletores de lixo em algumas ruas. [...] Com o crescimento da população também cresce a necessidade de uma escola que poderá atender não apenas

os estudantes do loteamento Expoente, mas também parte do bairro Seminário e loteamento Monte Castelo. [...] a questão de segurança no loteamento Expoente melhorou cerca de 80% nos últimos meses. Demandas do Expoente:

1) Construção de uma unidade de saúde

2) Inauguração da creche

3) Construção de uma escola de ensino fundamental e básico

4) Construção de uma área de lazer (...grifos nosso). (PANORAMIO, 2015).

No Loteamento Monte Castelo a situação é parecida, segundo:

Problemas no Loteamento Monte Castelo. Moradores do loteamento Monte Castelo reivindicam melhorias. (...) Uma comissão do loteamento Monte Castelo se reuniu com o poder público de Chapecó na manhã desta quarta-feira (27) para debater as reivindicações dos moradores. Na ocasião, questões como as fossas com vazamento, a situação da construção dos telhados dos blocos e os novos horários de transporte coletivo foram discutidas. A Prefeitura de Chapecó fará uma vistoria no local. (RIC TV CHAPECÓ, 2016).

Sobre a creche no Loteamento Expoente:

Creche do Expoente começa a funcionar. Depois de cinco anos de muita espera a escola abriu as portas para 112 crianças da comunidade. [...] Além de facilitar o acesso à educação, o Ceim não pretende fazer parte do bairro apenas fisicamente, mas com projetos de inserção social. [...] A inauguração do Ceim Expoente foi adiada diversas vezes. A obra também ficou parada por meses e a previsão de entrega que era para 2014 passou para 2015 e depois 2016. [...] O espaço tem 645 metros quadrados, sete salas de aula, secretaria, refeitório, banheiros, trocadores, lavanderia, cozinha, área externa e parque infantil. Foram investidos na



construção R\$ 912.536,46, dos quais R\$ 512.536,46 da Prefeitura e R\$ 400 mil da BRF (LORENZON, 2016).

No Loteamento Monte Castelo, as notícias seguem no mesmo formato:

Moradores do Loteamento Monte Castelo promovem protesto. [...] Os moradores reivindicam melhorias na rede de esgoto, asfalto, falta de creche, entre outras. [...] Os moradores reivindicam melhorias na rede de esgoto, asfalto, falta de creche, entre outras reclamações. A moradora Juceli Pereira explica a situação, "a gente precisa de tudo aqui. Procuramos as autoridades responsáveis, mas ninguém resolveu", relata. [...] De acordo com os moradores, se os problemas continuarem mais manifestações serão realizadas no local (LORENZON, 2014).



**Figura 7** - Rua de acesso ao Loteamento Monte Castelo.

**Fonte:** Google Earth (2015).  
Elaboração das autoras (2015).

A Figura 7 mostra a rua de chão batido, que dá acesso ao Loteamento Monte Castelo. Sobre isso, ressalta-se que há muito tempo foi divulgado pelo poder público municipal o asfaltamento dessa via, porém, essa ainda é a realidade que prevalece. Os moradores reivindicam a pavimentação asfáltica no condomínio, limpeza, esgoto e transporte coletivo, além de uma escola de ensino fundamental.

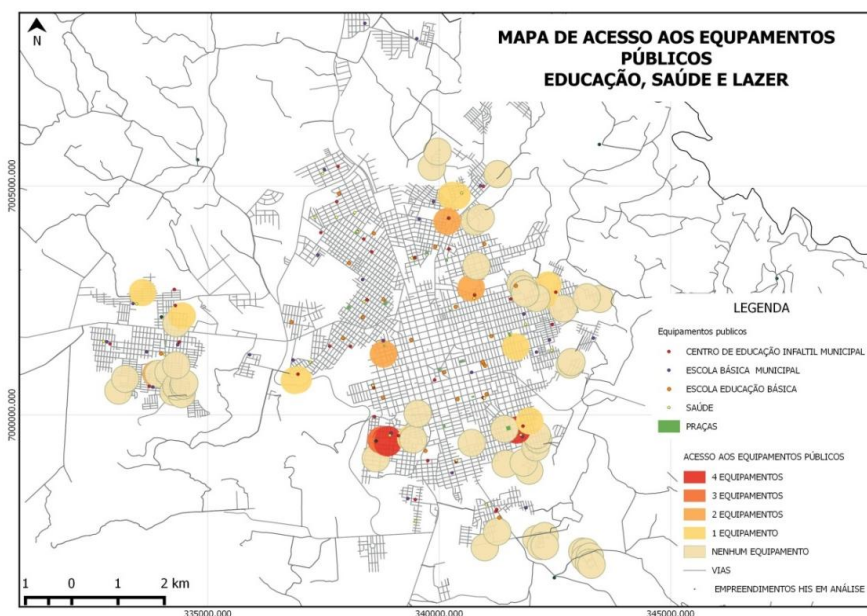
Ou ainda:

Moradores do Loteamento Monte Castelo, região Sul de Chapecó, realizaram manifestação e bloqueio do trânsito no acesso ao condomínio. Os moradores reivindicam asfalto, iluminação pública e coleta de lixo. [...] Segundo os organizadores, eles estão desassistidos pelas autoridades e cobram providências para o condomínio. [...] Entre os assuntos discutidos estão os destelhamentos, a pavimentação asfáltica no condomínio, limpeza, esgoto e transporte coletivo (grifos nosso). [...] Sobre o asfalto, o secretário disse que a administração municipal está pavimentando o acesso ao loteamento e que tem um trecho interno com 100 metros que é de responsabilidade da empresa loteadora da área. “Essa situação está no compromisso do loteador. Estamos acionando a empresa, junto com a Caixa Econômica Federal, para pavimentação do loteamento que é de responsabilidade da empresa privada”, explicou o secretário de Planejamento Urbano. [...] No caso dos destelhamentos, o secretário destacou que a equipe técnica da Prefeitura de Chapecó fará uma vistoria no condomínio para verificar as condições estruturais das residências. [...] No assunto esgoto, que é uma reivindicação antiga dos moradores, o secretário explicou que estão sendo tomadas as providências. “A empresa também já foi acionada para resolver a situação no local e inclusive uma obra já iniciou por lá”. [...] Já sobre a limpeza do local, outro ponto abordado pelos moradores como um sério problema. [...] Por fim, os moradores também reclamaram da falta de horários no transporte público coletivo urbano. O principal

problema está no horário noturno. De acordo com Wilson Lobo, uma conversa entre população e a empresa, juntamente com a administração municipal deve ser agendada para discutir o assunto. (RONDA SC, 2016).

## **2.2 Acesso aos equipamentos públicos de saúde, lazer e educação**

Para a análise do acesso aos equipamentos públicos, foram lançados na base cartográfica do município as escolas municipais e estaduais, centros de educação infantil, centros de saúde e as praças públicas (Figura 8).



**Figura 8** - Mapa do acesso aos equipamentos Públicos de Educação, Saúde e Lazer.

Fonte: Base cartográfica da Prefeitura Municipal de Chapecó – SEDUR (2014) e levantamentos de campo das autoras, 2015.  
Elaboração das autoras (2015).

O estudo demonstra que dos 70 empreendimentos analisados, 42 deles (60%) não possuem em seu raio de entorno nenhum equipamento público. Somente um dos empreendimentos (1,4%) estudados é servido por todos os equipamentos. As piores situações estão na parte sul do Bairro Efapi, região sul e nordeste da Macroárea urbana. Essas duas últimas localizações coincidem com as porções do território mais desconexas e periféricas da malha urbana. A condição se agrava quando observadas as grandes distâncias a serem percorridas até o equipamento mais próximo, que para alguns empreendimentos ultrapassa 1.000 metros.

Os empreendimentos melhor servidos pelos equipamentos públicos coincidem com regiões centrais de bairros consolidados, com destaque para os empreendimentos MCMV construídos na região central do bairro Santo Antônio e Esplanada; nestas áreas tanto os equipamentos públicos, quanto o traçado da malha viária já se encontram implantados e consolidados.

## **Considerações finais**

Conclui-se que, assim como em grande parte no Brasil, os empreendimentos de HIS chapecoenses ainda possuem baixa integração urbana, geralmente implantada longe dos equipamentos públicos essenciais de educação, saúde e lazer. Pode-se evidenciar que em Chapecó os empreendimentos menos integrados à cidade encontram-se na porção sul e noroeste da cidade e são destinados à população de 0 a 3 salários mínimos. As melhores condições de inserção urbana estão especialmente em bairro já consolidados, seja pelas conexões existentes na malha viária, seja pela proximidade aos equipamentos e serviços públicos disponíveis.

Observa-se que o transporte público coletivo não atende satisfatoriamente a demanda de muitos empreendimentos, dificultando ainda mais a vida dos trabalhadores e exigindo desperdício de tempo e maior investimento para o deslocamento urbano.

O estudo demonstra que dos 70 empreendimentos analisados, 42 deles (60%) não possuem em seu raio de entorno nenhum equipamento público. Somente um dos empreendimentos (1,4%) estudados é servido por todos os equipamentos. As piores situações estão na parte sul do Bairro Efapi, região sul e nordeste da Macroárea urbana. Essas duas últimas localizações coincidem com as porções do território mais desconexas e periféricas da malha urbana.

Percebe-se que é indispensável maiores investimentos públicos na infraestrutura urbana e na oferta de equipamentos públicos nessas regiões periféricas e de expansão urbana para suprir a demanda por abastecimento de água, esgoto, vias e transportes públicos, equipamentos de saúde, educação e lazer. Além disso, haverá de se conquistar maior efetividade no cumprimento das legislações municipais e federais e das demandas habitacionais para a construção de uma cidade mais integrada e sustentável.

## **Referências**

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp. 2014, v. 1.

CARMO, Cassio Leandro do; RAIÁ JUNIOR, Archimedes Azevedo; NOGUEIRA, Adriana Dantas. (2013) Aplicações da

sintaxe espacial no planejamento da mobilidade urbana. **Ciência & Engenharia**, n. 1,, p. 29-38, 2013.

CHAPECÓ. **Lei Complementar 202 de 2004**. Disponível em: [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br). (Acesso 10-09-2015).

CHAPECÓ. **Lei Complementar Nº 541/2014**. Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDTC. Disponível em: [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br). (Acesso 10-09-2015).

FUJITA, Camila; RIGON, Matheus José. Desigualdade social, segregação espacial e impactos ambientais em uma cidade média: o caso dos assentamentos precários em Chapecó-SC. In: XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores – RII, Salvador. **Anais...** Salvador, p. 1-13, 2014. Disponível em: <http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais-do-xiii-seminario-rii/>. (Acesso em 25-09-2015).

HILLIER, Bill.; HANSON, Julienne. **The social logic of space**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

JORNAL ONLINE PANORAMIO. **Reunião debate necessidades do loteamento Expoente**. Associação de Moradores, representantes da Unichap e um assessor do gabinete do Prefeito se encontraram para buscar soluções na educação, saúde e lazer. 17/03/2015. Disponível em: [http://www.panoramio.com/photo\\_explorer#view=photo&position=1094&with\\_photo\\_id=64050402&order=date\\_desc&user=6457584](http://www.panoramio.com/photo_explorer#view=photo&position=1094&with_photo_id=64050402&order=date_desc&user=6457584). (Acesso em 20-07-2016).

LORENZON, Roberto. **Creche do Expoente começa a funcionar**. Depois de cinco anos de muita espera a escola abriu as portas para 112 crianças da comunidade. 02/08/2016. Disponível em: <http://robertolorenzon.com.br/noticia/chapeco-creche-do-expoente-comea-a-a-funciona/63203>. (Acesso em 10-08-2016).

\_\_\_\_\_. **Moradores do Loteamento Monte Castelo promovem protesto.** Os moradores reivindicam melhorias na rede de esgoto, asfalto, falta de creche, entre outras. 16/10/2014. Disponível em: <http://www.robetolorenzon.com.br/noticia/chapeca-moradores-do-loteamento-monte-castelo-promovem-protesto/30542>. (Acesso em 20-07-2016).

RECHE, Daniela; SUGAI, Maria Inês. A influência do capital agroindustrial na distribuição sócio-espacial urbana do município de Chapecó no sul do Brasil. In: X Colóquio Internacional de Geocrítica. **Anais...** Barcelona: Universidade de Barcelona, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/257.htm>. (Acesso em 25-09-2015).

REDECOM SC. **Moradores do Loteamento Expoente, em Chapecó, só têm água graças a um caminhão pipa.** Abastecimento da Casan foi cortado após dívida de alguns moradores chegar a R\$ 24 mil. 09/01/2014. Disponível em: [http://redecomsc.com.br/portal/noticias/geral/Agua\\_so\\_com\\_caminhao\\_pipa\\_\\_10935](http://redecomsc.com.br/portal/noticias/geral/Agua_so_com_caminhao_pipa__10935). (Acesso 20-07-2016).

RIC TV CHAPECÓ- SC. **Moradores do loteamento Monte Castelo reivindicam melhorias.** 27/01/2016. Disponível em: <http://ricmais.com.br/sc/rictv-chapeco/videos/PFY9tGtQ57c/moradores-do-loteamento-monte-castelo-reivindicam-melhorias/>. (Acesso em 20-07-2016).

RONDA SC. **Moradores do loteamento Monte Castelo manifestam.** 27-01-2016. Disponível em: <http://rondasc.com.br/noticias/moradores-do-loteamento-monte-castelo-manifestam/>. (Acesso em 20-07-2016).

# CONTRIBUIÇÕES DA ANTROPOLOGIA NOS ESTUDOS URBANOS: OLHARES E REFLEXÕES A PARTIR DE UMA ETNOGRAFIA NA PERIFERIA

Camila Sissa Antunes

## 1. Considerações iniciais

A partir de uma etnografia<sup>1</sup> desenvolvida em um contexto periférico urbano na cidade de Chapecó, neste texto são apresentadas algumas análises desenvolvidas em minha pesquisa de doutorado em torno dos conceitos de *processualidade*, *experiência* e *diálogo*, conceitos que podem contribuir teórica e metodologicamente nos estudos urbanos. A partir de dados etnográficos da pesquisa desenvolvida, pretende-se indicar as possíveis contribuições da antropologia neste campo de estudos interdisciplinar.

Os conceitos supracitados refletem tanto os resultados analíticos da etnografia como as escolhas teórico-metodológicas adotadas para o desenvolvimento da pesquisa de campo, que nos permitiram compreender que as periferias podem ser concebidas como *processos* flutuantes, descontínuos e relacionais. Estes *processos* foram rastreados durante a etnografia e construídos a partir da experiência dialógica, ou seja, levando em consideração aspectos

---

<sup>1</sup> Este artigo apresenta resultados da tese de doutorado em Antropologia Social, defendida em fevereiro de 2015 no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina, intitulada: “Lugares, redes e socialidades: estudo etnográfico na periferia de Chapecó (SC)” (ANTUNES, 2015).



relevantes para as sujeitas da pesquisa. A região leste da cidade, escolhida para a pesquisa, teve sua conformação inicial a partir da remoção de pessoas pobres que viviam precariamente no centro da cidade ou na condição de posseiros em bordas de áreas rurais.

O percurso etnográfico desenvolvido em diferentes cenários etnográficos buscou enfatizar articulações entre território e experiência, em suas dimensões práticas e simbólicas, de forma que destacam-se cenários de *socialidades* que envolvem *lugares* e referências identitárias (de pertencimento ou distanciamento) e outras formas de *subjetivação do território*, que consolidam relações processuais de construção da periferia. Estes aspectos serão retomados adiante.

Inicialmente cabe situar o objeto de análise, que em linhas gerais engloba uma problemática urbana central: a ocupação de locais estruturalmente deficitários, com condições de vida precárias, excluídos, de certa forma, das condições plenas de uma existência urbana democrática. Vem-se comumente no Brasil denominando essas áreas como periféricas. A situação social generalizada no Brasil, em que pessoas habitam locais inapropriados e com condições de vida precárias é um fato histórico. Segundo Maricato (1996), o fato de a terra ser inacessível às populações mais pobres remonta ao nosso passado mais longínquo, à época da abolição da escravidão, quando a propriedade da terra foi regulamentada pela Lei de Terras. Na região oeste de Santa Catarina, os moradores autóctones, indígenas e caboclos, foram expropriados de suas terras, lhes foram retiradas as possibilidades de manutenção do modo de vida tradicional, e o que lhes restou foi ocupar as margens da cidade, onde passaram a morar por falta de opções ou compulsoriamente

(RENK, 1997). São principalmente os descendentes desses sujeitos, caboclos em sua maioria, indígenas em menor número, expropriados das terras e migrantes descendentes de alemães e italianos oriundos do processo de êxodo rural que ocupam as periferias chapecoenses.

Em Chapecó, historicamente se verificaram processos de remoção tanto das áreas centrais, nos denominados “bolsões de pobreza” como de áreas pouco ou nada urbanizadas, bordas de fazendas que abrigavam os chamados posseiros<sup>2</sup>, que foram removidos, no início dos anos 60, para o lugar que posteriormente foi denominado bairro São Pedro. Reproduzindo a mesma prática que resulta no afastamento dos mais pobres das áreas centrais e mais valorizadas da cidade, mais recentemente verifica-se uma política de remoção das famílias que vivem em áreas irregulares e em condições de vulnerabilidade social para novos condomínios, em áreas não urbanizadas e carentes de infraestrutura urbana.

Ao analisar a produção habitacional da cidade de Chapecó, Fujita et al. (2015) identificam uma dinâmica na qual se destaca a ação da iniciativa privada no setor imobiliário, por um lado, e por outro uma atuação pública com deficiências significativas no atendimento às demandas por moradia popular. Assim, observa-se que desde o início da urbanização de Chapecó foram criadas medidas, nem sempre explícitas, de exclusão dos mais pobres da paisagem da cidade. O projeto colonizador da região, por exemplo, tratava os índios e caboclos como “intrusos”. Para esta população que

---

<sup>2</sup> A denominação “posseiros” refere-se à população autóctone da região (especialmente caboclos), que após o processo colonizador, passaram a viver na condição de agregados. Estes aspectos de ocupação do solo será retomado adiante, quando serão exploradas as trajetórias de mobilidade das interlocutoras.

foi expropriada de suas terras, o trabalho assalariado nas madeireiras (e mais tarde nos frigoríficos) passou a ser a alternativa. Essas pessoas passam a trabalhar na cidade e se estabelecem no perímetro urbano formando “cinturões de barracos”, ou “bolsões de pobreza” (RENK, 1997; GOMES, 1998; ALBA, 2002; HASS, 2006, HASS et al, 2008). Contemporaneamente, a região estudada conforma uma realidade complexa e interessante do ponto de vista antropológico, fornecendo um campo dinâmico e fértil para refletir sobre os processos de periferização na cidade de Chapecó, bem como para fornecer índices analíticos mais amplos sobre a *periferia* e a própria antropologia urbana.

Chapecó é reconhecida como uma “cidade planejada”, cujas diretrizes (em termos espaciais) aparecem especialmente em seu centro e bairros que o circundam e se materializa principalmente pelo desenho de formato “tabuleiro de xadrez” das suas ruas<sup>3</sup>. A região escolhida para realização da minha etnografia durante o doutorado, no entanto, surge como um cenário de interferência nessa malha urbana, oriundo de uma política de “limpeza urbana” e que culminou com o surgimento de um loteamento no início dos anos 60, criado com o intuito de concentrar a população mais pobre da cidade naquele território.

A cidade de Chapecó foi escolhida como marco geral de observação e, mais especificamente, as suas periferias concebidas como lugares em *processo*. E é apreendida em meus trabalhos principalmente a partir das

---

<sup>3</sup> É importante salientar que este “planejamento” desconsiderou aspectos naturais, como conservação do relevo, água e áreas de preservação, provocando impactos ambientais visíveis até hoje.

*territorializações*<sup>4</sup> e *redes*<sup>5</sup>, identificadas durante a etnografia e construídas a partir da experiência dialógica, ou seja, levando em consideração aspectos relevantes para os sujeitos da pesquisa.

Assim, este trabalho intenciona dar visibilidade a uma parte da cidade pouco privilegiada pelos estudos acadêmicos, ou produzidos a partir de dados quantitativos que, apesar de fornecer um importante diagnóstico, ignoravam a multiplicidade de vozes que emanam destas periferias. Assim, se objetivou realizar um estudo que privilegiasse um olhar próximo e cotidiano destes locais, fornecendo um aporte empírico fundamental para a compreensão da realidade urbana. Minha intenção de pesquisa inclui também um posicionamento militante e político, que me faz pensar na importância de considerar temáticas específicas, como a questão habitacional, especialmente quando pensamos na população mais pobre das cidades. É preciso ressaltar o quanto as periferias urbanas em Chapecó estão perpassadas pelo processo histórico de negação das alteridades, iniciado pelo processo colonizador que ignorou e marginalizou indígenas e caboclos:

---

<sup>4</sup> Analisa-se o cenário pesquisado com uma leitura inspirada na oposição deleuziana à unidade e seu conseqüente reducionismo com suas tendências unificadoras simplistas (DELEUZE; GUATTARI, 1995). Deleuze e Guattari, em diversas obras, atribuem, aos indivíduos e aos coletivos, forças e intensidades que os atravessam por linhas transversais, verticais, horizontais, compondo verdadeira cartografia e situando o pesquisador/sujeito/coisa em perspectiva geográfica. Essas linhas muitas vezes se cruzam, se interconectam e estão interlocutoras a rotas arriscadas e caminhos multívagos. Com frequência, elas são demarcadas por discursos e jogos de poderes e saberes, mas às vezes é necessário criar, romper e traçar novas linhas, linhas de fuga, arranjando aí os processos concomitantes que determinam a compreensão das práticas humanas: território, desterritorialização e reterritorialização.

<sup>5</sup> Na perspectiva de Latour (2008), a *rede* não é algo dado, o contexto para as ações, uma configuração pré-existente, mas um *processo*.

A região oeste catarinense como construção histórica foi permeada por disputas de fronteiras e diversas configurações espaciais. Nos mapas do século XIX aparecia como sertão nacional, como zona despovoada ou infestada de “índios bravios”. Somente a partir dos anos 20 (século XX) começou a ser denominada de oeste de Santa Catarina (DMITRUK, 2009, p. 412-413).

De forma a pensar a realidade cotidiana de uma população periférica, formada, sobretudo, por essas levas populacionais de excluídos pelo processo colonizador, este trabalho visa trazer um olhar antropológico destes lugares que foram negligenciados historicamente, marginalizados socialmente e discriminados contemporaneamente. Neste sentido, conforme nos desafia Dmitruk (2009: 414) “Urge também dar voz às experiências dos ‘outros’ – aos que ficaram de fora nas macro-versões históricas tradicionais”.

Sendo a temática central deste estudo o tema *periferia*, cabe desde já, enfatizar a maneira com a qual se trabalhará este conceito. Inicialmente pode-se ressaltar que normalmente percebe-se *periferia* em dois sentidos: por um lado, em uma relação dicotômica e de antagonismo com o centro, e por outro, como resultado de processos de exclusão socioespacial. De certa forma, meu olhar foi direcionado para os locais da pesquisa, inicialmente tendo como eixo norteador justamente esta visão mais generalizadora, que atribui rótulos aos territórios periféricos como lugar de pobreza e exclusão.

É necessário, portanto, evitar reforçar estigmas que fixam certa homogeneidade entre os diversos espaços de moradia dos pobres na cidade, pois certamente, trata-se de um campo heterogêneo e complexo cujas classificações e conceitos não são capazes de abarcar. Procuo utilizar o termo *periferia*, relativizando seu lugar e seu sentido, refletindo

sobre sua pertinência e significados a partir da experiência da pesquisa. Assim como Strathern (2006), minha proposta não é pensar em termos de não aplicabilidade do conceito, mas deslocá-lo e pensá-lo como constituinte de mais um dos contextos do processo de conhecimento antropológico.

O termo *periferia* conceitualmente não dá conta da complexidade e diversidade de realidades e processos que busca descrever, o que exige, no mínimo, a reflexão sobre seus usos, para que não se perca sua capacidade interpretativa (ROSA, 2009). Deste modo, para compreender estas espacialidades, torna-se imprescindível a compreensão de suas apropriações, importando, neste sentido, os sujeitos envolvidos diretamente nestes espaços, em uma multiplicidade de relações, sob condições e contextos diversos e através de práticas e experiências cotidianas permeadas por conflitos, negociações e invenções. Deste modo, conceber *periferia* para além de um conceito que sirva como rótulo, significa entendê-la como um *campo de práticas*, estas entendidas como justaposições entre as dimensões qualitativamente heterogêneas de espaço e tempo (CERTEAU, 1994). Importa, portanto, perceber a constituição da periferia como processo, como experiência, como *tramas* em constante transformação. Neste trabalho, *periferia* também marca um lugar de fala, e o seu uso pode ser interpretado como uma maneira de situar-se entre as pesquisas urbanas deste campo.

Os estudos sobre formação de *periferias* revelam a existência de uma multiplicidade de forças e atores em disputa e negociação para definir o que pertence a estes lugares. O argumento central que procuro defender é que a noção de periferia urbana deve ser pensada enquanto *processo*, em suas dissonâncias e continuidades. Nesses

termos significa identificar quais são as forças atuando nesse campo, as partes que se desagregam, aspectos de exclusão e inclusão, deslocamentos e apropriações deste território.

O lugar a partir do qual se registra a *periferia* aqui é, portanto, apenas uma parte de um contexto urbano mais amplo. Entende-se, desta forma, como um estudo parcial e com alcance limitado, pois a pesquisa foi realizada a partir de um olhar situado e subjetivo. É resultado das minhas experiências e relações que estabeleci em campo. Assim, seguindo outros antropólogos que concedem primazia às relações de campo no trabalho etnográfico, como Wagner (2010) e Strathern (2010), percebo a antropologia como um diálogo com outros modos de pensamento, uma relação entre uma série de outras relações, que se dão especialmente no campo, mas também para além dele.

As *territorializações*, neste trabalho, são compreendidas a partir de conceitos antropológicos que permitam apreender os fluxos e camadas sucessivas de significação dadas ao território, sendo os principais: *lugares* (ou territórios subjetivados), *fronteiras*, *mobilidades* e *deslocamentos*. Para demonstrar as formas com que os sujeitos constroem *territorializações*, atribuindo nomes e classificações dos lugares, utilizam-se categorias nativas, que emergiram durante as interações em campo e orientaram as análises consequentes dos meus trabalhos. Nesse sentido, sou simpática às proposições de Latour (2008) que indica como tarefa do antropólogo deixar que os próprios atores criem seus próprios cosmos, e sendo a tarefa do investigador seguir os caminhos dos atores, utilizando seu vocabulário próprio.

Por outro lado, as práticas cotidianas (CERTEAU, 1994) são interpretadas como partes de *redes*, cuja apreensão se dará em torno da discussão dos seguintes temas: socialidade,

cotidiano, memória, identidade, alianças e mobilidade. A tentativa é dar inteligibilidade a esta periferia em processo, atravessada por um emaranhado de práticas, significados, eventos, agências<sup>6</sup>, pessoas, lugares... E apresentar, a partir da experiência etnográfica desenvolvida em Chapecó, a possibilidade de pensar a periferia a partir destes e outros temas enfatizando sua processualidade e múltiplas agências, assinalando desta forma, as possíveis contribuições da antropologia para os estudos das problemáticas urbanas.

## **2. Antropologia urbana na periferia**

A delimitação do campo nos bairros São Pedro e Bom Pastor se deu a partir de leituras e diagnóstico do próprio processo histórico de formação inicial do bairro São Pedro (fruto de uma política de remoção), se configurando como um dos primeiros cenários de agregação da pobreza urbana na cidade, e também a partir da percepção da agregação contínua, a partir deste processo inicial de ocupação, de diferentes e sucessivas camadas de ocupação populacional, diferentes cenários e contextos, cuja complexidade me interessei em acompanhar de “perto e de dentro”, como sugere Magnani (2002) inspirado em Certeau (1994).

Para pensar a antropologia urbana, considero imprescindível este ponto de vista próximo dos sujeitos, e neste sentido Certeau (1994) apresenta elementos para um olhar “embaixo” no lugar em que “vivem os praticantes

---

<sup>6</sup> A noção de agência aparece relacionada à questão de enfatizar a produção do social, não em seus produtos. A ênfase na ação e suas consequências e significados. Conforme salienta Strathern (2006), causa e efeito não estão pressupostos, e é na ação contextualizada que aparecem as categorias (lugares de relevo das experiências dos sujeitos).



ordinários da cidade” em oposição a um olhar de “cima” – que constituiria o marco de uma “cidade-panorama”, que indica o esquecimento e o desconhecimento das práticas. Em outras palavras, de um lado está o conceito instaurado pelo discurso utópico e urbanístico de cidade e de outro as práticas urbanas que fazem a cidade. O enfoque analítico de Certeau está nas práticas urbanas. O autor considera que “[...] as práticas do espaço tecem, com efeito, as condições determinantes da vida social” (CERTEAU, 1994, p. 175).

Em reforço ao argumento de que a pesquisa de áreas urbanas sempre ocupou um lugar de importância em estudos antropológicos, cabe salientar que, se atualmente os antropólogos estão cada vez mais estudando sociedades urbano-industriais, este fenômeno ocorre justamente porque a Antropologia dispõe de teorias e instrumentos próprios que podem contribuir significativamente para a compreensão da dinâmica deste tipo de sociedade (OLIVEN, 2007).

Oliven (2007), ao comentar sobre a antropologia de grupos urbanos, salienta que, conforme ressaltaram Durham e Cardoso (1973), esta tendência em olhar para as “camadas menos favorecidas da população” está relacionada ao fato de a Antropologia “[...] trabalhar com técnicas de pesquisa como entrevistas abertas, observação participante, que são de natureza qualitativa e, portanto, mais adequada para reconstituir o universo de participação social e o sistema de representação dos informantes” (DURHAM; CARDOSO, 1973, *apud* OLIVEN, 2007, p. 12). Estudar sua própria sociedade impele alguns desafios, mas dentro de nossa própria sociedade existe a constante experiência de estranhamento: “A possibilidade de partilharmos patrimônios culturais com os membros de nossa sociedade não nos deve iludir a respeito das inúmeras discontinuidades e diferenças

provindas de trajetórias, experiências e vivências específicas” (VELHO, 1980 *apud* OLIVEN, 2007, p. 15). Em síntese, por mais que esta pesquisa tenha se desenvolvido em minha própria “cultura”, as distâncias eminentes do meio urbano, permitiram que fosse experienciada a diferença:

É talvez através da observação participante (ou da participação observante) que se tem a possibilidade de analisar, por exemplo, a dimensão da dominação no cotidiano e perceber como a cultura reflete e media as contradições de uma sociedade complexa, procurando estudar a cultura não como algo externo, mas como um fenômeno que é produzido pelos homens nas suas relações sociais. É observando os acontecimentos corriqueiros e cotidianos que a Antropologia pode construir novas interpretações, uma vez que o trabalho de campo tem um papel central no desenvolvimento da teoria antropológica. E justamente por se preocupar em estudar os reflexos das grandes transformações no dia-a-dia e como elas são vivenciadas e reelaboradas por diferentes camadas sociais que a Antropologia vem desempenhando um papel tão relevante na compreensão da dinâmica de sociedades complexas (OLIVEN, 2007, p. 14).

Assim, a cidade é o contexto geral de observação dos temas que serão abordados em seguida, sendo ao mesmo tempo causa e centro de convergência destes processos (OLIVEN, 2007). Sendo a *periferia* um conceito desenvolvido em contextos urbanos, também cabe aqui problematizar de que forma se constrói este olhar teórico sobre o periférico e a pobreza urbana, colocando alguns cuidados que devem ser tomados nesta análise.

Estudos sobre periferia, favelas e pobreza urbana das grandes cidades brasileiras são inúmeros. Penso que estudos desta temática em cidades médias podem ser tão relevantes

quanto aqueles realizados em metrópoles. O discurso midiático, institucional e até mesmo estatístico, vem colocando as cidades não metropolitanas como locais de grande desenvolvimento, baixos índices de violência e prósperos. Suas qualidades são equacionadas pela negatividade: não há trânsito, não há violência, não há pobreza. No entanto, observando processos internos de segregação urbana, identificam-se também nas cidades médias, sérios problemas sociais e habitacionais.

O desafio colocado para os estudos que se voltam para as periferias urbanas, segundo Frúgoli Júnior. (2005) passa pela compreensão das transformações conceituais e contextuais, diante da complexa diversidade urbanística e de fenômenos. Assim, procuro utilizar o termo periferia de modo operacional e relacional, evitando sua equiparação a processos de segregação espacial, social ou econômica. A perspectiva teórica é pensar não somente a produção socioespacial da periferia, como também processos internos que envolvem elaborações estéticas e simbólicas que dizem da representação nativa ou “de dentro” destes lugares (FRÚGOLI JÚNIOR, 2005). Neste aspecto, compartilha-se a ideia de que ser da periferia “[...] significa participar de certo *ethos* que inclui tanto a capacidade para enfrentar as duras condições de vida, quanto pertencer a redes de sociabilidade, a compartilhar certos gostos e valores” (MAGNANI, 2006, p. 39). Nesta perspectiva, o presente trabalho apresenta um estudo etnográfico *nas periferias*, enfatizando este lugar da cidade como o contexto para a experiência etnográfica.

A respeito da especificidade da antropologia urbana, Rocha e Eckert (2001, p. 3) ressaltam que

A cidade assume, assim, um lugar estratégico como *locus* privilegiado para a reflexão antropológica em sua busca de apreender, a partir de uma perspectiva compreensiva, tanto a “comunicação” que preside as formas da vida social no meio urbano, como as multiplicidades e as singularidades que encerram o vivido humano no interior deste espaço existencial criado pelo homem da civilização.

Neste cenário de diferenças, a tarefa antropológica, segundo as autoras, estaria em encontrar nos itinerários urbanos e nas formas de sociabilidade, inteligibilidade para as estruturas espaço-temporais das experiências humanas e de alteridade, estudando o “[...] processo de territorialização/ desterritorialização de identidades sociais no mundo contemporâneo; [...] de redes/espços sociais que situacionam os sujeitos segundo suas trajetórias, posições e papéis, suas adesões e dissidências no contexto citadino” (ROCHA; ECKERT, 2001, p. 4).

Segue-se, assim, um caminho metodológico que leva em consideração um enfoque sobre a “[...] cidade e seus territórios como fruto de uma consolidação temporal vivida na errância nas formas de vida social dos grupos urbanos que a ela pertencem, configuradas e re-configuradas em suas narrativas biográficas” (ROCHA; ECKERT, 2001, p. 15). Ou seja, o antropólogo, no contexto de pesquisa urbana, se insere entre as descontinuidades de tempo e espaço sobrepostos, visando compreender a experiência cotidiana em seus fenômenos de estética urbana e memória coletiva. Neste sentido:

O desafio é transpor conceitos cotidianos e linguagens não-discursivas para o campo de conceitos abstratos com os quais trabalha o antropólogo, tendo por base a ideia central de que um conceito científico não se forma isoladamente,

mas numa rede de operações complexas, onde o conhecimento ordinário se encontra presente como parte de um processo compreensivo do mundo social (ROCHA; ECKERT, 2001, p. 16).

Diante disto, o fazer antropológico neste terreno instável que é o urbano, deve ser cauteloso e humilde. Cauteloso para definir com clareza seus diálogos e intermitências teóricas, ou seja, por um lado estabelecer parâmetros claros das teorias e conceitos acionados para apresentar uma organização coerente dos dados de campo e, por outro, apresentar as intermitências ou hiatos, problematizando aspectos do contexto analisado que “escapam”, que não estão contemplados ou transcendem às teorias. Neste segundo caso, a própria experiência de campo fornece possibilidades de (re)invenções teóricas, nos permitindo, agora sim, com humildade, produzir outras leituras, outros olhares, outros conceitos.

Assim, a experiência de campo penetra em todas as construções analíticas e teóricas; neste sentido, considera-se as proposições de Goldman (2006) que situa a antropologia no campo relacional e dialógico dos saberes científicos e dos saberes (ou teorias) nativas. No empreendimento antropológico a *experiência* passa a ter papel fundamental, pois é uma experiência pessoal do antropólogo sobre outras experiências humanas que, transformada em tema de pesquisa, toma forma no texto etnográfico. Assim como Viveiros de Castro (2002), que define o conhecimento antropológico como uma relação social – apoiada em uma alteridade discursiva (um jogo de linguagens) que, embora apoiados em pressupostos de semelhança, estejam permeados por desiguais estatutos de conhecimento. Assim, a alteridade dos sentidos está englobada unilateralmente na produção do

conhecimento antropológico, que está envolvendo a pressuposição fundamental de que os procedimentos que caracterizam a investigação são *conceitualmente* da mesma ordem que os procedimentos investigados (VIVEIROS DE CASTRO, 2002).

Enquanto parte da antropologia urbana, esta pesquisa cujo objeto é “a priori ‘não identificável’”, como nos ensina Agier (2011), a representação textual do trabalho é “[...] necessariamente ‘construída’ de modo indutivo – da observação à interpretação, da etnografia à análise” (AGIER, 2011, p. 37). Considerando as práticas urbanas daqueles que habitam a cidade, suas memórias e discursos, construir um texto com eles, com suas histórias, com suas experiências, enfim, com seu cotidiano. A proposta é desenvolver um texto-processo, que vise acompanhar a dinâmica do *cotidiano*, e que seja como este: fluido, incompleto, feito de memórias e fragmentos.

[Cotidiano] [...] é o que as pessoas comuns vivem, e seus meios de comunicação com o outro - a carta particular, a nota de lavanderia - não são comunicações considerados artísticas. Mas são, no entanto, ambas convencionalizadas e canonizadas; na verdade, toda a comunicação deve ocorrer em oposição a um determinado contexto mínimo de expectativas genéricas compartilhadas (BAKHTIN, 2008, p. 428, tradução minha).

A proposta metodológica da antropologia urbana não pretende fazer um inventário dos locais analisados, mas construir um mosaico de subjetividades, um emaranhado de fios condutores que relacionam lugares, sujeitos, pesquisadora, imagens, conexões, nós, desconexões. Acredito ser um pouco esta a natureza da minha pesquisa, que, apesar de pretender-se elucidativa de várias questões antropológicas,

se vê também em processo, fluida e inconstante, como é a vida nas periferias e nas cidades. Concordo e me inspiro nas operações indicadas por Agier (2011) para uma antropologia da cidade: “O próprio ser da cidade surge, então, não como um dado mas como um *processus*, humano e vivo, cuja complexidade é a própria matéria da observação, das interpretações e das práticas de “fazer cidade”. (AGIER, 2011, p. 38-39).

Partindo desta perspectiva, da experiência de campo são destacadas categorias nativas, acionadas nos discursos e práticas dos sujeitos para organizar tanto o espaço quanto as práticas. A este respeito, são relevantes as diferentes *territorializações*, que agregam sentidos, sentimentos e características aos lugares, colorindo e adjetivando o território. Ao mesmo tempo, a identificação das *redes* que articulam sujeitos, instituições, lugares, agências, deslocamentos. Todos estes elementos são articulados numa interpretação da periferia enquanto *processo*, enfatizando sua dinamicidade e contínuo *devir*<sup>7</sup>. Os apontamentos deste trabalho são, portanto, resultados do encontro etnográfico, produtos das interlocuções em campo, das trocas e subjetividades relacionadas, do meu pensamento, mas também do pensamento de tantas outras mulheres que, ao compartilharem comigo um pouco de suas vidas, me ajudaram na tarefa antropológica de pensar, refletir e produzir uma antropologia na periferia.

Os dois bairros onde foi desenvolvida a etnografia contemplam as características de simplicidade e comunidade, característicos e recorrentes do contexto de periferia urbana. *Periferia* é, portanto, uma categoria pertinente

---

<sup>7</sup> Definição: vir a ser, transformar-se, tornar-se, metamorfosear-se.

analiticamente, na medida em que nos permite acionar teorias da antropologia urbana que, embora construídas em contextos de metrópoles, nos ajudam a pensar a realidade estudada. Nesta perspectiva, analisam-se as discursividades que emanam do campo, nas práticas cotidianas experienciadas pelos sujeitos.

### **3. Lugares, redes e socialidades**

Nesta experiência etnográfica, pensar a periferia significou perceber em diferentes âmbitos do cotidiano, maneiras através das quais as mulheres que participaram da pesquisa estabelecem relações entre si e com o território, e estas relações, por sua vez, foram traduzidas em termos de *socialidades* e *redes*. Esta tradução teórica representou a título desta pesquisa, o que consideramos mais adequado para contemplar a realidade dinâmica que encontramos em campo.

Por um lado, pensar o território em termos de *lugares* significou considerar em primeiro plano as práticas narrativas que culminam com a construção de *sentidos de lugar*, identidades associadas ao território que nos permitiram analisar em termos de relações de pertencimento e de distanciamento, significados atribuídos aos lugares e práticas dos sujeitos envolvidos. Assim, a construção do *lugar* traz em si a possibilidade de uma análise em termos relacionais, envolvendo tanto pertencimentos como distanciamentos, que refletem diferença e identidade. Nestes termos, foi possível analisar o território em suas articulações fluidas e não fixas de fronteiras entre o lugar próprio e do outro, e esta situacionalidade do *lugar* é retomada em minha



argumentação como característica sustentadora das *processualidades* periféricas.

Os *lugares* se transformam de tal forma que se constrói a identidade do lugar através do discurso e das práticas. Através de exemplos etnográficos, procuramos compreender a construção dos *lugares* em termos de identidade e alteridade. Como afirma Augé (1998, p. 28):

[...] é preciso lembrar mais uma vez (contra uma visão substancialista e imóvel da identidade e da cultura, que só permitiria torna-la totalmente transparente), que ambas são construções, processos. Não existe afirmação identitária sem redefinição das relações de alteridade, como não há cultura viva sem recriação cultural.

Deste modo, procuramos analisar as *subjetivações do território*, ou seja, as maneiras através das quais as interlocutoras significam espaços diferentemente, a partir de memórias e subjetividades individuais, mas que, no entanto, dizem de relações e reconhecimentos compartilhados coletivamente. Para Augé (1998, p. 77), um dos registros para interpretar os imaginários refere-se à relação ou ao registro do simbólico, para ele: “As imagens, a partir do momento em que são materializadas, são instrumentos de relação: é preciso reconhecer-se nelas (reconhecer nelas a identidade que partilhamos com outros por meio delas) para reconhecê-las como potências efetivas ou representantes de uma potência efetiva”.

Na perspectiva de evidenciar as “cores” atribuídas ao território, demonstramos como as mulheres-flores constroem em suas narrativas sentidos de aproximação e distanciamento com relação aos espaços dentro dos bairros, consolidando determinados *lugares* como próprios e dotados de

significados identitários, e outros como *lugares de alteridade*, significados simbolicamente pela diferença e distanciamento.

Os *lugares* próprios podem ser diretamente relacionados com sua potencialidade de refletirem e produzirem identidades específicas, compartilhadas entre os moradores de um mesmo *lugar*. Estes foram analisados em termos de pertencimento, sendo uma das formas mais presentes as nomeações que atribuem sentido simbólico aos territórios. Estes nomes, como favela, baixada e Vila, são sempre situacionais e posicionais, ou seja, dependendo do lugar de fala, o nome dado pode alterar-se, assim, por exemplo, a oposição *embaixo/em cima* é significada a partir de uma relação entre condições melhores e piores de vida, ou nos casos registrados anteriormente, em termos de passado e presente.

Identificamos na etnografia que as nomeações dos nomes dos bairros (São Pedro ou Bom Pastor) são acionadas cotidianamente como formas comuns de identificação com os espaços vividos. No entanto, percebemos que há uma indefinição das fronteiras entre os mesmos, fazendo com que o nome “São Pedro” seja simbolicamente mais forte, o que faz com que os sujeitos, muitas vezes, busquem estratégias de distanciamento desta forma de nomear.

Nosso bairro aqui mudou bastante, meu deus, tá muito bom. Eu vim do Paraná pra cá e nunca mais saí, rodiei o bairro São Pedro [...]. Eu saio pra outro bairro, mas volto porque não se acostuma em outro lugar, parece que estar em outro bairro é outra cidade (Amarílis).

Assim, percebemos que uma importante maneira de construir territórios subjetivados é através das formas pelas quais são denominados pelos sujeitos. Estas nomeações

atribuem sentido aos lugares, e como afirma Certeau (1994), as narrativas e relatos inscrevem o lugar.

Assim, o São Pedro, suas paisagens e territórios são familiares para a maioria dos moradores, seja porque vivem ou viveram ali um tempo de suas vidas. A parte mais antiga do bairro comumente é associada pela localização com os adjetivos “baixo” ou “embaixo”, pois se localiza em torno de um córrego e geograficamente fica em nível mais baixo. Destas denominações também surge a baixada, localizada bem próximo ao córrego e da qual trataremos adiante.

A oposição embaixo/em cima também é usada para referenciar ao local de moradia anterior da maioria dos moradores da Vila Betinho. As famílias ocupavam uma área em condições muito precárias, eram barracos de lona, sem água ou luz em uma parte baixa da região, que pertence ao bairro Maria Goretti. Este local é referenciado como “embaixo”, “nos barraquinhos”, “favela”, “área verde”, “embaixo nos barracos”. A seguir, apresento um trecho de narrativa que se referem a este tempo antes da Vila e as dificuldades enfrentadas:

Aqui nesse bairro aqui tem uns treze ano eu acho. [E antes de vir pra cá?] Antes de vir pra cá eu morava lá embaixo, fiquei uns três, quatro anos lá embaixo. [Como que era a vida lá?] Era ruim, que nem lá a gente não tinha água, tinha que tomar água de poço, pra lavar roupa era um sacrifício, não era fácil. A gente não tinha luz na casa, era só luz de velinha, era mais complicado [...] No inverno pra tomar banho tinha que esquentar a água no fogão [...] Daí que fumo pra cima, compremo uma casinha da Dona Maria que morava lá, que era amiga da minha cunhada, daí compremo dela, uma casinha até bem caprichadinha de madeira, de assoalho, daí ali nós ficamos, até subir pra cá. Daí tiremo a casa de lá e trouxemo pra cá, no começo aqui fizemo a

casinha de madeira, já tinha o banheiro, já melhorou a situação né, porque lá embaixo não tinha nada. (Flor)

A narrativa demonstra, desta forma, uma importante mudança com relação à vinda para a Vila Betinho, apesar de receberem apenas o terreno e o banheiro conjugado com o vizinho do lado, o acesso à terra representou para estas famílias uma significativa melhora nas condições de vida. Se muitos ainda vivem na mesma casa que construíram na época (dez anos atrás), outros já conseguiram reformar e fazer melhorias nas casas. Assim, o local denominado Vila é acionado como referência a “em cima” em oposição ao antigo local de moradia, as áreas de favela ou direito, que são denominadas “embaixo”. Essa oposição permanece sendo acionada até os dias atuais, mesmo que a maior parte das casas nesta área debaixo não exista mais:

É tipo um potreiro, no caso, ali tem o campo, e daí do lado de baixo tem um monte de mato, ali era um monte de casinha antigamente. Sabe a rua do CAIC, do que descia o asfaltão que sobe ali pra baixo, ali era cheio, até ali embaixo, ainda tem umas casinha ali perto da sanga, ali era cheio, era tudo favela, era onde todo mundo morava. (Marcela)

Sobre este passado na “favela”, Marcela lembra do tempo em que toda família morava “lá embaixo”. Esta área, hoje uma espécie de potreiro, era cheia de “casinhas”. Hoje, o resquício desta densa ocupação está nas margens da sanga, onde há uma contínua rotatividade de moradores. A sua família vivia próxima em vários barracos, a mãe e outros tios e a avó: “Ali eu me criei [...]. Nós era acostumado lá embaixo, não queria vim pra cima”. De maneira semelhante, Hortênsia comenta que na época da mudança, depois de trabalharem na construção dos banheiros chegou a hora de se mudar e ela

não queria vir: “Eu peguei minha mala de roupa e se fui lá pra casa da mãe: eu não vou morar lá... a mãe disse: lá é teu, minha fia, lá é teu. Não quero ir morar lá de jeito nenhum. A gente é acostumado no lugar.”

Por outro lado, para análise das construções de *lugares* foi examinada a forma de apropriação denominada direito, que representa uma prática que compartilha significados e “modos de fazer” (CERTEAU, 1994). Neste sentido, podemos dizer que a categoria direito estabelece uma conexão entre espaço e experiência coletiva, que nos termos de Maffesoli (1996), através de um processo de identificação, sua proximidade e mesmo conexão podem representar a solidariedade que imbricam os moradores; “Escorando-se umas nas outras, elas exprimem a potência do laço social, o espírito comunitário que é sua causa e efeito” (MAFFESOLI, 1996, p. 336).

A *processualidade* que encontramos nas mobilidades pelo território, aparece com maior ênfase nas áreas irregulares reconhecidas pelos sujeitos da pesquisa como *direito*. Através de diferentes relatos sobre formas de uso e significado destes lugares, aparecem diferentes táticas para ocupação efetiva do território. É interessante observar que o que legitima a propriedade do direito é a ocupação (aqui e agora) e não a relação de tempo, antiguidade etc., sendo mais uma vez possível compreender como uma prática que encarna a lógica do *presenteísmo*, que fala Maffesoli, caracterizada simbolicamente por sua transitoriedade e fluidez.

A noção de *direito* é um termo nativo acionado minimamente para duas situações diferentes. Por um lado, expressa sua conotação jurídica constitucional quando os atores declaram que lutam pelos seus direitos ante as instituições habitacionais, municipais – é princípio de

sentido. Por outro lado, a noção de direito é acionada por eles, também, quando referem-se às áreas ocupadas nos territórios da periferia transformando aquilo que é fruto de uma ocupação irregular numa área de direito (a ela podem retornar, ela pode ser vendida, alugada, cedida) – é prática e território. Essa noção, usada frequentemente entre os sujeitos, é uma das referências mais importantes para pensar as mobilidades desta periferia. Uma lógica ou *tática* (CERTEAU, 1994) que implica positivar o que se refere à provisoriedade e transitoriedade no território. Dado que a condição de direito por eles atribuída ao lote permite que este seja vendido, alugado, reconhecido como propriedade. Assim, direito é um termo compartilhado pelos sujeitos, seus significados são compreendidos e fazem parte da lógica local que dizem, tanto das relações políticas e de apropriação do território, quanto de um “modo de ser” compartilhado (MAFFESOLI, 1996).

Os relatos sobre as ocupações urbanas, denominadas direito, revelam as formas através das quais os sujeitos “penetram” no sistema e no lugar do outro para constituir para si um lugar. A *tática* de ocupação, apesar de aparentemente não ser uma ação organizada, é coletiva e articulada, no sentido de envolver, por vezes, grupos familiares, articulações que antecedem a ocupação ou simplesmente por serem ocupações que vão “germinando” pelo território, crescendo e ganhando força. É relativamente fácil desmobilizar uma ocupação de terreno com uma família apenas; quando passa a ter dezenas de famílias, qualquer intervenção se torna mais delicada. Assim, mais uma vez enfatizamos a processualidade dos eventos de territorialização nos cotidianos da periferia:

Não tinha quase casa, pra lá era tudo mato, pra lá também, começaram a fazer as casa aos pouco, começaram a fazer as casinha e diziam que era direito, começaram invadir e foi. Só que agora quase tudo tem escritura. [*O que seria direito?*] Direito é um cantinho, é um final de rua, um cantinho assim que era da prefeitura, eles invadiam [...] e ficavam, não tinham mais como pagar aluguel, colocava um barraco em cima, quando tinha condição fazia uma casinha melhor. (Gérbera)

Assim, uma ação tática como esta descrita acima representa uma infiltração no campo de poder do *outro* e o empoderamento daquele até então destituído de poder:

A maioria dos que vinham de fora eles faziam de noite, amanhecia, como era de lona, de compensado, daí depois durante o final de semana. Uma época a prefeitura vinha olha, mas a prefeitura nem dava bola, não vencia mesmo. Aqui pra cá era tudo, ali tinha uma fileira de casa, e tivesse deixado, ali tinha tudo casa bonita ali onde tem aquele mato lixão ali também, ali tinha as casa bonita, eles que tiraram e levaram lá pra cima. (Gérbera)

A partir da ocupação e efetivação do direito seguem-se uma infinidade de possibilidades e caminhos. Para Gérbera, a casa se tornou sua propriedade com escritura e tudo, apesar de ser em borda de sanga, conseguiram via processo judicial de usucapião o reconhecimento da propriedade:

Uma época logo que nós tava aqui eles queriam tirar e levar lá pra Vila Páscoa, quando começou a sair as casa lá na Vila Páscoa, daí meu marido não teve jeito de ir, depois quando começou a sair a Vila Betinho eles vieram de novo pra levar nós pra Vila Betinho, não queria também ir pra lá de jeito nenhum, que nós não queria sair daí comecemos ir atrás dos dimensor [...] daí começaram medir e demo entrada no Fórum até conseguir a escritura. (Gérbera)

Essa perspectiva de resistência permitiu a consolidação no território. Poderia ser outro caminho a transição para outro local definitivo, através do ingresso em políticas públicas, ou mesmo a conversão deste “direito” em moeda de troca e possibilidade de negociação. Áreas de direito são passíveis de “briques”<sup>8</sup>. Assim, as relações de propriedade envolvem intrincados processos de apropriação, negócios ou briques, agenciamentos em torno de compra, venda e trocas. Esta noção está intimamente relacionada à noção de direito, que pode se referir aos territórios ocupados nas áreas irregulares e orientar determinadas práticas em torno dos lugares de moradia e discursos de empoderamento, e articulam possibilidades de mobilidades pelo território periférico.

A categoria brique é acionada em diferentes contextos, mas aqui cabe analisar especialmente aqueles em que envolvem as transações habitacionais. No discurso geralmente está associado à ação de briquear, envolvendo, portanto, uma ação, uma prática no espaço:

Aqui foi briqueado. Eu morava ali no Boa Vista, no caso lá, daí briqueei aqui. Aqui ficava mais perto do colégio, aí se ajeitou esse brique aí. Lá era irregular também [...] Eu briqueei aquela casa por essa, era um outro que morava aí, briqueei com ele lá, aí ele foi morar lá e ficou um tempo lá, mas vendeu já e diz que mora em Coronel Freitas. (Jacinto)

Os briques podem ser feitos com terrenos de “posse” ou irregulares, os chamados direitos, ou outras situações de

---

<sup>8</sup> “Brique” é um termo nativo para indicar negociações ou transações, e podem envolver trocas, compra ou venda. Pode ser usado no sentido de verbo: briquear, briqueamos, briqueei, briqueou etc.



moradia, como terrenos ou unidades habitacionais compradas ou acessadas mediante políticas habitacionais:

Nós morava tudo aqui no bairro, daí ela ganho um terreno aqui e briqueou, daí foi morar ali na frente do CAIC e depois de tudo ela moro ali em baixo, onde tinha os barraquinhos, daí ali dos barraquinhos ele ganhou lá no Expoente. [Ela acha melhor lá do que aqui ou ela tem saudade daqui?] Ela disse que aqui ela conseguia se virar, ela catava papel para reciclagem, lá já não dá, é mais longe de tudo, lá depende de lotação pra vir pra cidade. (Narcisa)

No caso relatado por Narcisa, aparece uma primeira negociação envolvendo um terreno na Vila Betinho (loteamento popular) e o retorno para a área dos “barraquinhos”, que indica um retorno às condições de moradia anterior. Em um segundo momento há a transferência dessa família para o novo Loteamento Expoente. Não há garantia de que desta vez permanecerão no local, pois como a fala de Narcisa já indica, a vida em apartamento impossibilita, por exemplo, que continue desenvolvendo o trabalho com materiais recicláveis, um dos motivos que pode fazer com que retornem à condição anterior de moradia (áreas irregulares) ou façam um brique com o apartamento ou terreno e acessem uma nova casa.

Minha mãe morava ali embaixo na Barão do Rio Branco, naquela época tinha um monte de barracinho ali né, daí minha mãe morava ali. Daí ela ganhou um terreno nessa rua debaixo aqui, daí meu pai briqueou com uma mulher que morava aqui, ele briqueou com ela, ela foi pra lá e eles vieram pra cá. (Lis)

Algumas vezes são necessárias sucessivas negociações até ser possível um lugar mais definitivo. Na narrativa de Flor

isso fica evidente. O terreno na Rua Pará refere-se a uma área irregular e quando se refere ao “aqui” é a Vila Betinho:

Daí compramo um terreno na Rua Pará, aonde tinha uma igreja ali, a gente comprou um pedaço assim, e construímos uma casa e moramos ali um ano. Daí que fumos pra cima, compremo uma casinha da Dona Maria que morava lá, que era amiga da minha cunhada, daí compremo dela, uma casinha até bem caprichadinha de madeira, de assoalho, daí ali nós ficamos, até subir pra cá. Daí tiremo a casa de lá e trouxemo pra cá, no começo aqui fizemo a casinha de madeira, já tinha o banheiro, já melhorou a situação né, porque lá embaixo não tinha nada. (Flor).

As histórias de *mobilidades* nos permitiram vislumbrar a complexidade dos *processos* inerentes à constituição das periferias urbanas. As *mobilidades* pelo território expressam práticas de transitoriedade, ajustes e arranjos que podem se organizar em torno de estratégias de vida, ao mesmo tempo em que expressam concepções sobre o território.

Quando analisamos as trajetórias que envolvem o acesso à moradia através de políticas habitacionais e o posterior retorno à periferia, seja através da venda da casa ou mesmo da “entrega” para a prefeitura, como foi relatado, observamos trajetórias que muitas vezes paradoxalmente se poderia, de fora, interpretar que as pessoas não valorizam o acesso à casa promovido pelas políticas públicas, a segurança, os pagamentos mínimos, a propriedade. Mas o que é interessante observar são as diferentes estratégias criativas, relacionadas ao *presenteísmo*, de que fala Maffesoli (1996); nesta situação de migrantes em mobilidade pelo território, utilizam-se taticamente dessas situações e transitam tranquilamente entre os terrenos da “segurança” e da “insegurança”. Parece ser possível pensar aqui, nos termos

colocados por Maffesoli (2007), de que estamos diante de uma vida social sem projeto, em que não se pode buscar causalidades e finalidades mecânicas. O autor aponta para o retorno do nomadismo, de formas de vínculos sociais que são supra-históricos. “O sentido que não se tensiona mais em direção a um alvo distante, se ‘*tensiona no*’ (*in tendere*) que é vivenciado, aqui e agora, com outros [...]. É uma outra forma de coerência. Um concordância com os outros e com o mundo que é ‘supra-histórica’. Uma coesão interna, por assim dizer” (MAFFESOLI, 2007, p. 39).

Ou seja, as moradoras constroem uma tática maior, que apesar de conectada às memórias e a um passado acionado como legitimador das práticas (no caso de Tulipa as relações de antiguidade – morava lá antes – é acionada taticamente como mais um discurso de empoderamento para conquista da área), fazem uso de categorias como direito para consolidar seu lugar, mesmo que este seja transitório para outro, faz parte de um projeto, que envolve, entre outras coisas, permanecer na periferia em que consolidaram uma importante rede de relações, e que, por este motivo, oferece uma zona de conforto. Não aceitam passivamente a nova condição de moradia. Isto não significa dizer que negam este direito à casa, pelo contrário, acionam em seus discursos e práticas formas estratégicas de conseguir este direito, mas depois vendem, negociam, fazem “briques”, dão respostas diferentes. Mudam-se, retornam, fazem uso de certa identidade situacional (identidades manipuladas, acionadas em contextos distintos). Assim, se pode dizer que as pessoas têm coragem nas formas de desagregar e reagregar, ou seja, há uma positividade na desagregação, e nestas lógicas aparecem diferentes relações de tempo e espaço, diferentes e não óbvias relações entre razão e significado. Mas a proposta

aqui é analisar a noção de direito envolvendo seus aspectos simbólicos e estéticos que, nas socialidades observadas, são muito mais relevantes e acionadas em relação às lógicas econômico-políticas.

No decorrer das descrições e análises etnográficas, procuramos ressaltar as *experiências* das interlocutoras, que expressaram através de práticas cotidianas e narrativas, maneiras através das quais articulam em suas vivências, sempre relacionais e partilhadas, significados, afetividades e estéticas de sentido que configuram o que se traduziu como *redes* e *socialidades*, ambas configurando a experiência dinâmica, contínua e processual de “fazer-periferia”.

#### **4. Uma perspectiva para pensar a periferia**

As análises teórico-metodológicas da minha pesquisa foram desenvolvidas em torno das ideias de *processualidade*, *experiência* e *diálogo*. Esta perspectiva reflete tanto os resultados analíticos como as escolhas teórico-metodológicas adotadas para o desenvolvimento da pesquisa de campo, que nos permitiram compreender que as periferias podem ser entendidas enquanto *processos* flutuantes, descontínuos e relacionais. Nossa ênfase em revelar formas de *territorializações* e *redes* emanadas do cotidiano e experiência relacional dos sujeitos da pesquisa, que apresentamos anteriormente, aponta para este caráter processual. Desta forma, neste trabalho se defende que a noção de *processo* para análises das periferias urbanas na cidade contemporânea – o mapeamento de suas dinâmicas internas, delimitações de fronteiras, subjetivações de territórios, formação de redes dentro e fora da periferia –

permite uma abordagem heurística no tratamento da complexidade dessas realidades.

Pensar as *processualidades* das periferias a partir do mapeamento das mobilidades pelo território significou olhar para a construção dessas periferias, considerando suas continuidades no território (lugares), bem como formas transitórias de distinção e distanciamento (fronteiras) e circulações pelos territórios que fazem parte da lógica compartilhada dos moradores locais. Lógica que não é compartilhada pelas políticas públicas de habitação, que partem de um pressuposto de fixação no território. Há, na concepção dessas políticas, uma ideia de continuidade e eternidade que não corresponde ao que efetivamente acaba acontecendo. As minhas interlocutoras acionam diferentes *táticas* que refletem justamente o contrário: uma ideia de transitoriedade e desapego, ou seja, reconhece-se na ação e no discurso dos moradores das periferias essa forma de agir mais fluida e processual.

Assim, se buscou enfatizar maneiras através das quais as interlocutoras desta pesquisa experienciam em seu cotidiano formas relacionais não acabadas e em contínua construção, as quais optamos analisar em termos de *socialidades, redes e lugares*. Nosso recorte para a pesquisa, portanto, apesar de circunscrito em um território específico (os bairros São Pedro e Bom Pastor), não tem nessas delimitações geográficas seu principal identificador, sendo, justamente, o enfoque dado para a *dialocidade e experiência* o principal marco teórico-metodológico da pesquisa etnográfica. Deste modo, cabe aqui retomar os âmbitos eleitos para análise deste contexto periférico, a fim de clarificar nosso olhar analítico desta realidade. Ao optar pelo enfoque processual, fica clara nossa decisão em acompanhar o

movimento, ao invés de estabilidades e estruturas, redes e relações em contínua transformação, ao invés de formas estagnadas e papéis sociais.

Esta decisão foi pautada em uma diversidade de leituras e influências teóricas que permitem uma aproximação do real, sem, no entanto, pressupor a explicação e a apresentação de uma realidade acabada, verdadeira e definitiva. Para a construção deste olhar foi de crucial importância a maneira com que se desenvolveu o trabalho de campo e o subsequente tratamento para com as *discursividades* coletadas. Por outro lado, e de maneira análoga, a própria experiência de campo nos levou a construir este raciocínio, pois a dinamicidade vivenciada, os diferentes arranjos, as mobilidades e transformações contínuas, especialmente com relação ao território, nos possibilitaram ver algo produtivo e “bom para pensar” nestas “instabilidades”.

No campo das ciências sociais, os termos usados para definir esta realidade são variados, podendo partir da ideia crítica de *liquidez* de Bauman (2005a), que indica que o estilo de vida e a identidade contemporâneos são caracterizados pela precariedade, marcada por condições de incerteza constante, pela transitoriedade e alterações sucessivas em suas formas. Esta vida líquida marca uma sociedade balizada por valores voláteis e instáveis (BAUMAN, 2005a), caracterizando o que ele considera "um mundo esvaziado de valores que finge ser duradouro" (BAUMAN, 2005b, p. 59). Este paradigma pode ser reconhecido também em diferentes enfoques antropológicos que privilegiam a processualidade e a performatividade da construção de sentido (e não em seus sistemas e estruturas).

Assim, para descrever a realidade heterogênea, fluida e móvel que encontramos, especialmente nos contextos urbanos, a noção de *processo* parece contemplar os aspectos acima mencionados, permitindo uma aproximação destes elementos e fornecendo um quadro analítico pertinente e interessante. Seguindo por este caminho, também se deu ênfase em pensar o *território*, decisão que forneceu as bases para as análises que se seguiram com respeito aos *lugares*, suas *redes* e *socialidades*. Pode-se considerar, neste sentido, como afirma Maffesoli (2007), que mesmo diante desta realidade pluralizada e fluida há um “reinvestimento do espaço”, sendo que percebemos uma constante valorização de “pedaços de terra” que exprimem um imaginário social que se espacializa, refletido nos sentimentos de pertencimento que ele denomina *enraizamento*:

Desse ponto de vista, a ambiência de um lugar é um cimento. É a ética (*ethos*) essencial de todo estar-junto. Como já indiquei, o lugar estabelece vínculos. Expressões como território (...) têm uma conotação afetiva, na medida em que dão ênfase à “religação” (MAFFESOLI, 2007, p. 67).

Quando propomos pensar a *experiência* estamos nos remetendo à importância das práticas e discursos das interlocutoras, emanadas do cotidiano. Para esta abordagem, tornam-se centrais as proposições de Certeau (1994), que nos ensinou a considerar as práticas cotidianas na caracterização dos lugares e suas narratividades.

Para análise deste cotidiano, aparece como chave a noção de *socialidade*, que para Strathern (2010) é produção e pluralidade de formas, é construída no curso da vida, colocando preponderância em pensar na própria relação. Ou seja, ao falar em *socialidade*, a autora enfatiza a matriz

relacional que constitui a vida das pessoas. Assim, este conceito nos permite aproximar tanto das práticas, quanto dos discursos, pois ambos envolvem aquilo que neste trabalho optamos por condensar na ideia de *experiência*.

De maneira a complementar à abordagem de Strathern (2010) para o conceito de *socialidade*, Maffesoli (1996) o considera parte da experiência banal, do doméstico, que integra na análise aspectos dos sentimentos, do imaginário, focalizando nos pequenos fatos da vida cotidiana que consideram aquele suporte “sensível” das relações sociais.

A imagem vivida no cotidiano, a imagem banal das lembranças, a imagem dos rituais diários, imobiliza o tempo que passa. Seja a da publicidade, da teatralidade urbana, a da televisão onipresente, ou a dos objetos a consumir, sempre insignificante ou frívola, ela não deixa de delimitar um ambiente que delimita bem a experiência estética da pós-modernidade. Essa experiência é uma sequência de passagens em momentos, lugares, encontros justapostos. Sucessões de situações mais ou menos aceleradas em que cada uma vale por si própria, redundando num inegável efeito de composição. Algo que dá a intensidade, ou pelo menos a excitação, da configuração caleidoscópica que vivemos (MAFFESOLI, 1996, p. 112).

Assim, a *experiência* condensa as interlocuções e relações cotidianas, ressaltando o que Maffesoli (1996) denomina “presenteísmo”, o enfoque está nos sujeitos, suas práticas, discursos e relações: “A teatralidade cotidiana pode ser considerada na realidade, uma valorização do presente. Importância do aqui e agora [...]. Tudo isso devolve força e vigor à experiência em sua dimensão criadora” (MAFFESOLI, 2007, p. 186). De modo que o termo *experiência* sintetiza aqui os elementos que foram levados em conta nas interlocuções com as interlocutoras e o que foi privilegiado na análise.



Para a consideração da *experiência*, levou-se em conta, fundamentalmente, a noção de *diálogo*, que representa o nosso olhar teórico-metodológico no tratamento e consideração epistemológica dos discursos de nossos interlocutores. Neste sentido, ressalta-se que no próprio desenvolvimento da pesquisa e da escrita etnográfica, ter optado por uma perspectiva dialógica permitiu acompanhar as atividades processuais captadas da *experiência*, essa dialética usada nos discursos e ações, e a partir deste tipo de interação com as interlocutoras, foi possível entender esses processos simultâneos de mudanças.

A perspectiva teórica adotada neste trabalho tem, em grande parte, como inspiração as proposições de Michel de Certeau. Seu olhar sobre a cidade, bem como a perspectiva que apresenta de focar nos seus “praticantes”, permitiu considerar em primeiro lugar os encontros etnográficos. As narrativas e experiências decorrentes destes encontros formaram a base para as reflexões e construções analíticas desenvolvidas. Como já mencionamos anteriormente, Certeau (1994) fala que os relatos fazem os lugares, e os usuários fazem a cidade, a partir de suas práticas, “percursos” e “enunciações pedestres”. Assim, olhar para estes “lugares praticados”, atravessados por práticas, temporalidades e discursos nos aproxima de uma antropologia urbana interessada na experiência, que encontra ressonância em outros autores, como Delgado (2007) e sua concepção de espaço urbano feito de relações, reelaborado continuamente pelas práticas e discursos de seus usuários, e Agier (2011) com sua proposta de “fazer cidade”, esse dado humano e vivo cuja própria complexidade torna-se objeto para a observação.

Assim, nossas propostas etnográfica e teórica para a antropologia urbana emanam da necessidade de fazer uma

antropologia conectada ao “fazer cidade”, considerando experiências individuais, continuidades e descontinuidades, trajetórias, paisagens, que configuram um conjunto complexo e processual, o qual se busca dar inteligibilidade a partir da organização textual, mas se expressa continuamente em sua incompletude. Esta abordagem nos permite ir além do olhar cartográfico, àquele que Certeau atribui à linguagem dos poderes, geralmente acionado pelas políticas públicas para caracterizar os espaços, que desconsideram as práticas e visões de mundos daqueles que vivem a fazem este espaço cotidianamente.

Neste trabalho se procurou perceber as dinâmicas de significação do espaço ou subjetivação do território a partir das *narrativas*, *socialidades* e *redes* criadas e recriadas cotidianamente por seus moradores. Esta abordagem permitiu acompanhar parte dos movimentos, relações, pessoas, eventos, imagens e narrativas emanadas da paisagem relacional destes *lugares*, dos *processos* contínuos que os alteram, significam e ressignificam, territorializam e desterritorializam. Assim, nos interessou buscar a pluralidade de sentidos produzidos, que expressam e materializam a diversidade e dinâmica destes espaços.

Para uma antropologia urbana, o viés *processual* pode ser uma interessante abordagem teórico-metodológica, como possibilidade de apreender essa realidade fluida e instável que caracteriza a vida nas cidades. Neste sentido, na concepção de Hannerz (1986), a vida urbana se caracteriza pela fluidez, ou seja, que apesar de podermos identificar vínculos, estes são duradouros apenas dentro de certos limites, ou seja: “Na estrutura social se produzem novos movimentos e encontros resultado da reorganização dos papéis e relações” (HANNERZ, 1986, p. 300). Assim, o que Hannerz denomina fluidez remete-

se especialmente às mudanças inerentes às relações tipicamente urbanas e em sua perspectiva é observada especialmente no âmbito das mudanças nas relações e redes: “[...] em uma sociedade fluida o indivíduo pode ter, em qualquer momento, certo interesse pela possibilidade de mudar sua situação, para a qual, observa atentamente e continuamente seu entorno em busca de novas oportunidades em papéis e relações” (HANNERZ, 1986, p. 307). A proposta deste trabalho, apesar de semelhante a esta abordagem, procura ir além, pois se inclui aqui as mobilidades pelo território, além das redes e relações, ambas intrinsecamente conectadas conformam um cenário de múltiplas e contínua transformações que se procurou analisar em termos de *processualidades*.

## **5. Considerações finais**

Dentro do marco teórico-metodológico da antropologia, apresentamos elementos do estudo etnográfico que buscou aproximar-se da realidade cotidiana e relacional de mulheres que vivem nas periferias chapecoenses, delimitadas geograficamente, por dois bairros: São Pedro e Bom Pastor. Este olhar guiou as possibilidades analíticas e representacionais subsequentes, culminando com a produção de um texto que buscou organizar a experiência etnográfica em categorizações e leituras teóricas para dar inteligibilidade a este fluido, dinâmico e processual cotidiano.

Deste universo da pesquisa, que apesar de ter um marco espacial e um lugar de fala definido (a partir de um específico olhar e contexto de pesquisa), optamos por nos guiar pelas narrativas e discursividades das interlocutoras para construir as análises e apresentar as relevâncias do campo. Esta escolha está orientada, por um lado, pela opção

em dar relevância às práticas cotidianas, que a partir de Certeau (1994), aparecem nos *relatos* de espaço que são simultaneamente práticas e significados. E, por outro, a proposta de uma antropologia dialógica nos motivou a conceber maneiras de considerar os discursos e suas contextualizações como lugares preponderantes para a análise dos *significados* e *experiências* das interlocutoras da pesquisa.

Assim, destacamos *lugares* construídos a partir de processos de identificação e pertencimento, bem como, *lugares* permeados por relações de distanciamento e diferença. Neste sentido, as relações de alteridade permeiam tanto os discursos quanto as práticas das mulheres com quem dialoguei e nos possibilitam pensar a fragmentação e *processualidades* nos espaços periféricos. Destacamos os cenários de *socialidades* que demonstram as relações citadas. Dentre os exemplos etnográficos, aqueles que dizem das *mobilidades* pelos territórios e maneiras de significá-los foram colocados em relevo na tentativa de demonstrar as maneiras com que as interlocutoras acionam diferentes *redes* e *socialidades* em seu cotidiano.

Das relações de pertencimento e *táticas* acionadas pelos sujeitos nas relações práticas e simbólicas com o território, destacamos a categoria nativa de *direito*, que demonstra com muita pertinência formas através das quais se consolidam *táticas* de ocupação e significação dos *lugares*, que servem como formas de reprodução social, mobilidade e sobrevivência.

As redes se tecem no cotidiano das afetividades, como Maffesoli lembra; servem de suporte, são maleáveis, mas não frágeis, criando sustentações em termos de unicidade social e compartilhamento daquilo que ele denomina “estar-junto”.

Nas relações entre unidade e parte, entre coletivo e individual se constrói a rede de relações interpessoais, e nestas *redes* o sujeito recria significados e produz sentidos para seu *lugar* cotidiano. Ou seja, a partir das *socialidades* traçamos mapas imaginários dos lugares pesquisados, o que nos permitiu encontrar nas “maneiras de fazer” (CERTEAU, 1994) o traçado simbólico do lugar de pertencimento. Encontrar nestes cenários, memórias e narrativas, a possibilidade de uma aproximação a estes lugares e suas moradoras, significou prestar atenção àquilo que se define como cotidiano, representando a nossa tentativa de levar em consideração aqueles aspectos da experiência mais diária e banal, práticas comuns, de pessoas comuns, falando de seu dia-a-dia, dando significado à experiência de viver na periferia.

## Referências

AGIER, Michel. **Antropologia da cidade:** lugares, situações, movimentos. São Paulo: Terceiro Nome, 2011.

ALBA, Rosa S. **Espaço urbano:** os agentes da produção em Chapecó. Chapecó: Argos, 2002.

ANTUNES, Camila S. **Lugares, redes e socialidades:** estudo etnográfico na periferia de Chapecó (SC). Florianópolis, 2015, 370f. Tese (doutorado em Antropologia Social), Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

AUGÉ, Marc. **A guerra dos sonhos:** exercícios de etnoficção. Campinas: Papirus, 1998.

BAKHTIN, Mikhail M. **The dialogic imagination**. Austin: University of Texas Press, 2008 [1981].

BAUMAN, Zygmunt (2005a). **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Identidade**: entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005b.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**: artes de fazer. Tradução de Ephraim Ferreira Alves. v. 1. Petrópolis: Vozes, 1994.

DELEUZE, Gilles, GUATTARI, Félix. **Mil platôs**: capitalismo e esquizofrenia. v. 1. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995.

DELGADO, Manuel. **Sociedades movedizas**: pasos hacia una antropología de las calles. Barcelona: Anagrama, 2007.

DMITRUK, Hilda B. Gente da terra: percursos teóricos e experiência. **Cadernos do CEOM**, Chapecó, v. 31, p. 411-431, 2009.

DURHAM, Eunice; CARDOSO, Ruth. A investigação antropológica em áreas urbanas. **Revista de Cultura Vozes**, 67, n. 2, 1973.

FRÚGOLI JÚNIOR. Heitor. O urbano em questão na antropologia: interfaces com a sociologia. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 107-124, jan-jun/2005.

FUJITA, Camila et al. A produção habitacional em Chapecó-SC: a ação privada na oferta de moradia. In: DICKMANN, Ivo; DICKMANN, Ivanio (Org.). **A questão da habitação popular**. Curitiba: Base Editorial/IBEP, 2015, p. 43-62.

GOLDMAN, Márcio. Alteridade e experiência: antropologia e teoria etnográfica. In: **Etnográfica**, vol. x, n. 1, 2006.

GOMES, Paulo. **A ação da Igreja Católica no bairro São Pedro**: um depósito de massa sobranete (1959-1985). Monografia (conclusão do curso de História). Chapecó: Universidade do Oeste de Santa Catarina, 1998.

HANNERZ, Ulf. **Exploración de la ciudad: hacia una antropología urbana**. México, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, España, Estados Unidos de América, Peru, Venezuela: Fondo de Cultura Econômica, 1986.

HASS, Monica. **Democracia e governança**: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) - 2001-2004. Florianópolis, 2006, 266 f. Tese (doutorado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

HASS, Mônica; ALDANA, Myriam; BADALOTI, Rosana Maria. O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 44, n. 3, p. 208-219, set/dez, 2008.

LATOUR, Bruno. **Reassemblar lo social**: una introducción a la teoría del actor-red. Buenos Aires: Manantial, 2008.

MAFFESOLI, Michel. **No fundo das aparências**. Tradução de Bertha Halpern Gurovitz. Petrópolis: Vozes, 1996.

\_\_\_\_\_. **O ritmo da vida**: variações sobre o imaginário pós-moderno. Rio de Janeiro: Record, 2007.

MAGNANI, José G. C. Trajetos e trajetórias: uma perspectiva da antropologia urbana. **Sexta-feira**, São Paulo, n. 8, p. 40-43, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo, Hucitec, 1996.

OLIVEN, Ruben G. **A antropologia de grupos urbanos**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

RENK, Arlene. **A luta da erva: um ofício étnico no Oeste Catarinense**. Chapecó: Grifos, 1997.

ROCHA, Ana L. C.; ECKERT, Cornelia. Premissas para o estudo da memória coletiva no mundo urbano contemporâneo sob a ótica dos itinerários de grupos urbanos e suas formas de sociabilidade. **Iluminuras**, Porto Alegre. v. 2, n. 4., p. 1-17, 2001.

ROSA, Thaís T. Favelas, periferias: uma reflexão sobre conceitos e dicotomias. In: 33<sup>o</sup> Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu. **Anais...** Caxambu, ANPOCS, 2009.

STRATHERN, Marilyn. **O gênero da dádiva: problemas com as mulheres e problemas com a sociedade Melanésia**. Campinas, Editora Unicamp, 2010.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. O nativo relativo. **Mana**, v. 8, n. 1, 2002.

WAGNER, Roy. **A invenção da cultura**. São Paulo: Cosac Naify, 2010.





PARTE 2

**REFLEXÕES SOBRE O  
PLANEJAMENTO URBANO:  
GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO**



# **A GOVERNANÇA NO PROCESSO DE DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DE CHAPECÓ**

Monica Hass

## **Introdução**

Um novo formato institucional foi definido pela Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o processo de descentralização e a participação social como eixos centrais da democratização da gestão pública brasileira. A redefinição das competências da esfera local colocou a problemática do urbano no centro das discussões, devido à crescente urbanização e ao avanço dos problemas sociais.

Por iniciativa do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e com a participação e apoio de demais entidades brasileiras foi inserido um capítulo especial à política urbana na Constituição, instituindo a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes<sup>1</sup>. Em 2001, houve a regulamentação do texto constitucional em torno da política urbana, por meio da Lei Federal n. 10.257, mais conhecida como o Estatuto da Cidade, que trouxe inovações fundamentais para viabilizar o cumprimento da função social da cidade, da propriedade urbana e a gestão democrática.

Por sua vez a Constituição Brasileira de 1988 ampliou os mecanismos participativos no processo de decisão e

---

<sup>1</sup> Título VII, Capítulo II, art. 182 da Constituição Federal de 1988.

controle como um direito legítimo. Eles resultaram de demandas de movimentos sociais e de experiências de gestões democráticas consideradas inovadoras. Durante a crise do regime militar, nos anos 1970, governos progressistas – Lages (SC), Piracicaba (SP) e Boa Esperança (ES) – introduziram o tema da participação na gestão pública.

A partir dos anos 1980, governos progressistas e de esquerda inovam, difundindo ideias e práticas de gestão local que enfatizam o alargamento da democracia e da cidadania. As suas principais diretrizes são: a construção de espaços de participação popular na gestão local; o direcionamento para as demandas sociais mediante a inversão de prioridades das políticas municipais; a democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos e a construção de uma nova cultura política (BOSCHI, 1999; DANIEL, 1990; FREY, 1996; SANTOS JUNIOR, 2001). Mas de acordo com Moura (1997, p. 49), nos anos 1990 as práticas das gestões democráticas sofreram mudanças, com a ampliação da participação de atores sociais, como agentes econômicos e demais segmentos sociais nos fóruns públicos, e a incorporação das dimensões de negociação, cooperação e parceria, sem, contudo abandonar o ideário democrático.

No município de Chapecó (SC), em 1996, uma Frente Popular formada pelo PT/PPS/PCdoB foi vitoriosa nas eleições municipais. O governo democrático-popular inovou, introduzindo um modelo de gestão democrática, que tinha como um dos seus princípios básicos a participação popular em processos decisórios e a inversão de prioridades em favor das camadas menos favorecidas da população.

Neste sentido, no primeiro mandato foi implantado o Orçamento Participativo<sup>2</sup>, um instrumento de gestão participativa que anualmente levanta as demandas prioritárias do município, e, em 2001, no segundo mandato, o Congresso da Cidade, um planejamento participativo que visa apontar os caminhos para o desenvolvimento urbano de Chapecó por 10 anos<sup>3</sup>. E desse processo resultou a diretriz que determinou a revisão do Plano Diretor de Chapecó à luz dos princípios do Estatuto da Cidade, no período de 2002 a 2003.

Comprometido em romper com a concepção tradicional e tecnocrática de pensar a cidade, o governo municipal enfrentou diferentes desafios. Entre eles, mobilizar a população e as diversas instituições e entidades para participar do processo de discussão do novo Plano Diretor e construir consensos em torno de uma política urbana incluyente, visando diminuir as desigualdades, as segregações e exclusões sociais.

Em 2005, com a chegada ao poder de um governo com perfil conservador (PFL e PP), a gestão participativa não é mais prioridade na tomada de decisão e implementação de políticas públicas e nem mesmo a preocupação com uma política de desenvolvimento urbano, voltada para toda a cidade. Neste contexto, inicia-se um processo de alterações no Plano Diretor, que modifica artigos significativos do texto, incidindo nos princípios do Estatuto da Cidade.

O objetivo deste trabalho é verificar se foi estabelecido um pacto social urbano – um sistema de governança – envolvendo os diferentes atores sociais, políticos e do mercado que participaram da discussão do Plano Diretor de

---

<sup>2</sup> Para maiores informações sobre o Orçamento Participativo implantado em Chapecó consultar Rover (2003).

<sup>3</sup> A respeito do Congresso da cidade de Chapecó, ver Hass (2006).

Desenvolvimento Territorial de Chapecó de 2004 e da revisão do Plano em 2006. Para isso, nos concentramos no processo democrático-participativo e no compromisso governamental relacionado à elaboração e a reformulação do Plano Diretor.

## **1. Perspectiva democrático-participativa do Estatuto da Cidade e os caminhos da governança**

A Constituição Federal garantiu nos seus princípios e diretrizes, “[...] a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204). Sendo assim, para além dos princípios, normas e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade cabe ressaltar a importância da participação da sociedade civil no processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor. Esta parece ser a mudança mais significativa no planejamento das cidades e que se contrapõe sensivelmente à visão convencional tecnocrática até então vigente, sendo que no artigo 40, da lei 10.257 (Estatuto da Cidade) está estabelecida a obrigatoriedade da “[...] promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” na discussão dos novos Planos Diretores participativos.

Gondim, Lima e Moreira (2005, p. 14) chamam a atenção para o fato de que o planejamento urbano envolve um processo político, “[...] em que não de ser priorizados os interesses e as necessidades dos diferentes grupos sociais que compõem a população da cidade”. Três atores se destacam neste aspecto: a sociedade civil, o mercado e o poder público

local, sendo que cada um deles é impulsionado por diferentes interesses que frequentemente representam contradições entre si. Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser fruto de uma negociação entre diversos setores da sociedade, mediada e institucionalizada pelo poder público municipal, objetivando o estabelecimento de um pacto social.

Na visão de Ribeiro e Cardoso (1990), o Plano Diretor precisa ser concebido como instrumento de um pacto social urbano, ou seja, como instrumento de potenciais compromissos sociais, ou melhor, contratos entre governo e população. Aponta-se assim para a possibilidade de alianças entre os diferentes extratos sociais e o governo – um sistema de governança – em torno do planejamento urbano participativo da cidade, por meio do Plano Diretor.

A governança se constitui na interação que se estabelece entre o Estado e a sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas. Observa-se, entretanto, que o conceito de governança<sup>4</sup> adquire diferentes dimensões, seguindo orientações normativas e intenções políticas adaptadas para a ideologia dos diferentes autores que trabalham com este conceito.

No Brasil, o conceito de governança foi redefinido por cientistas sociais brasileiros, enfatizando a questão da participação popular no processo de gestão pública. Santos

---

<sup>4</sup> De acordo com Diniz (1997, p. 37), “O termo *governance* foi introduzido no debate público internacional como resultado de uma reflexão conduzida principalmente pelo Banco Mundial, nos anos 90, tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”.



Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) denominam governança democrática como:

[...] os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes de mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. (SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 19)

Num estudo realizado sobre fóruns de gestão pública, entre eles Planos Diretores, Boschi (1999, p. 656) afirma que o conceito de governança, como instrumento democrático-participativo, reporta-se “[...] a formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar a transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas”. Ressalta-se que na visão do autor, a ampliação dos estratos sociais que participam diretamente dos fóruns participativos é um dos elementos principais dos experimentos de governança.

O conceito de governança mudou o modo de pensar a gestão de políticas públicas, antes restrita aos atores da esfera pública. Para Hamel (1999),

[...] a noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, construídas em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis” (*apud* SANTOS JUNIOR, 2001, p. 61).

Soraya Vargas Côrtes (2005), por sua vez, dividiu em dois blocos os estudos sobre participação e governança em

fóruns participativos. A perspectiva otimista é a que destaca a importância de fóruns participativos para a boa governança e para a democratização da gestão pública. Neste plano, autores como Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), Boschi, (1999) e outros enfatizam a questão da participação popular no processo de gestão pública, onde interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão passariam a ser considerados e gestores de políticas públicas tomariam decisões levando em conta tais interesses, a partir de um processo de cooperação, de negociação, de diálogo entre os atores sociais.

Por outro lado, a perspectiva cética, baseada na leitura dos trabalhos de Fiorina, Pinto e Skocpol *apud* Côrtes (2005), não é nada otimista no que diz respeito às possibilidades de fóruns participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas objetivando a sua eficiência.

## **2. O processo participativo e o comprometimento governamental na discussão do novo Plano Diretor de Chapecó**

A decisão do governo da Frente Popular em revisar o Plano Diretor de Chapecó constava nas metas da segunda administração do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>5</sup> e está respaldado nas resoluções do Congresso da Cidade, que aconteceu em Chapecó de 2001 a 2002, com o foco nos seguintes temas: uso do solo, transporte e trânsito e meio

---

<sup>5</sup> Na eleição municipal de 2000, uma nova coligação é formada, composta pelo PT, PC do B, PSB e PAN, sendo os candidatos a prefeito e vice do PT.

ambiente. Destaca-se neste sentido o compromisso político da administração da Frente Popular com a rediscussão do Plano Diretor, criando as condições institucionais, operacionais, financeiras e técnicas para o trabalho de revisão do Plano a partir de uma metodologia participativa envolvendo o governo e a sociedade civil.

Nós tínhamos assim, o governo tinha decisão política de fazer o plano diretor. O plano diretor foi feito tendo um Conselho para a sua elaboração, representantes de diversas entidades da sociedade, populares e não populares, mas toda a representação da sociedade no Conselho do Plano Diretor (Amélio Bedin, Secretário Municipal do Planejamento e Urbanismo e coordenador executivo do processo de discussão do PD. Chapecó, agosto de 2007).

No que diz respeito ao compromisso governamental em torno de um processo democrático, Borba e Lüchmann (2007, p. 28) asseguram que o

[...] fator central na implementação e na capacidade de sustentação de um modelo de gestão pública de caráter participativo certamente é não apenas a sua inserção como prioridade no conjunto das propostas e objetivos político-partidários, como o comprometimento do governo com a efetivação desta proposta.

Sendo assim, cabe ao poder público local garantir um desenho institucional que permita uma ampla participação no processo de discussão do Plano Diretor. Borba e Lüchmann (2007, p. 28) afirmam ainda que

[...] enquanto resultante das articulações entre Estado e sociedade, o desenho institucional configura-se como o

conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos.

O processo de elaboração do Plano Diretor de Chapecó que aconteceu de 2002 a 2003 estabeleceu um caráter participativo, com base nas diretrizes do Congresso da Cidade e da estrutura do Orçamento Participativo. Foi instituído pela administração municipal um grupo de trabalho multidisciplinar e interinstitucional composto por representantes da sociedade e do governo. A discussão aconteceu a partir de uma metodologia participativa, com a realização de assembleias em bairros e entidades. Além das propostas e documentos elaborados pelo grupo de trabalho, foram incorporadas ao texto final do Plano as sugestões encaminhadas pelas assembleias, pelas reuniões microrregionais, de núcleos de entidades regionais, do conjunto de entidades, dos seminários temáticos e do congresso do Plano Diretor.

A coordenação política e técnica dos trabalhos relacionados à alteração do Plano ficaram ao encargo da Secretaria de Planejamento e Urbanismo, articulado com demais Secretarias, em especial, a Secretaria de Assistência Social e Habitação, a Secretaria de Educação, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, a Secretaria de Infra-Estrutura, Serviços Urbanos e Meio Ambiente, a Secretaria da Saúde e a Procuradoria Jurídica.

Proporcionar a qualificação das pessoas diretamente envolvidas na elaboração do novo Plano foi uma das preocupações do governo. A equipe da prefeitura, conselheiros, lideranças comunitárias e professores da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó), realizaram um curso de aperfeiçoamento com

profissionais do Instituto Pólis, sobre as questões relacionadas ao Estatuto da Cidade, principalmente os seus instrumentos urbanísticos como o consórcio imobiliário, o imposto progressivo e outros (MONTEIRO; GUSATTI, s/d). A prefeitura também contratou especialistas para assessorar o desenvolvimento dos trabalhos e organizou palestras com representantes do Ministério das Cidades.

Para a mobilização da comunidade foi efetuado um amplo trabalho de divulgação, nas microrregiões e junto às entidades, com a finalidade de motivá-las a estar presentes na rediscussão do Plano Diretor da cidade. Neste sentido, foi utilizada

A organização do orçamento participativo, o contato direto com as lideranças locais, a entrega de convites através dos agentes comunitários da área da saúde e da assistência social, cartazes e convites feitos nas associações comunitárias, nas igrejas, nas festas, nos bailes, nas escolas. No dia da reunião utilizava-se o carro de som para convocar a sociedade local. Porém, priorizou-se sempre a convocação antecipada das reuniões. (GUSATTI, s.d.)

A estrutura do processo de elaboração do Plano Diretor, de acordo com Hass, Aldana e Badalotti (2010), ficou estabelecido da seguinte forma:

- *O Conselho do processo de elaboração do Plano Diretor*: tinha caráter consultivo no que se refere à elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor e deliberativo na condução do processo, sendo formado por 19 membros, representando diferentes entidades,

segmentos da sociedade civil<sup>6</sup> e 12 representantes do Governo Municipal<sup>7</sup>.

- *A Secretaria Executiva*: constituída por servidores públicos municipais responsáveis pela organização dos eventos e pela guarda da documentação.
- *As Oficinas Temáticas*: foram agrupadas em seis grupos temáticos: gestão democrática, uso do solo, habitação e regularização fundiária, desenvolvimento econômico e cultura, meio ambiente e sistema de circulação e transporte.
- *O Grupo de Trabalho*: era multidisciplinar e interinstitucional, coordenado por representantes da sociedade civil e do Governo Municipal; foi responsável pela coordenação das reuniões Microrregionais, dos Núcleos de Entidades, das Regionais, do Conjunto de Entidades, dos Seminários Temáticos e pelo Congresso do Plano Diretor, pela elaboração do material de divulgação e discussão com a sociedade, bem como pela sistematização das

---

<sup>6</sup> Segue a relação das entidades, segmentos da sociedade que participaram do Conselho e o seu número de participantes: Unochapecó (2); Centro Empresarial de Chapecó (ACIC e SINDUSCON) (2); Força Sindical, Intersindical, Sindicatos da CUT e Sindicato dos Trabalhadores Rurais (5); Igrejas (Católica, Evangélica) (2); Conselhos Municipais (1); Associações de Profissionais (1); Conselhos Comunitários e Associação de Moradores (1); Orçamento Participativo (1); Imobiliárias (1); Associação de Engenheiros e Arquitetos (AEAO) (1); IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) (1); Clubes de Serviço (1). Fonte: Lista fornecida pelo coordenador adjunto da discussão do Plano Diretor, Flávio Gusatti.

<sup>7</sup> Representantes do governo local no Conselho: Secretários Municipais (8); Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal (1); Procurador Geral do Município (1); Coordenador do Orçamento Participativo (1) e Assessora de Imprensa (1). Fonte: Lista fornecida pelo coordenador adjunto da discussão do Plano Diretor, Flávio Gusatti.

propostas apresentadas e pela elaboração da proposta de Projeto de Lei do Plano Diretor.

- *O Congresso do Plano Diretor*: participaram os cerca de 490 delegados escolhidos durante as reuniões micro-regionais – na proporção de 1 (um) representante para cada cinco (5) presentes –, nas regionais e nos núcleos de entidades, que apreciaram e votaram as propostas do novo Plano Diretor.

Ressalta-se que as informações relacionadas à leitura sobre a realidade da cidade para sensibilização, conhecimento e mobilização da população foram repassadas pelo Grupo de Trabalho, nas reuniões microrregionais e de núcleos de entidades. Foram apresentados os materiais informativos sobre o Plano Diretor, a publicação sobre as diretrizes levantadas no Congresso da Cidade, os mecanismos de gestão do Estatuto da Cidade, informações sobre o Plano Diretor da época e conclusões do diagnóstico técnico e social elaborados de 2001 a 2003 para o Congresso da Cidade. Estas informações subsidiaram a elaboração de propostas para o novo Plano Diretor que acabaram sendo encaminhadas para as reuniões regionais e do conjunto de entidades, onde novamente foram debatidas e apresentadas as propostas finais do grupo.

A experiência da organização do Orçamento Participativo foi muito importante para a definição do desenho institucional do debate e do processo decisório do novo Plano Diretor. Destaca-se que as reuniões microrregionais e regionais foram agrupadas observando o mesmo espaço geográfico das 10 (dez) regionais, distribuídas no centro, bairros e áreas rurais do município.

Nas reuniões microrregionais, regionais e nos núcleos de entidades foram escolhidos os delegados para o Congresso

do Plano Diretor. Na primeira etapa das reuniões microrregionais, conforme pode ser verificado no Quadro 1, foram selecionados 284 delegados, sendo escolhidos 228 nas reuniões microrregionais e 56 de entidades, sobressaindo-se o número de delegados vinculados ao campo popular, escolhidos nos bairros e comunidades do interior do município e refletindo o desenho institucional participativo do Orçamento Participativo. Numa segunda etapa das reuniões regionais, o número foi ampliado para mais de 400 delegados e segundo o coordenador adjunto do Plano Diretor<sup>8</sup>, com uma representatividade maior por parte dos diferentes segmentos sociais, políticos e de mercado<sup>9</sup> (HASS; ALDANA; BADALOTTI, 2010).

**Quadro 1** - Delegados envolvidos na discussão do Plano Diretor de 2004.

<b>Entidades / Instituições / Bairros</b>	<b>Número de Participantes</b>	<b>%</b>
Entidades não-governamentais [Clubes de Serviço (9) e AEAO (3)]	12	4,23
Conselhos [Conderc (Conselho de Desenvolvimento Rural)] (6); Conselho de Desenvolvimento do Turismo (1); Conselho de Educação e Escolas (10); Conselho Municipal de Saúde (10); Conferência de Habitação (7)	34	11,97
Bairros / Comunidades (43 microrregiões)	228	80,28
Entidades: de trânsito (5); ambientais (1)	6	2,11
Correio (4)	4	1,41
<b>Total</b>	<b>284</b>	<b>100</b>

Fonte: Hass, Aldana e Badalotti (2010).

<sup>8</sup> Entrevista realizada com Flávio Gusatti, em 05 de março de 2004, em Chapecó.

<sup>9</sup> Não conseguimos obter a lista dos delegados e demais participantes da Assembleia final do Plano Diretor, ocorrida em 2003.



Avaliar o desempenho de espaços públicos que têm como princípio a interação entre o Estado e a sociedade – governança – não é tarefa fácil, diante dos diferentes elementos presentes nas discussões da arena política. Entretanto, neste estudo observamos que o debate do Plano Diretor de Chapecó, aprovado em 2004, foi conduzido a partir de uma metodologia participativa, que abarcou atores do governo e da sociedade civil, sendo que o princípio da paridade estava presente na composição e na coordenação dos fóruns, garantindo a democratização do processo decisório. O desenho institucional do Plano Diretor demonstra o compromisso político da gestão democrático-popular em mobilizar uma diversidade de segmentos, em torno do planejamento urbano do município, tendo presente os princípios do Estatuto da Cidade.

### **3. Rediscutindo o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó - 2006**

Uma revisão do novo Plano Diretor estava previsto para dois anos após a sua aprovação, somente no que diz respeito a aspectos relacionados ao uso do solo e aos índices urbanísticos<sup>10</sup>, em torno dos quais se concentrou a polêmica principal da discussão do Plano Diretor 2002/2003.

---

<sup>10</sup> O Art. 341 do PDDTC previu que “o Poder Executivo Municipal deverá encaminhar, até 1º de março de 2006, para apreciação e deliberação da Câmara Municipal, projeto de lei com a revisão da Legislação de Uso e Ocupação do Solo, especificamente o Capítulo III do Título IV e a Seção única do Capítulo III do Título V”.

Os conflitos relacionados a esta questão foram intensos durante a discussão do Plano e persistiram após a sua aprovação na assembleia geral. Depois do encaminhamento do projeto da reformulação do Plano Diretor para apreciação na Câmara dos Vereadores, seis (6) entidades ligadas ao segmento das imobiliárias e construção civil<sup>11</sup>, a OAB e a ACIC (Associação Comercial e Industrial de Chapecó) encaminharam um documento à Casa Legislativa, questionando vários itens do Plano Diretor aprovado na assembleia. A questão principal dizia respeito à solicitação da revisão dos índices urbanísticos e do uso do solo numa clara defesa dos interesses da especulação imobiliária e fundiária dos empresários da cidade.

Após várias reuniões intermediadas pela presidência da Câmara, houve um consenso negociado<sup>12</sup> entre os segmentos da construção civil e do setor imobiliário e os coordenadores do debate do novo Plano Diretor, representando o poder público municipal. Depois da negociação o projeto, que sofreu 56 emendas, foi aprovado por unanimidade.

O governo local do PFL e do PP, eleito em 2004, com perfil conservador e apoiado pelos empresários da cidade,

---

<sup>11</sup> SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil de Chapecó), AEAO (Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Oeste), IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura), CRECI (Conselho Regional de Corretores de Imóveis), SECOVI/OESTE (Sindicato das Empresas Imobiliárias e Condomínios).

<sup>12</sup> Na negociação da Câmara de Vereadores com os técnicos da prefeitura, responsáveis pela elaboração do Plano Diretor e os representantes das entidades que encaminharam o documento, o índice básico da taxa de ocupação, de quatro (4), aprovado na assembleia geral, passou para 5.6, quando a proposta das entidades ligadas à construção civil e das imobiliárias era de 6.4. Além disso, o número máximo de andares nas edificações, de oito (8) passou para 11.

herdou a responsabilidade da reavaliação do Plano Diretor. O processo foi coordenado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, sob a presidência do Secretário de Pesquisa e Planejamento.

A metodologia participativa da revisão do Plano Diretor difere totalmente do processo de discussão do novo Plano. No desenho institucional não estavam previstos fóruns de participação pública para apresentação e debate de propostas e oficinas temáticas. O encaminhamento reduziu-se ao envio de propostas por parte de entidades convidadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial e demais interessados, por intermédio de correspondência e e-mails. As proposições foram sistematizadas pelo poder público, e apreciadas e votadas numa assembleia, que aconteceu no dia 10 de agosto de 2006.

No que diz respeito à metodologia de discussão das propostas na assembleia, chama a atenção o encaminhamento feito pela coordenação da revisão do Plano Diretor, no dia da reunião, deliberando que a votação fosse aberta a qualquer participante. Este procedimento permitiu que qualquer pessoa que se inscrevesse pudesse votar a revisão dos aspectos propostos no Plano, mesmo não estando inteirada da discussão. O direcionamento demonstra a não preocupação com a qualificação dos participantes e possibilitou o controle do instrumento decisório por parte do governo local, das empresas de construção civil e das imobiliárias. De acordo com o vereador Paulinho da Silva “[...] grande parte do público participante era representante das imobiliárias, funcionários das imobiliárias que foram chamados, ou em casa ou da própria empresa. para garantir a votação” (CHAPECÓ, 17, jul., 2008).

Esta situação pode ser conferida no Quadro 2, onde se evidencia a pouca participação dos representantes do segmento popular, tanto da cidade como do interior do município na rediscussão do Plano Diretor de Chapecó e a hegemonia da representação do governo, dos conselhos e das entidades ligadas ao setor imobiliário, da construção civil e empresarial (comércio e serviços). Em sua defesa, o secretário de Pesquisa e Planejamento afirmou que o espaço estava aberto para quem quisesse participar da discussão.

**Quadro 2** - Participantes da assembleia de revisão do Plano Diretor de 2004

<b>Entidades/instituições/bairros</b>	<b>Número de participantes</b>	<b>%</b>
Entidades não-governamentais [Universidade (31); associações, sindicatos, conselhos (23)]	54	32,14
Entidades governamentais [Prefeitura (31); Cidasc, Fundema, Celesc, Secretaria Regional de Chapecó, Caixa Econômica Federal, Polícia Militar (6)]	37	22,02
Bairros/comunidades (13)	13	7,74
Conselheiros – Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT) (6)	06	3,57
Segmentos do mercado [imobiliárias, empresas, cartório, construtoras, (22)]	22	13,1
Outros [participantes que não identificaram entidade/ instituição ou bairro; participantes em que não foi possível identificar com legibilidade a entidade/instituição/bairro) (36)]	36	21,43

Fonte: Hass, Aldana e Badalotti (2010).

Pelos números se verifica que gestão pública conservadora do PFL e do PP não promoveu uma ampla participação na revisão do Plano Diretor, excluindo o setor popular do debate (Cf. Quadro 2). Deixa de contemplar, assim, um dos princípios básicos do Estatuto da Cidade, que é a participação popular vista como elemento definidor da qualidade da participação, como garantia do debate democrático sobre o planejamento urbano (Lei federal nº 10.257 nos artigos 182 e 183). O controle do desenho institucional participativo por parte do governo local atende as aspirações do capital imobiliário, sobrepondo-se aos interesses gerais da população em torno de uma cidade inclusiva.

O não comprometimento da administração municipal em promover um debate democrático ampliado está expresso também no número de participantes na instância final do Plano Diretor, uma vez que na assembleia de 2006 estiveram presentes 167 pessoas, enquanto que na de 2003 participaram 409 delegados.

A metodologia e a transparência do processo de discussão da revisão do Plano Diretor, bem como os seus resultados foram questionadas pela Comissão Especial instituída em dezembro de 2006 na Câmara de Vereadores para estudar no prazo de 90 dias o projeto de lei nº 459/06, que modificou a Lei Complementar nº 202 de 06 de janeiro de 2004, que criou o Plano de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC). Novas propostas foram incorporadas ao projeto a partir de discussões ocorridas em fóruns de participação pública e comissões temáticas organizadas pelo Legislativo em entidades e bairros do município, com a finalidade de evitar a alteração dos índices construtivos e de preservação ambiental e de manter os princípios do Plano

Diretor de 2004. No entanto, elas não foram aprovadas pela Câmara, cuja maioria é governista, em 17 de outubro de 2007.

## **Considerações finais**

A questão que se apresenta neste artigo é que a governança, para o estabelecimento de um efetivo pacto social em busca de uma política urbana inclusiva, deve criar sinergias entre o Estado e a sociedade, bem como favorecer a cooperação entre os diferentes grupos sociais. Entendemos que a governança local esteve presente de uma forma mais eficaz durante o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó, em 2002 e 2003, quando governo e sociedade pactuaram um compromisso em torno de um desenho institucional participativo e aprovaram um Plano entendendo que a cidade precisa ser gerida para o bem coletivo.

Mas a construção de pactos sociais envolvendo uma política urbana inclusiva e participativa nem sempre é duradoura, se não há um efetivo compromisso do poder público com o enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades e exclusão. Isto se evidenciou na revisão do Plano Diretor em 2006, quando um governo com perfil conservador (PFL e PP) não assumiu o compromisso político das diretrizes do Estatuto da Cidade no que diz respeito a gestão democrática e da função social da propriedade e alterou substancialmente os índices construtivos e de preservação ambiental, atendendo aos interesses do setor imobiliário e da construção civil.

Ressalta-se que o comprometimento dos governos locais, aos quais competem desencadear o processo de

elaboração dos novos Planos Diretores à luz dos princípios do Estatuto da Cidade, depende do seu perfil político-ideológico e dos interesses que defendem (FREY, 1996).

As relações de interesse envolvendo práticas clientelistas históricas entre o poder econômico e o poder político chapecoense sobressaíram-se neste processo, impactando a discussão de um projeto de cidade inclusiva (CARVALHO, 2001), que contou com uma ampla participação de diferentes atores sociais, políticos e do mercado. Estudos têm demonstrado que um dos fatores impeditivos de processos democráticos e de um maior controle da sociedade sobre o Estado é a cultura política tradicional dominante, com o enraizamento da prática clientelista e patrimonialista na sociedade brasileira (NEVES, 2007).

Moro Junior (2007, p. 53), por sua vez, destaca os limites do Estatuto da Cidade ao afirmar que “[...] apesar de representar um importante instrumento público municipal para gestão e intervenção na propriedade privada, a atuação do Estatuto da Cidade (EC) é muito limitada por contrapor-se aos interesses dominantes”. O autor comenta ainda que “[...] o texto aprovado do EC [...] não discutiu a complexidade de interesses dos vários agentes envolvidos na dinâmica de obtenção de lucro sobre a terra, como por exemplo, as prefeituras, os proprietários, os construtores, os agentes promotores em geral, os investidores, etc” (idem).

Historicamente, a ocupação do espaço das cidades brasileiras ocorreu por meio de relações de interesse capitalista particular e de formas de gestão aliadas a este sistema. Sobrepor interesses gerais aos interesses particulares de proprietários fundiários e capitalistas imobiliários é o grande desafio do Estado, como ente regulador do solo urbano.

Apesar dos limites especificados acima, tem-se presente o avanço que houve no planejamento urbano das cidades com a perspectiva democrática da participação popular e da representação dos mais diversos segmentos econômicos, sociais e políticos nos fóruns públicos, correspondendo à visão de governança democrática de Boschi (1999) e demais autores. Antes disso, os planos diretores, na grande maioria dos municípios brasileiros, eram encomendados pelas prefeituras a escritórios que elaboravam Planos ou eram feitos pelos próprios técnicos da administração municipal. Mesmo com todos os limites e problemas mencionados, acredita-se que o “modo de fazer” dos Planos Diretores após a aprovação do Estatuto da Cidade se coloca como inovador, uma vez que garante conquistas de direitos urbanísticos importantes e contém componentes democráticos.

## Referências

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena H. (org.). **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

BOSCHI, Renato R Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

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.

CARVALHO, Ana Paula Soares. **Reforma Urbana no Brasil: a *intelligentzia* e o Estatuto da Cidade.** Texto apresentado no XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife, 2007.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, p. 4, p. 130-135, 2001.

CÔRTEZ, Soraya. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: MELO, Marcos André; LUBAMBO, Cátia; BANDEIRA, Denílson. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2005.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 30, p. 11-27, 1990.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli (org.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão. **Lua Nova**, n. 37, p.107-138, 1996.

GONDIM, Linda M. das P.; LIMA, Martônio M. B.; MOREIRA, Sandra Mara V. **Plano diretor participativo: instrumento para democratizar a gestão urbana?** Caxambu, 2005.

GUSATTI, Flávio C. [s.d.] Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/Reunioes%20micro%20regionais%20para%20elaboracao%20da%20leitura%20comunitaria\\_Chapeco\\_SC.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Reunioes%20micro%20regionais%20para%20elaboracao%20da%20leitura%20comunitaria_Chapeco_SC.pdf).

HASS, Monica. **Democracia e Governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004.** Tese (Doutorado em Sociologia Política) UFSC, 2006.

HASS, Monica; ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana M. A possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade: o plano diretor de Chapecó (SC). In: HASS, Monica; ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana M. (Orgs.) **Os planos diretores e os limites de uma gestão urbana democrática: as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC).** Chapecó: Argos, 2010. p. 59-120.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000.

MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013.

MONTEIRO, Ricardo R.; GUSATTI, Flávio Cosme. Plano diretor de desenvolvimento territorial: a experiência de

Chapecó à luz do estatuto da cidade. In: SIGNORI, Andréia Aparecida; BOSENBECKER, Luciane; UCZAI, Pedro Francisco (Orgs). **Chapecó: uma cidade transformada**. Chapecó, s/d.

MOURA, Suzana. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas**: tendências à renovação na gestão local. Tese (Doutorado em Administração Pública), Universidade Federal da Bahia, 1997.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: v. 27, n. 196, jul/set. 1990.

ROVER, Oscar José. O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **Governança**

**Democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (org.) **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo:** mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.



# **MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ DE 2014**

Queila de Ramos Giacomini  
Tainá Pravatto

## **Introdução**

No século XX muitos Planos Diretores foram elaborados, mas somente a partir do movimento pela reforma urbana e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surge um capítulo específico na Carta Magna (Capítulo II) sobre a política urbana, com o fim de ordenar o desenvolvimento urbano e assegurar o direito à cidade a todo cidadão. A constituição também define o Brasil como um Estado Democrático de Direito, criando um novo modelo de gestão pública que estimula a participação popular, a qual deve ser entendida como o exercício pleno da cidadania, exigindo assim, a conscientização do indivíduo quanto ao seu verdadeiro papel na busca pela melhoria do bem-estar social (SCUASSANTE, 2016).

Após treze anos de intensas disputas, os enunciados da Constituição foram regulamentados e ganharam forma no Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257/2001 (BRASIL, 2002) –, o qual preconiza formatos participativos de formulação e implantação de políticas públicas (Planos Diretores Participativos, audiências públicas, conselhos etc.).

A participação foi consagrada como princípio mediante “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2002, Art. 2º). Assim, a agenda da participação no arranjo institucional do desenvolvimento urbano ganhou materialidade na aplicação do Estatuto da Cidade por meio dos Planos Diretores (GOURLART; TERCI; OTERO, 2015).

Entende-se que a participação da população nas decisões e ações políticas é de vital importância. Entretanto, este é um tema complexo, pois o planejamento urbano do município “[...] deve ser capaz de pensar a cidade estrategicamente, garantindo um processo permanente de discussão e análise das questões urbanas e suas contradições inerentes, de forma a permitir o envolvimento de seus cidadãos” (GREEN, 2002, p.1).

Considerando e reconhecendo a importância de debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na elaboração de Planos Diretores, este trabalho tem por objetivo analisar os mecanismos de participação popular utilizados no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó de 2014. Metodologicamente, trata-se de um estudo exploratório e descritivo, de natureza qualitativa, realizada com base na análise bibliográfica e documental de fontes primárias. As fontes documentais foram realizadas com base nos seguintes materiais: atas e listas de presença das audiências e conferências. Foram 18 conferências, das quais se tem listas de presença de 15 delas, e listas de presença e relatório das nove audiências públicas.

Para a análise dos dados, serão utilizados indicadores elaborados por Souza (2006), que aponta parâmetros que desempenham o papel de indicadores da consistência da participação popular. Conforme este autor, os indicadores de consistência utilizados pertencem à família dos indicadores de performance, do tipo qualitativo.

[...] os Indicadores podem pertencer a duas famílias, à dos indicadores de situação (que muitos chamam de ‘sistêmicos’), que descrevem e radiografam a realidade, ou à dos indicadores de performance, que servem, em primeiro lugar, para avaliar e monitorar políticas públicas e apoiar processos decisório. (SOUZA, 2006, p. 427-428)

Dependendo do apuro de sua seleção, podem ser muito úteis para auxiliar na avaliação e monitoramento do desempenho de um processo de participação popular, porém, longe de pretender servir como resposta única, objetiva e quantificada de um processo tão complexo quanto à participação popular. Souza (2006) traz oito indicadores, entretanto, neste estudo serão analisados os de caráter participativo da malha territorial, quais sejam:

- Os critérios de definição de recortes territoriais que fundamentam a organização dos processos participativos são os mais legítimos e adequados?
- Os recortes territoriais consideram as tradições de organização da população ou são, ao contrário, em maior ou menor grau, uma imposição “de cima para baixo” de uma malha territorial? Em que medida sentimentos “legítimos” de lugar estão contemplados nos recortes territoriais adotados?
- Inclusividade: com que proporcionalidade diferentes grupos da sociedade (definidos pela linha de gênero,



pela etnia, pela classe social, local de moradia) se acham representados nas instâncias participativas formais? Em caso negativo, quais medidas foram tomadas para favorecer um quadro adequado?

- Houve uma abordagem diferenciada para a participação da população da área rural na confecção do Plano Diretor, garantindo que as suas especificidades fossem contempladas?
- E o grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”: deficientes físicos, mães com filhos pequenos e grupos muito pobres merecem atenção e suporte especial? Caso contrário, um processo que se pretende inclusivo pode sedimentar situações particulares de exclusão (SOUZA, 2006, p. 427-428).

Diante do exposto, pretende-se enfocar a forma com que a participação popular foi trabalhada na experiência de Chapecó, identificando principalmente quem foram os atores sociais que participaram da revisão.

## **1. Planejamento urbano no Brasil e participação popular**

No Brasil, entre o fim do século XIX e meados do século XX, mais precisamente a partir de 1950, teve início um processo de transformação e mudanças no perfil de urbanização. Passou-se de um país tipicamente rural para um país urbano. De acordo com Maricato (2003, p.158) “[...] aproximadamente 10% da população era urbana no final do século XIX, no final do século XX aproximadamente 20% dela é rural.” Muitas cidades nasceram. Foi um período em que o país se urbanizou muito.

Esse crescimento acelerado trouxe para muitas cidades o inchamento populacional sem a infraestrutura necessária, acarretando problemas como falta de moradias, infraestrutura básica, congestionamento de tráfego, poluição das águas entre outros. As grandes cidades se expandiram formando regiões metropolitanas, com periferias ocupadas predominantemente por populações vindas de áreas rurais e de outros pontos do território brasileiro em busca de trabalho, renda e equipamentos urbanos.

Com tais problemáticas, o planejamento urbano vem como alternativa que possibilita um ordenamento na condução de tal crescimento urbano, coordenado pelo Estado. Planos foram elaborados a partir da década de 1930 em algumas cidades brasileiras, mas esses tinham um caráter tecnocrático e, em sua maioria, descomprometidos com a cidade real. “A maior parte desses planos foram elaborados por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais” (VILLAÇA, 1999 *apud* MARICATO, 2000, p.139).

Na década de 1960, começaram a surgir vários movimentos conclamando por uma reforma urbana. Com o Golpe de Estado em 1964, a reforma urbana teve que esperar quase 20 anos, e na década de 1980 o processo de redemocratização da sociedade brasileira estimulou movimentos sociais urbanos que trazem uma proposta de legislação urbana para as cidades brasileiras.

Na Constituição Federal de 1988, surge um capítulo específico sobre a Política Urbana (Capítulo II), elaborado com o fim de ordenar o desenvolvimento urbano e assegurar o direito à cidade a todo cidadão. A Constituição também aponta sobre a participação da população na Política Urbana,

sendo este um grande avanço para a época. Mas, de acordo com Pereira (2013, p.63), “como no Brasil a cultura jurídica não trabalha com leis autoaplicáveis, foi necessário elaborar uma Lei de Desenvolvimento Urbano, como estabelece o artigo 182 da Constituição Federal.” Em virtude disto, no ano de 2001, treze anos depois da Constituição, surge o Estatuto da cidade.

A Política Urbana a partir do Estatuto da Cidade busca trazer ao planejamento urbano a participação popular. Os Planos Diretores, que basicamente apontavam questões relacionadas à regulamentação físico-territorial, após o Estatuto da Cidade passaram a ter como obrigatoriedade a necessidade de uma elaboração participativa com os diversos setores da sociedade, possibilitando espaços de construção e prática da cidadania, trazendo para discussão a realidade existente no município e proporcionando a inserção dos segmentos urbanos que até então estavam ausentes das discussões sobre a cidade.

Tem-se tornado cada vez mais aceita, nos últimos anos, no Brasil, a ideia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. A crescente difusão desse enfoque pode ser atribuída, por um lado, ao próprio avanço da democratização do país e, por outro, a uma nova abordagem que vem se tornando dominante no contexto internacional, que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento (BANDEIRA, 1999, p. 5).

O Plano Diretor é um dos principais mecanismos para a implementação do desenvolvimento urbano, consistindo em uma lei específica nos municípios brasileiros. De acordo com o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, deve destinar-se à plena realização das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 2001). Conforme o Ministério das Cidades (2005, p.14):

Pelo planejamento territorial, pode-se converter a cidade em benefício para todos, podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores, podem-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável.

No Plano Diretor, a sociedade ocupa posição de destaque em todas as suas fases de elaboração, com previsão legal e garantia de participação, decidindo os mecanismos de aplicação da lei no município conjuntamente com o Poder Público.

No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas. (BRASIL, 2001)

A participação direta da população na construção das políticas públicas é um princípio norteador apontado na Constituição Brasileira, ao qual é norma expressa em seu primeiro artigo: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único, CF/88). Para Dallari (1996, p.13-51), a participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 “é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses”. Possibilita, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.

No entanto, a participação não pode ser feita de qualquer forma. Faz-se necessária uma participação de qualidade. É fundamental a busca do nivelamento dos conhecimentos a respeito do município e das possibilidades de intervenção no território. Mello e Silva (2010, p.04), apontam que Participação qualificada,

É a perspectiva que assumimos para reforçar a ideia de que, mesmo havendo predisposição de um governo em relação à questão da participação em espaços decisórios, aqueles(as) que se lançarem a esses espaços e ao diálogo devem minimamente estar capacitados(as) para travar um diálogo de igual para igual, com capacidade de formular argumentos e reagir às propostas. Participar não deve ser um movimento passivo, e sim essencialmente ativo.

Para que a participação qualificada aconteça, a população precisa ter conhecimento acerca da política, dos seus objetivos, diretrizes, demandas e das ações necessárias

para a resolução do problema. Quando os atores são envolvidos em todo o processo, passam a ter o entendimento necessário para participar ativamente dos assuntos tratados, bem como a ter capacidade e autonomia para tomar decisões.

Outra situação diagnosticada na literatura é em relação à cultura política no Brasil. Moisés (1995) aponta que o interesse por política a nível nacional é muito pequeno. O estudo demonstrou que cerca de 30% da população não possui qualquer interesse por atividades políticas e, em alguns casos, essa falta de interesse se dá por não estarem prontos para ocupar o espaço público e construir ou reconstruir a cidade que almejam. Essa falta de participação é chamada por Bandeira (1999, p. 31) de capital social. Este afirma que “fazem parte do capital social, portanto, os traços culturais característicos de uma comunidade que contribuem para fazer com que seus membros se tornem propensos a colaborar na solução de problemas de interesse comum”. O autor acrescenta “a importância dos fatores culturais para o processo de desenvolvimento” (BANDEIRA, 1999, p.30).

Bandeira (1999) aponta ainda que quando os indivíduos de uma comunidade se conhecem e possuem relações de amizade e confiança, fica mais fácil se envolverem com problemas comuns. Já quando não existem esses “laços”, fica “[...] pouco propenso a associarem-se e relacionarem-se de forma colaborativa com pessoas que lhes são menos próximas na comunidade” (p.31). Faz-se necessário, assim, serem “[...] adotadas medidas que contribuam para a acumulação de capital social, fortalecendo a coesão das comunidades, promovendo a colaboração na solução de problemas comuns e estimulando os vários atores sociais a participarem ativamente da discussão das questões de interesse público” (idem, p.21).

Quando não existe participação popular nas tomadas de decisões públicas, pode haver uma leitura do município que diverge da realidade, desconsiderando os anseios da população e gerando como consequência uma legislação ineficiente, e, sobretudo, ilegítima. Alguns Planos Diretores são rotulados como participativos, mas, de acordo com Pena (2007, p. 1), “o que se percebe é que a forma que tem sido utilizada para realizar tais processos não atende as reais expectativas. O caráter ‘participativo’, na prática não existe”. Neste caso, a população a ser atendida é no máximo consultada e a ‘participação’ fica restrita a técnicos interessados nos projetos, principalmente de políticas públicas de desenvolvimento local. A população que às vezes participa de reuniões e audiências públicas, por não ter o devido entendimento, acaba não contribuindo com a definição da política. Nestes casos a participação fica a cargo da esfera pública e os interesses coletivos nem sempre são levados em consideração.

Portanto, a participação da população no planejamento e na gestão urbana e, sobretudo, no processo de elaboração de Planos Diretores é uma questão de grande complexidade, que envolve muitos fatores para o seu bom desenvolvimento. Entraves podem vir a dificultar o processo e, para isso, estratégias precisam ser pensadas.

É importante que a população tenha o entendimento que o Plano Diretor prevê e inclui as contribuições trazidas pelo Estatuto da Cidade na gestão democrática e participativa, para induzir o desenvolvimento. A participação e a articulação dos atores sociais são essenciais para um bom desenvolvimento, seja ele local, regional ou nacional, de acordo com Bandeira (1999):

[...] para que as políticas de desenvolvimento local sejam eficientes é necessário que se tenha, além da participação da sociedade nas decisões (democracia), a articulação dos atores sociais, possibilitando viabilizar os processos de capacitação e de aprendizado coletivo, que são fatores de grande importância para o desenvolvimento, que envolve diversos fatores socioeconômicos (BANDEIRA, 1999).

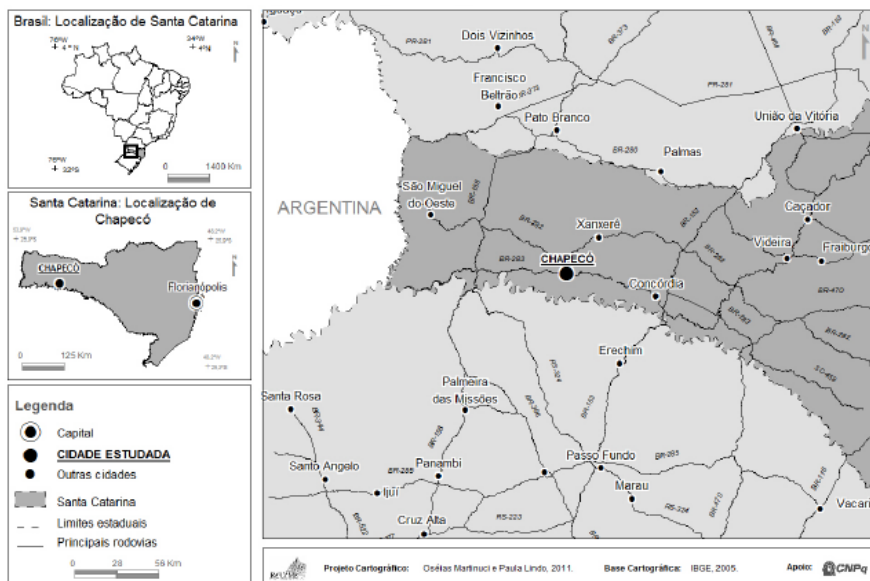
Para Pinheiro Junior (2015, p.193) a interação entre a sociedade civil e a administração pública é indispensável, uma vez que as políticas públicas são indutoras de desenvolvimento, e elas só se tornam eficazes a partir do momento em que há a participação efetiva da comunidade na formulação, implementação e avaliação das ações governamentais, de maneira a tornar o ambiente favorável para a interação entre os vários atores sociais, públicos e/ou privados.

## **2. Contextualização do município de Chapecó**

Ao oeste do estado de Santa Catarina está situado o município de Chapecó, distante cerca de 560 km da capital do estado, Florianópolis. Conforme apontado no último censo demográfico, em 2010 o município contava com uma população de 183.561 habitantes, sendo que 91,6% residiam na área urbana. Segundo estimativas do IBGE, para o ano de 2016 a população total chega a 209.553 habitantes.

Chapecó acaba por exercer grande influência regional, não só por conta de sua população, mas também por sua localização geográfica, ocupando posição de destaque no Mercosul (SILVA, 2011).





**Figura 1** - Situação geográfica de Chapecó.  
 Fonte: Fujita (2014).

Considerada polo agroindustrial do Sul do Brasil, ocupa destaque na economia de Santa Catarina. Além disso, também é considerada como a Capital Latino-Americana de Produção de Aves e Centro Brasileiro de Pesquisas Agropecuárias. Fujita (2012) afirma que sua importância na rede urbana regional é caracterizada tanto pela persistência de seu papel como polo regional, como pela progressiva estruturação como cidade média, exercendo funções de intermediação nas relações de caráter horizontal e vertical, profundamente influenciada pela articulação entre o rural e o Urbano.

O processo de povoamento, compreendido desde a constatação dos índios, passando pelos colonizadores e madeireiros até os dias atuais, foi marcante. Resultado disso foi a colonização, que se estruturou principalmente por

interesse das Companhias Colonizadoras. Segundo Alba (2002 *apud* SILVA, 2011, p. 3), “até o final dos anos 40, foram os donos de empresas colonizadoras que dominaram a economia e a política em Chapecó, principalmente a família Bertaso”. Hass, Aldana e Badalotti (2008) afirmam que o poder político do município de Chapecó caracterizou-se com um forte mandonismo até por volta dos anos 1940 e 1950, aproximando-se muito dos aspectos do coronelismo brasileiro, já que a política do município concentrava-se nas mãos de coronéis ou pessoas ligadas a eles.

[...] A partir da década de 20, com a chegada da Empresa Colonizadora Bertaso, Maia e Cia., estabelece-se um padrão de ocupação que enfraquece o antigo mandonismo local, cuja base de dominação era o extrativismo florestal, fortalecendo política e economicamente esse novo grupo (as empresas colonizadoras) que se dedicava ao comércio da madeira e da terra (HASS; ALDANA; BADALOTTI, 2008, p. 211).

O Coronel Ernesto Francisco Bertaso preocupou-se muito com o desenvolvimento econômico não só da área de Chapecó, mas de todo o oeste de Santa Catarina, priorizando, desde o início, o planejamento da ocupação do espaço urbano. Na época, era evidente o progresso na urbanização da cidade, que pode ser visto com a abertura de ruas, alargamento e calçamento das ruas mais antigas e a remodelação da praça. Nesse contexto, Hass, Aldana e Badalotti (2008, p. 211) apontam que,

Em 1931, ano em que a vila Passo do Índios (Chapecó) foi transformada em sede do município foi implantado o Plano Diretor produzido pela empresa Colonizadora Bertaso, com

uma ordenação cartesiana, que possui um traçado urbano xadrez, com avenidas largas, quadras bem definidas, passando para o migrante visitante a visão de uma cidade planejada, organizada, que caminha para o desenvolvimento.

O projeto colonizador chamou a atenção não só dos colonos vindos do Rio Grande do Sul, mas também dos índios e caboclos que vinham para a região. Inicialmente, os colonizadores praticavam a agricultura de subsistência, entretanto, com a expropriação de terras, estes tiveram que voltar ao trabalho assalariado, especialmente, nas madeireiras que se instalaram no local. A partir da década de 50, com a abertura das primeiras agroindústrias, a economia da cidade se intensificou. Entre essas indústrias estava o Frigorífico SAIC S.A. Indústria e Comércio de Chapecó, o qual industrializava produtos derivados de suínos. Com isso, a população da cidade teve um crescimento elevado em razão de migrantes que vieram à procura de emprego.

Nas décadas seguintes, 1960, 70 e 80, por consequência do crescimento dessas indústrias que se instalaram em Chapecó, a cidade continuou atraindo grande número de novos habitantes, os quais vinham principalmente da área rural para o perímetro urbano em busca de trabalhos assalariados. Com o crescimento da população e o desenvolvimento da cidade, outros setores da economia ganharam destaque, como o setor de indústrias do ramo do metal-mecânico, ramos de plásticos e embalagens, construção civil, móveis, confecções, bebidas, entre outros serviços. Esses fatores fizeram Chapecó se tornar polo de uma ampla região que, segundo Hass, Aldana e Badalotti (2008, p.211), “alcança em torno de sessenta municípios, exercendo grande influência política, econômica e social sobre os mesmos, além

de fazer o próprio município de Chapecó aumentar em taxas elevadas”.

### **3. Os planos diretores de Chapecó (1974-2006)**

Chapecó vem tendo um aumento da população em taxas elevadas, de acordo com os dados demográficos do IBGE. Na década de 60, a população urbana representava 32% da população total. Já na década de 70 passou para 41%, sendo que em 1980 para 66%, e, em 2000, já se tinha 90% dos habitantes em área urbanizada. Sobre o tema, Santos (s.d., p. 250 *apud* HASS; ALDANA; BADALOTTI, 2008, p. 212) afirma que “Na última década, [...] a população cresceu em média 3,2% ao ano, percentual acima da média nacional e estadual, com crescimento de 1,5% e 1,7% respectivamente”.

Com o crescimento da cidade, viu-se a necessidade de estabelecer instrumentos orientadores de políticas públicas no espaço urbano, como os planos diretores. Desde a criação do município em 1917, foram formulados para Chapecó três planos diretores: o Plano de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974, o Plano Diretor Físico-Territorial, em 1990, e o último, aprovado em 2004, chamado de Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC). Este último foi revisado nos anos de 2006/2007 e em 2013/2014.

O primeiro Plano Diretor estruturou-se a partir de um modelo modernista, sendo aprovado no dia 31 de dezembro de 1974 (Lei nº 068/1974). Baseava-se no termo de referência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão de planejamento federal integrado ao desenvolvimento municipal. Este plano foi elaborado de acordo com o

crescimento e urbanização acelerado da época, reconhecendo Chapecó como polo da região Oeste de Santa Catarina.

Em 1990, o antigo plano é substituído pelo Plano Diretor Físico Territorial, o qual refletiu um padrão de reforma urbana redistributiva. O plano desta época fazia menção ao equilíbrio do território, além da promoção à qualidade de vida, porém evidenciava contradições. Com referência a isso, Ceollin et al (2011) apontam que

[...] o PDFT de 1990 definiu como uma das categorias de uso do solo na lei do zoneamento urbano a residência multifamiliar popular. No entanto, dentre as 19 zonas instituídas no Plano, apenas em duas eram permitidas a implantação de tais residências. Denominavam-se como ZM (Zona Militar) e a ZIS (Zona Industrial de Serviços) a qual era gravada em área não ocupada, localizada na periferia entre os limites do espaço urbano e rural. Surpreende que nessa legislação, a soma das áreas na qual a habitação multifamiliar era permitida, representava apenas 0,8% da área urbanizada da época, restringindo a ocupação por uma tipologia de mais baixa renda à uma parcela mínima do território bem como distante da infraestrutura urbana já instalada. (MONTEIRO, 2006, *apud* CEOLLIN et al, 2011, p. 6).

Verifica-se, assim, que este Plano Diretor acabou por acentuar a segregação socioespacial já conhecida em diversas cidades, impulsionando a valorização central e desconsiderando regiões periféricas da cidade, sendo que as normativas não disponibilizavam o acesso para classes populares em regiões urbanizadas.

Em 2004, criou-se o primeiro Plano Diretor promulgado após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, fazendo com que Chapecó fizesse parte dos primeiros municípios do Brasil com plano elaborado com

base na referida normativa legal. É importante ressaltar que todo o processo de elaboração baseou-se em um sistema no qual se buscava viabilizar a participação efetiva de diferentes atores municipais. Segundo Fujita (2014), seu processo de formulação contou com boa participação de setores representantes da sociedade, com estruturação de um sistema de informações para auxílio ao planejamento territorial e com assessoria de diferentes especialistas da temática.

Houve preocupação, por parte da administração municipal e do grupo de coordenadores do processo, com a questão da qualificação de pessoas envolvidas diretamente no desenvolvimento do Plano Diretor. Foram realizados cursos de aperfeiçoamento com a equipe da prefeitura, conselheiros e professores da Unochapecó, profissionais do Instituto Polis, sobre questões que tratavam sobre o Estatuto da Cidade, principalmente os seus instrumentos urbanísticos (HASS, ALDANA E BADALOTTI, 2008). No que se refere à divulgação, esta ocorreu de diferentes formas nas microrregiões, juntamente com as entidades, objetivando mobilizar comunidades, disseminando informação, e motivar o envolvimento da população na discussão do Plano Diretor.

Segundo Gusatti (s.d, *apud* HASS; ALDANA; BADALOTTI, 2008, p. 214):

[...] a organização do Orçamento Participativo, o contato direto com as lideranças locais, a entrega de convites através dos agentes comunitários da área da saúde e da assistência social, cartazes e convites feitos nas associações comunitárias, nas igrejas, nas festas, nos bailes, nas escolas. No dia da reunião utilizava-se o carro de som para convocar a sociedade local. Porém, priorizou-se sempre a convocação antecipada das reuniões.

Em toda a discussão procurou-se envolver uma metodologia participativa, mediante realizações de assembleias em bairros e entidades. A referida metodologia foi construída a partir de documentos elaborados pelo Ministério das Cidades com assessoria do Instituto Polis e Técnicos do próprio Ministério, contando com a participação de várias secretarias municipais. A partir dos preceitos estabelecidos no Estatuto da Cidade e da busca de um caráter participativo, conforme a diretriz do Congresso da Cidade, buscava-se também a efetivação de uma política pública voltada à inclusão territorial e a justiça social.

Segundo Hass, Aldana e Badalotti (2008) o processo de elaboração do Plano Diretor ficou firmado da seguinte maneira:

- Conselho do Processo de Elaboração do Plano Diretor: possuindo caráter consultivo quanto à elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor e deliberativo na condução do processo. Formado por 19 membros representantes de diferentes entidades e segmentos da sociedade civil e mais 12 representantes do Governo Municipal.
- Secretaria Executiva: composta por servidores públicos municipais encarregada pela organização de eventos e guarda de documentação.
- Oficinas Temáticas divididas em seis grupos: gestão democrática, uso do solo, habitação e regularização fundiária, desenvolvimento econômico e cultura, meio ambiente e sistema de circulação e transporte.
- Grupo de Trabalho: multidisciplinar e interinstitucional, coordenado por representantes da sociedade civil e do Governo Municipal, também foi responsável pela execução das reuniões

microrregionais, dos Núcleos e Entidades, das Regionais, do Conjunto de Entidades, dos Seminários Temáticos e pelo Congresso do Plano Diretor, pela formulação do material de divulgação e discussão com a sociedade, e pela sistematização das propostas apresentadas e pela formatação da proposta de Projeto de Lei do Plano Diretor.

- O Congresso do Plano Diretor: participaram desta etapa 490 delegados escolhidos durante reuniões regionais e microrregionais, que apreciaram e votaram nas propostas do novo Plano Diretor, aprovado em 2004.

Portanto, de acordo com Fujita (2014, p. 5), “este plano incorporou as premissas quanto à função social da propriedade, e todos os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.”. Diferente dos Planos anteriores, a proposta ultrapassou os limites da malha urbana, destacando todo o território do município como objeto de planejamento. Este se deu por meio de delimitações de macrozonas e diretrizes gerais de ocupação, propondo uma possibilidade de desenvolvimento mais amplo.

O novo Plano Diretor de Chapecó foi constituído por dez estratégias que formam o eixo central do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (2004), concebido para seguir os fundamentos do Estatuto da Cidade e da concepção do Desenvolvimento Territorial. As referidas estratégias compreendem:

[...] cumprimento da função social da propriedade; democratização do acesso à terra e habitação; promoção do direito à cidade; organização territorial e desenvolvimento descentralizado; mobilidade e transporte coletivo; qualificação ambiental; diálogo e integração entre culturas e



etnias; financiamento da cidade; integração regional; implementação do planejamento territorial e da gestão democrática (MENEGASSI et al., s.d., p. 377 *apud* HASS; ALDANA; BADALOTTI, 2008, p. 215).

Em 2006, iniciou-se a primeira revisão do Plano Diretor de 2004 a qual se deu sob responsabilidade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial. Sobre o assunto, Aldana, Badalotti e Hass (2008) ressaltam que apenas aspectos relacionados ao uso do solo e aos índices urbanísticos foram postos em discussão, priorizando os interesses da especulação imobiliária e fundiária dos empresários da cidade, sendo que o vice-presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial e secretário de Pesquisa e Planejamento do município era proprietário de uma imobiliária.

Em relação à votação das propostas da revisão do plano, o Conselho havia decidido que esta seria feita apenas entre os membros do próprio conselho. Porém, este procedimento contradizia os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, o qual determina que deve haver ampla participação não apenas na formulação do plano diretor mas também em sua revisão. Assim, a votação na assembleia foi aberta a qualquer participante. A esse respeito, Hass, Aldana e Badalotti (2008) levantam o ponto da não preocupação por parte dos dirigentes com a qualificação dos participantes, sendo que essa decisão permitia que pessoas não plenamente inteiradas das discussões pudessem votar. Dessa forma, o controle do instrumento decisório passou a ficar nas mãos de interessados do ramo imobiliário e da construção civil.

Comparando-se os atores que participaram da reformulação do Plano, em 2002 e 2003, com os da revisão, em 2006,

evidenciam-se a fraca participação dos representantes do segmento popular, tanto da cidade como do interior do município na rediscussão do Plano Diretor de Chapecó, e a hegemonia da representação do governo, dos conselhos e das entidades vinculadas ao mercado imobiliário e da construção (HASS; ALDANA; BADALOTTI, 2008, p. 217).

Fica evidente, portanto, que embora tenha ocorrido à abertura da votação das propostas no Plano Diretor municipal, o procedimento adotado nesta escolha não garantiu uma participação popular efetiva. Assim, o Plano Diretor de Chapecó volta a atender aos interesses do mercado imobiliário e da construção civil, agentes que promovem a exploração imobiliária e fundiária. Por outro lado, ressalta-se que caso não houvesse a abertura das votações de forma ampla, poderia ser caracterizado um ato de improbidade administrativa, conforme previsão do Estatuto da Cidade.

#### **4. A participação popular na revisão do Plano Diretor em 2014**

No ano de 2012, foi novamente solicitada pela Câmara Municipal a revisão do Plano Diretor, a fim de adequá-lo à nova legislação sobre zoneamento, planejamento urbano, edificações, uso e parcelamento do solo. O processo de revisão teve início exatamente no dia 29 de abril de 2013, tendo sido sancionado no dia 26 de novembro de 2014.

Durante todo o processo, estimou-se que cerca de 3.500 pessoas participaram de 60 encontros promovidos ao longo dos anos de 2013 e 2014. Essas reuniões foram divididas da seguinte forma: sete oficinas temáticas; 24 oficinas setoriais; 18 conferências de sistematização; nove

audiências públicas promovidas pela Prefeitura (oito em regiões geográficas e uma geral); e duas audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores. Em todas as fases, as discussões centralizaram-se em sete eixos: Meio Ambiente, Habitação e Regularização Fundiária, Desenvolvimento Urbano, Mobilidade Urbana, Código de Obras, Uso e Ocupação do Solo/Parcelamento do Solo e Zoneamento do Entorno do Aeroporto.

O ato contou com a presença de diversos atores, como representantes da Administração Municipal, Legislativos Municipal, Estadual e Federal, Ministério Público de Santa Catarina, movimentos sociais, associações de moradores, entidades empresariais, entidades sindicais de trabalhadores, acadêmicos e ONG's.

Cabe destacar que a CF/88, em seu artigo 1º, parágrafo único, garante esse tipo de representação popular, quando dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, Constituição Federal de 1988). O Estatuto da Cidade, lei que regulamenta a Política urbana, traz a obrigatoriedade do exercício da participação popular direta pela sociedade, uma vez que, embora criado para fins de administração e desenvolvimento de políticas urbanas, o seu principal escopo é dar efetividade a um processo de escolha e elaboração dos mecanismos urbanos de forma participativa, através de meios que garantam a voz ativa no processo de elaboração e revisão das disposições do Plano Diretor. Logo, percebe-se que não há somente uma participação indireta por representantes eleitos, mas principalmente de forma direta.

Nesse sentido, a Lei Federal n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) traz:

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

No caso do processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó, no ano de 2013 iniciaram-se os processos participativos com a estruturação da Comissão Técnica Preparatória de Coordenação do processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó, instituído pelo Decreto nº 27.888, de 27 de maio de 2013, o qual em seu artigo primeiro estabelece sua função:

Fica criada a Comissão Técnica Preparatória das atividades necessárias à revisão do Plano Diretor e Código de Obras de Chapecó, vinculada ao Gabinete do Secretário de Desenvolvimento Urbano, a qual caberá tomar todas as providências para o recebimento e divulgação das propostas de alteração das referidas leis sugeridas pelo corpo técnico, entidades e sociedade civil em geral, além da organização dos debates com a participação da população, profissionais e associações representativas dos vários segmentos da comunidade através das Oficinas Temáticas e Audiências Públicas, e, ao final, elaborar e apresentar a minuta de projeto de Lei Complementar do novo Plano Diretor e Código de Obras que será encaminhado para apreciação do Poder Legislativo Municipal.

O artigo acima citado aponta que os membros da Comissão terão como função toda a organização, divulgação, alteração de propostas e elaboração do projeto de Lei, mas

não fica claro como ocorreu a composição das representações. A comissão foi composta por 35 pessoas. Destas, 16 membros representando o Governo Municipal, um representante de entidade governamental do nível federal vinculado às questões de desenvolvimento territorial, um representante de entidade governamental do nível estadual, nove representantes de entidades não governamentais, e oito representantes das regiões geográficas de planejamento. Aparentemente, tem inspiração numa proposição da publicação: Plano Diretor Participativo – Guia para Municípios e Cidadãos (2004), produzida pelo Ministério das Cidades/CONFEA

O processo de elaborar o Plano Diretor começa pela instalação do Núcleo Gestor, composto de representantes do poder público e da sociedade civil. Ele deve expressar a diversidade de todos os setores sociais atuantes no município. O Núcleo Gestor tem papel estratégico: cabe a ele preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor (MINISTÉRIO DAS CIDADES, CONFEA, 2004, p. 46).

No que se refere à participação da população e de associações representativas dos vários segmentos, observou-se que a primeira etapa foi constituída pela abertura de proposições individuais e coletivas, através de Consulta Pública, por e-mails disponibilizados no site do município ou protocolados na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, tendo como prazo o período entre 29 de abril até 10 de junho de 2013. A segunda etapa foi a de sistematização e disponibilização em documento único das proposições. Na sequência, aconteceram as oficinas, as conferências e as audiências, respectivamente.

Em relação às conferências que aconteceram no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó, foram disponibilizadas as listas de presença de 15 delas, a partir das quais se identificou e analisou a participação em relação aos segmentos.

As Conferências de Sistematização, Deliberação e Validação do Plano Diretor, aconteceram nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2013, sendo que nas oficinas ocorridas no mês de julho foram eleitos delegados de cada segmento da sociedade. Nas oficinas foram discutidos temas específicos relacionados aos sete eixos citados anteriormente, bem como foram estabelecidas propostas, as quais foram organizadas e levadas para as conferências para sistematização, deliberação e validação.

Quanto aos delegados, de acordo com as listas de presença, estes totalizaram 162, assim distribuídos por segmento: representando as Entidades Empresariais (EE) foram 13; representando os Movimentos Sociais (MS), 22; as Entidades Profissionais e Universidades (EPU) foram representadas por 19; a Comissão do Plano Diretor (CPD) teve 33; Poder Público Estadual (PPE) foi representado por sete pessoas; Organizações Não Governamentais (ONG) também com sete; Poder Legislativo Municipal (PLM), quatro; Poder Público Federal (PPF) 01 representante; Entidades Trabalhistas Sindicais (ET), seis; Outros (OUT) 25; e outros 25 representando o Poder Público Municipal (PPM).

O delegado da Conferência tem a atribuição de discutir e deliberar sobre a temática do evento em questão. Para isso o mesmo deve conhecer o tema, os avanços e os desafios que o município deverá alcançar. Nunca deve levar e discutir desejos particulares, e sim coletivos.

**Tabela 1: Conferências do processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó, 2014.**

SEGMENTO	12/ set	19/ set	20/ set	04/ out	11/ out	17/ out	18/ out	24/ out	30/ out	31/ out	08/ nov	22/ nov	29/ nov	05/ dez	06/ dez	TOTAL DELEGADOS
EE	8	7	8	7	7	3	2	3	2	3	4	2	5	1	3	13
MS	11	8	10	5	3	4	5	10	4	5	9	6	10	7	8	22
EPU	11	8	6	7	4	4	7	5	4	3	5	6	5	4	3	19
CPD	13	15	11	15	12	15	12	9	7	13	11	10	12	8	8	33
PPE	5	4	1	2	1	1	1	1	1	0	2	2	1	1	2	7
ONG	4	3	1	2	0	1	2	1	2	2	1	1	3	2	2	7
PLM	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	2	4
PPF	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
ET	3	2	3	2	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	6
OUT	7	4	6	11	5	3	5	4	3	4	2	1	6	4	2	25
PPM	10	6	9	9	7	6	8	8	8	7	7	4	4	5	4	25
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>58</b>	<b>55</b>	<b>61</b>	<b>40</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>42</b>	<b>32</b>	<b>39</b>	<b>42</b>	<b>33</b>	<b>47</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>162</b>
TOTAL	74	58	55	61	40	38	43	42	32	39	42	33	47	33	34	162

Fonte: Adaptado de Prefeitura Municipal de Chapecó (2014).

Neste contexto, os segmentos que mais tiveram representantes foram: Comissão do Plano Diretor, com 33; o Poder Público Municipal, com 25; os que não colocaram o segmento que representavam e se enquadram em “Outros”, também totalizando 25. Os segmentos que tiveram o menor número de representantes foram: Poder Público Federal (um) e Poder Legislativo Municipal (quatro).

Das 15 conferências das quais foram analisadas as listas de presenças, a primeira reunião, no dia 12 de setembro de 2013, foi a que teve o maior número de pessoas (74), o que equivale a 45% dos delegados que se inscreveram, como se pode observar na Tabela 1. A Comissão do Plano Diretor (CPM) tinha o maior número de representantes e estes eram de diferentes segmentos. Em média participaram dez pessoas que fazem parte da comissão em cada reunião. Portanto, constata-se que os segmentos que mais se fizeram presentes foram dos governos Municipal, Estadual e Federal, sendo, por sua vez, os representantes das regiões geográficas (movimentos sociais) e representantes de entidades e ONG’s os que menos compareceram.

O que pode ter influenciado a não participação de alguns delegados são os dias, horários e local das reuniões. Todas aconteceram pela manhã, com início às 8h, às quintas ou sextas-feiras no Centro de Eventos ou no Auditório da Prefeitura. Isto pode ter inviabilizado a participação de alguns representantes, já que muitos trabalham e não conseguem se ausentar de seus empregos para acompanhar as reuniões.

Depois de aprovada nas conferências, a proposta do Plano Diretor foi discutida nas Audiências Públicas, onde era possível fazer alguns pequenos ajustes, de acordo com a fala do Vice-Prefeito da época, Luciano Buligon, em entrevista a



Radio Chapecó<sup>1</sup>, “o que pode acontecer nas Audiências é um ajuste de parágrafos e artigos”. Cabe ressaltar, que pela primeira vez, nesse processo de revisão, as reuniões para discutir e debater o plano vão para as regiões, primeiro e único momento, pois as audiências encerram as discussões do processo de revisão do Plano.

Ao analisar os documentos, percebe-se que as audiências públicas foram subdivididas pelas regiões geográficas de Chapecó, feitas em 2005; no ano de 2014, no processo de revisão do Plano, foi elaborada uma nova divisão de Bairros onde foram acrescentados 17 bairros e foram divididas novamente as regiões, mas para aquele momento foi usado à divisão já existente desde 2005, conforme mostra a Figura 2, subdividido em oito regiões que são:

- Região Geográfica 1: bairro Efapi.
- Região Geográfica 2: bairros Alvorada, Engenho Braun, Jardim América, Jardim Itália, Parque das Palmeiras, São Cristóvão, Saic e Centro.
- Região Geográfica 3: bairros Palmital, Quedas do Palmital, Santo Antônio, Seminário e Universitário.
- Região Geográfica 4: bairros Boa Vista, Bom Pastor, Centro, Esplanada, Maria Goretti, Paraíso: Pinheirinho, Presidente Médici, Santa Maria e São Pedro.
- Região Geográfica 5: bairros Líder, Passo dos Fortes, Santa Paulina e Vila Real.
- Região Geográfica 6: bairros Cristo Rei, Bela Vista e Eldorado.

---

<sup>1</sup> Entrevista disponível em: <http://www.radiochapeco.com.br/> . Acesso em 12/08/16

- Região Geográfica 7:, bairros Belvedere, Trevo, Distrito de Alto da Serra e Distrito Sede Figueira.
- Região Geográfica 8: bairros Distrito de Goio-ên e Distrito de Marechal Bormann.

Nas nove audiências houve uma participação de 1064 pessoas, sendo que dessas podem ter algumas que participaram de mais de uma audiência. Percebe-se, na Tabela 2, que em algumas regiões houve mais participação de pessoas que residem em outras regiões da cidade e não especificamente da região citada, e, em alguns casos, pessoas deixaram de participar da audiência da região onde seu bairro fazia parte e foram a outra em que provavelmente existia mais proximidade ou afinidade.

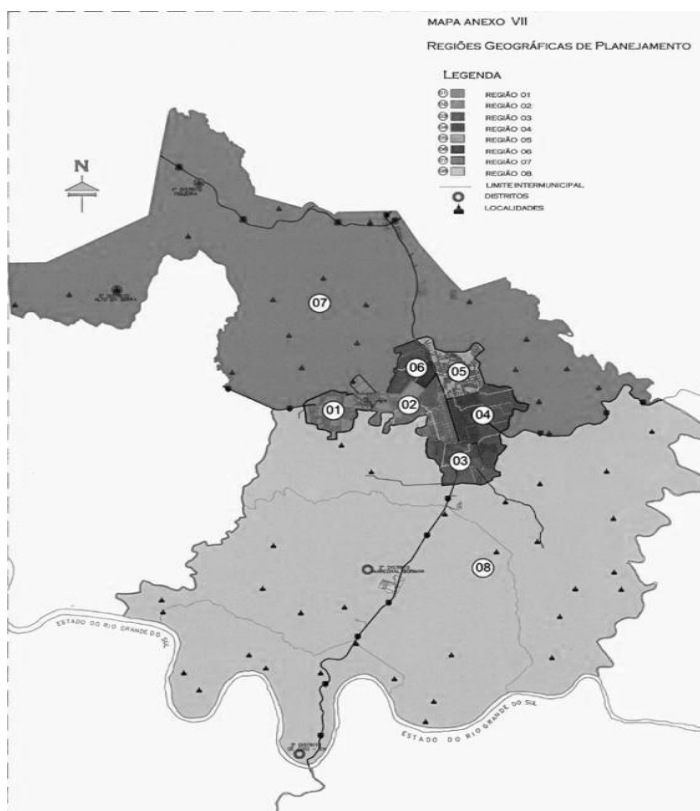
Tabela 2: Participação nas Audiências Públicas para Revisão do Plano Diretor de Chapecó

Região geográfica	População total participante	Participante da região	Participantes externos à região	Participantes que não preencheram
Região 1	160	-	-	-
Região 2	160	131	29	-
Região 3	99	25	54	20
Região 4	93	51	27	15
Região 5	118	50	68	-
Região 6	94	35	48	11
Região 7	51	22	21	8
Região 8	80	28	43	9
Audiência Final	209			

Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó  
 (lista de resença de audiências de Revisão do Plano Diretor)  
 Elaboração das autoras (2016).

Ao criar tais “regiões” faz-se necessário haver um sentimento de pertencimento para além da participação nos espaços de reunião relacionados ao Plano Diretor. Na análise, observou-se que esta “regionalização” pode não ter sido feita respeitando critérios socioespaciais e a tradição associativa dos bairros.

Ao analisar o mapa da divisão dos bairros (Figura 3) e o mapa das regiões (Figura 2), percebe-se que a divisão das regiões seguiu a delimitação dos bairros, o que na visão de Souza (2006 e 2008) seria um ponto positivo.



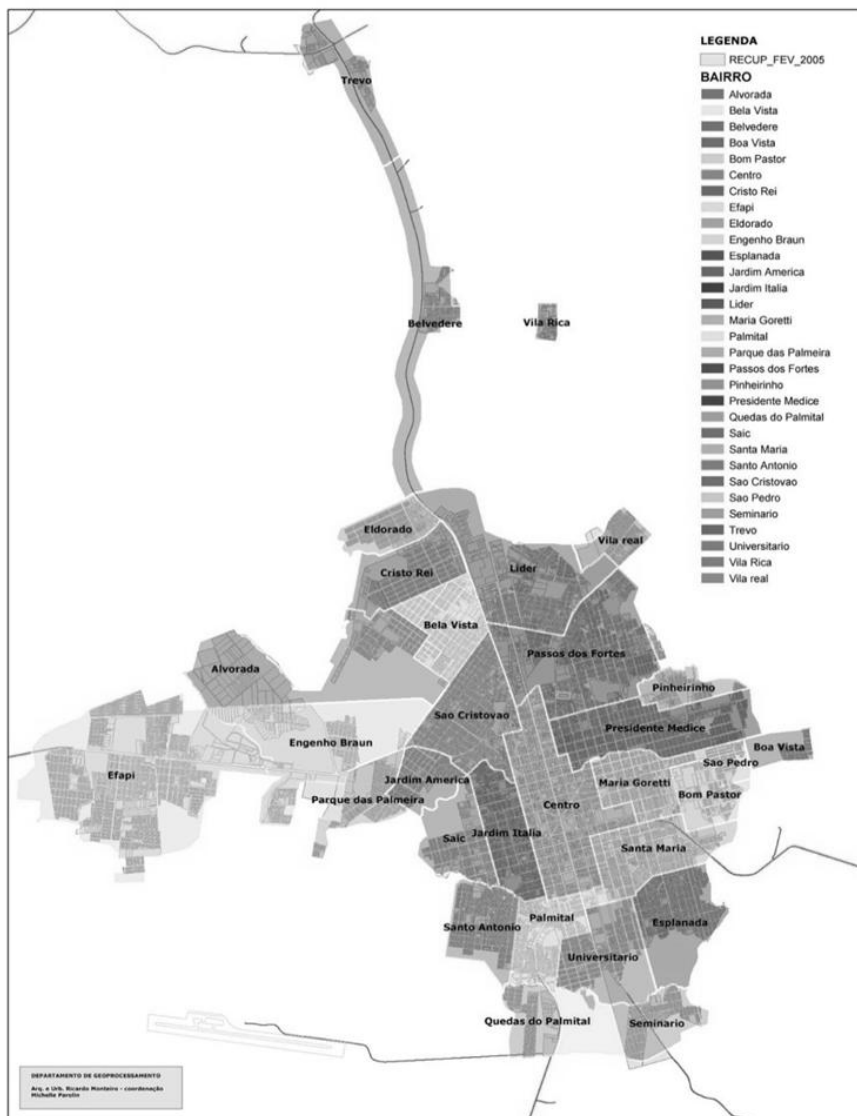
**Figura 2** - Mapa das Regiões Geográficas de Chapecó.  
Fonte: PDDTC (2005).

COMPOSIÇÃO DE BAIROS  
DATA: 17 Jun. 2005

0 500 1.000 2.000 3.000 4.000 5.000 Meters



**CHAPECO**  
A GENTE FAZ ACONTECER



**Figura 3** - Mapa dos Bairros de Chapecó de 2005.  
Fonte: PDDTC, 2005.

O autor avalia que a preocupação com a inserção e limites de bairros dentro da divisão da malha territorial para uma rotina participativa é algo que não pode ser desprezada, visto que pode tornar-se um obstáculo a mais na participação da população. Mas a junção dos bairros que formam tais regiões precisa também ser bem pensada, pois os moradores podem ter mais afinidades com um bairro do que com outro. Souza (2006) cita alguns problemas sobre as regionalizações:

1) Quando um bairro, no sentido pleno do termo (um “lugar”, dotado de “personalidade própria”), é seccionado, é esquadrejado, sendo cada pedaço incorporado a uma unidade territorial diferente, está-se diante de equívoco sério. [...]. Ao violentar-se um sentimento de “lugar” e menosprezar-se uma identidade territorial, perde-se a oportunidade de conferir maior coerência sociopolítica ao processo.

2) Em decorrência do seccionamento arbitrário de um bairro ou setor geográfico (ou qualquer “lugar”, em sentido estrito), a inclusão de um espaço residencial em uma unidade territorial da qual, enquanto “lugar”, e nessa escala, os moradores não se julgam fazendo parte, pode acarretar transtornos. [...].

3) Unidades territoriais excessivamente grandes dificultam o acesso de boa parte dos moradores locais aos locais de assembleias e outras reuniões, pois o transporte tem um custo financeiro (e de tempo) que, para pessoas pobres, pode fazer ou ajudar a fazer diferença entre a possibilidade ou impossibilidade de participar, [...].

4) [...] entidades espaciais muito heterogêneas, em matéria de classes sociais e sentimentos/senso de “lugar”, podem ser de difícil manejo sociopolítico. Aliás, fortes assimetrias internas de renda e *status* e diferenças expressivas de modo de vida inscritas no espaço, certamente tenderão, por si só, a engendrar identidades territoriais bem diferentes na escala do bairro e dificultar a percepção coletiva da unidade territorial criada para servir de referência para a participação popular de um “lugar” e, por extensão, como

uma referencial territorial coerente e aceitável. [...]. (SOUZA, 2006, p. 359-360).

No item 3, o autor aponta reflexões para as unidades territoriais extremamente grandes, que podem dificultar o acesso de parte dos moradores, bem como da distancia do local da audiência, o que em muitos casos pode dificultar o acesso de alguns moradores, principalmente, os que moram nas áreas mais periféricas das cidades.

Em relação à área rural, cabe ressaltar que, o Estatuto da Cidade deixa claro que se faz necessário haver à participação da população de todo o município e que todo o município esteja atendido pelas diretrizes e ações do Plano Diretor.

Direcionando para uma análise da área rural de Chapecó (Figura 2), percebe-se que ela é muito maior que a área urbana, no entanto aquela compreendeu apenas duas regiões, o que remeteu uma participação pequena da população. A Tabela 2 mostra que as regiões 7 e 8, que corresponderam à área rural, tiveram um menor numero de participantes. Na região 7 teve 51 pessoas: 22 delas pertenciam à região, 21 eram de outras regiões e para oito pessoas não foi possível identificar o bairro ou comunidade em que residiam. Na região 8, 80 pessoas participaram, e destas 28 moravam na região, 43 eram pertencentes a outras regiões da cidade, e outras nove não se pôde levantar a informação de residência.

A baixa participação pode ter ocorrido devido à falta de divulgação, pela dificuldade de acesso da informação ou, ainda, pela distância e má acessibilidade para esta população, em razão da pior qualidade das vias na área rural e menor oferta de transporte coletivo.

Outro fator que merece análise é quanto aos dias, horários e locais que aconteceram as audiências. Estas foram realizadas sempre no período noturno, das 19h às 22h, e aconteceram no período do dia 21 (terça-feira) ao dia 31 (sexta-feira) de janeiro de 2014, sendo em uma semana de terça a sexta e na outra semana de segunda a sexta.

Quanto aos locais das reuniões, foi estabelecido que fossem, na maioria dos casos, em centros comunitários ou em ginásio de esportes, viabilizando assim o acesso da população. Entretanto, como ponto negativo, cabe apontar que cada região teve apenas uma reunião em todo o processo. Caso fossem realizadas mais de uma, poderiam ter acontecido em locais diferentes, facilitando a participação de parcela maior da comunidade.

Outro aspecto analisado foi a falta de capacitação para a população. Isto é, foi simplesmente feita a audiência sem o empoderamento da população sobre o assunto. Sobre isso, o Plano Diretor Participativo, Guia para Municípios e Cidadãos (2004), produzida pelo Ministério das Cidades/CONFEA, destaca:

Para que todos possam entender e interferir nos processos de decidir sobre os mecanismos e instrumentos de gestão e planejamento urbano, é necessário que a Prefeitura propicie espaços nos quais convivam todos os que trabalhem para elaborar o Plano Diretor; esses espaços são importantes para socializar informações e para a efetiva capacitação e participação dos cidadãos no processo decisório.

Por fim, entende-se que o “Plano Diretor deve ser construído num processo realmente participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que

todos entendam. Entender o Plano Diretor é condição essencial para saber defendê-lo e aplicá-lo”. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

## **5. Considerações finais**

A participação popular no Planejamento Urbano é essencial para que haja um desenvolvimento local/regional coerente. Mas faz-se necessário que esta participação seja realmente de qualidade, pois não basta as pessoas irem até as audiências e reuniões, elas precisam ter o entendimento do assunto para ter uma participação ativa e ajudar a pensar em soluções para a cidade.

Sabe-se da importância de todos os envolvidos participarem no processo de planejamento, elaboração e revisão do Plano Diretor. Entretanto, a análise mostrada neste estudo a partir dos indicadores de Souza (2006), indica que a participação na revisão do Plano Diretor de Chapecó ocorreu apenas de forma parcial. Em relação ao caráter participativo da malha territorial, a análise foi positiva em partes, pois o recorte feito no município em relação aos bairros existentes foi positivo, mas o estudo apontou que muitas pessoas participavam das audiências que aconteciam em outras regiões que não eram as suas. Isto não significa necessariamente algo ruim, e sim que o morador se identifica mais com outra região, pela proximidade ou afinidades. Ademais, o critério de união de determinados bairros não ficou claro e algumas regiões, principalmente as rurais, apresentam com uma extensão territorial muito grande.



Quanto ao grau de consistência sobre a inclusividade, a área rural da cidade constituiu apenas duas “regiões” (7 e 8), sendo que na região 7 encontram-se 31 comunidades e na região 8, 37 comunidades. Para a divisão não foram levadas em consideração as distâncias entre essas comunidades e a má qualidade das estradas, que resultam em um tempo bem maior de deslocamento, fazendo com que alguns não tivessem como participar. Com isso, ignorou-se as peculiaridades da área rural como o tipo de propriedade, histórico de ocupação e localização em relação ao perímetro urbano. Não houve também, aparentemente, uma preocupação especial com relação a uma proporcionalidade em termos de participação de diferentes grupos da sociedade, envolvendo gênero, etnia, classe social ou local de moradia. Poderiam existir estratégias como transporte coletivo e gratuito nos dias das audiências, ou mais que uma audiência ou reunião em cada região.

Em relação ao grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”, cabe ressaltar que não foi possível realizar análise das gravações das audiências e conferências para analisar a presença desses grupos.

No que se refere às audiências, houve a preocupação pelo fato de ocorrerem à noite, evitando conflitar com o horário de trabalho de boa parte da população. Quanto às conferências, elas foram realizadas em horário comercial.

Não foi possível observar nos documentos analisados atenção ao atendimento de “grupos vulneráveis”, como deficientes físicos, mães com filhos pequenos e grupos muito pobres. Contudo, isto não nos permite afirmar que esta não existiu.

Os dados aqui apresentados são preliminares, ainda se fazendo necessário aprofundar o estudo com o acréscimo de

outras fontes. Mas pelo que se pode analisar até o momento, pode-se afirmar que houve participação de forma parcial.

## Referências

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

CEOLIN, S.; MATTIELO, A. M.; FUJITA, C.; VILLELA, A. L. **V. Política Habitacional em Chapecó-SC**: a ação pública no planejamento urbano. 2011. <<https://www.unochapeco.edu.br/static/data/portal/downloads/1604.pdf>>. Data de acesso: jul. 2016

DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19205/a-participacao-popular-na-gestao-publica-no-brasil/2#ixzz3dMONw2HG>> acesso em: 12 jun. 2015.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988.

FUJITA, C. Gestão e planejamento urbano em cidades intermediárias: contribuições ao debate a partir do caso de

Chapecó/SC. In: Seminário internacional RII, Salvador. **Anais...** Salvador, RII, set. 2014. <[http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais\\_xiii/gt6/GT6\\_CAMILA.pdf](http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt6/GT6_CAMILA.pdf)>. Data de acesso: jul. 2016.

GAVRONSKI, A. A. Participação popular. In: **Dicionário de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

GOULART, Jefferson Oliveira; TERCI, Eliana Tadeu e OTERO, Estevam Vanale. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2015 jan./abr., 7(1), 122-135.

HASS, M.; ALDANA, M.; BADALOTTI, R. M. O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 44, n. 3, p. 208-219, 2008.

JARA, Carlos J. **As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura- IICA-2001.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados** v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

PINHEIRO JUNIOR, F.A. A busca por um desenvolvimento participativo: o caso do projeto de combate à pobreza rural de Minas Gerais (PCPR-MG). **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 4, p. 191-206, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guia do Estatuto da Cidade**. Brasília: Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.

SCUASSANTE, Priscyla Mathias. **A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito?** 2016. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6652](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6652). Acesso em: 04 ago 2016.

SILVA, S. D. M. da. **As condições institucionais na elaboração do plano diretor de Chapecó - Santa Catarina:** a valorização da participação popular. 2011. Acesso: jul. 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco B. **Planejamento urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004.

VALLA, V. V. Sobre Participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 14 (Sup. 2), p. 7-18, 1998.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.



PARTE 3

**AMBIENTE URBANO E  
ORDENAMENTO TERRITORIAL**



# **O PROCESSO HISTÓRICO DE URBANIZAÇÃO DE CHAPECÓ (1950-2016): NOTAS SOBRE A OCUPAÇÃO URBANA, PLANOS DIRETORES E CONFLITOS AMBIENTAIS**

Janete Facco  
Júlie Monique Engler

## **Introdução**

Fundado em 1917, o município de Chapecó teve seu crescimento econômico e populacional intensificado a partir de 1950, influenciado diretamente pelo setor agroindustrial. O desenvolvimento e a expansão das atividades agroindustriais transformaram os espaços, não só do município, mas também em nível regional, gerando impactos socioeconômicos que se manifestaram espacialmente.

Chapecó exerce forte influência sobre a mesorregião Oeste Catarinense, destacando-se nas atividades comerciais e na oferta de equipamentos e serviços. Esta é a maior cidade da região, tanto em termos populacionais quanto de influência, possuindo indústrias de grande porte instaladas em seu território.

O presente estudo tem como objetivo geral compreender como se deu o processo de urbanização do município de Chapecó nos últimos 60 anos, com enfoque para os impactos urbanos e ambientais, em especial os conflitos de usos ocorridos ao longo desse tempo.



Para atingir tal objetivo, estudou-se o processo de ocupação do espaço urbano através da interpretação de mosaicos de fotos aéreas e vetorização sobre estas imagens em sete recortes temporais, sendo eles nos intervalos entre as décadas de 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000 até 2016. De caráter qualitativo, este estudo pretende demonstrar a crescente urbanização em Chapecó e provocar o leitor a realizar algumas reflexões acerca de conflitos socioambientais que surgiram com a evolução deste processo.

O artigo está estruturado em três momentos, além desta introdução. A seguir, detalham-se os materiais e métodos utilizados para o levantamento de dados e informações e para a confecção dos produtos cartográficos. Em seguida, apresenta-se uma breve descrição de como ocorreu a consolidação do município de Chapecó e o processo de desenvolvimento urbano, a partir do qual foram trabalhados os recortes temporais, por décadas, relacionando os fatos mais importantes que ocorreram para a evolução urbana. Por fim, apresentam-se as considerações finais sobre a temática.

## **1. Materiais e métodos**

Para demonstrar como ocorreu o processo de urbanização de Chapecó, utilizaram-se mapeamentos dos principais fatos que marcaram a ocupação territorial deste espaço geográfico. A pesquisa teve como base a análise e fotointerpretação de fotos aéreas da cidade em sete recortes temporais distintos, sendo eles 1957, 1965, 1979, 1988, 1996, 2009. A partir da imagem de 2009, obtida junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, procedeu-se ao

georreferenciamento e à articulação dos mosaicos de fotos aéreas da área urbana em cada série temporal.

Sobre cada imagem, foi observado a situação de ocupação da terra e feita a vetorização manual dos polígonos através de fotointerpretação: se estava consolidada (com construções), em processo de consolidação (vias abertas e algumas edificações) ou se não sofreu parcelamento de solo (vazios).

Esta pesquisa possui caráter qualitativo, ao tempo que procura demonstrar a situação da urbanização em cada recorte temporal através dos produtos cartográficos, não cabendo aqui a quantificação de áreas.

Nas imagens será possível perceber as principais vias de interconexão municipal e de acesso a Chapecó, os polígonos de delimitação dos bairros, conforme previsto no Decreto Municipal nº 32.292, de 14 de março de 2016, a delimitação da Bacia do Lajeado São José, que na década de 1970 passou a ser a bacia de captação de água para abastecimento público e parte do limite intermunicipal.

## **2. A formação do município de Chapecó e a evolução da ocupação urbana**

Chapecó é um município do Oeste Catarinense com importante função na rede urbana regional (FUJITA, ALBA, MATIELLO, 2009). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 Chapecó possuía uma população total de 183.561 habitantes, com 91,6% vivendo na cidade. O município de Chapecó possui um território com área aproximada de 626 km<sup>2</sup>, e os bairros urbanos compreendem cerca de 12% do total.

A formação territorial de Chapecó está intimamente ligada ao processo sócio-histórico e econômico que constituiu a região Oeste Catarinense. Bavaresco (2006, p. 1) lembra que “os ciclos econômicos pelo qual o Oeste passou: pecuária, erva-mate, madeira e agroindustrial”, foram os mesmos ciclos que ocorreram na extensa área que Chapecó ocupava no início do século XX.

A formação territorial de Chapecó possui reflexos de diversas dinâmicas que foram exploradas no passado no que se refere aos problemas urbanos e ambientais atuais. A inserção progressiva da lógica da (re)produção capitalista ao longo do processo histórico observado na região tem promovido impactos socioambientais expressivos, assim como a geração dos problemas urbano ambientais nas últimas décadas (FUJITA, 2008, p. 180).

Chapecó, nos anos 1920, com área de 14.053 km<sup>2</sup>, abrangia o que é hoje a região Oeste Catarinense. A sede do município de Chapecó foi alterada várias vezes de local entre 1917 e 1931, por razões de ordem política e econômica. Inicialmente, estava situada no Passo Bormann (que na época era conhecida como Passo Carneiro), alternando-se com Xanxerê, até que em 1931 passou definitivamente para a localidade de Passo dos Índios (BELLANI, 1990), na atual cidade de Chapecó.

Neste ano de 1931, houve a primeira tentativa de planejar o espaço urbano com o desenho do traçado das ruas, o que se pode associar com o esboço do primeiro Plano Diretor, famoso por possuir o traçado de malha urbana ortogonal. Com isso, Chapecó ficou conhecida como uma cidade planejada, onde as ruas foram organizadas e projetadas com um traçado largo, longo e retilíneo, já pensadas para um crescimento futuro.

Sobre o traçado que lembra um tabuleiro de xadrez, proposto em virtude da busca pela uniformidade e regularidade da malha, Zeni (2007) escreve que esse modelo não leva em consideração as alterações de relevo, bem como os recursos naturais. Dessa forma, há uma imposição e não adequação da malha urbana sobre os aspectos naturais previamente existentes. Esse traçado ocasionou alguns conflitos de uso do solo e qualidade urbana e ambiental. Assim, é dentro deste conceito de proposta urbana que começaram a ser construídos novos estilos de casas e edifícios planejados para seguir a ordem “Planejamento e Progresso”.

Wagner (2005) aponta que os dados fornecidos pelo IBGE, em 1937, já mostravam que o município de Chapecó concentrava as maiores e mais diversificadas indústrias de toda região. Para Hass (2003), o crescimento populacional, que se acentuou a partir da década de 1940, trouxe para a região profissionais que começaram a disputar o poder local com a facção política ligada ao comércio da terra e à extração florestal.

Em 1950, o município de Chapecó possuía 96.624 habitantes. Apesar do expressivo crescimento da área urbana, Chapecó manteve sua característica rural. Em 1950, a área urbana possuía 2.633 moradores (HASS, 2003, p. 50).

A imagem de desenvolvimento e progresso que parecia transformar a paisagem da cidade foi contrastada com um episódio contraditório e polêmico, que ficou conhecido como o linchamento – no caso, o linchamento de quatro pessoas que, segundo pesquisas apontam, eram inocentes, devido a divergências políticas entre grupos opostos na cidade na

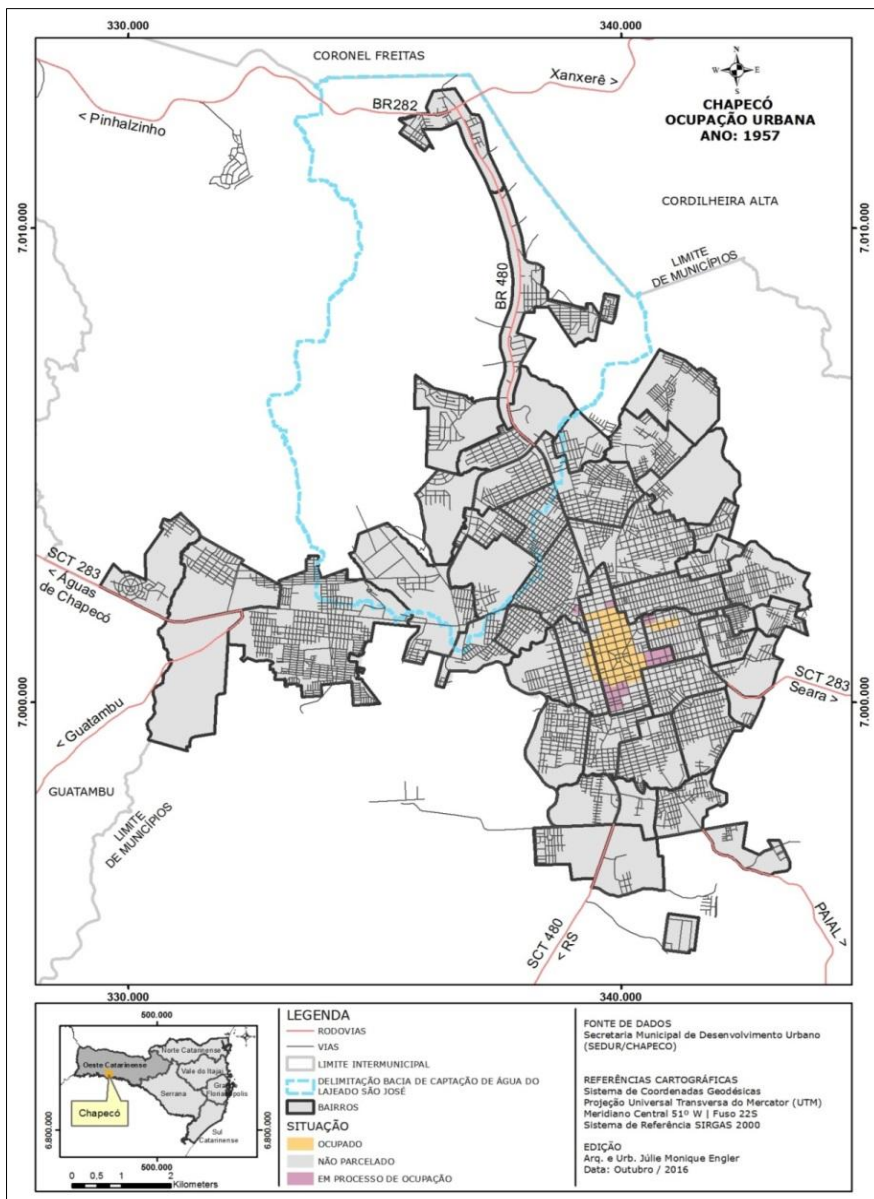
época<sup>1</sup>. Hass (2003) escreve que o linchamento que aconteceu em Chapecó, na década de 1950, atingiu de forma negativa vários setores da sociedade, mas colaborou para uma nova orientação referente ao desenvolvimento regional, inserido num contexto de mudanças estruturais na economia nacional com a intensificação do processo de industrialização, pois foi nesta década que se inaugurou no município o primeiro frigorífico, com o objetivo de atrair pessoas para a cidade. A empresa colonizadora e industrial Ernesto Francisco Bertaso S.A., durante dois anos após o linchamento não conseguiu vender um pedaço de terra na região. Este teria sido um dos motivos para a elite local mobilizar-se em torno da instalação de um frigorífico no lugar, a fim de reativar o fluxo migratório e a economia regional.

No final da década de 1950, foram aprovados dois novos loteamentos na cidade de Chapecó, efeito dos investimentos realizados para promover a vinda de pessoas ao município, principalmente para investir no comércio e indústria local, atrativo de pessoas para trabalhar, morar e pertencer a este espaço geográfico, até então visto com receio devido aos acontecimentos citados anteriormente.

A Figura 1 mostra como se dava a ocupação urbana na década de 1950, com as áreas habitadas em tom amarelo, as áreas vazias, representadas pela cor cinza, e as áreas não consolidadas, isto é, áreas com algumas residências ou mesmo nenhuma, porém que já possuíam ruas abertas evidenciando indícios de ocupação, na cor rosa. Percebe-se que o espaço habitado delimita apenas o que hoje é a região central da cidade.

---

<sup>1</sup> Para saber mais sobre este episódio da história chapecoense, ver Hass (2003).



**Figura 1** - Mapa da ocupação urbana em Chapecó na década de 1950.

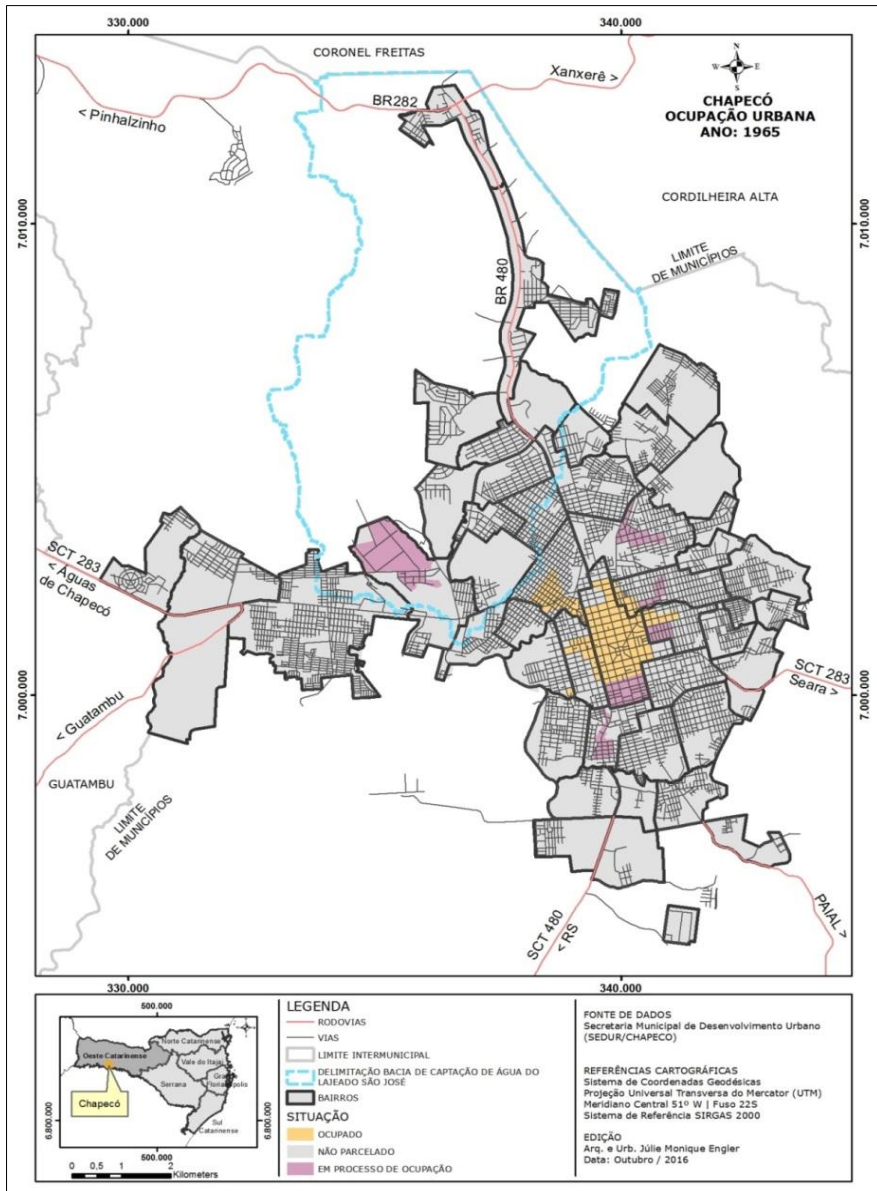
Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Chapecó.

Elaboração: Júlie M. Engler (2016).

Conforme Reche (2008), Chapecó, desde a década de 1950, já assumia o papel de polo regional, tornando-se referência para os municípios vizinhos. O município inaugurou sua produção agroindustrial com a empresa Chapecó Alimentos, instalada em 1952, e que logo se tornou uma das maiores indústrias da região. A atividade agroindustrial, principal responsável pelo desenvolvimento econômico de Chapecó, também foi responsável pelo seu processo de urbanização acelerado.

Na época, era marcante a participação comercial de empresas sediadas na cidade, em várias capitais do país e também no exterior. Um importante fato político no desenvolvimento da região ocorreu em 1963, com a implantação, pelo Governo do Estado, da Secretaria de Negócios do Oeste, em Chapecó.

Ao longo desta década, foram aprovados 12 novos loteamentos em Chapecó. A cidade recebia muitas pessoas que vinham em busca de emprego e precisavam de moradia. Uma vez que os atrativos cresciam, a cidade também crescia. A Figura 2 representa a ocupação urbana na década de 1960. A área amarela considerada como espaço habitado se acentua nos bairros São Cristóvão, Maria Goretti, Presidente Médici e Jardim Itália. As áreas não consolidadas também aumentam nesta década, especialmente sobre a futura bacia de captação de água para abastecimento público.



**Figura 2** - Mapa da ocupação urbana em Chapecó na década de 1960.

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Chapecó.

Elaboração: Júlie M. Engler (2016).



Através da análise da Figura 2 é possível observar também que, em uma década, o avanço da urbanização é fato consolidado em Chapecó, isto é, a ideia de trazer pessoas para o município com vagas de trabalho nas unidades agroindustriais e outros segmentos dera certo.

A década de 1970 foi marcada pelos incentivos governamentais federais e estaduais para a implantação de novas empresas, que consolidaram o município como a terra das agroindústrias. Outro fator que deve ser levado em consideração é a gestão do então prefeito, Altair Wagner (1973-1977), que possuía uma visão futurista de longo prazo, tanto que o Plano de Desenvolvimento Territorial de Chapecó da época projetou vias para quando a cidade chegasse a 300.000 habitantes.

A década de 1970, segundo descreve o ex-prefeito em seu livro, “[...] foi a arrancada do desenvolvimento do município” (WAGNER, 2005, p. 171), e a evolução urbana e populacional nesta década foi destaque em sua história. Devido à expansão urbana, muitas transformações ocorreram, especialmente no espaço da bacia de captação. Também se começou a pensar em um planejamento futuro para a cidade. “No contexto urbano de Chapecó não há como falar de urbanização e leis urbanas sem que se fale das agroindústrias” (RECHE, 2008, p. 44).

Na década de 70 surgiu o 1º Plano de Desenvolvimento Urbano do Município, normalizado por meio da Lei nº 068/74. De pequena Vila de Passo dos Índios, onde todos se conheciam começa a haver uma acentuada urbanização que foi desencadeada principalmente, pela instalação das agroindústrias. É na noção de rentabilidade ligada ao capitalismo que acontece a expansão urbana em Chapecó (ZENI, 2007, p. 43-44).

Sobre o primeiro Plano Urbano de Chapecó de 1974, Reche (2008) afirma que ele corresponde a um momento de grandes transformações urbanas, graças ao acelerado crescimento populacional – devido à atratividade das agroindústrias sobre trabalhadores migrantes do campo e oriundos das cidades vizinhas – e de um grande crescimento econômico. O plano de 1974 fazia menção a esse traçado original e adotava-o para estabelecer o ordenamento de uso e ocupação do solo. Esta legislação estabeleceu regras para o uso e ocupação do solo urbano.

Também em 1973, foi destaque a instalação do que viria a ser uma das maiores agroindústrias nacionais, a Sadia S/A Avícola, que passou a funcionar nesse mesmo ano.

Nas décadas de 1970 e 1980 é destacada a presença forte das agroindústrias no processo de estruturação e transformações urbanas no município, principalmente devido ao seu poder de atração de população migrante, resultando em um acelerado processo de urbanização. Nessas décadas são identificados conflitos urbanos, que ainda hoje estão presentes no espaço da cidade, reflexos do rápido crescimento populacional dessas décadas (RECHE, 2008, p. 41).

Em meados da década de 1970, importantes obras de infraestrutura foram concretizadas. No ano de 1974, a BR-282 foi inaugurada, sendo a mais extensa rodovia do Oeste Catarinense, conectando essa região com o litoral e outras importantes rodovias como a BR 116.

No texto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Chapecó, há trechos onde se percebe o reconhecimento das transformações no espaço urbano, de caráter

desenvolvimentista, que estavam ocorrendo na época, com a instalação de equipamentos públicos, além de outros investimentos feitos no espaço urbano:

O impulso desenvolvimentista, que vem conhecendo o Oeste Catarinense, veio fazer com que Chapecó se tornasse polo de uma região com altas potencialidades e, conseqüentemente, fosse alvo de investimentos diversos. Estes se traduzem através da dinamização do setor primário (inovações técnicas ligadas à suinocultura), da implantação de novas indústrias (Sadia Avícola, Extrafinos S/A e outras) e de 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 funcional de Chapecó, desde que considerados sua localização e o poder de atração que vão exercer sobre as populações regionais (CHAPECÓ, 1974, p. 32).

Para Alba (2002), com a demanda de mercado de diferentes produtos, houve como resposta a implantação de diversas empresas ao longo do processo de desenvolvimento urbano de Chapecó e, por conseguinte, a ação do Estado no sentido de equipar os espaços de infraestrutura necessária, como eletrificação, água, esgoto, ruas e asfalto, bem como outros incentivos de caráter técnico-científico para a estruturação e consolidação dessas indústrias.

De uma população de 50.117 habitantes em 1970, o município passou para 83.864 habitantes em 1980, um crescimento de 67% de uma à outra década. Foi uma “explosão” demográfica. A partir daí, a população urbana começou a crescer de forma bem mais acelerada que a rural, mesmo com a diminuição territorial do município,

ocasionada por diversos desmembramentos. A Tabela 1 mostra, de modo sucinto, o aumento da população urbana no decorrer das décadas.

**Tabela 1** - População urbana, rural e total de Chapecó por décadas

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>População urbana</b>	<b>(%)</b>	<b>População rural</b>	<b>(%)</b>
1940	44.327	4.128	9,31	40.199	90,69
1950	96.604	9.736	10,08	86.868	89,92
1960	52.089	10.939	21,00	41.150	79,00
1970*	50.117	20.591	41,08	29.562	58,92
1980	83.864	55.286	65,92	28.578	34,08
1991	123.050	96.751	78,62	26.299	21,38
1998	135.884	119.578	88,00	16.306	12,00
2010	193.561	168.159	91,60	15.402	8,40
2015	205.795	191.390	93,00	14.405	7,00

\* Na década de 1970 já haviam se desmembrados vários municípios a partir de Chapecó, o que explica a queda acentuada da população absoluta.

Fontes: IBGE e Prefeitura Municipal de Chapecó.  
Organização das autoras.

O número de pessoas empregadas no setor alimentício aumentou de 1970 para 1980 mais de quatro vezes, no entanto, não houve a absorção total do enorme contingente de mão de obra migrante (RECHE, 2008). Os conflitos urbanos tornam-se, então, mais acentuados nessa década. A referida autora salienta que a demanda por habitação, cada vez mais intensa, e o não acompanhamento de ações governamentais para minimizar os conflitos resultantes da diferença entre a população absorvida pelas indústrias e a população atraída por elas, provoca o fortalecimento da figura do loteador, que vê, já na década de 1970, a necessidade de moradia para a população de mais baixa renda migrante, como um mercado promissor (RECHE, 2008). Por outro lado, investimentos de considerável porte, advindos do governo federal, propiciaram

a valorização de determinadas porções da área urbana de Chapecó, promovendo sua elitização.

A instalação das agroindústrias transformou não só o urbano do município, mas também o rural, pelas novas formas de organização do trabalho, integrando ainda mais as duas partes. Pode-se dizer que o capital em Chapecó encontrou sua forma específica de desenvolver sua cooperação.

Em termos de implantação de infraestrutura urbana fez-se importante destacar que, na década de 70, o município participou do programa das obras do Plano “Comunidade Urbana para Renovação Acelerada” (CURA), do Governo Federal. Essa ação estruturou e valorizou consideravelmente alguns bairros de elite (Jardim Itália, Maria Goretti e Santa Maria) em contraposição aos demais. Ainda hoje percebem-se reflexos dessa valorização pelo contínuo investimento em melhorias que neles se verifica (FUJITA, 2008, p. 158).

Em outro trecho do Plano Diretor de 1974, novamente explicita preocupações com o futuro da cidade, que, à época, já se projetava como polo da região:

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 polo microrregional; por outro lado, os valores da terra a ser desapropriada para atender a essa demanda inevitável irão aumentando em progressão geométrica em consequência desse mesmo fato (CHAPECÓ, 1974, p. 34).

Mas muito ainda precisava ser feito, pois necessidades básicas da população, como o acesso à água com qualidade, estavam deficientes.

O percentual de casas sem água encanada é elevadíssimo, mesmo nas faixas de renda relativamente alta [...]. O percentual global é de 54% das economias residenciais sem água encanada. Trata-se, porém, de um problema em fase de solução, de vez que acha concluído o projeto da rede hidráulica, devendo em breve ser iniciada a implantação do abastecimento (CHAPECÓ, 1974, p. 193-194).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Chapecó (CHAPECÓ, 1974, p. 33) afirmava que a demanda por infraestrutura “[...] 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”. Neste trecho do plano, fica muito clara a preocupação futura em relação ao processo econômico-urbano, a especulação imobiliária e seus aspectos negativos, porém, em termos práticos, o plano ajuda a induzir a indústria e a urbanização, gerando impactos.

No Plano Diretor de 1974, em relação aos problemas ligados à estrutura física urbana, além da ocupação do solo, foram mencionados, os seguintes:

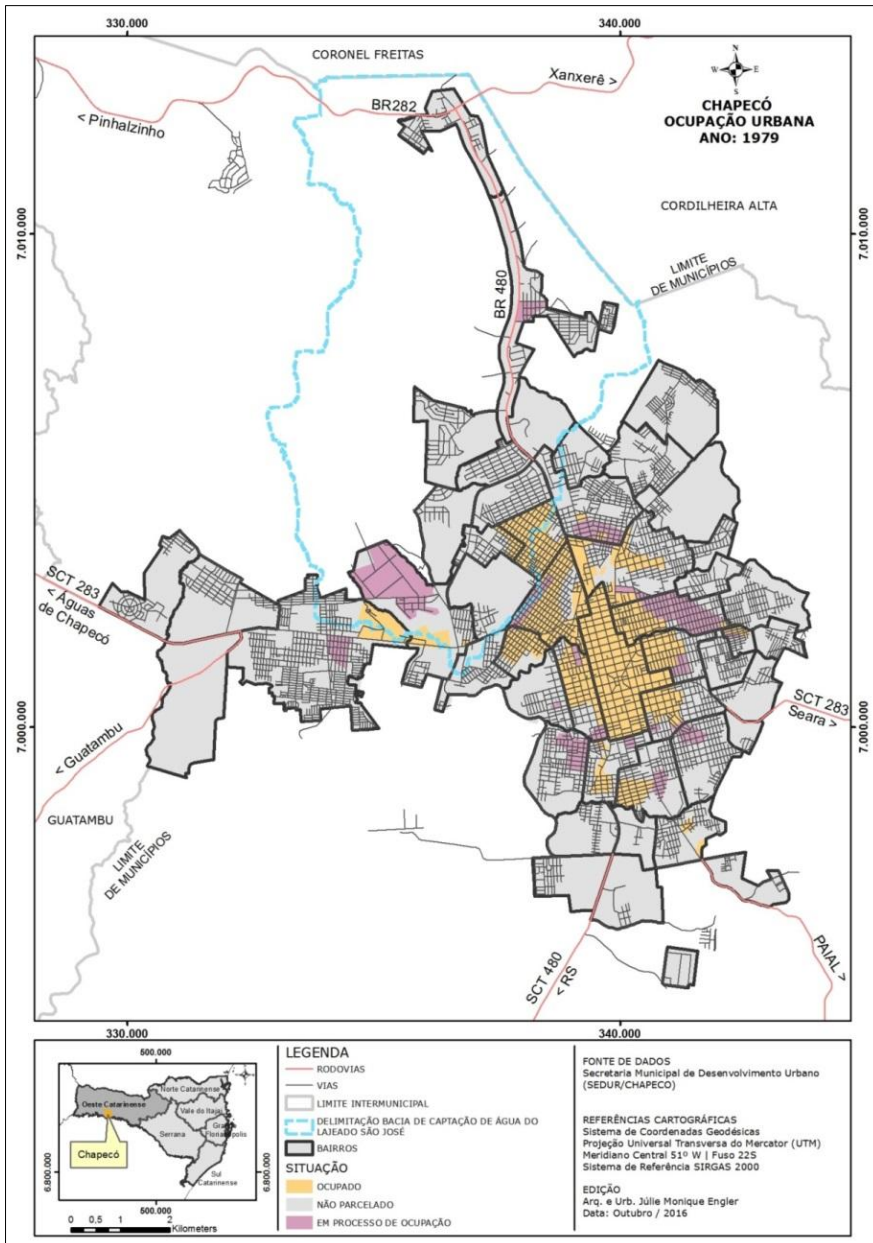
- a) necessidade de se definir um zoneamento básico das atividades, em especial, a necessidade de serem indicadas as áreas para a implantação de novas indústrias e, possivelmente, um distrito industrial, e;
- b) necessidade de ser complementado um sistema viário básico na zona urbana, a partir da trama urbana existente, permitindo a fácil ligação dos diversos

bairros com o centro, entre si e com as novas áreas industriais.

Foram criadas duas áreas industriais – uma tendo por eixo a estrada para São Carlos e a outra, a estrada para Seara. A finalidade desta divisão é permitir que não se crie extrema valorização das terras adjacentes a apenas um Distrito Industrial e também contrabalançar os efeitos que surtiriam de acentuar a excentricidade da área central em relação ao centro demográfico e geográfico da cidade. Será fator de adensamento demográfico também na área urbana ao sul da cidade (CHAPECÓ, 1974, p. 37).

Na década de 1970 foram aprovados 54 novos loteamentos na cidade de Chapecó, uma verdadeira transformação no espaço geográfico urbano, o que pode ser observado mais detalhadamente na cartografia desta década que é utilizada nesta pesquisa.

Na Figura 3 é possível examinar como ocorreu a ocupação urbana na década de 1970. Nota-se que a urbanização se consolida a noroeste da cidade, em direção às instalações das agroindústrias. Também a norte, nas proximidades da BR-282, há indicação de um novo loteamento. A urbanização se consolida dentro da bacia do Lajeado São José, bem como se observa um aumento significativo das áreas não consolidadas em todas as regiões da cidade, o que corrobora o que foi descrito até aqui sobre os acontecimentos na década de 1970 que alavancaram de vez a urbanização.



**Figura 3** - Mapa da ocupação urbana em Chapecó na década de 1970.  
Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Chapecó  
Elaboração: Júlie M. Engler (2016)



A década de 1980 prosseguiu a expansão do espaço urbano, uma vez que nessa década continuou a intensa migração do meio rural para o urbano (também das cidades menores do Oeste para Chapecó), por conta da busca de emprego. Segundo Alba (2002, p. 138), “[...] neste período foi significativo o desenvolvimento de diversas empresas ligadas ao setor industrial, contribuindo, com a formação sócio-espacial de Chapecó”. A autora cita o exemplo do desenvolvimento das empresas fabricantes de máquinas frigoríficas, a partir do ano de 1985, período em que os frigoríficos começaram a implantar uma nova forma de gerir seus negócios. Para o urbano de Chapecó, novas empresas surgem diante do processo de terceirização das empresas frigoríficas, bem como uma série de novos serviços e empresas comerciais, que surgem com o objetivo de atender à demanda criada pelo próprio processo evolutivo do lugar (ALBA, 2002).

Como resposta à inserção dessas empresas, diversos loteamentos próximos às agroindústrias surgiram a partir da década de 1980, e que na época localizavam-se nas mediações da malha urbana, de modo que têm recebido populações operárias.

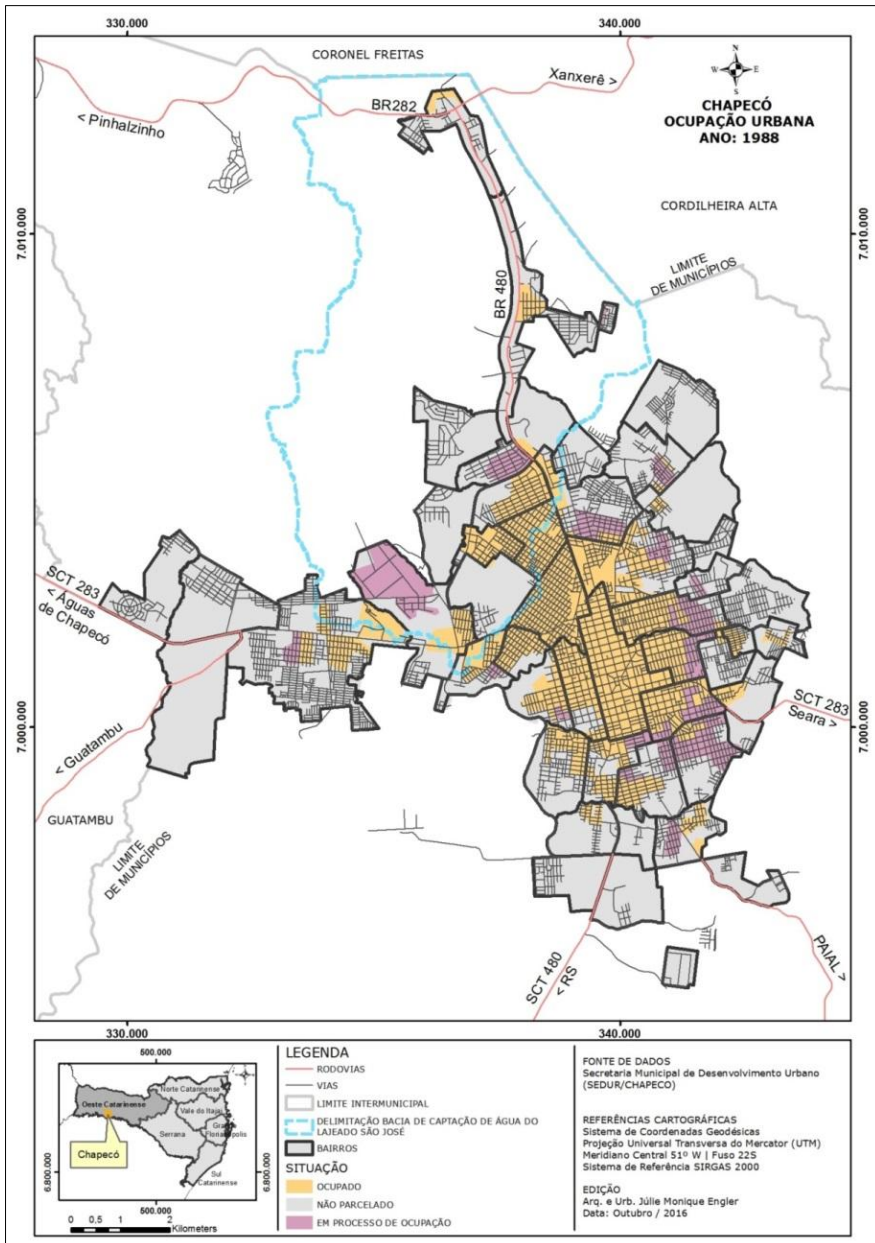
Segundo Fujita (2008), o crescimento do número de loteamentos destinados às camadas populares foi acompanhado, também, pela ocupação de áreas ambientalmente frágeis, por parte de populações carentes e segregadas socialmente, advindas da migração e da exclusão do mercado de trabalho.

De acordo com Reche (2008), a área oeste da cidade, caracterizada por abranger uma população de baixa renda, é interligada às áreas centrais por uma única via (devido a limitações ambientais e à presença de grandes vazios

urbanos) que precisava comportar o tráfego pesado das indústrias, o tráfego leve da população residente nessa área, além do deslocamento diário de estudantes da universidade que havia sido implantada nessa região no final da década de 1970, gerando diversos conflitos, inclusive ambientais.

Segundo Zeni (2007), para acelerar o progresso do “celeiro do oeste” (como foi reconhecida a cidade de Chapecó), muitos rios foram modificados e houve diversas ocorrências de desmatamentos, queimadas, lançamento de agrotóxicos, existência de construções de estradas, atividades agroindustriais, bem como moradias irregulares e muitos resíduos sólidos. Esses foram alguns conflitos urbano-ambientais, identificados no tempo e no espaço. Os principais conflitos que decorrem do desenvolvimento de uma área urbana sobre os processos hidrológicos estão ligados à forma de ocupação da terra e, também, ao aumento das superfícies impermeáveis, ocorridos em grande parte das bacias que se localizam próximas às zonas de expansão urbana ou inseridas no perímetro urbano.

No decorrer da década de 1980, foram implantados 51 novos loteamentos, conforme dados obtidos na Prefeitura Municipal de Chapecó. Isso pode ser observado no mapa da ocupação urbana em 1988 (Figura 4), a qual registra um aumento significativo das áreas habitadas em comparação ao final dos anos 1970 (Cf. Figura 3), principalmente a noroeste da cidade. Na bacia do Lajeado São José, a ocupação também avançou. Por sua vez, as áreas indicadas como ocupações futuras (cor rosa) eram identificadas em várias áreas da cidade, especialmente na porção sudeste (Figura 4).



**Figura 4** - Mapa da ocupação urbana em Chapecó na década de 1980.  
 Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Chapecó  
 Elaboração: Júlie M. Engler (2016)

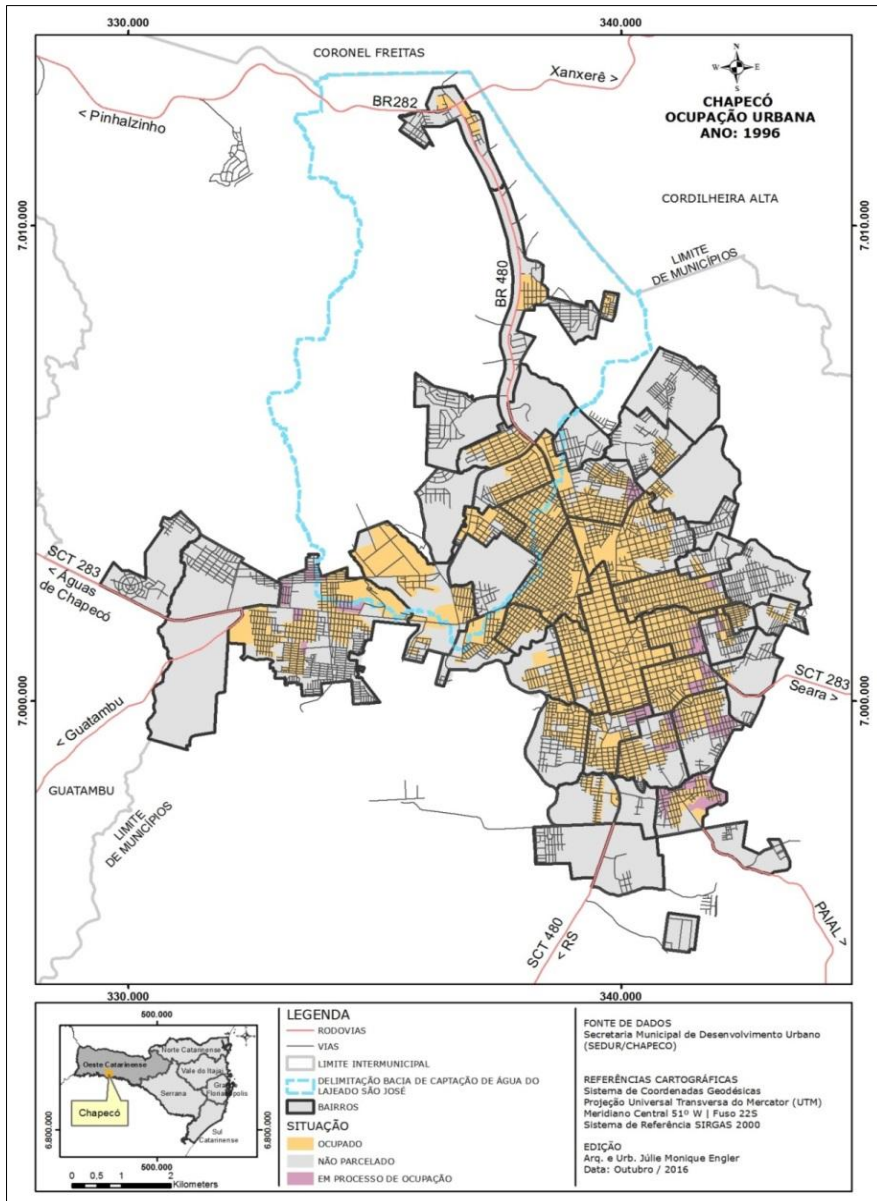
Em 1990, foi aprovado um novo Plano Diretor (Plano Diretor Físico Territorial) para o município, normatizado pela Lei Complementar nº 04 de 31/05/1990, que, conforme Zeni (2007) apresentou os códigos de diretrizes urbanísticas, posturas, relativos ao meio ambiente, parcelamento do solo urbano, sistema viário, zoneamento e o código de obras. Neste período, a municipalidade de Chapecó oficializou mais 40 novos loteamentos, ampliando ainda mais o perímetro urbano da cidade.

A Figura 5 mostra a configuração da ocupação urbana em 1996. Diminuíram, em relação às décadas passadas, as áreas não consolidadas. Nesta figura fica clara a consolidação da urbanização em todos os espaços, inclusive se efetivando na bacia de captação de água para abastecimento público, a do Lajeado São José. Há poucos espaços vazios nesta figura.

Ainda sobre o espaço urbano neste período, Zeni aponta que:

Os fatores mais importantes neste ambiente urbano foram os impactos ambientais juntos as bacias hidrográficas, que estão associados, principalmente, a impermeabilização do solo, tais como: a retirada da vegetação, falta de áreas públicas de lazer, áreas verdes com esse fim traçado de ruas em forma de tabuleiros, ou seja, xadrez, causando assoreamento de sedimentos, canalização dos córregos centrais, soterramento das nascentes e cursos d'água através do movimento do solo (ZENI, 2007, p. 40).

Na chegada do século XXI, Chapecó contava com 134.592 habitantes na cidade e 146.967 no total de habitantes. Em 2010, o IBGE divulga uma população urbana de 168.159 habitantes, e total de 183.561 habitantes. Entre os anos de 2000 até 2009, foram aprovados 52 novos loteamentos na cidade de Chapecó.



**Figura 5** - Mapa da ocupação urbana em Chapecó na década de 1990.

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Chapecó.

Elaboração: Júlie M. Engler (2016).

Em janeiro de 2004, foi instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDDTC, através da Lei Complementar nº 202, o qual foi revisado em 2006/2007, sendo a legislação urbana em vigência. Este foi considerado um plano diferente, pois contou com a participação popular, seguindo os preceitos do Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana recente. O Plano diretor de 2004 estrutura-se através de princípios, estratégias e programas, que reconhecem a importância dos recursos naturais, bem como os conflitos de uso do solo que ocorrem em áreas de interesse ambiental, tal como a bacia de abastecimento, de modo que propunha em seu formato original, um ordenamento territorial até certo ponto condizente com essa orientação, o qual buscava algumas conciliações entre os interesses econômicos e de conservação. Porém, devido a mudanças na conjuntura político-partidária municipal, em 2007, foi aprovada uma revisão no Plano, que, de modo generalizado, diminuiu todos os parâmetros urbanísticos que visavam alguma proteção nas áreas de interesse ambiental, denotando a prevalência dos interesses associados ao mercado de capitais imobiliários (FUJITA, 2008).

A intensificação da ocupação das áreas com infraestrutura ainda é uma meta a ser alcançada, pois a cidade hoje ainda se estrutura com a presença de vazios urbanos que oneram os custos urbanos e aumentam a exclusão, sobretudo por conta da especulação imobiliária (FUJITA, 2008). Denota-se que o plano não foi eficiente em coibir a especulação imobiliária.

Na revisão do PDDTC, em 2007, também houve a redução da faixa não edificante às margens dos córregos no urbano de Chapecó de 30 para 15 metros. Esta reformulação

na legislação municipal, fruto da pressão do setor imobiliário, ocasionou muita polêmica entre estudiosos e ambientalistas.

Em Chapecó foi firmado um termo de compromisso de ajustamento de condutas por diversas entidades públicas ambientais (FUNDEMA – Fundação Municipal do Meio Ambiente, Secretaria de Pesquisa e Planejamento, Câmara Municipal de Vereadores, Procuradoria do Município de Chapecó, FATMA, Polícia Ambiental e Ministério Público). O intuito do termo foi a diminuição da faixa de 30 metros nas margens dos cursos d'água (Código Florestal Lei nº 4.771/65) obrigando área que não poderá ter edificações, 15 metros para os cursos d'água com menos de dez metros de largura, conforme prevê o PDDTC. A mudança aconteceu baseada na Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do solo Urbano, sendo que alguns aspectos desta lei foram modificados pela Lei nº 9.785/99 (ZENI, 2007, p. 49).

A Lei Complementar Municipal nº 429, de 21 de dezembro de 2010, passou a regulamentar o uso e a ocupação do solo na Macroárea da Bacia de Captação de Água Potável do Lajeado São José – MBCAP. Esta matéria legal foi objeto de discussão e aprovada, por unanimidade pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, e também pela Câmara de Vereadores. Essa lei gerou muita polêmica. Alguns achavam que os índices construtivos e urbanísticos propostos eram baixos, enquanto outros achavam que eram excessivos. No entanto, apesar de estabelecer restrições ao uso na forma de ocupar, há que se considerar que a lei acaba legitimando a ocupação urbana e incentivando a mesma em toda área da bacia, mesmo que com menores taxas de adensamento.

Como afirmam Costa e Braga (2000), a forma pela quais os recursos são utilizados seguindo a lógica da valorização do capital no espaço urbano, acaba por refletir diretamente sobre a qualidade de vida das populações e do

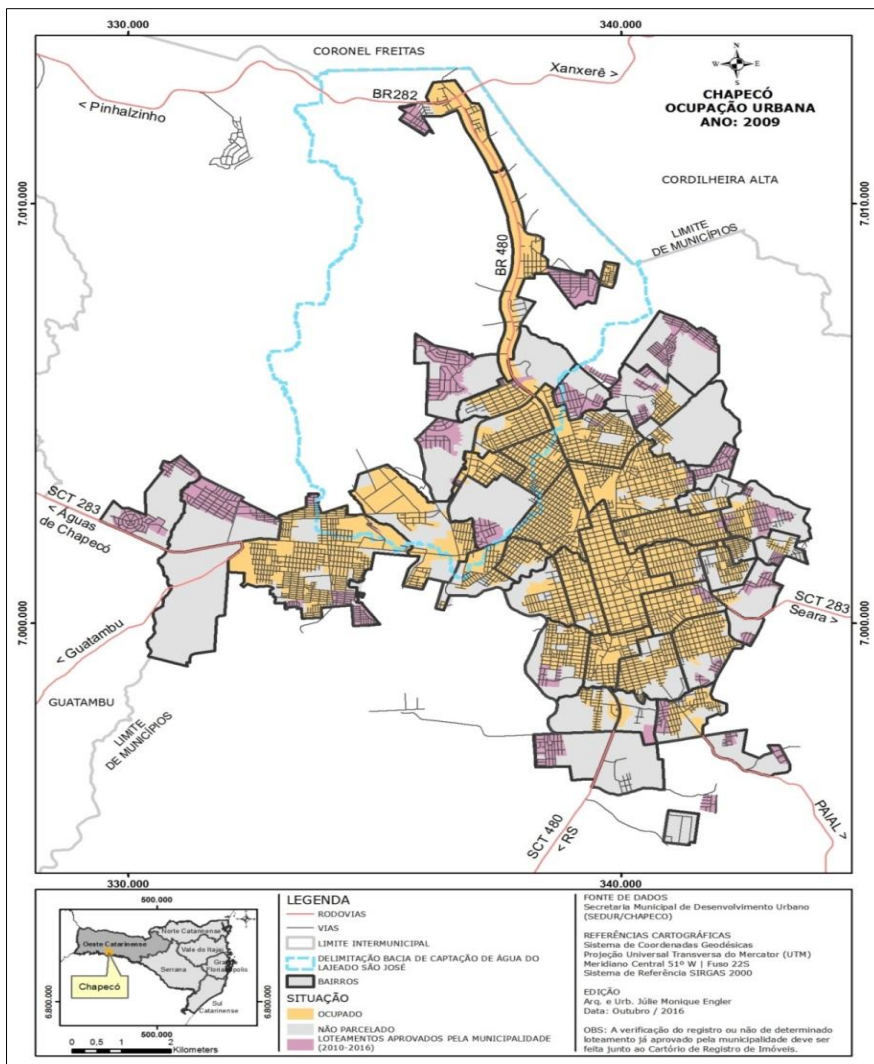
espaço urbano em questão, retificando e reproduzindo desigualdades, conflitos e contradições.

No final de 2010, Chapecó possuía 213 loteamentos, conforme levantamento feito junto à Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Chapecó. Em setembro do mesmo ano, haviam outros 41 novos loteamentos em tramitação para aprovação na prefeitura, sendo analisados por uma equipe técnica que libera ou solicita adequações para aprovar estes novos loteamentos. Isso pode ser considerado reflexo das facilidades a linhas de financiamento imobiliário na época, ao aumento do poder aquisitivo da população chapecoense, bem como a instalação do campus da Universidade Federal da Fronteira Sul, que desencadeou mais um processo de migração de pessoas para trabalhar e estudar na instituição. Outro fator que explica este número de loteamentos em análise naquele momento é a abertura dos contornos viários oeste (então em construção) e leste (em processo para licitação), além das obras de ampliação da rodovia de acesso à cidade, fazendo com que os loteadores se antecipem e garantam as vendas nesses locais propícios para moradia, mas principalmente para implantação de empresas.

Na Figura 6, observa-se a localização dos novos loteamentos, bem como se visualiza todo o perímetro urbanizado com a delimitação da bacia do manancial do Lajeado São José, onde pode ser observado o espaço ocupado, os vazios e os de ocupação futura. Percebe-se que os novos loteamentos já ultrapassaram o tracejado que se refere ao perímetro urbano em 2010, se apresentando de maneira dispersa, o que indica aumento na expansão urbana mais afastada do centro da cidade. Principalmente nas proximidades ao campus da Universidade Federal da



Fronteira Sul (UFFS) e na margem leste da malha urbana, próximo à projeção do contorno viário leste.



**Figura 6** – Mapa de ocupação urbana de Chapecó em 2009, com os novos loteamentos em destaque.

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Chapecó.

Elaboração: Júlie M. Engler (2016).

De acordo com os novos loteamentos aprovados por décadas, percebe-se como se deu o avanço da urbanização na cidade de Chapecó, conforme a Tabela 2, sendo que do ano de 2010 até o mês de julho de 2016, foram aprovados 42 loteamentos.

**Tabela 2** - Evolução da implantação de loteamentos

Década	Número de loteamentos
1950	02
1960	12
1970	54
1980	51
1990	40
2000	52
2010*	42

\*Até 31/07/2016.

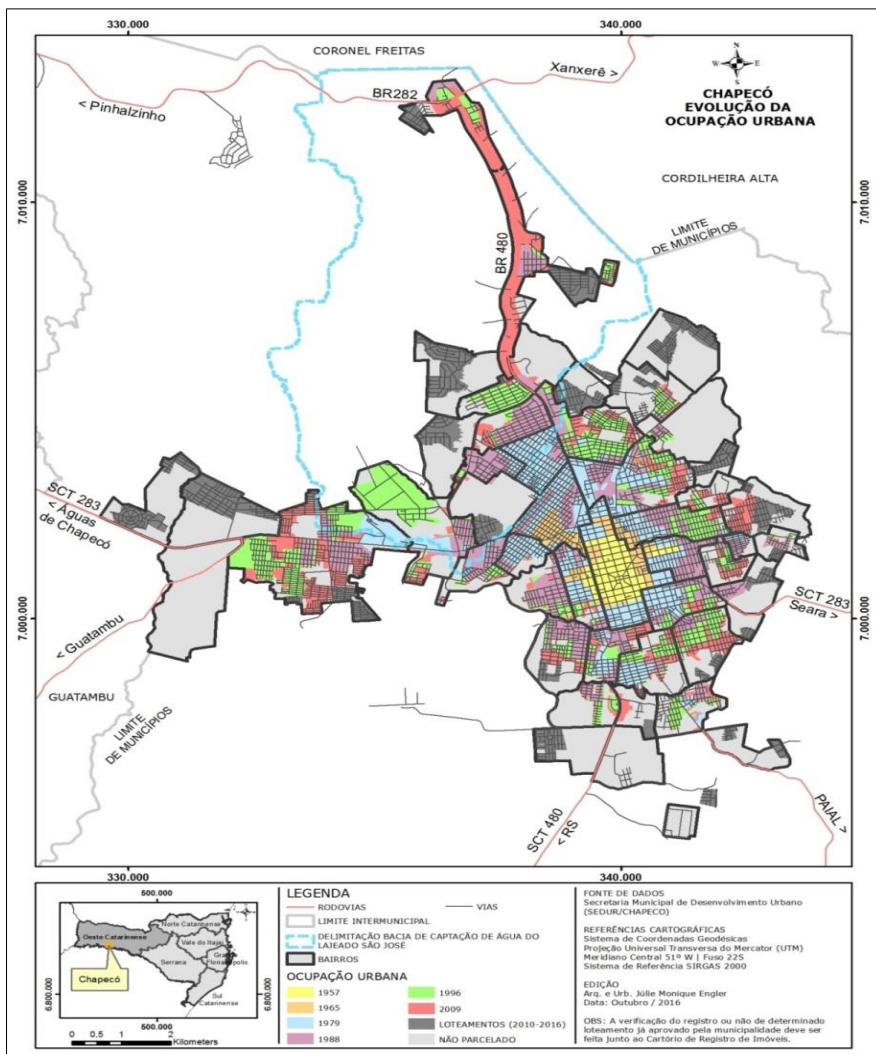
Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Chapecó

### **3. Expansão da urbanização em Chapecó e sua morfologia**

Por meio da sobreposição dos mapas, foi possível verificar a expansão urbana elaborada a partir de seis recortes temporais, assim, pode-se visualizar a forma de crescimento do núcleo urbano de Chapecó (Figura 7). É importante ressaltar que essa sobreposição de imagens representa apenas os espaços efetivamente habitados, durante as décadas de 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 até 2016.

Uma das manifestações claras em relação à geografia do local fica por conta da área a sudoeste da cidade de Chapecó, que teve seu processo de ocupação limitado pelas

características do relevo, recebendo, até por isso, o antigo “lixão” do município, assim como a estação de tratamento de esgoto. Nesta região foi construído o contorno viário oeste, o que certamente trará diversos impactos urbanos e ambientais.



**Figura 7** - Mapas sobrepostos do crescimento urbano de 1957 a 2016.  
Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Chapecó  
Elaboração: Júlie M. Engler (2016)

Na década de 1950, apenas a região central da cidade e uma pequena porção situada no Bairro Maria Goretti estavam habitadas, porém a partir de década de 1960, nota-se uma expansão maior da cidade nos sentidos noroeste e norte, por influência da industrialização inicial. Nas décadas de 1970, 1980 e 1990, apesar de um predomínio do crescimento nos mesmos sentidos, observa-se a expansão em diversas direções, com destaque para os espaços habitados entre o norte e o oeste da cidade, porém limitada no sentido sudoeste, pois, como dito, a cidade se aproxima do seu limite de expansão em função da alta declividade dos terrenos a partir dos limites do bairro SAIC e Santo Antônio.

Em especial, na década de 1990, nota-se um predomínio da expansão no sentido norte-oeste (bairros Efapi, Alvorada e Eldorado III), onde se localizam a bacia de captação de água para abastecimento público, as principais agroindústrias e os bairros operários. A década de 2000 apresentou novamente o destaque em relação ao crescimento do espaço habitado na área urbana ao oeste-norte da cidade até o bairro Trevo, que se encontra quase totalmente habitado, e na região do Efapi. Nas outras direções também houve aumento do espaço habitado em relação aos atuais limites divisórios dos bairros, que formam a área urbana.

A partir de 2006/2007 (revisão do PDDTC), o centro e outras regiões da cidade de Chapecó começam a apresentar uma verticalização maior, porém, isso não impediu o espraiamento de novos loteamentos em todas as direções da periferia da cidade, com a criação de novos vazios urbanos. Os principais motivos apontados para que a expansão da cidade ocorresse nos sentidos oeste e norte são as vias de acesso ao município (acesso a BR-282 e a SC-283), a presença de

indústrias (principalmente as agroindústrias como Aurora e Sadia) e as universidades (UNOCHAPECÓ e UFFS).

Muitos loteamentos e bairros surgiram na bacia do Lajeado São José, dada a necessidade de moradias para os funcionários dessa e de outras indústrias próximas, que ali se instalaram a fim de não depender de transporte coletivo. Porém, associa-se ao fato, a omissão do poder público quanto ao enfrentamento das desigualdades socioespaciais pela ausência de políticas públicas voltadas à questão da moradia e da qualidade ambiental.

A partir de 2010 e, principalmente após a aprovação do novo Plano Diretor municipal (Lei Complementar nº 541, de 26 de novembro de 2014), ocorre a verticalização não apenas da área central da cidade, mas também em áreas da periferia. Programas federais de incentivo a moradia como o Minha Casa Minha Vida, podem ter contribuído para isso.

Se vive uma crise urbana, o tema da mobilidade, discutido a partir do ponto de vista da Habitação de Interesse Social é ainda mais relevante. Nessa perspectiva, observa-se que muitos empreendimentos habitacionais coletivos são implantados como ilhas, de forma que segregam ou são segregados pelo espaço urbano. (VALENTINI; FACCO; CONTE, 2015, p. 2).

Outra grande mudança que ocorre com o novo Plano Diretor (2014) é o regramento para condomínios horizontais, que, apesar de existirem, até então, não eram contemplados pela legislação municipal.

Observa-se que a especulação imobiliária continua acentuada e o mercado imobiliário está propício para negócios. Enquanto se libera a altura das edificações em boa

parte da cidade, muitas vezes sem considerar a infraestrutura disponível e a aptidão do solo, outros aspectos acabam negligenciados, como o incentivo ao transporte alternativo de pessoas, as áreas de lazer, o transporte de cargas na área urbana e a revitalização dos espaços públicos. Os loteamentos populares e condomínios residenciais para classe trabalhadora se distanciam cada vez mais do centro urbano, afetando diretamente na qualidade de vida das pessoas.

O PDC 2014 regrou os loteamentos de interesse social, (modalidade já existente por lei específica), nos art. 188 e 189, como “aquele produzido para atender às famílias com renda mensal não superior a 3 (três) salários mínimos e inscritas em Cadastro Público da Secretaria Municipal de Habitação. Mesmo esses empreendimentos que possuem flexibilização nos índices urbanísticos, a legislação trouxe consigo requisitos para a sua integração urbana, já que deverão possuir ao menos uma via coletora onde deverão ser localizadas as áreas institucionais e dar acesso ao transporte coletivo urbano. Outra inovação é o artigo 197 que “permite a realização de atividades comerciais e de serviços de pequeno porte e baixo impacto de degradação ambiental nos empreendimentos de interesse social” (VALENTINI; FACCO; CONTE, 2015, p. 4).

Outro ponto a ser observado são as questões ambientais, a exemplo dos córregos que estão deixando de fazer parte do desenho da cidade, através das canalizações, aterro de banhados, assim como uma carência de parques onde a população possa desfrutar de momentos de lazer e para prática de esportes com a família.

Atualmente, Chapecó possui 276 loteamentos distribuídos em 50 bairros. Na Figura 7, é possível observar o predomínio de novos loteamentos nas extremidades da malha

urbana. Não há nenhuma política de incentivo de urbanização dos vazios urbanos e assim, a cidade se faz cada vez mais cara.

## **Considerações finais**

Em relação ao processo de urbanização de Chapecó, destaca-se a importância da agroindustrialização em sua evolução, bem como dos agentes associados ao capital imobiliário e a influência dos planos diretores no decorrer das décadas. Isso tudo gerou uma série de impactos e conflitos sociais e ambientais no espaço, que continuam a ocorrer devido à expansão urbana que avança em praticamente todos os quadrantes da cidade (em menor medida na porção sudoeste), de modo que provavelmente os impactos e conflitos continuarão a ocorrer.

A urbanização deu-se com maior ênfase para oeste e norte da cidade, durante todas as décadas, exatamente onde se localiza a bacia de captação de água para abastecimento público. Isso se deve, principalmente, à instalação de indústrias e também dos acessos de entrada e saída da cidade a norte e a oeste, bem como equipamentos como a universidade.

As décadas de 1970 e 1980 foram as de maior crescimento da mancha urbanizada de Chapecó. Foram nessas décadas que aconteceram as maiores transformações urbanas, seja com a implantação de novos loteamentos, vias, empresas, ou com a implementação de obras para suprir as necessidades que o crescimento provocou.

Se, por um lado, o acesso aos recursos hídricos, fator de valia no quesito locacional para a instalação das agroindústrias, tem permitido a expansão produtiva e o

crescimento econômico da cidade, por outro lado, a urbanização rápida e precária e seus impactos ambientais diretos e indiretos têm cobrado um alto preço, de modo a ameaçar inclusive a permanência do setor industrial na cidade pelo comprometimento da qualidade e quantidade de água para a produção. Relegar a resolução dos impactos, impasses e constrangimentos gerados por esse crescimento tão somente à iniciativa privada deixa um déficit cumulativo de problemas sociais e ambientais que vai se tornando cada vez mais complexo. Neste caso, reitera-se a importância do poder público e das políticas públicas em seu papel de mediador, proativo e promotor dos interesses coletivos, a fim de minimizar tais impactos.

Os planos diretores, que Chapecó já teve, tentaram ordenar e planejar o uso e ocupação do solo no espaço urbano, mas observa-se que nem sempre foram efetivamente respeitados ou primaram pelos interesses coletivos. A urbanização na bacia de captação de água para abastecimento da população, com ou sem anuência do poder público, é prova disso. Situações diversas demonstram os limites e algumas possibilidades que os planos diretores oferecem a fim de constituir um instrumento de gestão urbana e ambiental democrática.

Mesmo reconhecendo dinâmicas da produção capitalista do solo urbano, em alguns casos nem sempre os planos oferecem soluções adequadas aos problemas da cidade, ainda mais se não for associado a uma gestão condizente e transparente na prática. O Plano Diretor de 1974, por exemplo, induziu o crescimento, apesar de ter demonstrado preocupação com as suas consequências. Já Plano Diretor de 1990 propôs um ordenamento dos espaços,



mas sem preocupação ambiental e social efetiva, não reconhecendo os conflitos urbanos e ambientais existentes.

Quanto ao crescimento das áreas urbanizadas que compõem o espaço urbano atual de Chapecó, percebeu-se que isso ocorreu de maneira um pouco mais cautelosa no decorrer das décadas de 1990 e 2000. Nos anos 1990, houve a influência da abertura macroeconômica ocorrida no país, da instituição do Plano Real, o que provocou impactos nas empresas e na sociedade. Já na década de 2000, a formulação do PDDTC tentou regravar o processo de urbanização na cidade até a revisão do mesmo em 2006/2007.

O Plano Diretor de 2004, por sua vez, reconheceu as áreas de conflitos e estabeleceu parâmetros mais restritos, o que teve o papel de ordenar e retrair um pouco mais o processo de urbanização. Porém, a revisão do Plano Diretor em 2006/2007, que esteve em vigência até recentemente (2014), amplia as áreas para construção em todos os locais, demonstrando, nesse caso, a conivência do poder público ao conferir ao setor privado o papel de condutor da urbanização da cidade.

Em 2010, com a aprovação da lei complementar nº 429/2010 que trata do uso e ocupação do solo na bacia do Lajeado São José, muito embora se argumente que um ordenamento possa ser estabelecido, também há a liberação da urbanização em toda a área da bacia, o que poderá implicar ainda mais na qualidade e quantidade da água que abastece a cidade. O problema da falta de água para a população continua sem solução e a curto e médio prazo, para as indústrias também.

A partir de 2010 e, principalmente, após a aprovação do novo Plano Diretor em 2014, ocorre a verticalização não

apenas da área central da cidade, mas na periferia também. Outra grande mudança que ocorre com o novo PDC (2014) é referente ao regramento para condomínios fechados, que até então, não eram contemplados pela legislação municipal.

A especulação imobiliária continua acentuada, os loteamentos populares e condomínios residenciais para classe trabalhadora se distanciam cada vez mais do centro urbano e há um predomínio de novos loteamentos nas bordas da malha urbana, o que demonstra que não há nenhum incentivo para a urbanização dos vazios urbanos.

Outro ponto a ser observado são as questões ambientais, a exemplo dos córregos que estão deixando de fazer parte do desenho da cidade, através das canalizações, aterro de banhados, assim como uma deficiência de parques onde a população possa desfrutar de momentos de lazer e para prática de esportes.

## **Referências**

ALBA, Rosa S. **Espaço urbano**: os agentes da produção em Chapecó. Chapecó: Argos, 2002.

BAVARESCO, Paulo Ricardo. **Colonização do Extremo Oeste Catarinense**: contribuições para a história campestre da América Latina. Artigo apresentado no doutorado em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. UNISINOS, 2006. Disponível em: <<http://www.alasru.org/cdalasru2006>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

BELLANI, Eli Maria. **Santos Marinho e Passos Maia: a política no Velho Chapecó (1917-1931)**. Chapecó: Litoprint Editora, 1990.

CHAPECÓ. **Lei Complementar nº 429 de 2010**. Regulamenta o uso e a ocupação do solo na Macroárea da Bacia de Captação de Água Potável do Lajeado São José – MBCAP e dá outras providências. Chapecó, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 541/2014**. Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDTC. Disponível em: [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br). (Acesso 10/12/2015).

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 317 de 2007**. Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDDTC revisado. Chapecó, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 202 de 2004**. Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDDTC. Chapecó, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 04 de 31 de maio de 1990**. Plano Diretor Físico-Territorial de Chapecó. Chapecó, 1990.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Chapecó de 1974**. Chapecó, 1974.

COSTA, Heloisa S. de M.; BRAGA, Tania M. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. X Seminário sobre economia Mineira, 2000. **Anais...** Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br>>. Acesso em: 3 jan. 2011.

FUJITA, Camila. **Dilema urbano-ambiental na formação do território brasileiro: desafios ao planejamento urbano no Brasil**. Tese (Doutorado – Área de

Concentração: Paisagem e Ambiente) – FAUUSP, São Paulo, 2008.

HASS, Monica. **O linchamento que muitos querem esquecer**: Chapecó, 1950-1956. ed. rev. Chapecó: Argos, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

RECHE, Daniella. **Leis e planos urbanos na produção da cidade**: o caso de Chapecó, SC. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2008.

VALENTINI, Daiane R.; FACCO, Janete; CONDE, Queila R. Habitação de interesse social e mobilidade urbana em Chapecó/SC. In: II Congresso Internacional de habitação coletiva sustentável, 2016,, 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Fundação Armando Alvares Penteado FAAP, 2016.

WAGNER, Altair. **E... Chapecó levantou vôo**. Florianópolis: De Letra, 2005.

ZENI, Vera L. F. **Desenvolvimento de cenários visando a mitigação de impactos ambientais em rios urbanizados**: o caso do rio Passo dos Índios – Chapecó, SC. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais), Unochapecó, Chapecó, 2007.



# **PAISAGEM E SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ: UM ESTUDO A PARTIR DO ORDENAMENTO TERRITORIAL**

Daiane Regina Valentini

## **Introdução**

Teorias e experiências urbanísticas, muitas delas consideradas utópicas, tiveram grande importância nas intervenções feitas, tanto pelo Estado quanto pela sociedade, nas cidades pré-industriais até as mais recentes, variando de acordo com o seu porte e localização. Comumente utilizados para explicar processos socioespaciais urbanos, esses referenciais foram sendo redefinidos, adaptados e recriados através de projetos políticos de classes e grupos de interesse, e ao longo do tempo foram incorporados às legislações urbanísticas nacionais e municipais.

A partir da política urbana nacional, a função social da cidade e da propriedade urbana torna-se o eixo teórico fundamental do planejamento das cidades: atingir o desenvolvimento socioambiental sustentável torna-se o objetivo dos instrumentos legais propostos na Lei Federal 10.257/2001 - o Estatuto das Cidades.

Infelizmente ainda muito no plano teórico, pouco se vislumbra da efetivação das diretrizes de sustentabilidade do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Agenda 21 Brasileira. Prova disso é que o zoneamento urbano

tradicional, ainda figura como o principal e o mais cobiçado<sup>1</sup> instrumento de indução do desenvolvimento das cidades. O tão sonhado crescimento ordenado na cidade apresenta-se numa disputa desigual do espaço urbano pautado na criação e valorização do solo mediante a majoração dos potenciais construtivos, mesmo com o incipiente planejamento ambiental de suporte à gestão dos impactos da urbanização.

Essa prática de planejamento vem confirmar e evidenciar a falta de visão sistêmica e interdependente dos processos naturais e culturais, complexos, os quais estuda a ecologia das paisagens. Segundo ela, esses processos são indissociáveis e podem ser compreendidos a partir da análise dos atributos estruturadores de sua paisagem.

Assim, este trabalho objetiva dialogar com as alterações na paisagem e a estruturação dos Espaços Livres na área urbana e urbanizável de Chapecó, analisando o modelo espacial proposto pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de 2004 e suas revisões dos anos de 2006, 2010 e 2014. Tal estudo foi desenvolvido com enfoque nos aspectos que promovem a qualificação da paisagem e a estruturação dos Espaços Livres públicos através de mapeamento em ambiente de SGI e Geoprocessamento com uso do software livre QGIS.

---

<sup>1</sup> O Estatuto das Cidades prevê o Zoneamento Ambiental como instrumento de planejamento municipal (Art4). Na maioria das vezes os instrumentos e as políticas públicas de ordenamento territorial figuram no texto obrigatório, mas esquecido nas práticas municipais.

## **1. Paisagem e o Sistema de Espaços Livres Urbanos**

Há uma diversidade dos conceitos e entendimentos sobre "paisagem". Historicamente ligada à percepção e a sua abrangência visual, a paisagem é entendida como a “extensão de território que se abrange com um lance de vista” (Dicionário Aurélio da língua portuguesa, 2016). Esta concepção estética é superada quando se reflete sobre a construção social do espaço, já que até mesmo o aspecto de percepção é particular ao contexto sociocultural do observador.

Porém, desde o conhecimento empírico até os estudos científicos ligados ao tema, há evidência na inter-relação do homem com seu ambiente. De acordo com a Convenção Europeia de Paisagem (FLORENÇA, 2000), por paisagem se entende como “cualquier parte del territorio tal como la percebe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.

AB'Saber (2003, p. 9) também evidencia essa dualidade, acrescentando-lhe o fator temporal e evolutivo: "herança de processos fisiográficos e biológicos, patrimônio coletivo dos povos que historicamente as herdaram como território de atuação de suas comunidades". Segundo esse autor, essas heranças são remodeladas e modificadas por processos de atuação recentes.

Essa dimensão da temporalidade é também evidenciada por Santos (2001, p.66-67), que aborda o espaço e a paisagem como processo: “a paisagem existe através de suas formas, criadas em momentos históricos diferentes,



porém coexistindo no momento atual” enquanto que “o espaço são essas formas mais a vida que as anima”.

Explorando uma visão ecossistêmica das relações socioespaciais, destaca-se a ecologia de paisagens, cujo conceito foi empregado primeiramente por Carl Troll, em 1939 (METZGER, 2001, p. 2). Segundo o autor, esse conceito sob uma abordagem geográfica, estaria ligado à noção de espacialidade e heterogeneidade do espaço onde o homem habita, através do conhecimento de cada unidade de paisagem (METZGER, 2001).

Sobre a estruturação dos campos disciplinares, Metzger (2001, p. 3) afirma que os estudos da ecologia das paisagens, foram retomados sob uma nova abordagem a partir da década de 1980, como sendo uma “área integradora das ciências sociais, geofísicas, e biológicas, visando, em particular, a compreensão global da paisagem (essencialmente cultural) e o ordenamento territorial”. Esses elementos fundamentais são entendidos como “um sistema, cujas dinâmicas influenciam a estrutura geral de acordo com a escala dos fenômenos” (TARDIN, 2008, p. 46).

Ora, alguns estudos evidenciam o suporte biofísico e natural dessa relação, ora os aspectos socioculturais. A abordagem geográfica privilegia o estudo da influência do homem sobre a paisagem e a gestão do território; a abordagem ecológica enfatiza a importância do contexto espacial sobre os processos ecológicos e a importância dessas relações em termos de conservação biológica (METZGER, 2001).

Assim, as bases metodológicas de análise ecológica da paisagem centram-se na investigação que trata da natureza, configuração e relação entre os elementos fundamentais que

estruturam a paisagem (TÂNGARI et.al., 2009; TARDIN, 2008; FORMAN, 1995; FORMAN; GODRON, 1986).

A abordagem de Forman (1995) reflete o processo de fragmentação, isolamento e conectividade realizados pelo homem nos ecossistemas naturais para investigar a influência de padrões espaciais sobre os processos ecológicos. Para ele, a paisagem está organizada como um sistema de mosaico: “um mosaico heterogêneo formado por unidades interativas, sendo esta heterogeneidade existente para pelo menos um fator, segundo um observador e numa determinada escala de observação” (METZGER, 2001).

Esse mosaico estrutura-se como um conjunto interativo de *patches* (manchas), *corridors* (corredores) e *matrix* (matriz) (FORMAN, 1995; FORMAN; GODRON 1986). Esses elementos são peças-chave que permitem desenvolver compreensões entre paisagens distintas: “quando se considera como as manchas, corredores e matriz se combinam para formar a variedade de “*landmosaics*” na terra” (DRAMSTAD; OLSON; FORMAN, 1996, p. 15).

Se “aquilo que singulariza uma paisagem é a atividade humana”, (BUSQUETS; CORTINA, 2009), como as estruturas dos domínios (natural e cultural) se relacionam e evoluem?

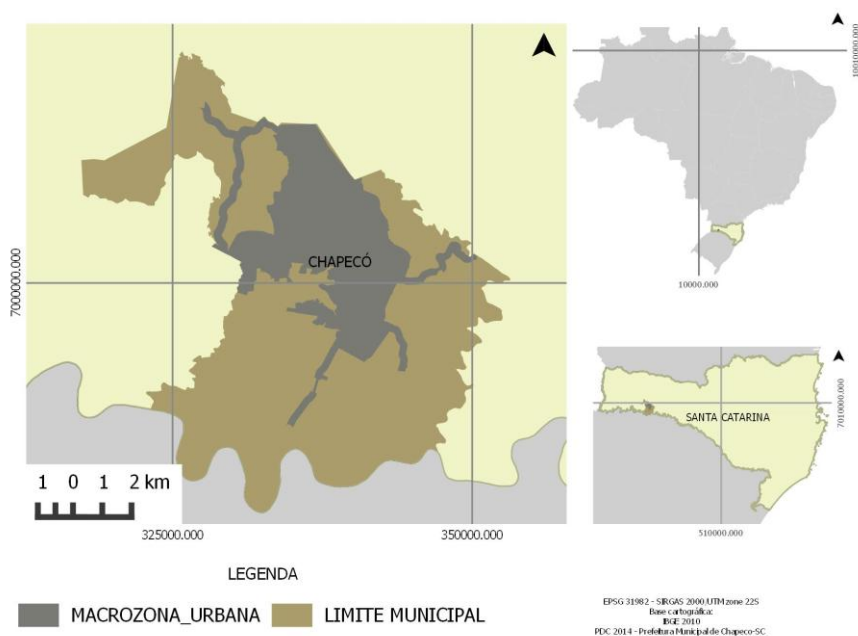
O estudo da paisagem é dinâmico e, por isso, há de se dar ênfase na relação entre “elementos de distintas escalas, susceptíveis de estabelecer relações de distintas naturezas, abertas e intrincadas entre si e com seu entorno, sob influências mútuas e em relativa autonomia” (TARDIN, 2008, p. 46).

## 2. Estruturação da Paisagem Chapecoense no contexto da microrregião

A inserção do município de Chapecó (Figura 01) no Oeste Catarinense é um ponto estratégico de desenvolvimento, ocupando destaque na rota de negócios do MERCOSUL. Na estruturação de sua paisagem predominam características socioeconômicas específicas advindas da colonização do território a partir do início do século XX, sob a atuação de colonizadoras e a divisão do espaço em um padrão fundiário de pequenas propriedades com 25 hectares em média (BERNARDY; ZUANAZZI; MONTEIRO, 2008). Com base social estruturada por migrantes gaúchos e caboclos (HASS; ALDANA; BADALOTTI, 2008), a base econômica desenvolveu-se a partir da agricultura e a extração de erva-mate e de madeira, principalmente junto aos rios (BAVARESCO, 2006); a partir da década de 1950, essa região iniciou um novo ciclo econômico, gerado pela agroindústria de carnes e derivados (FACCO et. al., 2014), pela produção ligada às atividades do agronegócio e o crescimento do setor terciário (FUJITA et. al., 2009). Esse contexto agroindustrial gerou intenso processo de urbanização e forte atrelamento do campo à economia urbana mediante o sistema de integração<sup>2</sup> (BEN, 2005).

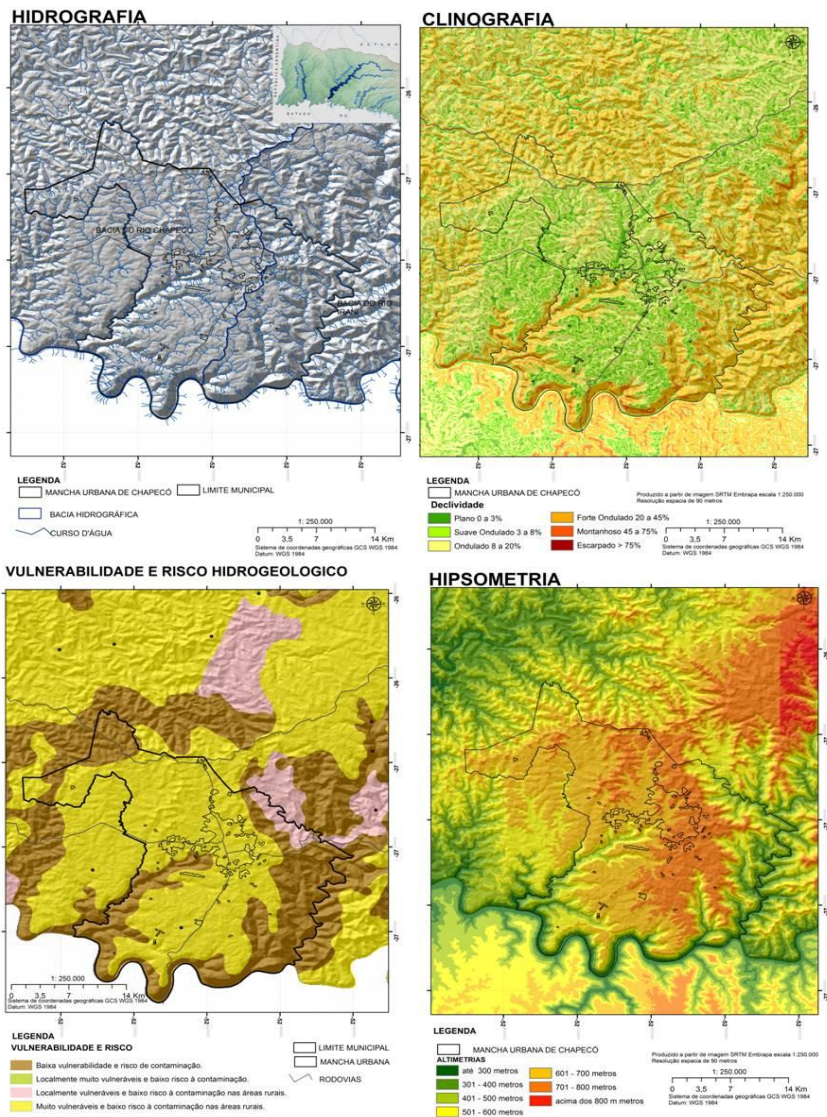
---

<sup>2</sup> Segundo Ben (2005, p. 64) essa forma de produção, popularmente conhecida como *parceria*, foi um modelo implantado no Oeste de Santa Catarina por Attilio Fontana, sócio-fundador e dirigente da Sadia. Baseado no padrão de produção norte-americano, a empresa fornecia a matriz, a ração, os medicamentos, outros insumos e assistência técnica, o transporte, abate e comercialização. Ao integrado cabia providenciar as instalações e a mão de obra, na maioria das vezes, familiar.



**Figura 1** - Localização do Município no contexto nacional e estadual.  
 Fonte: Base Cartográfica: IBGE (2014) e Prefeitura Municipal de Chapecó-SC, 2014.  
 Elaboração da autora (2016).

Sob a abordagem do contexto da paisagem natural, foram analisados os temas de relevo (altimetria e declividade), hidrografia e vulnerabilidade hidrogeológica, apresentados na Figura 2.



**Figura 2** - Contexto de Chapecó na paisagem natural: hidrografia, clinografia, vulnerabilidade e risco hidrogeológico, hipsometria.

Fonte: Base cartográfica Embrapa (2005), Estado de Santa Catarina (2013), Miranda (2013), Machado (2005).  
Elaboração da autora (2016).

A sede do município está situada em área de planalto basáltico (AB'SABER, 2003, p. 16), em um amplo platô de relevo suavemente ondulado delimitado por vales fluviais de elevada dissecação (SCHEIBE, 1986). A mancha urbanizada está disposta em relevo suave a ondulado, com porções planas junto à rede de drenagem natural do Lajeado Passo dos Índios, locais com histórico de alagamentos (BINDA, 2015). A mancha urbana é cortada por diversos córregos, o principal deles é Lajeado Passo dos Índios. A rede de drenagem natural da mancha urbana reúne-se no Lajeado Taquarussu, estendendo-se da porção sudoeste da mancha urbana à divisa Oeste do município, com um terreno bastante acidentado e ainda preservado, que escoar diretamente para o Rio Uruguai, divisa com o Estado do Rio Grande do Sul.

A Leste, a mancha urbana beira a divisão das Bacias Hidrográficas do Rio Chapecó e a do Rio Irani. Sua expansão é limitada a Leste e a Sudoeste, onde as declividades dificultam tanto a apropriação urbana quanto a produção agrícola.

Do ponto de vista hidrogeológico, a área faz parte da unidade hidroestratigráfica Serra Geral, que compõe o Sistema Aquífero Guarani, um dos mais importantes mananciais subterrâneos transfronteiriços do mundo (MACHADO, 2013, p. 54). Segundo Machado (2013, p. 57), a captação de águas subterrâneas é efetuada por fontes, com "razoável diminuição nos períodos de baixa precipitação pluviométrica, indicando provável alimentação do aquífero através da chuva". Essa análise confirma-se no mapeamento da vulnerabilidade a partir das litologias, capacidades de infiltração e potencialidade aquífera: a maior parte do município possui alta vulnerabilidade (destaque-se a localização da mancha urbana), enquanto junto às bordas do

Rio Irani e Uruguai a vulnerabilidade é baixa. Estima-se, para todas as áreas, baixo risco de contaminação pela presença de agentes perigosos como venenos, insumos agrícolas e esgotos provenientes da falta de saneamento ambiental (MACHADO, 2013).

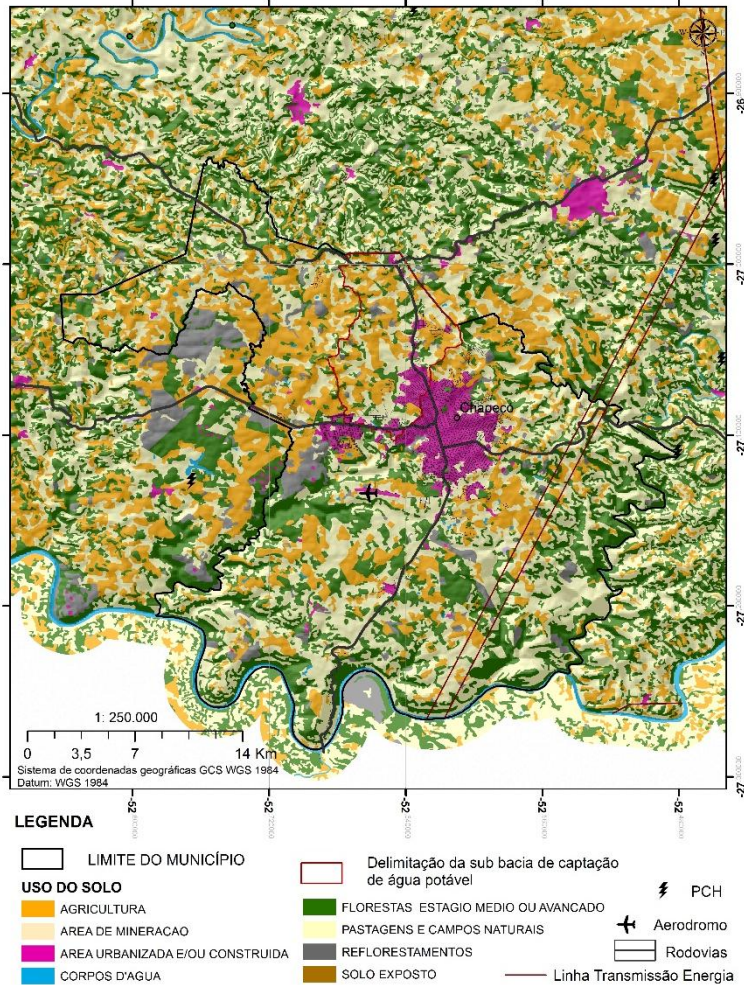
A abordagem da paisagem cultural desenvolveu-se através do levantamento de uso do solo realizado pelo Estado de Santa Catarina, EPAGRI/CIRAM escala 1:125.000, ano 2013. Este tema é complementado a partir da análise das infraestruturas, das características espaciais dos assentamentos humanos e dos atributos perceptivos da paisagem.

Do ponto de vista da apropriação do espaço, observa-se na Figura 3 a matriz mancha urbana, pastagens e/ou campos naturais e agricultura. Essas matrizes se relacionam de forma direta, criando limites: áreas de transição onde é evidente a coexistência do espaço urbano e rural.

Quanto à vegetação endêmica da região, observa-se a existência de fragmentos de pequena área superficial, isoladas entre si, compostos de remanescentes florestais de estágio secundário. Esses fragmentos estão localizados junto às áreas de maior declividade, principalmente junto à orla do Rio Irani, inadequados à produção agrícola. Outro destaque na análise do uso do solo é a baixa cobertura florestal de estágio secundário e/ou avançado junto aos demais córregos e rios.

Há destaque também a sub-bacia de captação de água potável do município, que se encontra em avançado processo de antropização. Segundo Binda (2008, p. 168) no ano de 2011, a área urbanizada nessa sub-bacia atingiu 12,5% de sua área, enquanto as áreas de agricultura e pastagens e campos naturais somam 63,8%.

### USO DO SOLO E INFRAESTRUTURA



**Figura 3** - Uso do solo de Chapecó.

Fonte: Base cartográfica Estado de Santa Catarina, Levantamento do uso do solo EPAGRI/CIRAM

Elaboração da autora (2016).

Os corredores naturais encontram-se desconfigurados pela predominância de usos agrícolas e de pastagens, distribuídos pelas áreas mais planas do relevo. A



descaracterização dos corredores nos domínios da matriz mancha urbana se dá, além do desmatamento, sob a recorrente prática de canalização e retificação de córregos (BINDA, 2015).

O centro consolidado apresenta maior padrão aquisitivo das famílias e se encontra em processo de verticalização desde a década de 1970 (RECHE, 2008). A urbanização que até então se distribuía de forma mais periférica ao núcleo central expandiu-se de forma fragmentada pelo território, principalmente ao longo de locais com maior acessibilidade, como ao longo de rodovias e avenidas dotadas de melhor infraestrutura.

A partir da revogação do perímetro urbano com o PDDTC 2004, manchas fragmentadas de loteamentos afastados da cidade foram surgindo. Além disso, com as políticas públicas de acesso à Habitação de Interesse Social evidenciaram-se os condomínios verticais dispostos em áreas não ou semi-urbanizadas, principalmente no bairro EFAPI e a porção sul da mancha urbana. É nesse contexto que se configuram muitos problemas de mobilidade urbana, devido à deficiência na concepção de um sistema viário integrado e a subutilização de infraestruturas.

A análise dos atributos perceptivos busca avaliar os espaços livres de acordo com sua singularidade, centrando-se nos elementos cênicos, nas áreas de emergência visual, nos fundos cênicos e nos espaços livres como marcos históricos.

A partir da implantação de grandes infraestruturas para produção de energia elétrica na região, as paisagens singulares junto ao lago do Rio Uruguai no Distrito de Goio-en atraíram loteamentos e condomínios de alto padrão, aproveitando-se das belas paisagens geradas pelo relevo e do potencial paisagístico e turístico do local, como pode ser observado na Figura 4 (A).

De forma sutil na paisagem e de acordo com a posição do observador é possível observar a presença de fundos cênicos que integram ou isolam a paisagem urbana da paisagem regional. Os fundos cênicos são constituídos principalmente pela conformação do relevo e maciços vegetais. Neles não foram identificados elementos ou formações de relevo excepcionais ou singulares.



**Figura 4** - (A) Vista do Rio Uruguai, Distrito Goio-em. (B) Vista Sul - Norte da área urbana; (C) Vista Sul-noroeste da área urbana; (D) Vista Sul-Oeste da área urbana de Chapecó - SC

Fonte: (A) EltonStrada, disponível em [www.ferias.tur.br](http://www.ferias.tur.br) acesso em nov 2016.

Demais: arquivo pessoal da autora (2016).

O fundo cênico é o pano de fundo da paisagem urbana e pode ser observado com o observador posicionado em local

alto, ao Sul da área urbana olhando em direção ao Norte. A Leste e a Norte estão localizadas as áreas com maiores altitudes, que conformarão o fundo cênico que emoldura a paisagem da área urbanizada, enquanto que a Sul e a Oeste (onde as altitudes são menores e terrenos menos inclinados), esses fundos vão se diluindo na paisagem e configurando áreas com maior emergência visual, com vistas sobrepostas de planos de cultivo e pequenos maciços florestais, como pode ser observado na Figura 4 (B), (C) e (D).

### **3. Sistema de Espaços Livres (SEL) de Chapecó a partir do modelo territorial do Plano Diretor**

A cidade é constituída de relações sócio-espaciais dinâmicas e estudá-la a partir da relação dos Espaços livres - ELs (públicos e privados) e os espaços construídos, tem ganhado relevância no contexto nacional a partir dos estudos de Magnoli (1982) e Macedo (1993).

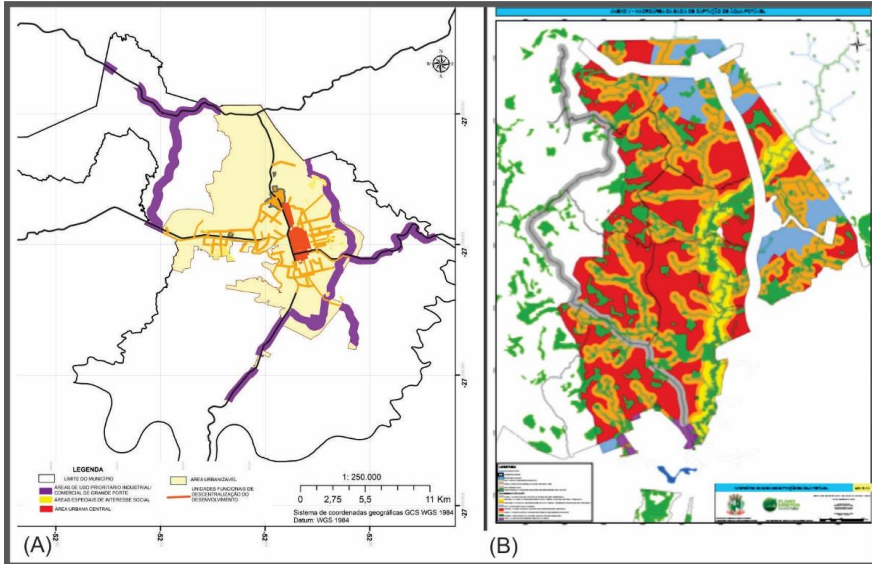
O primeiro Plano Diretor de Chapecó incorporando os princípios da Lei Federal 10.257/2001 entrou em vigor no ano de 2004 e até 2014 sofreu diversas revisões e/ou complementações. Assim, o Quadro 1 apresenta a sua evolução através das revisões mais significativas, cujas propostas de modelo territorial e políticas de planejamento e proteção da paisagem serão analisadas nesse trabalho.

**Quadro 1:** Evolução do Plano Diretor de Chapecó a partir da vigência do Estatuto das Cidades.

<b>PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ APÓS ESTATUTO DAS CIDADES</b>			
<i>Descrição</i>	<i>Sigla</i>	<i>Ano</i>	<i>Referência</i>
Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó	PDDTC	2004	Lei Complementar 202/2004
Revisão de 2006		2006	Lei Complementar nº 281/2006
Regulamentação Bacia de Captação de água potável do Lajeado São José		2010	Lei Complementar nº 409/2010
Plano Diretor de Chapecó	PDC	2014	Lei Complementar 541/2014

Fonte: [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br) e [www.chapeco.sc.gov.br](http://www.chapeco.sc.gov.br)  
Elaboração da Autora (2015).

O modelo territorial proposto para o município é conformado pela intenção de adensamento do núcleo central e ao longo de eixos estruturados junto a vias significativas e rodovias (uso preferencial industrial e comercial de grande porte), com área de transição para os bairros que possuem características de menor adensamento. Essas intenções ficam claras analisando-se no esquema de modelo territorial simplificado apresentado na Figura 5 (A), que evidencia a Área urbanizável e os eixos de desenvolvimento com maiores índices construtivos. Essas intenções foram reforçadas nas revisões da legislação urbanística de 2006, principalmente com o incremento dos índices construtivos e o maior regramento na concessão de espaços livres públicos, áreas verdes e padrões de parcelamento do solo urbano.



**Figura 5:** (A) modelo territorial simplificado. (B) Zoneamento da Bacia de Captação de água potável do Lajeado São José.

Fonte: Base Cartográfica Prefeitura Municipal de Chapecó, PDC 2014.

Organização da autora (2016).

Com a Lei Complementar nº 409/2010, foi instituído o zoneamento da região da (sub) bacia de captação de água potável do Lajeado São José. Destacam-se as propostas relativas à regulamentação dos usos e do parcelamento do solo que, pelas características regulamentadas direciona o local para implantações ao modelo de Cidade-jardim, com lotes grandes, com traçado do sistema viário em conformação à rede de drenagem abundante (forma orgânica), com baixas densidades construídas e populacionais mediante a minoração dos índices construtivos em comparação às demais áreas urbanizadas, conforme Figura 5 (B). Porém, como já enfatizou Facco et al. (2014) essa lei acabou legitimando a ocupação e a incentivando em toda sua extensão, situação

reforçada pela facilidade de acesso oferecido pela BR 480, recém duplicada, que liga-se à BR 282, que corta o Estado de Santa Catarina de Leste a Oeste.

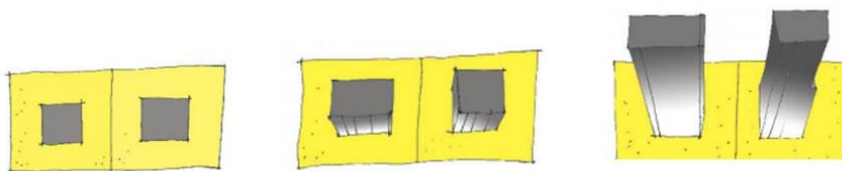
Hoje a área urbanizável já apresenta forte fragmentação do padrão fundiário local e a maioria já desempenha funções urbanas com deficiência de infraestrutura urbana, mesmo que ainda não tenham sofrido processos oficiais de parcelamento do solo.

O instrumento urbanístico do zoneamento exerce papel fundamental na forma da cidade e na paisagem (MACEDO et al., 2012). Do ponto de vista quantitativo, os índices construtivos que estão diretamente ligados à produção dos Els privados são a taxa de ocupação, recuos e afastamentos. Porém, no contexto urbano, o Coeficiente de Aproveitamento (CA)<sup>3</sup> tem significativa valoração na paisagem e na capacidade de absorção dos impactos gerados pela ocupação urbana: a densidade urbana é chave para que a quantidade e configuração dos ELs seja efetiva na construção da paisagem sustentável urbana (MAGNOLI, 2006).

Do ponto de vista direto, a variação da taxa de ocupação limita a maior ou menor disponibilidade de Els privados urbanos. Porém, o "espaço livre não pode ser avaliado bidimensionalmente somente, pois esta escala mascara sua real volumetria e forma", como exemplifica a Figura 6 (MAGNOLI, 2006, p. 183).

---

<sup>3</sup> O índice urbanístico que define o potencial construtivo do lote na unidade territorial em que está inserido, através do produto entre este e a área do lote, sendo: Potencial construtivo= área do lote x coeficiente de aproveitamento, distribuído pelo número de pavimentos permitidos para a edificação.



**Figura 6:** Abordagem da forma e da volumetria na apropriação do espaço livre.

Fonte: Silvio Soares Macedo in: MAGNOLLI, 2006 p 183.

Nesse contexto, o CA, que obtém relação com a densidade urbana<sup>4</sup>, é determinante para o estudo da ideal distribuição e configuração dos espaços livres urbanos, principalmente os de uso público. "O que acontece é que a distribuição dos espaços livres exerce forte influência no modelo de urbanização" (MAGNOLI, 2006, p. 205).

Dessa forma, a abordagem do estudo da ecologia das paisagens e do Sistema de Espaços Livres, busca outro olhar para o planejamento das cidades: refletir de forma integrada a paisagem, as características morfológicas, processos, agentes produtores e os modos de apropriação. Tampouco, o estudo da forma urbana é "análise estética da cidade" (...), senão estruturadora do sistema de espaços livres, "contenedora da vida social, interlocutora direta com as dinâmicas ecológicas e com o sítio de cada localidade" (MACEDO et al., 2012, p. 143). Assim, a forma urbana é a expressão fundamental do espaço urbano, palco e resultado dos principais processos sociais – culturais, econômicos e políticos (VALENTINI; RISSI; FUÃO; 2015).

---

<sup>4</sup> Embora não haja como estabelecer relação proporcional entre área construída e população, já que essa relação é variável de acordo com o uso da edificação e com a classe social que a ocupa.

Tardin (2008, p. 44) apresenta os espaços livres - ELs como oportunidades de transformação no processo de construção da paisagem:

conformam o componente mais flexível da estrutura do território, seja funcional ou espacialmente. São também os lugares mais frágeis e um dos mais promissores tendo em conta a possibilidade de reestruturação do território, já que podem assumir algumas importantes funções, por exemplo, como lugar dos ecossistemas, da percepção da paisagem e como possível lugar para o futuro da ocupação urbana (TARDIN, 2008, p. 44).

Do ponto de vista da sustentabilidade urbana, a determinação satisfatória da quantidade e da configuração do ELs, ou seja, da paisagem urbana estruturada a partir dos ELs, vai depender, além de outros fatores, da pressão causada pela ação antrópica tanto nas áreas remanescentes de ecossistemas significativos (APP's, Áreas Verdes advindas de parcelamentos do solo, áreas de relevância ecológica, florestadas, unidades de conservação, etc.) quanto de uso comunitário (praças e parques urbanos).

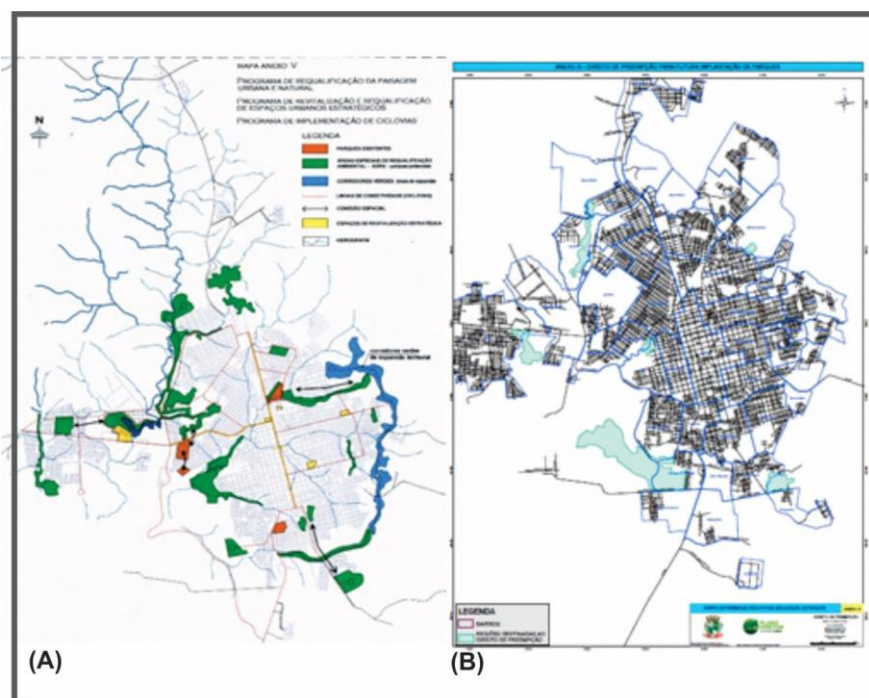
A proteção dos ELs, passa pela concepção de que esses não devem ser configurados de forma isolada no território da cidade:

existe uma crescente tomada de consciência sobre a importância de melhorar a integração territorial e a conectividade entre os espaços naturais protegidos de modo a garantir a conservação do patrimônio biótico que estes sustentam (SASTRE et al, 2002).

Na legislação analisada não há planejamento para a implementação de espaços livres (parques, praças ou



unidades de conservação) de iniciativa pública ou comunitária para áreas já urbanizadas, densificadas e tidas como "consolidadas" pela legislação municipal. Assim, a produção de espaços livres é restrita às áreas de expansão urbana, através da iniciativa privada, e não consegue estabelecer as relações ecossistêmicas no ambiente a partir da forma matriz - mancha - corredor.



**Figura 7** - Programa de Requalificação da Paisagem Urbana e Natural. 2  
Direito de Preempção para implantação de Parques Urbanos  
Fonte: Chapecó, PDDTC 2004/ PDC 2014.

Para o planejamento integral dos ELs urbanos, no PDDTC 2004, foi lançado o Programa de Requalificação da Paisagem Urbana e Natural, estabelecendo áreas existentes e

planejadas para a criação de um sistema integrado de ELs. Nunca implementado, no PDC 2014, esse programa deu lugar à "delimitação de áreas para implementação de parques urbanos", periféricos às áreas já urbanizadas, desconexas de um sistema de ELs. As propostas de 2004 e 2014 podem ser acompanhadas na Figura 7.

Pode-se observar que no PDDTC 2004 (Figura 7 (A)) há a configuração de princípios da ecologia das paisagens, demonstrando intenções de conectividades entre as áreas potenciais para Parques (AERAS), áreas de expansão com corredores verdes. Tais estratégias são reafirmadas com propostas de conectividades ecológicas quanto sociais, como a criação de ciclovias e áreas de revitalização de espaços livres estratégicos já consolidados na malha urbana, formando corredores verdes. Em relação à proposta do PDC 2014 (Figura 7 (B)), a diminuição da área prevista para esses possíveis parques, bem como a supressão dos princípios de conectividade e corredor ecológico, acabaram por zonedar áreas isoladas que possuem características ambientais sensíveis e não são passíveis de parcelamento (áreas de banhado, íngremes, APPs e vegetação nativa primária).

Sendo assim, embora as propostas tenham ficado somente no campo teórico, na revisão de 2014 houve significativos retrocessos quanto à proposta de estruturação de um SEL capaz de requalificar a paisagem urbana local.

O Quadro 2 apresenta a estruturação do Sistema de Espaços Livres públicos e privados de Chapecó proposto por sua legislação urbanística, com destaque para as Áreas Especiais de Interesse Ambiental – AEIA, analisadas a seguir.

**Quadro 2** - Estruturação do sistema de espaços livres de Chapecó.

<b>ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES</b>		
Domínio	Origem	Descrição
Públicos	Parcelamento do solo - loteamentos	Áreas institucionais comunitárias-praças
		Áreas verdes
		Parques Urbanos
	Direito de preempção	Áreas prioritárias para a implantação de parques urbanos
	Sistema viário Urbano	Sistema viário municipal, incluindo faixas de rolamento, canteiros centrais e passeios públicos.
Transição Públicos/privados	Áreas de Preservação Permanente	Faixa de APP ao longo de rios e rede de drenagem superficial, massas de água, áreas de banhado e declividades, conforme legislação ambiental.
Privados	Decorrentes dos índices urbanísticos de zoneamento	Taxa de ocupação e Coeficiente de Aproveitamento
		Recuo e afastamentos
		Índice Verde
	<b>Zoneamento específicos</b>	<b>Áreas Especiais de Interesse Ambiental - AEIA</b>
<b>Uso Específico</b>	Unidades de Conservação e Reservas Indígenas	

Fonte: PDC, 2014.

Elaboração da Autora (2016).

Sabe-se que, a função do espaço livre na cidade não assume um único contexto, comunitário ou ecossistêmico, já que "a sobreposição de funções, a ampla variação de escala e formas, a possibilidade de, no mesmo espaço, contar-se com utilizações diversas em tempos diversos, é flagrante"<sup>5</sup> (MAGNOLI, 2006, p. 180). Porém a função urbana do espaço

<sup>5</sup> Magnoli (2006, pg 179) analisa Marion Clawson, Tunnard-Pushkarev, Charles Eliot e Stanley Tankel.

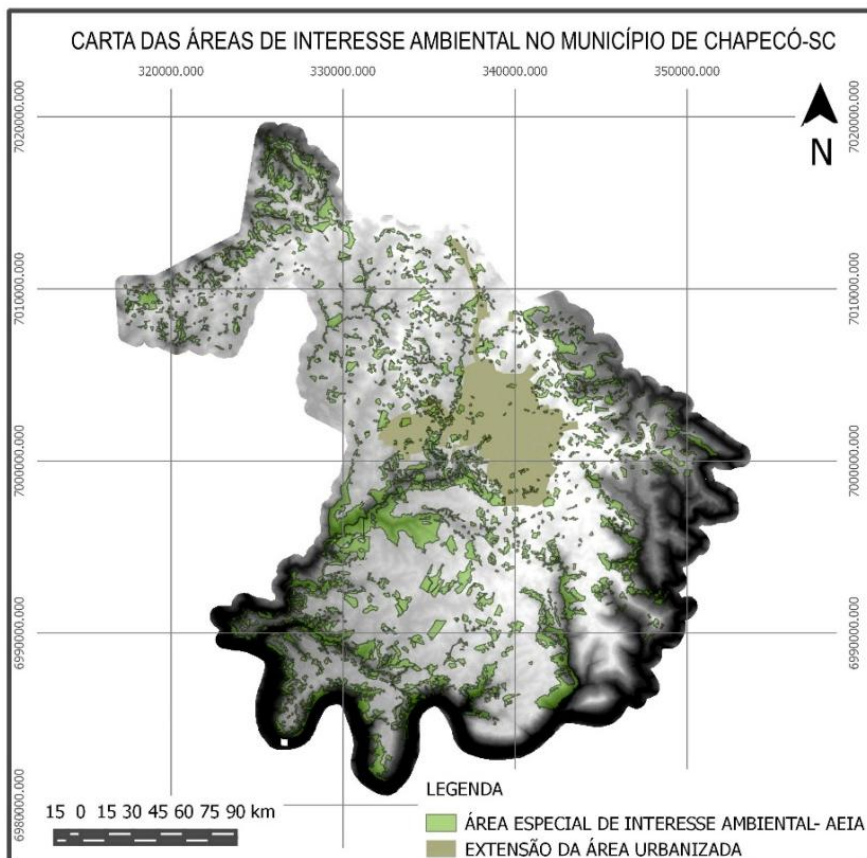
livre foi elaborada pela predominância, a partir dos objetivos do ordenamento territorial, expressos no próprio Plano Diretor.

O PDDTC- 2004 insere no zoneamento municipal de baixo adensamento, as Áreas Especiais de Interesse Ambiental (AEIAS) como áreas privadas que, por suas características e “predominância da fauna e da flora, devem ser preservadas e utilizadas através do programa de requalificação da paisagem urbana e natural, proporcionando a conservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população” (Chapecó, 2004, Art. 217). Sem dúvida a instituição do zoneamento urbano AEIA - Área Especial de Interesse Ambiental - regrou e de certa forma inibiu<sup>6</sup> os parcelamentos do solo ou desmatamentos sobre os fragmentos florestais nativos ou endêmicos.

Em 2010, a criação das Áreas Especiais de Interesse Ambiental e Moradia -AEIAM - áreas com características ambientais semelhantes às AEIAS, porém, C.A. ampliados limitados à área da sub-bacia de captação de água potável do Lajeado São José abriu precedentes para a majoração dos índices construtivos a todas as AEIAS na revisão de 2014. Além disso, nessa última revisão muitas delas foram destituídas principalmente na área central, porém ampliadas em todo o território municipal, conforme pode ser observado na Figura 8.

---

<sup>6</sup> A inibição se dá através dos baixos índices construtivos e a majorada área para lotes advindos de parcelamento, de no mínimo, 4.000 m<sup>2</sup>, com testada mínima de 40m. As AEIAS possuem restrições quanto ao uso e índices construtivos, bem como são passíveis de transferir de forma gradativa o direito de construir potencial virtual básico (Chapecó, 2004, Art. 158), mas também ampliar seu potencial construtivo a partir da outorga onerosa, conforme C.A.s máximos definidos pelo PDDTC 2004 e PDC 2014.



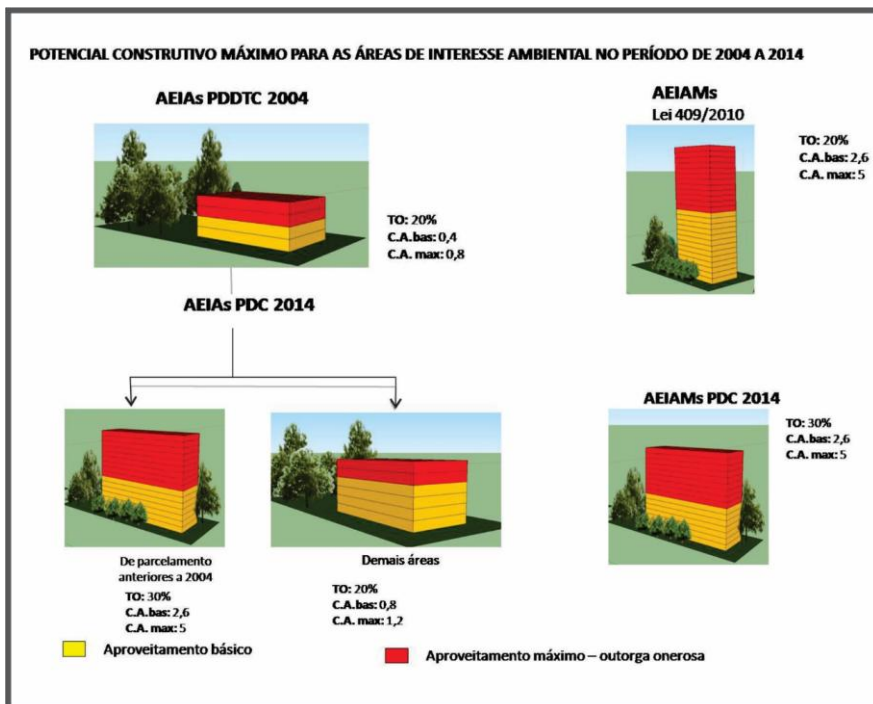
**Figura 8** - Carta das Áreas Especiais de Interesse Ambiental para o Município

Fonte: Base cartográfica da Prefeitura Municipal de Chapecó-SC.  
MDE Governo do estado de Santa Catarina, 2013.

Elaboração da autora (2016).

A definição das Áreas de Preservação Permanente há tempos tem gerado inúmeras discussões no território urbano de Chapecó. Primeiramente, pela base cartográfica defasada que até 2013 não atingia todo o território municipal e que não permitia localização adequada das APPs e conseqüentemente seu monitoramento. Em segundo, a insegurança jurídica a respeito da largura da faixa de preservação permanente não

respeitada ao longo do tempo, tanto em parcelamentos formais quanto em áreas de ocupações irregulares.



**Figura 9:** Evolução do potencial construtivo das AEIAs através de cenários urbanos.

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

No PDDTC 2004, as APPs urbanas receberam um zoneamento chamado de UARU - Unidade Ambiental de Requalificação Urbana (Chapecó, 2004, Art. 114). Segundo o texto, as UARUs não possuíam incidência para os lotes sobre córregos canalizados. Já no PDC 2014, os córregos canalizados receberam faixa de proteção de 5 metros e nas áreas centrais a faixa de proteção varia de 15 metros a 30 metros, conforme Diagnóstico socioambiental elaborado pela

Secretaria de desenvolvimento urbano e disponibilizado como anexo do PDC 2014.

No PDC 2014, Art. 60, as APPs urbanas, a partir das legislações federais e estaduais vigentes, foram definidas como "áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas".

No mesmo documento figura a iniciativa de promover a implantação de corredores ecológicos. Para isso deverá ser atendido um mínimo de 6% da área parcelável para a conservação ou implantação de Áreas Verdes. Essas deverão estar localizadas preferencialmente onde já exista mata, em áreas limítrofes às áreas de preservação permanente, determinadas pela legislação ambiental, para a formação de parques lineares.

A percentagem de áreas públicas previstas para novos parcelamentos manteve-se a 35% da área parcelável, em média, percentual exigido para as áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos comunitários e Áreas Verdes, como pode ser observado no Quadro 3. Cabe salientar que, em parte, as Áreas Institucionais Comunitárias abrigarão escolas, unidades de saúde, edificações administrativas e de assistência social. Outras poucas serão efetivamente praças ou espaços livres de lazer utilizados pela população.

De fato, o Plano Diretor de Chapecó, estabeleceu regras inovadoras e de interesse público para a geração de um Sistema de Espaços Livres, porém somente a partir da iniciativa privada, com o parcelamento do solo.

A real efetivação das intenções passa por uma gestão estratégica que possa abarcar um sistema integrado de

planejamento das áreas institucionais comunitárias, áreas verdes, APPs etc.

**Quadro 3** - Exigência de novas Áreas Verdes (AV) e áreas institucionais de uso comunitário (AIC)

<b>PRODUÇÃO DE ÁREAS VERDES E INSTITUCIONAIS DE USO COMUNITÁRIO</b>	
<i>Tipo de Loteamento</i>	<i>Percentual mínimo da gleba</i>
De Interesse Social	AV+ AIC=12% - desses 6% AV
Convencional	AV - 5% para glebas com área inferior aos 20.000 m <sup>2</sup> . 6% para os demais AIC - 1% ou 600m <sup>2</sup> para glebas com área inferior aos 20.000 m <sup>2</sup> Não define mínimo, porém AV(6%)+ AIC= 15% - para as demais áreas.
Populares	AV - 6% AV + AIC= 15%
Empresariais	AV - 5% AIC - 1% ou 360 m <sup>2</sup>

Fonte: PDC 2014.  
Elaboração da autora (2016).

## **Considerações finais**

A partir das análises apresentadas nesse estudo, de 2004 a 2014, houve avanços e recuos na produção e estruturação do Sistema de Espaços Livres Urbanos, tanto de importância ecossistêmica quanto de uso sustentável comunitário, que contribuem para a valorização da paisagem de Chapecó.

No Plano Diretor de 2004 e suas revisões, a questão ambiental foi muito objetivada no texto, porém ao longo do



tempo teve baixa aplicabilidade. Da mesma forma, os instrumentos para que esses espaços potenciais se tornem disponíveis à população são de difícil aplicação no contexto municipal, tanto do ponto de vista jurídico quanto político.

Assim, a legislação urbanística apega-se somente à produção de espaços livres novos, advindos de iniciativa privada e, quando os efetiva, pouco investe ou lhes dá manutenção. Essa legislação, mesmo tendo evoluído muito a partir do Estatuto das Cidades, tem se mostrado ineficiente na promoção, estruturação e planejamento integrado da paisagem, espaço e território do Sistema de Espaços Livres, principalmente para as cidades médias.

Do ponto de vista do zoneamento urbano, com as intervenções de 2014, houve incrementos significativos na proposta de adensamento nas áreas centrais, uma das regiões mais carentes de espaços livres de importância ecossistêmica e de uso comunitário sustentável.

No sentido amplo, observa-se no Programa de Requalificação da Paisagem Urbana e Natural (PDDTC 2004) uma intenção de formação de conectividades dos ELs, o que, infelizmente, nunca foi implementado. No sentido inverso, o PDC 2014 lançou o instrumento de preempção para que o município possa adquirir os imóveis destacados para promoção de parques urbanos, isolados e, somente nas áreas periféricas da cidade, afastados dos assentamentos humanos.

Considerado um avanço significativo do PDC 2014, as AEIAs foram instituídas para todo o município, criando áreas de resguardo também na área rural. Porém, houve evidente retrocesso, no tocante à majoração dos índices construtivos, da pressão antrópica e especulação imobiliária de alto padrão (torres altas e com amplos espaços verdes na implantação).

Do ponto de vista dos ELs de relevância ecossistêmica, a maioria encontra-se em propriedades particulares, dificultando ainda mais a gestão, o monitoramento e apropriação pública, bem como a implementação de corredores ecológicos, tão importantes para a sustentabilidade ambiental urbana, municipal e regional.

Nesse contexto, é evidente o papel da política urbana na estruturação e promoção de Espaços Livres Urbanos. Conclui-se que o tema deve ser melhor abordado na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, incorporando-se como fator fundamental para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade sustentável. Infelizmente o Plano Diretor de Chapecó passou recentemente por um grande processo de reestruturação, mas não conseguiu estabelecer meios de efetivação de suas intenções de sustentabilidade ambiental através da qualificação de sua paisagem e do seu Sistema de Espaços Livres.

O espaço livre urbano, hoje subutilizado e isolado, pode ser uma oportunidade de planejamento e de integração da sociedade e melhoria da paisagem, principalmente quando esse for de relevância ecossistêmica, comunitária ou de patrimônio cultural.

## **Referências**

AURÉLIO, **Dicionário da língua portuguesa**. Disponível em [www.dicionarioaurelio.com.br](http://www.dicionarioaurelio.com.br). Acesso em 17/11/2016.

AB'SABER, A. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo, Ateliê Editorial, 2003.

BAVARESCO, P. R. **Ciclos econômicos regionais: modernização e empobrecimento no Extremo Oeste catarinense.** Chapecó: Argos, 2005.

BEN, F. **Trabalhadores da Indústria Frigorífica: trabalho, tradição, política e protesto.** Chapecó, 1967-1982. Dissertação de mestrado em história. UFSC, 2005.

BERNARDY, R.; ZUANAZZI, J.; MONTEIRO, R. R. **Território, planejamento e gestão um estudo do Oeste Catarinense a partir da região da AMOSC.** Chapecó: FIE, 2008.

BINDA, A. L. Os rios urbanos de Chapecó: do esquecimento sob as lajes de concreto às recordações nos dias de chuva. In: BRANDT, M.; NASCIMENTO, E. **Oeste de Santa Catarina: território, ambiente e paisagem.** São Carlos: Pedro & João Editores; Chapecó, UFFS, 2015, p. 155-194.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004, Caderno 1 e 3.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766 de dezembro de 1979.** Parcelamento do Solo Urbano.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto das Cidades,** 2001.

BUSQUETS, Jaume; CORTINA, Albert. **Gestión del paisaje:** Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje Barcelona: Ariel, 2009.

CHAPECO. **Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó - 2004.** Lei Complementar 202/2004. Disponível em [www.leismunicipais.com.br/chapeco](http://www.leismunicipais.com.br/chapeco). Acesso em maio de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 281/2006**. Disponível em [www.leismunicipais.com.br/chapeco](http://www.leismunicipais.com.br/chapeco). Acesso em maio de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 409/2010**. Disponível em [www.leismunicipais.com.br/chapeco](http://www.leismunicipais.com.br/chapeco). Acesso em maio de 2015.

DRAMSTAD, W.; OLSON, J.; FORMAN, T. **Landscape Ecology: Principles in Landscape Architecture and Land-use Planning**. Island Press, Washington, 1996.

EUROPA. **Convenção Europeia de Paisagem**. Florença, 2000.

FACCO, J.; FUJITA, C.; BERTO, J. L. Agroindustrialização e urbanização de Chapecó (1950-2010): uma visão sobre os impactos e conflitos urbanos e ambientais. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p. 187-215, jan-abr. 2014.

FORMAN, R. T. T. **Land mosaics: the ecology of landscapes and regions**. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

FORMAN, R. T. T.; GODRON, M. **Landscape ecology**. Wiley & Sons Ed., New York, 1986.

FUJITA, C.; MATIELLO, A. M.; ALBA, R. S. Rede de polo e micropolos regionais no oeste catarinense. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 2, p. 53-79, maio/ago. 2009.

IBGE 2014. **Informações completas sobre município de Chapeco - SC**. Contagem da população. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br>. Acessado em 16-05-2015.

HASS, M.; ALDANA, M.; BADALOTTI, R. M. A possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade: o plano diretor de Chapecó (SC). In: HASS, M.; ALDANA, M.; BADALOTTI, R. M. (orgs). **Os planos diretores e os**

**limites de uma gestão urbana democrática: as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC).** Chapecó: Argos, 2010. p. 59-120.

MACEDO, S. S. **Paisagem, urbanização e litoral do Éden à cidade.** Tese (Livre-docência) - - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

MACEDO, S. S.; QUEIROGA, E. F.; GALENDER, F. C.; CAMPOS, A. C. A. CUSTÓDIO, V.; DEGREAS, H.; GONÇALVES, F. M. Os sistemas de espaços livres na constituição da forma urbana contemporânea no Brasil: produção e apropriação (QUAPÁ-SEL II). **Paisagem Ambiente: ensaios**, n. 30, p. 137-172, 2012.

MACHADO, J. L. F. **Mapa hidrogeológico do estado de Santa Catarina.** Porto Alegre, CPRM, 2013. 1 CD-ROM.

MAGNOLI, M. M. Espaço livre: objeto de trabalho *open space*. **Paisagem Ambiente: ensaios**, n. 21, p. 175-198, 2006.

\_\_\_\_\_. O parque no desenho urbano. **Paisagem Ambiente: ensaios**, n. 21, p. 199-214, 2006.

METZGER, J. P. O que é ecologia de paisagem? **Biota Neotrópica**, 1-9. 2001.

MIRANDA, E. E. de; (Coord.). **Brasil em Relevo.** Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2005. Disponível em: <<http://www.relevobr.cnpm.embrapa.br>>. Acesso em: 20/11/2016.

OLIVEIRA, L.A.; MASCARÓ, J. J. Análise da qualidade de vida urbana sob a ótica dos espaços públicos de lazer. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p.59-69, abr./jun. 2007.

RECHE, D. **Leis e Planos urbanos na produção da cidade: o caso de Chapecó-SC**. Florianópolis, 2008. Dissertação (Mestrado em urbanismo, História e Arquitetura da Cidade), UFSC, 2008.

RIZZOTTO, A. **A indústria da construção civil: um estudo sobre a importância da geração de emprego e renda no município de Chapecó- SC no período de 2005-2010**. Monografia apresentada a Unochapecó no curso de Ciências Econômicas. Unochapecó: Chapecó-SC.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SASTRE, P., DE LUCIO, J. V.; MARTÍNEZ, C. Modelos de conectividad del paisaje a distintas escalas: ejemplos de aplicación en la Comunidad de Madrid. **Ecosistemas**, 2002/2.

SCHEIBE, L. F. A geologia de Santa Catarina: sinopse provisória. **Geosul**, n. 1, p. 7-38, 1 semestre, 1986.

TANGARI, V.; ANDRADE, R.; SCHLEE, M. B. (Org). **Sistema de espaços livres: apropriações e ausências**. Rio de Janeiro: FAU/UFRJ – PROARQ, 2009.

TÂNGARI, Vera R. **Sistemas de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências**. Rio de Janeiro: PROARQ- FAU/UFRJ, 2009.

TARDIN, R. **Espaços livres: sistema e projeto territorial: sobre a ordenação do território a partir dos espaços livres**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2008

VALENTINI, D.R. **Análise Ambiental por Geoprocessamento como ferramenta ao Plano**

**Diretor do Campus da UFSM –RS.** Dissertação de Mestrado. UFSM, 2010.

\_\_\_\_\_; RISSI, Q.; FUÃO, J. R. A urbanidade da avenida. 10. Congresso Internacional de Espaços Públicos da PUC-RS, Porto Alegre, 2015. **Anais...** Núcleo de estudos da faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUCRS. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

# **A IMPLANTAÇÃO DOS PARQUES URBANOS E ESPAÇOS VERDES NA ÁREA URBANA DE CHAPECÓ**

Gabriela Borges da Silva  
Cássia Toniazzo

## **Introdução**

A Constituição Federal do Brasil de 1988 traz um capítulo sobre a Política Urbana e estabelece que “[...] toda propriedade deve cumprir sua função social através do atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor Municipal.” A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal (1988) e estabelece que esta política tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, entre outras diretrizes, através da oferta de equipamentos urbanos e comunitários.

No ano de 2001, após 11 anos de tramitação no Congresso, a Lei nº 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, tornou-se o instrumento que disciplinaria a função social da propriedade, como sendo um princípio fundamental para que se construa uma sociedade mais igualitária, com uma nova maneira de gerir o ordenamento urbano, em prol do bem estar coletivo, da segurança e do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001). De acordo com Rodrigues (2004), “[...] trata-se de uma lei construída com a ativa participação dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana”. A ênfase dos movimentos sociais, nacionais e



internacionais, tem sido questionar a supremacia do direito de apropriação, da propriedade do solo, e das edificações urbanas em relação ao direito à vida (RODRIGUES, 2004, p.10).

Os princípios do Estatuto da Cidade buscam solucionar os problemas de planejamento, gestão e uso do solo nas áreas urbanas. Dessa forma, Rodrigues (2004) afirma que:

O Estatuto inova ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradias. Estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal, tido como propulsor de gestão coletiva. Considera o Município como unidade de planejamento do seu espaço territorial. O Estatuto da Cidade dá uma nova dimensão para o planejamento urbano ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanísticas (RODRIGUES, 2004, p. 13).

O Estatuto da Cidade define critérios para Planos Diretores, considerando obrigatório para os municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes, os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os localizados em áreas de especial interesse turístico, os que forem atingidos por impacto ambiental de âmbito regional e nacional (BRASIL, 2001).

Neste sentido, o Plano Diretor Participativo é um dos principais mecanismos para o planejamento do desenvolvimento urbano, consistindo em uma lei específica do município que se refere ao elemento central da política urbana. O plano diretor também é responsável pela qualificação e conservação de praças, parques, áreas de lazer e áreas verdes, direcionados ao lazer, ao convívio social e

atividades culturais e esportivas, através de programas que visam a requalificação da paisagem natural, a preservação das áreas existentes qualificadas e da redescoberta de áreas e ambiências territoriais com potencial de uso para a coletividade, proporcionando a melhoria da qualidade de vida da população residente (CHAPECÓ, 2014).

Conforme o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, a Política Nacional do Meio Ambiente traz sua estrutura baseada na ampla participação da sociedade, tanto nas decisões, quanto nos próprios processos administrativos relacionados ao meio ambiente. A postura de inclusão da participação popular na gestão ambiental veio reformar o sistema de comando e controle baseado na centralização das ações governamentais.

Intervenções vinculadas ao homem vem há séculos resultando em crescentes desequilíbrios ambientais e conseqüentemente redução da qualidade de vida da população, devido à escassez de áreas verdes adequadas, problemática esta aliada ao descaso e falta de fiscalização das entidades competentes acarretando inúmeras problemáticas socioambientais.

Uma cidade é composta por variados espaços públicos, todos com particularidades e funções distintas. Lugares públicos nem sempre trazem consigo a função do lazer, da recreação e da sociabilização; para isto o ordenamento territorial atua como um mecanismo organizador do espaço através de diversos atores, buscando uma coordenação sobre o território, tanto em quantidade como em qualidade, almejando que tais espaços contribuam para as funções socioambientais da cidade.

Esta pesquisa visa apresentar o papel que o plano diretor municipal retrata na configuração das áreas verdes e parques, com vistas ao ordenamento territorial e ao impacto no planejamento urbano e regional que a falta de estrutura ou a desafetação dessas áreas podem apresentar para o desenvolvimento socioespacial e ambiental municipal. Objetiva-se entender como o Plano Diretor assume a função de implantar e preservar áreas verdes e parques urbanos no município de Chapecó a partir do cumprimento da sua função social.

Do ponto de vista da implementação, gestão e valor social dos parques urbanos, Macedo (2003) afirma que estes estão muito aquém do desejável, embora exista uma mudança real em relação às posturas de manutenção e conservação dos mesmos. O autor relata que atos de invasão de terras, poluição de águas, cessão de áreas para construção de lotes urbanos, construção de prédios públicos e grandes avenidas, desmatamento e devolução de áreas destinadas a parques a antigos proprietários, fazem parte do cotidiano urbano (MACEDO, 2003, p. 54).

Dessa forma, tem-se como resultado a identificação e localização dos parques urbanos e áreas verdes em Chapecó, e suas relações com o espaço urbano a partir do Plano Diretor de 2004 e suas posteriores revisões, e uma análise da legislação urbana quanto ao desgrave das áreas verdes através de leis complementares, as quais descaracterizam estes espaços, criando zoneamentos que favorecem a especulação imobiliária, modificando totalmente a estrutura ambiental em locais que possuíam áreas de preservação permanente, além de potenciais para implementação de novos parques urbanos.

## **1. Caracterização socioambiental**

A pesquisa foi desenvolvida no município de Chapecó, localidade que se destaca por sua influência no processo de urbanização da região oeste catarinense.

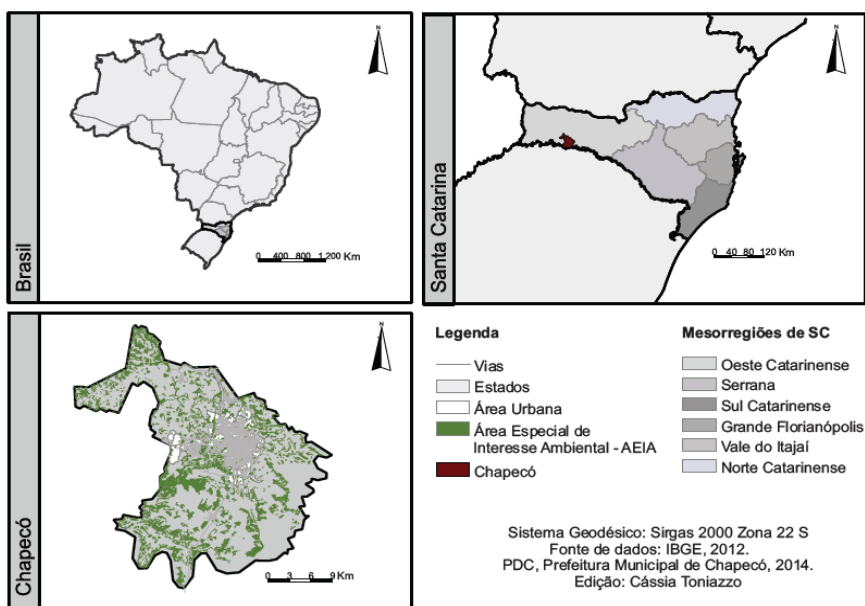
Com uma população estimada de 209.553 habitantes (IBGE, 2016), a partir da metade do século XX Chapecó foi marcada pelo processo de industrialização e pelo processo de urbanização. Esse processo culminou com problemas sociais que assolam o município até hoje, principalmente relacionados à questão da infraestrutura urbana e da organização do espaço.

Chapecó atualmente exerce a função de cidade-polo, pois agrega uma gama de atividades e órgãos que suprem não só as necessidades locais, mas também as regionais (ALBA, 2002), tendo influência política, econômica e cultural sobre aproximadamente sessenta municípios e é também sede da AMOSC (Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina), que congrega vinte municípios (HASS, ALDANA; BADALOTTI, 2008).

Num âmbito local e regional, é importante destacar a influência que o município de Chapecó tem em todo o oeste catarinense e em parte do noroeste do estado do Rio Grande do Sul, destacando-se como uma centralidade urbana.

Quanto à organização espacial e morfológica das cidades, os parques urbanos e áreas verdes detêm sua importância como contribuição à melhoria da qualidade ambiental e de vida, sobretudo, se for considerado o atual contexto da preocupação global quanto a adotar alternativas que levem a um processo de desenvolvimento mais sustentável. Possuem como função primordial a recreação e o

lazer dos habitantes, visto que a estrutura urbana das cidades cresce e se desenvolve rapidamente, clamando por espaços que atenuem os problemas urbanos. Destaca-se aí o papel importante com a composição da paisagem, o desenvolvimento social e a preservação do meio ambiente como elementos que minimizam os impactos decorrentes da urbanização e industrialização.



**Figura 1** - Localização do município de Chapecó  
 Fonte: IBGE (2012). Elaboração: Cássia Toniazzo, 2016.

Os parques e áreas verdes urbanas apresentam-se como um marco na dinâmica urbana, tornando-se elementos definidores de espaços e geradores de sociabilização. Contribuem positivamente para preservação da fauna e da flora, equilíbrio climático, além de conferir valor estético ao meio inserido.

De acordo com Macedo (1995) as áreas verdes definem-se como sendo:

Toda área urbana ou porção do território ocupada por qualquer tipo de vegetação e que tenha um valor social. Neles estão contidos bosques, campos, matas, jardins, alguns tipos de praças e parques, etc. enquanto que terrenos devolutos e que tais não são necessariamente incluídos neste rol. O valor social atribuído pode ser vinculado ao seu utilitarismo em termos de área de produção de alimentos, ao interesse para a conservação ou preservação de conjuntos de ecossistemas ou mesmo de um único ecossistema, ao seu valor estético/cultural e mesmo a sua destinação para o lazer ativo ou passivo (MACEDO, 1995, p. 16).

Sobre o processo de construção e preservação destas áreas, Batista *apud* Oliveira (2010, p. 71), traz que as produções apropriadas de parques e áreas verdes seriam de que nas cidades com mais de 20.000 habitantes deveria haver 10% de área verde para toda a sua área urbanizada, e 30% do total se incluísse praças e vias arborizadas. Contudo, é comum nas cidades a não valorização da criação de parques, o que também é resultado direto das gestões municipais. No entanto, essas áreas por muitas vezes ficam só no plano, não sendo efetivamente integradas ao meio urbano.

Nesse sentido, faz-se necessário um planejamento envolvendo a preservação e inclusão de áreas verdes e parques no meio urbano, pois será um problema que no futuro tornar-se-á um agravante nas cidades brasileiras. Com foco nos parques urbanos e através da caracterização e análise destes, o tema do projeto de pesquisa possui grande relevância, na medida em que trata da política urbana com ordem pública e de interesse social com vistas ao desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade

urbana. Contribuirá no apontamento das condicionantes, limites e potencialidades do desenvolvimento territorial com foco nos aspectos socioambientais do município.

Dessa forma, as propostas de políticas públicas – planos e projetos – que visem a identificação dos parques urbanos no município de Chapecó, através da caracterização, compreensão e sistematização das formas urbanas no que concernem ao equilíbrio ambiental, social e ao seu potencial desempenho para o estabelecimento da vida pública, partem da qualificação dos parques urbanos e áreas verdes como um mecanismo de planejamento regional e urbano, da sua contribuição para comunidade, bem como podem ser uma ferramenta ou subsídio para a gestão urbana.

Os cinco parques existentes atualmente, localizam-se nos bairros Passo dos Fortes, Palmital, Parque das Palmeiras e Presidente Médici, conforme imagem a seguir (Figura 2).



**Figura 2** - Localização dos Parques Existentes no município de Chapecó.  
Fonte: Rammé (2014). Edição: Gabriela Borges da Silva (2016).

Quanto à caracterização dos parques existentes no município, a questão da infraestrutura urbana é um dos

grandes indicadores da falta de apropriação destes espaços, tendo em vista que alguns fatores como a impossibilidade de “pisar na grama”, circular com animais, utilizar brinquedos infantis como bicicletas e mais ainda, a inexistência de atividades destinadas ao lazer ativo, à falta de espaços destinados a prática de esportes e, também que um dos parques, de fato não é um parque urbano, pois nunca recebeu tratamento de parque, não apresenta mobiliário, nem atividades. A população não o frequenta por ser apenas uma área de vegetação densa, o que inviabiliza seu uso (FAVARETTO; RAMMÉ; AFONSO, 2014).

## **2. Legislação urbana**

A análise do Plano Diretor de 2004 e suas posteriores revisões contribui com a caracterização da situação real do existente atualmente. A elaboração estatística de todos os dados levantados, gráficos, levantamentos *in loco* (fotográficos, tipológicos, entre outros) além das cartografias temáticas possibilitam a compreensão da função social das áreas verdes e parques no município de Chapecó.

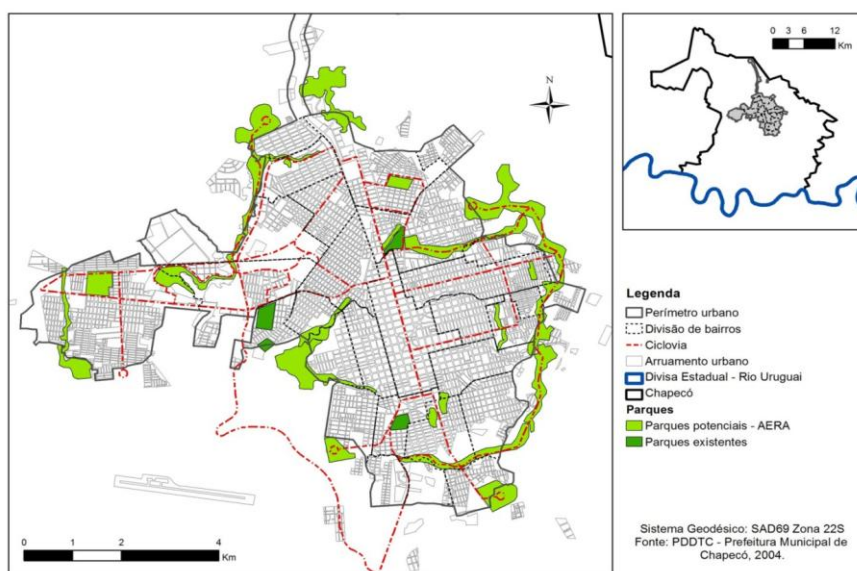
Nesse sentido, o Estatuto da Cidade (2001), define que:

Apesar de ter a característica de um plano geral, o Plano Diretor – em razão do disposto no artigo 182, parágrafos 2º e 4º da Constituição – transformou-se no instrumento obrigatório para o Município intervir, visando a executar a política urbana, como meio de garantir que a propriedade urbana tenha uma função social (BRASIL, 2001).

No ano de 2001, foi implantado na cidade de Chapecó o Orçamento Participativo, onde deste processo resultou a



diretriz que determinou a revisão do Plano Diretor de Chapecó (PDC) de 1990 (HASS, ALDANA, BADALOTTI, 2010). Com a aprovação do Estatuto da Cidade, que visa a “remodelação dos Planos Diretores de forma participativa e voltada para a função social da propriedade” (HASS, ALDANA, BADALOTTI, 2010), manifesta-se a urgência de um novo Plano Diretor que resultou no Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC), no ano de 2004 instituído pela Lei Municipal Complementar nº 202, a primeira revisão ocorreu no ano de 2007 e posteriormente foram feitas outras alterações através de leis complementares.



**Figura 3** - Identificação dos Parques potenciais e Parques existentes no município de Chapecó.

Fonte: Rammé, 2014. Edição: Gabriela Borges da Silva, 2016.

O Programa de Requalificação da Paisagem Urbana e Natural instituído pelo PDDTC de 2004 define, de acordo

com FAVARETTO; RAMMÉ; AFONSO (2015, p. 189), “[...] duas unidades territoriais diferentes: a Área Especial de Interesse Ambiental (AEIA) e a Área Especial de Requalificação Ambiental (AERA).” A AERA representava os parques em potencial (Cf. Figura 3).

As autoras afirmam que:

A AERA representava os parques em potencial [...], que denotam certa linearidade, formando espécies de cordões que contornam as extremidades do município. Associada a essas áreas estava prevista uma ciclovia, proposta como forma de conexão entre esses espaços, porém, em 2007, a demarcação da AERA foi revogada pela Lei Complementar n. 317/2007. (CHAPECÓ, 2007). Embora tenha sido mantida a demarcação das ciclovias, nunca foram implementadas no município. (FAVARETTO; RAMMÉ; AFONSO, 2015, p. 189)

Com a aprovação da lei complementar, as áreas seguiram denominadas como Áreas Especiais de Interesse Ambiental (AEIA), onde no Art. 127 do PDDTC (2004) são descritas como “unidades territoriais caracterizadas pela predominância da fauna e da flora, devendo ser preservadas e utilizadas através do programa de requalificação da paisagem urbana e natural, proporcionando a conservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população.”

O Art. 192 do PDDTC (2004) esclarece os objetivos e aborda as diretrizes das Áreas Especiais de Interesse Ambiental (AEIA):

Art. 192. A identificação de Áreas Especiais de Interesse Ambiental- AEIA objetiva o cumprimento das diretrizes e políticas de preservação e conservação dos patrimônios natural e cultural, cujo uso e ocupação serão disciplinados

através de regime urbanístico próprio, compatibilizado com as características que lhe confere peculiaridade e admitem uma organização espacial de usos, compreendendo:

I. Áreas Especiais de Proteção do Ambiente Natural - são unidades territoriais com características naturais diferenciadas que estruturam a paisagem ou constituem ecossistemas importantes, compreendendo a preservação permanente;

II. Áreas Especiais de Preservação e Revitalização do Ambiente Cultural - são unidades territoriais destinadas à preservação, recuperação e manutenção do patrimônio histórico, artístico e arqueológico, podendo se configurar como sítios, edifícios ou conjuntos urbanos;

III. Áreas Especiais de Requalificação Ambiental - são unidades territoriais representadas no mapa Anexo V da presente Lei Complementar, destinadas a proteger ocorrências ambientais isoladas, tais como remanescentes de vegetação significativa, parques urbanos e paisagens naturais, áreas de reflorestamento e áreas de alto risco, onde qualquer intervenção será analisada especificamente.

§ 1º. A preservação permanente aplicar-se-á às áreas que, pelas suas características fisiográficas, geológicas, hidrológicas, botânicas e climáticas, formam um ecossistema de importância no ambiente natural.

§ 2º. A requalificação aplicar-se-á às áreas naturais que se encontrem parcialmente descaracterizadas em suas condições naturais originais, e apresentem maior compatibilidade com as transformações urbanas.

§ 3º. As Áreas Especiais de Requalificação do Ambiente poderão receber atividades destinadas à educação ambiental, ao lazer, à recreação, à habitação e à produção, desde que tais atividades não impliquem em comprometimento significativo dos elementos naturais e da paisagem, favorecendo sua recuperação (CHAPECÓ, 2004).

O capítulo XIX do PDDTC (2004) discorre sobre o Programa de Requalificação da Paisagem Urbana e Natural, onde no Art. 80 expõe que o objetivo do programa é:

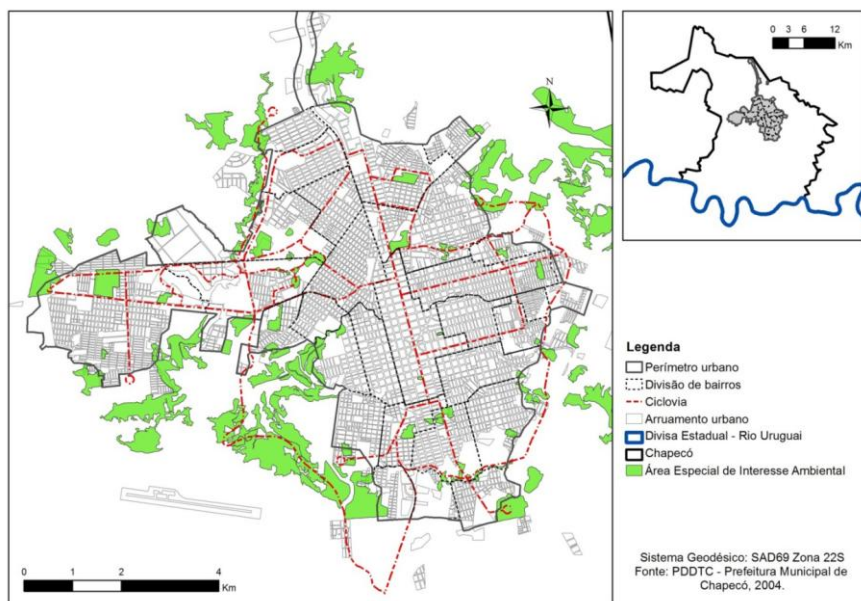
[...] a requalificação da paisagem urbana e natural, através da preservação das áreas existentes qualificadas e da redescoberta de áreas e ambiências territoriais com potencial de uso para a coletividade, proporcionando a melhoria da qualidade de vida da população residente, principalmente em ambientes urbanos. (CHAPECÓ, 2004)

No Art. 81 e 82 são elaboradas diretrizes e ações para a implementação desse programa:

I. promoção da qualidade de vida através da valorização ambiental dos parques e espaços naturais; II. inter-relação sustentável entre os espaços urbanizados e o ambiente natural; III. adequado aproveitamento dos potenciais naturais e culturais do município, promovendo a conservação ambiental e a qualificação da paisagem. (CHAPECÓ, 2004, Art. 81)

I. revitalização de áreas existentes com potenciais de qualificação ambiental; II. implementação de parques e praças qualificados ambientalmente, direcionados ao lazer, ao convívio social e atividades culturais e esportivas; III. integração entre os diferentes espaços abertos através de linhas de conectividades, compreendidas como ciclovias ou pistas de caminhada que proporcionem caminhos e formas alternativas de deslocamentos urbanos; IV. mecanismos que incentivem a conservação ambiental. (CHAPECÓ, 2004, Art. 82)

No mapa a seguir é possível identificar as Áreas de Interesse Ambiental que foram caracterizadas diante da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó. Neste contexto foram mantidos os eixos cicloviários das AERA's para que existisse conexão entre essas áreas, potencializando seus usos e preservações a que se destinam.

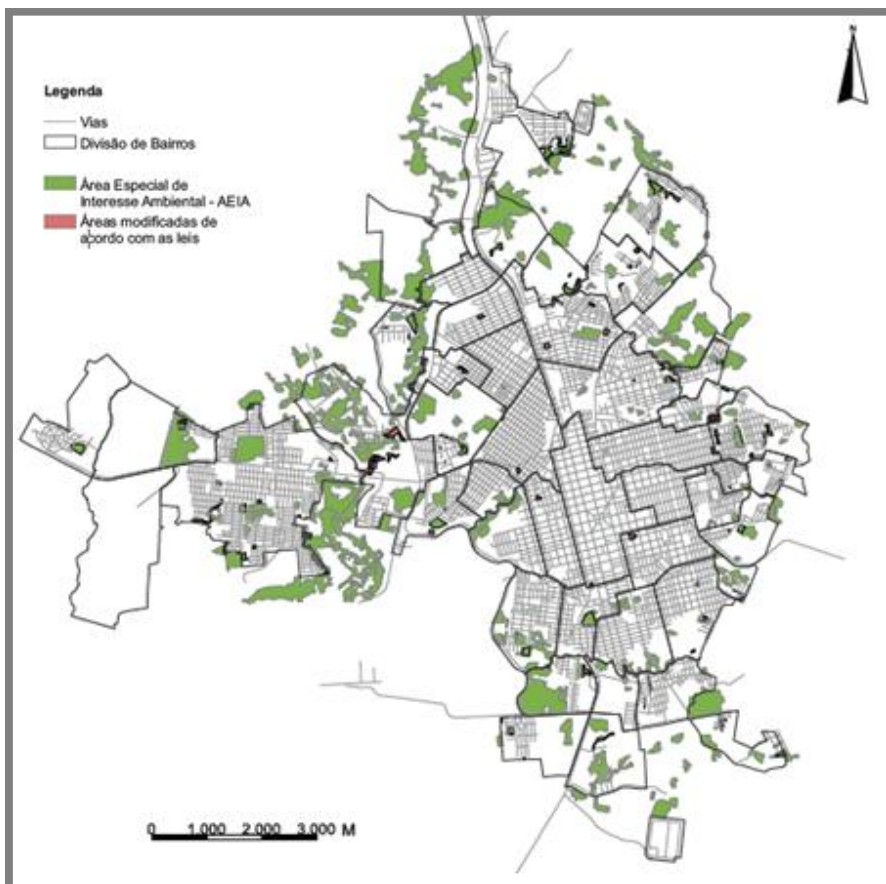


**Figura 4** - Identificação das Áreas de Interesse Ambiental no município de Chapecó.

Fonte: Rammé, 2014. Edição: Gabriela Borges da Silva, 2016.

Com base no § 8º do artigo 192 da Lei Complementar nº 202, de 6 de janeiro de 2004, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC), entre os anos de 2004 e 2012, elaboram-se vinte e oito leis complementares que permitem a modificação de Áreas Especiais de Interesse Ambiental – AEIA em outros zoneamentos, a maioria para fins de moradia, aumentando assim seus índices urbanísticos, ocupação do solo e supressão da vegetação partindo em sentido contrário a tudo que diz respeito à preservação, proteção e recuperação do ambiente natural, como os artigos do próprio Plano apresentam e também contra as premissas instituídas no Estatuto da Cidade.

A legislação atual, através da efetivação das leis complementares supracitadas apresenta diversas falhas e controvérsias, descaracterizando áreas de interesse ambiental em benefício do parcelamento do solo desenfreado, sendo que as áreas verdes e parques urbanos encontram-se fragilizados, perdendo suas características e usos adequados a partir do estabelecimento de um novo zoneamento.



**Mapa 5** - Identificação das vinte Áreas Especiais de Interesse Ambiental modificadas pelas leis complementares

Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2014. Edição: Cássia Toniazzo, 2016.

Dez anos se passaram desde a criação do PDDTC de 2004, dentre estas, revisões, leis complementares e diversas mudanças sendo que o resultado no tocante as questões ambientais fica aquém do esperado, levando ao questionamento sobre a existência real e efetiva de áreas para o interesse ambiental e mais que isso, para a melhoria da qualidade de vida da população e para o cumprimento da função social urbana.

O Quadro 1, exibido adiante, apresenta os bairros em que houve as alterações nas Áreas Especiais de Interesse Ambiental, a lei complementar com o ano da aprovação além da área modificada.

A modificação no zoneamento em sua maioria foi para Unidade de Moradia (UAM), seguido de Unidade Federal de Descentralização do Desenvolvimento Nível 1 (UFDD1) e Unidade Federal de Descentralização do Desenvolvimento Nível 2 (UFFDD2), além de Unidade Industrial Consolidada (UIC), Unidade Ambiental de Requalificação Urbana (UARU), Área Especial de Ocupação Prioritária (AEUOP) e Macroárea Urbana Central (MUC). As Figuras 6 e 7 apresentam duas dessas áreas aproximadas para que se tenha uma melhor compreensão da caracterização destas áreas.

Nesta área de 9.195,00 m<sup>2</sup> existe um córrego no qual não foi respeitada nem a faixa de Área de Preservação Permanente obrigatória por lei. O zoneamento desta área passou a Macroárea Urbana Central, a qual, de acordo com o PDDTC de 2004 permite um coeficiente de aproveitamento sete vezes maior que o da AEIA e um limite de 14 pavimentos ou 42 metros, enquanto a AEIA permite 4 pavimentos ou 12 metros.

**Quadro 1** – Bairros com alterações no zoneamento através de Lei Complementar

Bairro	Lei Complementar	Zoneamento Adotado	Área (m <sup>2</sup> )
Centro	nº 216/2004 de 15/12/2004	UFDD2 e UAM	3.210,00
São Cristóvão	nº 256/2006 de 27/06/2006	UFDD2, UFDD1 e UAM	4.881,50
Alvorada	nº 257/2006 de 27/06/2006	UAM	7.287,50
Engenho Braun	nº 260/2006 de 03/07/2006	UIC	70.329,25
Cristo Rei	nº 258/2006 de 27/06/2006	UAM e UARU	5.808,50
Santa Maria	nº 289/2007 de 02/04/2007	MUC	9.195,00
Pinheirinho	nº 290/2007 de 02/04/2007 e nº 311/2007 de 12/09/2007	UAM	18.061,75
Lider	nº 291/2007 de 02/04/2007, nº 292/2007 de 02/04/2007 e nº 299/2007 de 15/06/2007	UAM e UFDD2	20.174,00
Parque das Palmeiras	nº 297/2007 de 08/05/2007	UAM e UFDD1	6.397,50
Presidente Médici	nº 293/2007 de 02/04/2007	UAM	6.461,25
Paraiso	nº 293/2007 de 02/04/2007	UAM, AEUOP e UFDD1	11.668,25
Passo dos Fortes	nº 316/2007 de 04/10/2007, nº 359/2009 de 18/06/2009, nº 417/2010 de 20/08/2010 e nº 419/2010 de 24/08/2010	UAM	5.837,75
Quedas do Palmital	nº 314/2007 de 27/09/2007	UFDD2	16.200,00
Jardim Itália	nº 356/2009 de 28/05/2009	MUC	4.497,50
Efapi	nº 418/2010 de 20/08/2010	UAM	2.833,00
<b>Área Total</b>			<b>192.845,75</b>

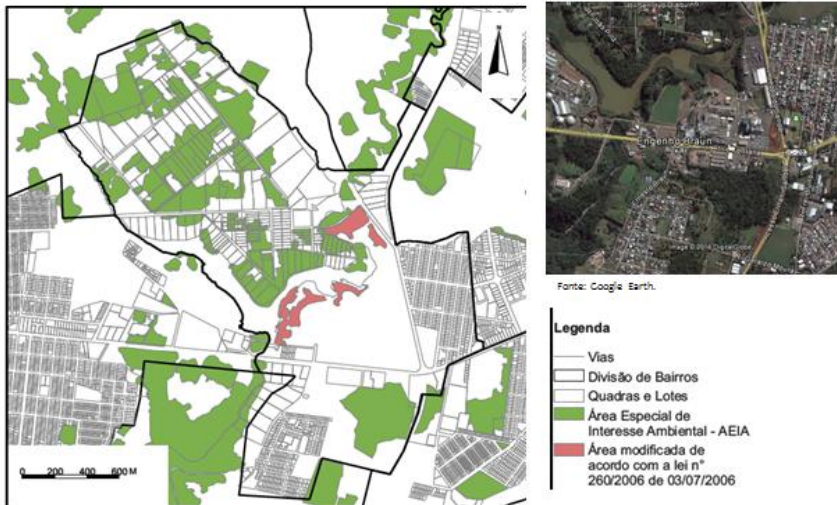
Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó. Elaboração: Cássia Toniazzo.





**Figura 6 - Bairro Santa Maria e modificação de AEIA.**

Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2014. Edição: Cássia Toniazzo, 2016.



**Mapa 7 - Bairro Engenho Braun e modificação de AEIA.**

Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2014. Edição: Cássia Toniazzo, 2016.

Nesta área encontra-se a única bacia de captação de água potável do município de Chapecó e também uma das maiores indústrias frigoríficas. Toda a área demarcada, 70.329,25 m<sup>2</sup> foi modificada para Unidade Industrial Consolidada no ano de 2006. Assim como no mapa anterior, existem Áreas de Preservação Permanente além dos recursos hídricos que abastecem toda a população do município.

O capítulo IV do PDC (2014) apresenta um texto sobre o Meio Ambiente, que trata de uma reformulação do Art. 81 do PDDTC (2004) anteriormente citado, com a particularidade de se fazer mais abrangente, trazendo em seu Art. 17 e 18, as seguintes ações para as diretrizes de requalificação da paisagem natural:

- I - identificação, caracterização e conceituação do patrimônio ambiental, como elemento significativo da valorização da paisagem, do fortalecimento das identidades culturais e naturais e da estruturação dos espaços públicos;
- II - compatibilização do desenvolvimento econômico, social, cultural, étnico e dos saberes tradicionais, com a preservação e conservação dos sistemas socioambientais, promovendo políticas de desenvolvimento sustentável para a cidade;
- III - qualificação e conservação de praças, parques, áreas de lazer e áreas verdes, direcionados ao lazer, ao convívio social e atividades culturais e esportivas, através de projetos públicos ou em parcerias com entidades profissionais ou acadêmicas ou na modalidade de concurso público;
- IV - redução e monitoramento dos níveis de poluição sonora, visual, do ar, das águas e do solo, com promoção de ações de fiscalização e saneamento;
- V - estímulo ao uso de fontes de energia não poluidoras, otimização do consumo energético, e incentivo aos sistemas de coleta e aproveitamento de água da chuva e de outros sistemas que promovam a sustentabilidade;

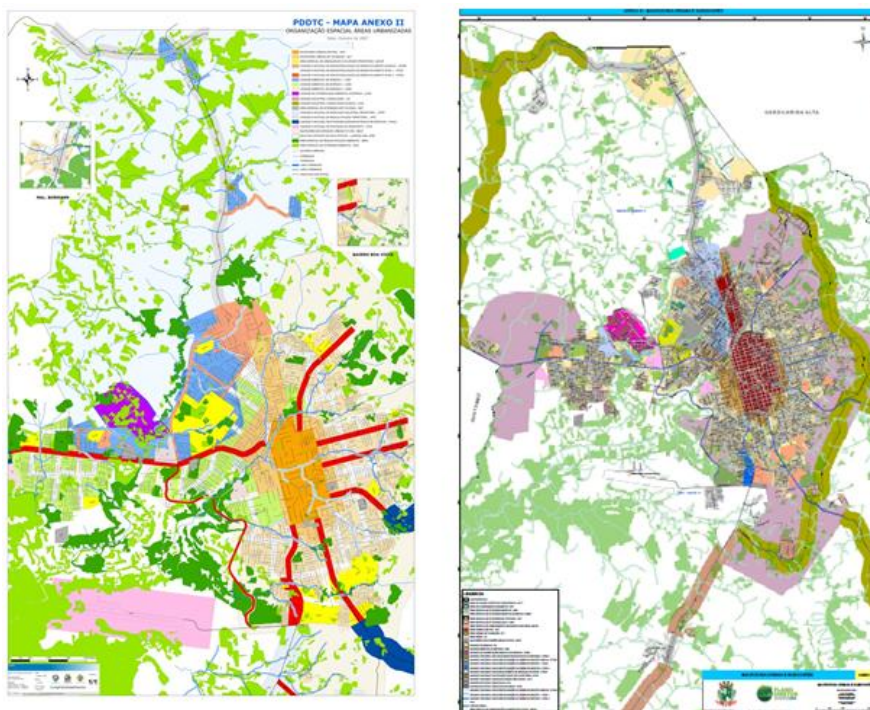
- VI - aplicação de instrumentos da política de desenvolvimento urbano com vista ao incentivo à conservação e proteção do patrimônio ambiental;
- VII - identificação, classificação, regulamentação e fiscalização das atividades que produzam impactos ambientais no espaço territorial do Município, estabelecendo formas de monitoramento e aplicando os competentes estudos e medidas mitigadoras para a minimização ou a solução dos conflitos causados;
- VIII - fortalecimento de parcerias entre o poder público e sociedade civil, para a defesa, preservação, conservação e manejo do meio ambiente, como parques, praças, programa de arborização de quintais, entre outros;
- IX - revisão do Código Municipal de Meio Ambiente e implementação do Plano Municipal de Meio Ambiente, incluindo o plano paisagístico ambiental. (PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ, 2014, Art.18)

No Art. 62 a Área Especial de Interesse Ambiental – AEIA é descrita como “a porção do território de interesse paisagístico, ecológico e educativo, caracterizada pela predominância da fauna e da flora, sendo restringido o uso e a ocupação do solo nessa unidade de modo a proporcionar a conservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população.” (PDC, 2014). No entanto nos Art. 63, 64 e 65 que seguem a descrição das AEIAS, as únicas medidas apresentadas são referentes à desgraves destas áreas, mais uma vez pondo em segundo plano o interesse socioambiental da cidade:

Art. 63. A Área Especial de Interesse Ambiental poderá ser desgravada mediante laudo técnico apresentado pelo interessado e assinado por profissional competente habilitado, que será submetido à apreciação prévia do órgão ambiental municipal e da Câmara Técnica de Meio Ambiente e Saneamento que emitirá parecer a ser submetido à aprovação pelo ConCidade de Chapecó.

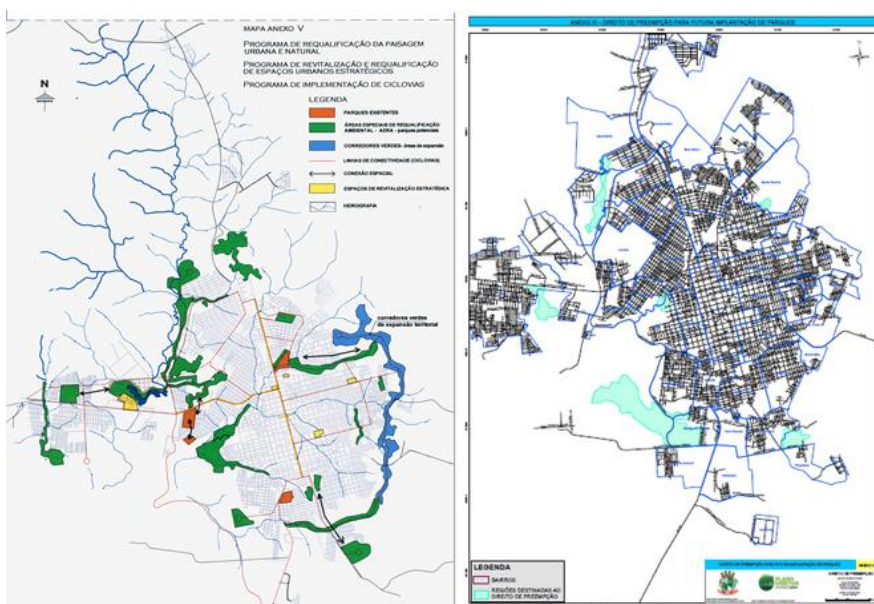
Art. 64. Existindo lotes gravados como Áreas Especiais de Interesse Ambiental, com área total inferior a 4.000,00m<sup>2</sup> (quatro mil metros quadrados), que, no conjunto com outros lotes contíguos constituam uma mancha de AEIA, poderá ser autorizado o desgrave, mediante a realização de estudo técnico pelo órgão ambiental municipal, que demonstrará a relevância ambiental de cada área.

Art. 65. Para as Áreas Especiais de Interesse Ambiental gravadas em loteamentos aprovados anterior a data de 6 de janeiro de 2004, serão aplicados os índices urbanísticos da AEIAM. (CHAPECÓ, 2014, Art.63, 64 e 65)



**Figura 8** - Anexo II do PDDTC (2004) e Anexo III PDC (2014) – Áreas Urbanizadas e Macrozonas Urbanas no município de Chapecó  
Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó. Edição: Gabriela Borges da Silva, 2016.

Na busca por informações pertinentes para este estudo o que mais chama atenção é a diminuição expressiva das Áreas Especiais de Interesse Ambiental (AEIA) quando comparado o PDDTC (2004) e o PDC (2014). O mapa abaixo apresenta os anexos II do PDDTC de 2004 e o Anexo III do PDC de 2014, ambos com a mesma finalidade de representação que se refere a Organização Espacial das Áreas Urbanizadas ou Macrozona Urbana.



**Figura 9** - Anexos V do PDDTC (2004) e Anexo XI PDC (2014) – Programa de Requalificação da Paisagem Natural e Direito a Preempção para futura implantação de parques

Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó. Edição: Gabriela Borges da Silva, 2016.

Da mesma forma, o PDDTC (2004) trazia as Áreas Especiais de Interesse Ambiental (AEIA) em seu Anexo V as conexões espaciais, eixos cicloviários, corredores verdes de expansão urbana e os Parques Urbanos existentes. Enquanto

isso, o PDC (2014) apresenta em seu anexo XI um mapa com áreas passíveis a preempção para possível implantação de Parques Urbanos, ignorando as áreas verdes existentes, os recursos hídricos, as Áreas de Preservação Permanente (APP's) e inclusive os Parques Urbanos existentes atualmente (Cf. Figura 9).

### **3. Considerações finais**

Chapecó, assim como inúmeras cidades do país, possui uma legislação frágil, beneficiando o parcelamento do solo desenfreado, o interesse imobiliário, econômico e político, contrapondo-se ao preconizado no Estatuto da Cidade no que diz respeito a cidades sustentáveis.

Ao analisarmos e compararmos os Planos Diretores que regem as leis municipais, percebe-se nitidamente as mudanças sofridas com o passar dos anos, em que áreas de interesse ambiental foram descaracterizadas em prol de um crescimento equivocado, validando-se de medidas contraditórias no que compete ao interesse comum.

No ano de 2004 foram incluídos no Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial os parques urbanos como diretrizes e estratégias ambientais, além da identificação de áreas verdes para possíveis implantações de novos parques, porém fica claro que essas ações não foram implementadas e tampouco tem havido a gestão e a fiscalização do uso e da ocupação do solo.

No momento em que foi instituído o PDDTC (2004) ainda havia uma preocupação quanto a questões de sustentabilidade ambiental, cinturões verdes e demarcações

de áreas passíveis de implantação de parques urbanos. Contudo, no decorrer dos dez anos entre a implantação do PDDTC (2004) e o PDC (2014), medidas de cunho econômico e político prevaleceram no âmbito de implantação de Leis Complementares que permitiram o desgrave de AEIAs em zoneamentos que permitem índices urbanísticos mais elevados e não condizentes com o sentido primordial de uma área verde.

Pode-se considerar que houve retrocesso no planejamento relacionado aos parques urbanos na cidade de Chapecó, que parte do descaso do poder público em relação a estas áreas, sem a preocupação com a fiscalização e gestão das mesmas e com a revogação de áreas verdes que possuíam potenciais para implementação de novos parques.

Cabe mais uma vez ressaltar a suma importância de áreas verdes e parques no meio urbano. Além de emoldurar a paisagem e agregar valor estético, estas trazem inúmeros benéficos para o meio inserido, pois garantem a continuidade da fauna e da flora e equilibram de certa forma este jogo desigual, possibilitando uma perspectiva com qualidade de vida para as futuras gerações.

## **Referências**

ALBA, Rosa Salete. **Espaço urbano**: os agentes da produção em Chapecó. Chapecó: Argos, 2002.

BOVO, Marcos Clair; AMORIM, Margarete Cristiane de Costa Trindade. Análise e diagnóstico dos parques urbanos em Maringá (PR), Brasil. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 22, p.323-349, 2º semestre de 2011.

CAVALHEIRO, F.; DEL PICCHIA, P. C. D. Áreas verdes: conceitos, objetivos e diretrizes para o planejamento. In: 4º Encontro Nacional Sobre Arborização Urbana, Vitória, 1992. **Anais...** Vitória, PMV, 1992, p.29-38.

CHAPECÓ. **Plano Diretor de Chapecó** (2014). Disponível em: <http://www.chapeco.sc.gov.br/>, acesso: nov 2015.

CONAMA, Resolução. **Livro CONAMA**: resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e novembro de 2008. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>, acesso: out. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, 2001.

FAVARETTO, Angela; RAMMÉ, Juliana; AFONSO, Sonia. Parques urbanos: fragilidade na aplicação de legislação específica no município de Chapecó (SC). **Paisagem e ambiente: ensaios**, São Paulo, n. 36, p.177-208, 2015.

HASS, Monica; ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana Maria. **O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Ciências Sociais Unisinos, 2008. 44 v. (3).

HASS, Monica; ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana Maria. **Os Planos Diretores e os limites de uma gestão urbana democrática**: as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC). Chapecó: Argos, 2010.



IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Departamento de População e Indicadores Sociais**. IBGE, 2015.

LIMA, A. M. L. P. et al. Problemas na utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In: 2º Congresso Brasileiro de Arborização Urbana, São Luís. **Anais...** São Luís: Imprensa Emater/MA, 1994.

MACEDO, Silvio Soares. **Parques urbanos no Brasil**. São Paulo, Edusp, 2003.

\_\_\_\_\_. Espaços Livres. **Paisagem e ambiente: ensaios**. São Paulo, n. 7, p. 15-56, 1995.

RAMMÉ, Juliana. **Determinação de indicador de prioridade para manutenção e reestruturação das praças públicas em cidades de médio porte**. Florianópolis, 2014, 217 f. Dissertação (mestrado em Engenharia Civil), UFSC, 2014.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Política urbana: cidades sustentáveis. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3532, 3 mar. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23856>>. Acesso em: nov. 2015.

# **DA ELABORAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE CHAPECÓ: LIMITES E DESAFIOS**

Rutyeli Dalla Vecchia  
Alexandre Maurício Matiello

## **Introdução**

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU, 2016) as preocupações ambientais iniciaram-se logo após a Revolução Industrial no século XIX. Esta também é marco para alterações do ponto de vista técnico, demandadas pelo crescimento urbano acelerado, os quais ocasionaram problemas habitacionais e sanitários, sendo necessário encontrar soluções para as doenças causadas por contaminação das águas e entre outros passivos ambientais. Somente na segunda metade do século XIX é que os serviços de resíduos sólidos e esgotamento sanitário passaram a ser coletados de forma separada (EIGENHEER, 2009).

Foi somente no final dos anos 1960 e 1970 que os resíduos sólidos passaram a ser considerados uma questão ambiental e foram um dos temas em grandes encontros internacionais, entre eles destacam-se a Conferência de Estocolmo em 1972, a Rio 92 no Rio de Janeiro em 1992, e a Conferência de Tbilisi em 1997<sup>1</sup> (VELLOSO, 2008; WILSON, 2007).

---

<sup>1</sup> Outros marcos importantes para as questões ambientais foram o Relatório de Brundtland em 1987 e o Clube de Roma.

É possível perceber a crescente preocupação com os resíduos sólidos, a qual está em seu auge nos dias atuais. Segundo Monteiro *et al.* (2001) esse tema tem ganhado relevância na sociedade brasileira, uma vez que está ligado à propagação de doenças, à contaminação dos cursos d'água e às questões sociais relacionadas aos catadores de resíduos sólidos.

A CNI (2014) contribui ao apontar a importância da gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU), pois representa “uma oportunidade para fortalecimento dos serviços públicos no nível municipal e, conseqüentemente, um importante vetor de integração de políticas públicas” (CNI, 2014, p. 12). Por outro lado, além dos RSU, tem-se a problemática dos resíduos da construção civil (RCC)<sup>2</sup>, os quais provêm de uma indústria que é a maior exploradora dos recursos naturais e a que mais produz resíduos.

Frente à evolução mundial da preocupação com os resíduos sólidos e dos significativos impactos gerados por esse passivo ambiental, foram sendo elaboradas leis e normas em esfera federal para o amparo ao correto gerenciamento dos resíduos sólidos. A principal delas é a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei Federal nº 12.305, a qual passou por um longo processo de elaboração e aprovação, iniciando-se em 1991 e finalizando-se em 2010.

Em Chapecó, tem-se como leis que protegem o meio ambiente e citam os resíduos sólidos: a Lei Orgânica do

---

<sup>2</sup> No Brasil, a geração de resíduos da construção civil é em média 300 kg/m<sup>2</sup> (trezentos quilogramas por metro quadrado), enquanto que em países desenvolvidos esse valor não passa de 100 kg/m<sup>2</sup> (cem quilogramas por metro quadrado). Além do mais, esse tipo de resíduo é uma mistura de materiais inertes, entre eles, argamassa, metal, plástico, vidro, madeira, cerâmica, entre outros (MONTEIRO *et al.*, 2001).

Município de Chapecó, o Plano Diretor, instituído pela Lei nº 541 de 2014, e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), instituído pela Lei Municipal nº 6758 de 02 de setembro de 2015, sendo este último o objeto de estudo do presente trabalho<sup>3</sup>.

As criações das leis federais, estaduais e municipais apenas comprovam o que pesquisas na área de engenharia ambiental, engenharia urbana, construção civil entre outras áreas técnicas tem evidenciado: uma ligação substancial entre a gestão do ponto de vista técnico e a gestão do ponto de vista das políticas públicas. Em seus argumentos, Januzzi (2002, p. 70) observa que “o planejamento público é um jogo político legítimo” e neste processo devem participar técnicos de planejamento e demais segmentos que tenham interesse “na definição das políticas, no governo, na sociedade civil, nas diferentes instâncias da burocracia pública”.

Enfim, diante da problemática apresentada escolheu-se a gestão dos resíduos sólidos como tema do presente trabalho, uma vez que esses são agentes de significativo impacto para o meio ambiente e para a sociedade. Por outro lado, a relevância do tratamento da gestão dos resíduos sólidos sob um viés político, o qual trata da importância da

---

<sup>3</sup> No que se refere ao contexto político e de gestão cabe também destacar algumas informações. O início das reuniões do PGIRS foi em março de 2014 e a última reunião verificada nas atas publicadas no site do Iberê, aconteceu no mês de agosto de 2014. Durante a elaboração do PGIRS o vice-prefeito Luciano Buligon foi destacado para acompanhar o processo, assim como já vinha acompanhando outros planos municipais, como é o caso do Plano Diretor e do Plano de Mobilidade. Após a aprovação do PGIRS, o prefeito renunciou em favor do seu vice e durante o tempo em que se analisou a implementação do PGIRS era período eleitoral, no qual, concorria à reeleição este que atuou junto aos vários planos. Este fato será abordado mais adiante e teve implicações sobre o processo de implementação do Plano Municipal.

política pública gestada com controle social, introduz uma dimensão que ainda é nova para o corpo técnico dos setores públicos e privados, que é a partilha do saber e do poder com demais agentes envolvidos da sociedade civil.

Para Souza (2008, p. 7) a partilha de poder é a verdadeira influência que a sociedade civil exerce em locais de decisão pública, sendo um dos elementos que orientam “um entendimento de democracia que, no contexto atual, não permanece limitada aos procedimentos eleitorais para a constituição de governos”. No caso do presente estudo fica evidente que não se deve considerar apenas o viés normativo, normalmente técnico. Deve-se também reconhecer a dimensão política que requer uma visão diferenciada na formação de quadros profissionais.

O local escolhido para este estudo foi o município de Chapecó localizado no oeste do estado de Santa Catarina. Para gerenciar os resíduos produzidos no município, iniciou-se em 2014 a elaboração de um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), entrando em vigor na data de 02 de setembro de 2015, por meio da Lei Municipal nº 6758. Este plano tem como objetivo atender à Política Nacional de Resíduos Sólidos, além da Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei Federal nº 11.445 de 2007, por meio do planejamento de “estratégias, metas e ações, com ênfase na redução, reutilização, reciclagem, visando a redução da quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final em aterro sanitário, com a inclusão dos catadores de materiais recicláveis no processo” (CHAPECÓ, 2015).

Este trabalho será realizado de forma a compreender brevemente o processo de elaboração do PGIRS e de que maneira ele influenciou na sua própria implementação, de modo particular, quanto às classes de resíduos sólidos

recicláveis e os da construção civil. Estas classes de resíduos foram escolhidas, pois envolvem segmentos da sociedade de classes sociais distintas, como é o caso dos catadores e do setor empresarial, e também por serem resíduos significativos em seu volume de descarte. O PGIRS será avaliado sob o viés comparativo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em que medida a sua elaboração/implementação se adequou àquela, bem como pela percepção de atores envolvidos, seja dos segmentos ligados a estas classes de resíduos, seja o setor público e outros relevantes. Desta maneira, serão identificados lacunas e desafios para a efetividade do plano no que tange as dimensões técnicas e políticas.

## **1. Fundamentação teórica**

### **1.1 *Gestão dos resíduos sólidos***

Em 2012, o Banco Mundial publicou o mais completo estudo sobre gestão de resíduos sólidos, chamado *What a Waste* (WORLD BANK, 2012). Esse relatório mostra dados de geração, coleta, disposição por país e por região, e, destaca que esses dados não são tipicamente disponíveis. O relatório afirma que a quantidade de RSU está crescendo ainda mais rápido que a taxa de urbanização. Também, destaca que é uma prioridade urgente melhorar a gestão dos resíduos sólidos, principalmente em países de baixa renda.

Segundo as análises de El-Deir (2014), foi somente a partir da década de 1970 que o Brasil começou a preocupar-se com as questões ambientais, porém, a primeira coleta seletiva foi instaurada somente em 1985. No entendimento do autor,

essa preocupação tardia trouxe impactos negativos para o meio ambiente e para a saúde da população brasileira.

No ano de 2010 foi aprovada no Brasil a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que “representa um marco para a consolidação de padrões de consumo e produção em sinergia com algumas das dimensões da sustentabilidade” (CNI, 2014, p. 28). Esta publicação também cita como exemplos de dimensão de sustentabilidade, a diminuição do uso dos recursos naturais, a inclusão social, a gestão compartilhada dos resíduos sólidos, entre outros.

El-Deir (2014) assegura que a PNRS impõe a todos a responsabilidade de solucionar os problemas ocasionados pelos resíduos sólidos, por meio de metas e obrigações; dessa forma, a gestão dos resíduos no país toma um novo rumo e com isso, os efeitos ocasionados pela má gestão dos resíduos poderão ser mitigados. Por outro lado, mesmo afirmando que aconteceram significativos avanços, principalmente no que se refere ao marco legal, El-Deir (2014, p. 17) enfatiza que “a consolidação da PNRS só se dará quando da estruturação dos Planos Integrados de Gestão de Resíduos Sólidos e da sua efetivação”.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2012), existem dois aspectos que são inseparáveis para a elaboração de um plano de gestão de resíduos sólidos: o conhecimento técnico e o envolvimento participativo da coletividade. Esse conhecimento técnico permite que se possa entender a realidade dos resíduos gerados na localidade do estudo, analisando a origem, volume, características, entre outros. Por outro lado, o envolvimento participativo está ligado à participação de todos os setores da comunidade.

Assim sendo, fica claro que o diagnóstico dos resíduos e o envolvimento participativo são os dois enfoques cruciais para que se possa realizar uma gestão adequada.

## **1.2 Política Nacional de Resíduos Sólidos**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos é a norteadora para a gestão dos resíduos sólidos no Brasil; nela são especificadas “[...] as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis” (BRASIL, 2010, Art. 1º). A sua formulação passou por um longo processo, que foi iniciado em 1989, pelo Projeto de Lei do Senado (PLS) 354/89 e que culminou com a Lei nº 12.305 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2 de agosto de 2010 (JARDIM e MACHADO FILHO, 2012; CNI, 2014).

A PNRS traz um conceito que será muito utilizado no presente estudo, a *gestão integrada de resíduos sólidos*, a qual é o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2010, Art. 3º inc. XI).

Para Mesquita Junior (2007) o conceito de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é amplo e deve promover a integração de diversos atores, os quais devem pertencer não somente ao primeiro setor (setor público), mas também ao segundo (setor privado) e ao terceiro setor (setor das organizações não-governamentais).



A PNRS destaca que é dever do Distrito Federal e dos Municípios promover a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados no território de abrangência. E afirma que ao elaborarem os planos de gestão integrada de resíduos sólidos, o Distrito Federal e os municípios terão condição de acesso aos recursos da União, para gastos nesse setor (limpeza urbana e resíduos sólidos) (BRASIL, 2010).

### ***1.3 Resíduos recicláveis e resíduos da construção civil***

A PNRS considera como resíduos sólidos urbanos (RSU) os resíduos domiciliares, ou seja, aqueles que provêm de “atividades domésticas em residências urbanas” e os resíduos de limpeza urbana, bem como, “os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana” (BRASIL, 2010, Art. 13 inc. I).

Dentre a classe dos RSU estão os resíduos recicláveis<sup>4</sup>, os quais possuem grande importância social e econômica, de acordo com uma pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010). CEMPRE (2013) destaca que, quando estes resíduos ganham valor como matéria-prima, surgem no mercado os catadores, os quais representam um total de 800 (oitocentos) mil trabalhadores no Brasil, e 30 (trinta) mil encontram-se organizados em associações ou cooperativas.

Nessa perspectiva, a Lei 12.305 de 2010 traz em seus princípios, instrumentos e objetivos, a inclusão dos catadores no processo produtivo. O Ministério do Meio Ambiente

---

<sup>4</sup> De acordo com estudo publicado por CEMPRE (2013) os resíduos recicláveis secos correspondem a 31,9 % do total dos resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil.

(MMA 2012, p. 24) destaca que a PNRS define “que os sistemas de coleta seletiva e de logística reversa, deverão priorizar a participação dos catadores de materiais recicláveis, e que os planos municipais deverão definir programas e ações para sua inclusão nos processos”.

Já os RCC são definidos pela Lei 12.305 de 2010 como aqueles “gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis” (BRASIL, 2010, Art. 13 inc. I).

No entendimento de Pinto (2005) a construção civil tem grande importância no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social, porém, ao mesmo tempo gera significativos impactos ambientais. Pucci (2006) enfatiza que a gestão dos resíduos sólidos da construção civil era responsabilidade do poder público, porém, com a aprovação da Resolução número 307 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a responsabilidade passou para o gerador, e o poder público tornou-se o regulamentador, fiscalizador e facilitador da adequada destinação.

## **2. Metodologia**

No presente trabalho, utilizou-se a análise multimétodos, a qual Günther *et al.* (2004) explicam que se trata de um tipo de análise que emprega diferentes caminhos que chegarão em um mesmo objetivo. Para que o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do município de Chapecó fosse analisado, realizou-se uma pesquisa qualitativa, onde os instrumentos utilizados foram a

observação participante, a entrevista semiestruturada<sup>5</sup> e a análise documental.

A observação participante consiste na inserção do pesquisador no grupo ou comunidade a ser estudada; nesse caso o pesquisador torna-se tão próximo quanto um membro do grupo e passa a realizar todas as atividades propostas. Neste trabalho, consistiu na participação de eventos<sup>6</sup> relacionados a resíduos sólidos realizados no município de Chapecó durante o período da pesquisa. Entre eles, o acompanhamento das reuniões e eventos do Fórum de Resíduos de Chapecó (FRSC). As reuniões do FRSC acontecem na primeira quinta-feira do mês e o pesquisador iniciou a observação participante no mês de maio do ano de 2016, sendo inserido no grupo como Membro Colaborador.

As análises da observação participante foram feitas por meio de considerações do pesquisador, identificando quais atores e instituições participaram assiduamente das discussões relacionadas aos resíduos sólidos e quais não participaram, quais foram os pontos abordados, quais foram as metas e quais foram as dificuldades encontradas.

---

<sup>5</sup> Nos trechos utilizados neste trabalho optou-se pela transcrição exata das falas dos entrevistados com erros de português e vícios de linguagem.

<sup>6</sup> Durante o período de realização da pesquisa, nos dias 26 de abril e 10 de maio de 2016 foi realizado o evento: “Gestores públicos nos temas: economia solidária e gestão de resíduos sólidos”. Este seminário teve como objetivo contribuir para ampliar o conhecimento dos gestores públicos dos municípios pertencentes ao Consórcio Iberê e assessorados pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Unochapecó, sobre as atuais condições do processo de gestão dos resíduos sólidos no país, estado de Santa Catarina e região oeste catarinense. Também, nos dias 31 de agosto e 01 de setembro de 2016, foi realizado o II Seminário Regional de Resíduos Sólidos, promovido pelo FRSC com o objetivo de promover a discussão dos avanços, desafios e tendências para a região oeste de Santa Catarina.

Outro instrumento utilizado foi a entrevista semiestruturada. Depois de as entrevistas serem transcritas, puderam ser estabelecidas categorias quanto aos assuntos recorrentes, bem como posicionamentos, opiniões e contrastes entre os entrevistados. Os entrevistados foram atores que participaram da elaboração do PGIRS do município de Chapecó, e outros que estão envolvidos com esse assunto e acompanham, de forma direta ou indireta, a gestão dos resíduos sólidos no município em questão. Dessa forma, os entrevistados selecionados<sup>7</sup> foram: um ator pertencente ao Fórum de Resíduos Sólidos do município, um ator das associações de catadores, um ator representante do Departamento de Resíduos Sólidos da prefeitura (gestor público), um ator representante do setor da construção civil e um ator do Consórcio IBERÊ. As entrevistas foram todas transcritas para que pudessem ser analisadas avaliando e comparando as opiniões dos sujeitos participantes evidenciando conflitos, tensões, dissensos e convergências.

A análise documental foi outro instrumento utilizado na avaliação das atas de reuniões para a elaboração do PGIRS de Chapecó, as quais estão publicadas no site do Consórcio IBERÊ<sup>8</sup>, entidade responsável pela coordenação do processo, o PGIRS do município de Chapecó e a PNRS. Durante as análises destes documentos foram analisados aspectos como: quais atores e instituições participaram e quais não participaram durante a elaboração do PGIRS, quais foram os pontos abordados em comparação com a PNRS, quais foram

---

<sup>7</sup> Todas as gravações das entrevistas foram realizadas através do consentimento do entrevistado, através da sua assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), aprovado pelo CEP da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) sob o protocolo de número: 59381716.1.0000.5564

<sup>8</sup> [www.iber.org.br](http://www.iber.org.br).

as metas e quais foram as dificuldades encontradas. Por meio desse diagnóstico, foi possível identificar quais os principais pontos falhos do processo e também os pontos positivos. No item a seguir serão apresentados os resultados da pesquisa.

### **3. Resultados e discussões**

#### ***3.1 Processo e metodologia de elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos***

Primeiramente, para a identificação das principais lacunas, limites e os pontos positivos do PGIRS de Chapecó, foi necessário compreender como aconteceu o processo de elaboração do plano e a sua metodologia. A articulação para a elaboração do PGIRS de Chapecó iniciou-se quando o Consórcio IBERÊ procurou o poder público para o início dos trabalhos, como afirma a entrevistada do segmento: “eu, na condição de conselheira do Consórcio Iberê, procurei o então vice-prefeito Buligon e apresentei uma proposta de coordenar a elaboração do Plano”.

Para facilitar os trabalhos formou-se o Comitê Diretor, representado por gestores, técnicos ou representantes executivos dos principais segmentos envolvidos com a gestão dos resíduos sólidos no município. Este Comitê teve a função de acompanhar, cooperar no processo de mobilização social, deliberar sobre estratégias e mecanismos que assegurassem a implantação do plano, garantir a eficiência das audiências

públicas, validar conteúdos técnicos que foram apresentados à sociedade e participar da audiência<sup>9</sup>.

O entrevistado da prefeitura, em seus relatos, explica que se elaborou uma lista onde foram elencadas as pessoas essenciais a participarem da elaboração do plano. Além desta lista elaborada, o ator destaca que outra forma de convidar a sociedade foi por meio da divulgação na mídia e retorno por meio da ouvidoria. Portanto, depois de realizada a articulação de chamamento para o Plano Municipal, iniciou-se o processo de elaboração. Além da formação do Comitê Diretor, cada classe de resíduos ficou sob responsabilidade de um grupo, denominado Grupo de Sustentação<sup>10</sup>, que foi um organismo de participação na elaboração do PGIRS, formado por representantes do setor público, privado e da sociedade organizada<sup>11</sup>.

A metodologia de elaboração consistiu em reuniões coordenadas pela conselheira do Consórcio IBERÊ e por um consultor em facilitação de processos. A cada reunião eram definidas ações importantes a serem seguidas pelos Grupos de Sustentação. O processo foi dividido em cinco etapas: 1) Mobilização social e divulgação; 2) Diagnóstico de resíduos; 3) Estudo da gestão associada; 4) Planejamento das ações; 5) Agendas setoriais de implementação (remetido para a

---

<sup>9</sup> Informação retirada das atas das reuniões de elaboração do PGIRS, publicadas no site do Consórcio Iberê: [www.ibere.org.br](http://www.ibere.org.br).

<sup>10</sup> Os Grupos de Sustentação foram divididos em sete: Grupo de resíduos urbanos e cemiteriais; Grupo de resíduos da construção civil e mineração; Grupo de resíduos dos transportes, pneus e óleos combustíveis/lubrificantes; Resíduos da indústria, comércio e saneamento; Resíduos eletroeletrônicos, lâmpadas, pilhas, baterias e outros; Grupo de resíduos de serviços de saúde; Grupo de resíduos agrosilvopastoril;

<sup>11</sup> Informação retirada das atas das reuniões de elaboração do PGIRS, publicadas no site do Consórcio Iberê: [www.ibere.org.br](http://www.ibere.org.br).

implantação). De acordo com as atas publicadas no site do Consórcio IBERÊ, foram vinte e uma reuniões, ocorridas entre 28 de março de 2014 e 14 de agosto de 2014.

Segundo as análises da observação participante, das atas e das entrevistas, percebe-se que o processo de elaboração do PGIRS aconteceu de forma rápida e alguns pontos importantes foram deixados de lado. O entrevistado do FRSC destaca: “Eu acho que ele foi atropelado, pelo tempo [...] poderia ter sido diferente, envolvendo mais os participantes, com outro tipo de oficina, [...] era muito mais coleta de dados e poucas discussões [...]”.

O entrevistado do SINDUSCON também destaca sobre a metodologia, ilustrando que quando as reuniões eram sobre classes específicas de resíduos, desmotivava a participação de alguns segmentos que não tinham muita relação com o tema: “[...] e o que eu acho que às vezes é complicado, tipo eu falando sobre construção civil para alguém que tem um aviário por exemplo, gerava uma coisa assim, talvez isso intimidou um pouquinho[...]”.

Por outro viés, o entrevistado dos catadores sublinha que a sua participação no processo de elaboração, por meio do Comitê Diretor, serviu como uma ponte de aproximação, onde a sociedade pôde conhecê-los melhor.

### ***3.2 Entre o ideal e o real: da Política Nacional ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos***

Neste item será apresentada uma análise do PGIRS do município de Chapecó à luz da Lei 12.305 de 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). O Artigo 19 da PNRS

apresenta o conteúdo mínimo que um plano municipal de gestão integrada deve conter. Portanto, por meio da comparação de cada inciso deste artigo com o PGIRS de Chapecó, foi possível analisar o quanto o PGIRS contemplou o conteúdo mínimo. É importante destacar que para a presente pesquisa analisou-se somente o que era referente aos resíduos sólidos recicláveis e aos resíduos sólidos da construção civil.

Nos quadros a seguir será ilustrada a comparação realizada entre o que preconiza a Política Nacional e o que consta no PGIRS de Chapecó. O Quadro 1 relata sobre o diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos no município.

**Quadro 1** – Diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos no município

<b>POLÍTICA NACIONAL (ART. 19)</b>	<b>PLANO MUNICIPAL</b>	
	<b>Resíduos</b>	
	<b>Reciclável</b>	<b>Constr. Civil</b>
I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;	Parcialmente	Parcialmente

Fonte: elaborado pelos autores.

O texto do PGIRS de Chapecó explica que a caracterização dos RSU foi realizada no período de 12 a 21 de maio de 2014, por meio de 15 coletas provenientes de 31 bairros diferentes. Ou seja, utilizaram-se para caracterização dados de apenas nove dias, referentes a um único período do ano para relatar o cenário atual dos RSU no município de Chapecó.



Conforme analisa Gomes (1989) as mudanças climáticas, sazonais e as características de uma cidade contribuem para a variação dos resíduos sólidos. Outros fatores que alteram o volume gerado e a composição dos resíduos são os hábitos e padrões de vida da população e a economia do país. Diante disto, percebe-se que a caracterização dos RSU, realizada para compor o diagnóstico dos resíduos sólidos no município de Chapecó, não utilizou uma metodologia adequada para demonstrar a realidade do município, comprometendo assim, a definição de metas e prazos exigidos pela Política Nacional, itens que serão problematizados mais adiante.

Para quantificar os RSU gerados no município, utilizaram-se dados da prefeitura que aparentam ser significativos e reais, uma vez que correspondem ao controle diário. Porém, não se considerou nesta quantificação os resíduos coletados pelos catadores independentes, os quais não estão vinculados a nenhuma associação ou cooperativa; para este fato, o PGIRS utiliza como justificativa a falta de controle dos resíduos coletados por estes catadores.

Por esse viés, foi encontrado no próprio texto do PGIRS que o total de catadores no município de Chapecó no ano de 2014 era de 526 e destes apenas 136 pertenciam a associações. Portanto, é notável que a quantificação dos resíduos recicláveis no município deixou de considerar os resíduos coletados por cerca de 74% (setenta e quatro por cento) dos catadores do município.

Sendo assim, por mais que a capacidade e abrangência de coleta da empresa terceirizada no município sejam significativas, para um real diagnóstico da quantidade de resíduos gerados, não se pode deixar de considerar os resíduos coletados pelos catadores individuais. Assim como

explica o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2012), devido o controle existente dos veículos que realizam a coleta, torna-se fácil para os municípios quantificarem a geração dos RSU. “No entanto é necessário registrar a abrangência da coleta, e a ocorrência de outros tipos que não a convencional, como as promovidas por catadores e sucateiros” (MMA 2012, p. 53).

Referente aos resíduos sólidos da construção civil, a caracterização foi realizada por meio de entrevistas com aplicação de questionário estruturado em 24 empresas conveniadas ao SINDUSCON, sendo a aplicação realizada pelo Grupo de Sustentação da Construção Civil e Mineração e pelos os alunos da Universidade Unopar. Este questionário contribuiu para qualificar os RCC.

A identificação da quantidade de resíduos gerados se deu por meio de dados obtidos das três empresas que recolhem os RCC. Segundo dados informados no PGIRS de Chapecó, a empresa CETRIC, informou recolher cerca de 90% destes resíduos, totalizando aproximadamente 630 m<sup>3</sup>/mês. Estes dados incluem o volume recolhido por uma empresa terceirizada da CETRIC. Contudo, a empresa RECICLE, que recebe de apenas 12 empresas da construção civil, informou que coleta 750 m<sup>3</sup>/mês.

Por meio da análise destes números, é notável a disparidade dos dados fornecidos pelas empresas de coleta. Durante as entrevistas, essa falha no diagnóstico dos RCC é identificada por mais de um entrevistado. A entrevistada da prefeitura destaca o que se refere aos RCC: “Não apareciam, os dados do diagnóstico foram omissos. Eles não retratavam tudo que era. Inclusive uma empresa que a gente sabe que coleta muito, foi praticamente igual com a outra que não coleta quase nada [...]”.

O entrevistado do SINDUSCON, pertencente ao grupo de sustentação da construção civil e mineração também explica: “[...] Não era muito fácil, algumas não passavam informação, tinha três empresas que se buscou informação. Mas às vezes até, não sei se é por falta de controle deles, mas não vinha uma coisa muito clara [...]. O entrevistado do Fórum ressalta: “Da construção civil [...] são muito poucos, pro volume de obras, pelo tamanho de Chapecó, o que veio; então isso a gente sabe que não veio as informações, não foram abertas [...]”. Andrade e Ferreira (2011) explicam que, principalmente em cidades menores, as empresas de coleta de resíduos sólidos escondem do poder local e da sociedade informações sobre os serviços realizados.

O entrevistado da prefeitura também reconhece a falha identificada pelos outros entrevistados: “[...] é que como foi um processo que a gente queria atender um objetivo de tempo, de período que nós já estávamos atrasados, o diagnóstico muitas vezes, acredito, tenho certeza que teve algumas falhas [...]”. Por outro lado, a conselheira do Iberê considera o resultado do diagnóstico dos RSU e dos RCC como bom, uma vez que o prazo para elaboração foi curto e não contou com recursos financeiros. Por meio da fala da entrevistada do Consórcio Iberê é possível ainda identificar um ponto positivo no processo de elaboração do plano, o qual mesmo sem recursos conseguiu realizar o diagnóstico, embora sem representar o cenário real, com auxílio dos Grupos de Sustentação, ou seja, das entidades e da sociedade civil.

Porém, referente à falta de recursos financeiros para a elaboração do diagnóstico, caberia a PNRS recomendar a criação de um fundo para os municípios, o que não foi contemplado na Lei Nacional e pode ser um empecilho,

comprometendo um diagnóstico mais bem elaborado, mas sobretudo a implementação do plano.

No PGIRS não há menção a criação de um fundo, contudo na avaliação do entrevistado da prefeitura poderá existir um fundo assim que for aprovado o Código de Limpeza Urbana, o qual permitirá a obtenção de recursos por meio de instrumentos como multas. É bem possível que este fundo seja restrito e não atenda as múltiplas dimensões que demandam recursos e estão apresentadas no PGIRS.

Portanto, percebe-se que o diagnóstico dos RCC e dos resíduos recicláveis não retratou o cenário atual do município, podendo ser por falta de tempo e de recursos financeiros. Oliveira e Galvão (2016) destacam a necessidade de melhoria nos diagnósticos apresentados nos planos municipais, para que a realidade do município seja retratada de forma mais detalhada.

O Quadro 2, exibido adiante, relata sobre as áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada.

**Quadro 2** – Áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada

<b>POLÍTICA NACIONAL (ART. 19)</b>	<b>PLANO MUNICIPAL</b>	
	<b>Resíduos</b>	
	<b>Reciclável</b>	<b>Constr. Civil</b>
II – identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;	Não atende	Não atende

Fonte: Elaborado pelos autores.

O PGIRS de Chapecó apresenta um item denominado “Definição de área para valorização e disposição final de resíduos”, porém, não define quais são estas áreas, apenas afirma que deverão ser realizados estudos a fim de defini-las, sem mencionar os prazos e metas para o início dos estudos. Logo, o PGIRS não atende o que está especificado no Quadro 2.

Por outro viés, para a definição destas áreas, é relevante haver um diálogo com outros municípios, de modo a identificar áreas no município de Chapecó ou em municípios vizinhos para a disposição final adequada, iniciando assim uma gestão compartilhada dos resíduos. O MMA (2012, p.91) alerta que é importante que os planos municipais pensem na possibilidade de elaborar um “Consórcio Público Regional na perspectiva da construção de uma autarquia intermunicipal de gestão, não se limitando a, por exemplo, apenas compartilhar um novo aterro sanitário”.

As soluções consorciadas ou compartilhadas são itens do conteúdo mínimo da Política Nacional e serão abordadas no Quadro 3.

**Quadro 3** – Soluções consorciadas ou compartilhadas

POLÍTICA NACIONAL (ART. 19)	PLANO MUNICIPAL	
	Resíduos	
	Reciclável	Constr. Civil
III – identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;	Atende	*

\* Não se aplica

Fonte: Elaborado pelos autores.

No texto do PGIRS de Chapecó é relatado sobre a integração que será realizada entre os sete municípios integrantes do Consórcio Iberê quando os seus respectivos planos forem finalizados. A conselheira do Iberê confirma o que está escrito no PGIRS: “[...] a proposta inicial era de fazer o trabalho já integrado entre os municípios do Iberê. A ideia foi bem recebida por todos os prefeitos, contudo, um recurso assegurado pelo Estado para fazer os planos de alguns municípios integrantes do Iberê já houvera sido licitado, então, os prefeitos destes municípios optaram por dar continuidade à iniciativa do Estado. Como encaminhamento estabeleceu-se que quando os demais planos estivessem prontos, seria criada a sinergia que garante a integração e assim está sendo”.

Por meio da observação participante foi possível notar que realmente a articulação foi reiniciada recentemente, mais especificamente no mês de maio de 2016, por iniciativa do Consórcio Iberê. Porém, o período eleitoral possivelmente estagnou as negociações.

Contudo, ainda é necessário que sejam analisadas as viabilidades técnicas operacionais para que a gestão dos resíduos sólidos seja compartilhada entre os sete municípios pertencentes ao Consórcio Iberê.

No Quadro 4 serão apresentadas as ações específicas aos RCC.

**Quadro 4 – Ações específicas para os RCC**

<b>POLÍTICA NACIONAL (ART. 19)</b>	<b>PLANO MUNICIPAL</b>	
	<b>Resíduos</b>	
	<b>Reciclável</b>	<b>Constr. Civil</b>
IV – identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;	*	Parcialmente
VII – regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;	*	Não atende
XVI – meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;	*	Parcialmente

\* Não se aplica

Fonte: Elaborado pelos autores.

O texto do PGIRS indica que as empresas da construção civil são responsáveis por elaborarem o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), e também cria alguns programas, bem como: “Estimular a avaliação e implementação de práticas de valorização e gestão dos RCC e demolição” e “Criar mecanismos de incentivo ao reaproveitamento, reuso e reciclagem de resíduos da construção civil”. Diante disto, no que tange à solicitação da PNRS em identificar os empreendimentos sujeitos a

elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, o PGIRS de Chapecó atende.

Além disso, o PGIRS sublinha que a Vigilância Sanitária e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano serão os responsáveis por aprovar a gestão dos resíduos na construção civil, respeitando o que está disposto no Plano Diretor do Município de Chapecó<sup>12</sup>. Por outro lado, estas são as únicas informações citadas no PGIRS, caracterizando-se como pouco específicas, além de não atenderem ao conteúdo mínimo exigido pela PNRS. O inciso VII citado no Quadro 4 solicita que sejam dadas as regras e outras etapas para o gerenciamento dos RCC, porém, nada é especificado no PGIRS. O inciso XVI, também citado no Quadro 4, dispõe sobre a fiscalização destes planos de gerenciamento, como já indicado, o PGIRS atribui ao Plano Diretor esta função e não estabelece formas e prazos para essa fiscalização.

Durante as entrevistas o entrevistado do SINDUSCON, embora reconheça o papel do PGIRS de Chapecó: “[...] A partir do plano surgiu um conhecimento, que mesmo aquelas empresas menores sabem, existe uma lei que eu tenho que seguir [...]”, revela que restou uma lacuna quanto ao encaminhamento adequado dos RCC: “[...] Ficou bem claro no plano que cada gerador tem que dar o destino correto, só que o destino correto muitas vezes a gente não sabe, [...], tem que criar uma forma mais clara para nós, qual que é o destino correto né [...]”. O entrevistado da prefeitura reconhece que não existem programas específicos: “[...] Hoje a construção civil é um dos problemas, só que nós não temos ainda um projeto, um programa que atenda esses resíduos [...]”.

---

<sup>12</sup> Artigo 100 a 104 do Plano Diretor do município de Chapecó.



O Quadro 5 apresenta ações relacionadas ao correto gerenciamento dos rejeitos.

**Quadro 5** – Ações para o correto gerenciamento dos rejeitos

POLÍTICA NACIONAL (ART. 19)	PLANO MUNICIPAL	
	Resíduos	
	Reciclável	Constr. Civil
V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, <b>incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos</b> e observada a Lei nº 11.445, de 2007 (grifo nosso).	Não atende	Não atende
VI – indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;	Não atende	Não atende
XIV – metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;	Parcialmente	Parcialmente
XIII – sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;	Não atende	*

\* Não se aplica

Fonte: Elaborado pelos autores.

O pouco detalhamento em relação aos RCC no PGIRS pode estar atrelado a pouca participação dos representantes do segmento durante a elaboração do PGIRS, o que deixou de promover o debate sobre as demandas do setor. Por meio da leitura das atas das reuniões de elaboração do PGIRS,

percebe-se que houve momentos de debate sobre a falta de participação dos representantes do segmento: “[...] A maior dificuldade é conversar com as empresas do setor, como as construtoras e engenheiros responsáveis<sup>13</sup>”. O representante da prefeitura, durante a entrevista também enfatiza a falta de adesão do segmento: “[...] O que mais me decepcionou foi a construção civil. As pessoas não vinham, nós tínhamos que insistir e ainda não apareciam”.

Por outro lado, a falta de participação do segmento não pode ser utilizada como justificativa pelo poder público pela não criação de ações específicas. A Lei 12.305 de 2010 é clara ao dizer que a elaboração do PGIRS é de responsabilidade do poder público e que neste deve constar as especificações mínimas para elaboração e aplicação do PGRS.

O PGIRS de Chapecó criou um item denominado: “Diretrizes, estratégias, programas, ações e metas para o manejo diferenciado dos resíduos”; este item é dividido por eventos, identificado pela letra E, e por programas, identificado pela letra G. Por meio dos quais são criadas metas para atender determinado evento ou programa. Um exemplo está no excerto a seguir:

Objetivo: Implantar o G.1 - Programa de gerenciamento de rejeitos;

Meta: Atender, em 48 meses, todas as ações estabelecidas relativas a este Programa; Ações: Criar mecanismos de fiscalização e multa, envolvendo a responsabilização do gerador de resíduos de todos os tipos e segmentos na separação adequada dos resíduos orgânicos dos recicláveis e disposição para a coleta em dias e horários adequados à programação de coleta; [...] Avaliar a viabilidade de

---

<sup>13</sup> Extrato obtido da ata da reunião de elaboração do PGIRS realizada no dia 26 de junho de 2014.

implantar a taxa de coleta de resíduos pela quantidade gerada; [...] Incentivar a população a não produção de resíduos (CHAPECÓ, 2015, p. 121).

Percebe-se que o PGIRS objetiva, no prazo de quatro anos, atender às ações citadas (destaca-se que estas são somente algumas ações deste programa). Porém, não explicita quais serão os procedimentos operacionais e as especificações mínimas de cada ação, apenas afirma que precisa ser feito.

Além disto, para atender o que pede o inciso XIV, em suas metas, o PGIRS deveria especificar o quanto e em quanto tempo irá reduzir, reutilizar, coletar e reciclar os resíduos. Porém, o programa apenas destaca que em quatro anos irá incentivar a população a não produção de resíduos, sem criar metas específicas, somente diz que em determinado tempo irá incentivar, avaliar ou criar mecanismos.

Por meio do exemplo citado, também se justifica o fato de o PGIRS não atender o solicitado no inciso XIII. O sistema de cálculo não é criado, apenas afirma que em 48 (quarenta e oito) meses será avaliado a viabilidade de implementar a taxa de resíduos pela quantidade gerada, ou seja, além do prazo estabelecido para avaliar ainda será necessário outro prazo para de fato implementar. Esta falha no PGIRS pode ser atrelada a dois motivos. De um lado, às limitações no diagnóstico, o qual não apresentou a situação real dos resíduos sólidos no município e, portanto, não permite que seja calculada a taxa pela quantidade gerada. Por outro lado, representa uma exigência pretensiosa da PNRS, considerando a difícil condição financeira da maioria dos municípios, sobretudo porque deixa de exigir um fundo específico para esta finalidade, o qual poderia ajudar a estruturar o sistema.

Por fim, o inciso VI solicita que sejam criados mecanismos de avaliação de desempenho operacional, o que não é atendido pelo PGIRS de Chapecó, uma vez que os procedimentos operacionais da gestão dos resíduos não foram especificados, logo, não é possível avaliar o que não foi criado. Além disso, há ausência de mecanismos de controle social para avaliar a consecução das metas/ações/programas do Plano Municipal, que poderia ser um órgão colegiado, como por exemplo, um conselho. Na ausência de referências de tempo e de quem possa medir com isenção, não há como avaliar se há efetividade do PGIRS.

O Quadro 6 se articula com o que está problematizado no parágrafo anterior, discutindo sobre a definição de responsabilidades e a forma de ação do poder público.

**Quadro 6** – Responsabilidades, limites e forma de ação do poder público

<b>POLÍTICA NACIONAL (ART. 19)</b>	<b>PLANO MUNICIPAL</b>	
	<b>Resíduos</b>	
	<b>Reciclável</b>	<b>Constr. Civil</b>
VIII – definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;	Não atende	Parcialmente
IX – programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;	Parcialmente	Parcialmente
XV – descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;	Parcialmente	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que se refere ao inciso VIII, observa-se que a definição de responsabilidades é um item substancial para a implementação do plano. Atualmente, toda a responsabilidade de implementar os programas e eventos criados no PGIRS é do Departamento de Resíduos Sólidos, ou seja, o poder público é o único responsável por sua operacionalização.

A conselheira do IBERÊ, em suas falas, diz que a estratégia do plano seria dar continuidade aos trabalhos por meio do Comitê Gestor e dos Grupos de Sustentação. Porém, até o momento nada a respeito foi iniciado. Na ausência de um organismo que dê continuidade, o poder público poderia assumir a iniciativa. No entanto, a mudança de prefeito, de cargos comissionados e restrição de recursos durante o período eleitoral, comprometeram a implementação do plano, fato este que é comprovado pela fala do entrevistado da prefeitura: “[...] Por ser um período eleitoral, nós não conseguimos, porque assim não adianta fazer um comprometimento ambiental sem mídia, não vai atingir todos”.

A descontinuidade na participação do PGIRS também é evidenciada pelo entrevistado do Fórum, o qual afirma que o Comitê Diretor e os Grupos de Sustentação não se encontraram após a sua finalização: “Não, depois não, fez e tchau. Nós se encontramos, mas sem a sigla, [...] sem ser grupos”. E ressalta que seria papel do poder público realizar a articulação e o chamamento para a continuidade dos trabalhos: “Acho que o apoio do poder público, ele deveria ter provocado isso enquanto poder público, porque não é papel do Fórum. Quem fica responsável em chamar é o poder público né?”. O entrevistado dos catadores também se

manifesta: “[...] Só que eu não participei de nenhuma reunião, de nenhum encontro depois do plano”.

Dessa maneira, percebe-se a lacuna deixada após a elaboração do PGIRS, no qual não se definiu quais seriam os caminhos para a operacionalização e implementação do plano. Este fato é preocupante, pois compromete a implementação das ações e programas do PGIRS. Neste mesmo viés, além de não ter contemplado na sua totalidade o conteúdo mínimo, o município de Chapecó também deixou de contemplar o disposto no Art. 8º inciso XIV da PNRS:

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

XIV – os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 2010, Art. 8º inc. XIV).

Oliveira (2013, p. 145) explica que este órgão colegiado deverá ser criado pelos municípios e que o Decreto Nº 7.404 de 2010<sup>14</sup> não o regulamentou, estando a cargo do poder municipal a definição de suas normas. Contudo não existe a possibilidade de que a gestão de resíduos não seja objeto de controle social, como o autor bem explicita:

Prevê a Lei nº 12.305/2010 a existência específica de um órgão colegiado destinado ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos. Tratando-se de instrumento gestão da PNRS, **mostra-se necessário o estabelecimento desse tipo de órgão no âmbito municipal. Não se entrevê, dentre os instrumentos**

---

<sup>14</sup> Este Decreto regulamenta a PNRS.

**da PNRS, a facultatividade da existência de nenhum deles.** Por certo, determinados instrumentos serão objeto de aplicação em casos específicos, como os acordos setoriais e os termos de compromisso. Não é o caso, contudo, do órgão colegiado previsto no inc. XIV do art. 8º da Lei nº 12.305/2010, o qual deverá ser compulsoriamente criado e instalado pelos Municípios, tanto mais em face da relevante função que exercerá (OLIVEIRA 2013, p. 145, grifo nosso).

O autor complementa que é possível que a gestão de resíduos seja tratada dentro de algum outro órgão colegiado já constituído, mas não recomenda sob “pena do desvirtuamento do exercício do controle social” (OLIVEIRA, 2013, p. 145). Em Chapecó, o Conselho Municipal de Meio Ambiente foi incorporado pelo Conselho da Cidade (ConCidade) desde 2015. Desta forma, se a temática dos resíduos sólidos fosse incorporada por um órgão colegiado já existente, iria competir com outras temáticas abarcadas por este “conselhão”, quais sejam: habitação, uso do solo, meio ambiente e mobilidade de transporte. Embora se ganhe no tratamento intersetorial das políticas urbanas, os temas acabam competindo por relevância nos debates. Abordar-se-á a respeito disso mais adiante.

Referente ao inciso IX, o Plano Municipal criou o “G.9 – Programas e ações de capacitação técnica voltadas para implementação e operacionalização do PGIRS”, cujas ações objetivam a capacitação técnica dos gestores e técnicos da prefeitura e dos catadores. Porém, esta capacitação deixa de lado as entidades e a sociedade civil, os quais também são responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos no município.

No que diz respeito ao inciso XV, para os planos de gerenciamento da construção civil apenas definiu-se que a

responsabilidade de elaboração é do gerador, assim como já evidenciado na discussão do Quadro 4.

O Quadro 7 relata sobre ações relacionadas a educação ambiental.

**Quadro 7** – Educação ambiental

<b>POLÍTICA NACIONAL (ART. 19)</b>	<b>PLANO MUNICIPAL</b>	
	<b>Resíduos</b>	
	<b>Reciclável</b>	<b>Constr. Civil</b>
X – programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos	Atende	*

\* Não se aplica

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 8 versa sobre ações relacionadas a inclusão dos catadores.

**Quadro 8** – Inclusão dos catadores

<b>POLÍTICA NACIONAL (ART. 19)</b>	<b>PLANO MUNICIPAL</b>	
	<b>Resíduos</b>	
	<b>Reciclável</b>	<b>Constr. Civil</b>
XI – programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;	Atende	*
XII – mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;	Não atende	*

\* Não se aplica

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio da leitura do PGIRS percebe-se que educação ambiental está contemplada, apresentando três programas



(com um total de aproximadamente vinte ações) descritos no Plano Municipal. Por outro lado, no que se refere à implementação destas ações, de acordo com o entrevistado da prefeitura e com a observação participante, pode-se dizer que foram parcialmente implementados.

O PGIRS elabora o “G.6 – Programa de inclusão dos catadores de materiais recicláveis”. Por meio da leitura das atas das reuniões e das entrevistas, compreende-se que este programa foi elaborado pelas associações/cooperativas de catadores e incorporado pelo Comitê Diretor com poucas modificações, conforme afirma o entrevistado do segmento: “[...] eles acatavam a nossa decisão e eles eram ansiosos em conhecer quais eram as nossas ideias, as nossas propostas [...]”.

Além das ações elaboradas para atender o segmento dos catadores, o próprio processo de elaboração do PGIRS já atuou como uma forma de integração destes trabalhadores. O entrevistado do segmento destaca, em diversos momentos da entrevista, que o Plano Municipal representou um grande ganho para o segmento: “[...] e assim nós fomos chegando até que chegamos no final da construção do plano, que eu acredito que foi um sucesso, porque os catadores passaram a ser reconhecidos por todas as entidades sociais de Chapecó, poder público, a classe empresarial, eles abraçaram a nossa causa com muita alegria, e hoje então a gente já pode se comemorar uma grande conquista [...]”.

Porém, em outro momento, o entrevistado do segmento dos catadores reconhece que ainda são necessários reajustes para a consolidação do PGRIS de Chapecó: “[...] talvez aguardar para ver de que maneira o plano vai se desenrolar, se realmente ele vai, e é o que todos esperam. [...] Então ele ainda é cedo pra gente fazer alguma avaliação, tem

que deixar o tempo e o tempo vai dizer, qual o reajuste que deve de ser ajustado no plano, porque ele não é um plano consolidado, é um plano que está sujeito a reajustes, a discussões [...]”. Sendo assim, referente ao que está disposto no G.6, pode-se dizer que o PGIRS atende o que é solicitado pela Política Nacional, mas as ações deveriam ser implementadas no prazo de 12 (doze) meses, o que não aconteceu<sup>15</sup>.

Referente ao inciso XII, por meio da leitura do PGIRS, percebeu-se que não foi contemplado.

O Quadro 9 relata sobre outras definições que deve conter o PGIRS, bem como, o prazo mínimo para sua revisão, o programa de monitoramento e a identificação de áreas contaminadas.

**Quadro 9** – Outras definições

<b>POLÍTICA NACIONAL (ART. 19)</b>	<b>PLANO MUNICIPAL</b>	
	<b>Resíduos</b>	
	<b>Reciclável</b>	<b>Constr. Civil</b>
XVII – ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;	Parcialmente	Parcialmente
XVIII – identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;	Não atende	Não atende
XIX – periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.	Atende	Atende

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>15</sup> O entrevistado da prefeitura afirma que as ações referentes ao G.6 foram parcialmente atendidas.

O PGIRS de Chapecó elabora o “G.11 - Programa de identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras”. Em tal contexto, o que se observa é que as ações deste programa apenas dizem que é necessário fazer, sem identificar as áreas contaminadas e sem definir as medidas saneadoras, não atendendo o inciso XVIII.

O PGIRS define que deverá ser revisto, no mínimo, a cada quatro anos. Mas, devido a não continuidade das reuniões do Comitê Diretor e dos Grupos de Sustentação, bem como, de mecanismos de controle social e indicadores de avaliação de sua implementação, a própria revisão fica comprometida por não ter parâmetros para sua avaliação. A fala do entrevistado do Fórum é sintomática desta descontinuidade quanto ao acompanhamento por parte dos envolvidos na elaboração do Plano Municipal. Chega ao ponto de propor a revisão do PGIRS como estratégia para recuperar a participação social: “[...] uma ação juntamente com o Fórum e as entidades, é rever o plano, porque já cabe, porque já vai completar dois anos, né. E rever o que foi feito e o que não foi feito, repensar para dar os encaminhamentos, o que não foi acoplado naquele momento que faltou informações, há possibilidade de inserir? Então tem que dar continuidade, porque se não vai ser outro projeto engavetado”.

Na verdade, parece que as limitações para a implementação do PGIRS já estavam desenhadas durante o próprio processo, o qual, seja por condições de tempo ou de pouco envolvimento de alguns segmentos, avançou até onde pode e passaria por adequações que só seriam possíveis a partir de sua aprovação, assim como atesta o entrevistado dos catadores: “[...] o Buligon, então ele disse, qualquer coisa que

a gente sentir a necessidade de um reajuste, o plano ele não é um plano que veio pra ficar, definitivo, taxativo, isso que foi aprovado, é um plano inicial e com o decorrer do tempo ele vai ter que ser ajustado, então a gente preserva aquelas palavras dele”. E complementa: “[...] talvez tenha alguma coisa que tem que ser ajustado, deixar de ter um plano era maior o erro, do que nós elaborar um plano e depois reajustar ele”.

Diante desta situação o entrevistado do Fórum também reconhece que há impedimentos: “[...] Mas várias situações poderia já ter se desenhado projetos concretos e se fortalecido, mas tem vários entraves no meio. Que como cabe ao poder público eles também tem as restrições, né?”.

Além da análise do conteúdo mínimo exigido pela Lei 12.305 de 2010, já discutido e fundamentado anteriormente, por meio das falas dos entrevistados ainda foi possível observar e discutir outras limitações, lacunas, pontos positivos e expectativas identificadas pela elaboração do PGIRS.

O Fórum de Resíduos, por exemplo, é citado como um facilitador no processo de articulação da elaboração do plano, uma vez que utilizou seu conhecimento acumulado, assim como destaca o entrevistado desta entidade: “Antes da gestão integrada e depois, acho que o Fórum ele contribuiu com o plano a partir das informações que a gente já tinha em relação aos catadores, em relação às leis vigentes, a articulação que já tinha feita, na verdade ele aproveitou, o plano viu o fórum como um meio de trazer as entidades que ali estavam envolvidas para o plano”. E o entrevistado da prefeitura confirma: “[...] O Comitê (Comitê Diretor) pegou as pessoas que eram mais envolvidas [...] o Fórum de Resíduos Sólidos”.

Outro aspecto identificado na elaboração do PGIRS foi a pouca participação da sociedade, e o poder público destaca a sua expectativa em haver uma maior adesão, assim como sublinha o entrevistado da prefeitura: “[...] E teve muito pouca participação da sociedade, eles deveriam ter participado mais. Porque hoje quando você tá aqui ouvindo todas essas demandas, e as reclamações, se eles estivessem lá eles teriam percebido”.

Na atual fase em que deveria estar em curso a implementação do PGIRS, é nítida a falta que faz um controle social, o que dá margens para práticas políticas tradicionais que contrastam com o ambiente democrático de elaboração do plano. É o caso de um certo vínculo de paternalismo entre o segmento dos catadores e o poder público, assim como evidencia o entrevistado dos catadores: “Eu acho que assim, ele melhorou e melhorou muito, depois do departamento de resíduos, e até porque a pessoa excelente que é a (gestora do Departamento de Resíduos) [...] ela é uma pessoa tão querida que ela conseguiu ganhar o coração de todos os catadores. Ela, se você olhar, e eu vi ela muitas vezes com os catadores nas reuniões, [...] (gestora do Departamento de Resíduos), você ficou mãe, ai ela diz, eu não sei, ai eu digo, mas você ficou mãe sem ser mãe, você é mãe dos catador”.

Com a fala do entrevistado da prefeitura é possível evidenciar o porquê da atitude paternal com os catadores: “[...] acho que é porque a gente ajuda demais. Mas uma coisa é certo, eu me coloco muito no lugar deles e eu ouvi muitas histórias ruins, ai eu fico pensando, se eu estivesse no outro lado eu ia querer que alguém ajudasse, ai eu ajudo sempre”. Diante disto, conclui-se que as relações mais personalistas dão margem para a dependência em torno de uma figura em

especial, que pode não estar sempre no departamento<sup>16</sup>, bem como reflete que o cotidiano da política pública ainda é permeado por favores e clientelismos que competem com o ideal de uma gestão mais democrática e transparente. A relação já mencionada entre os catadores e o então vice-prefeito é um outro exemplo que pode, por outro lado, colocar tudo sob o viés pessoal, e comprometer a durabilidade das conquistas.

#### **4. Conclusões**

Após a publicação da Lei Federal 12.305 de 2010, o debate sobre os resíduos sólidos intensificou-se, estimulando-se desde então a educação ambiental, a inclusão do segmento dos catadores e articulação entre diversos segmentos da sociedade civil.

No município de Chapecó, observa-se que o chamamento para a participação da sociedade na elaboração do PGIRS se deu de forma aberta e democrática, permitindo a participação de todas as classes e formas de organização social. Contudo, nem todos responderam da mesma forma, como é o caso do segmento da construção civil. Ao analisar o processo de elaboração do PGIRS, percebe-se que a participação deste segmento não teve tanta adesão e este fato contribuiu para que o diagnóstico e a definição de ações e metas, quanto aos RCC em seu favorecimento, fossem comprometidos.

---

<sup>16</sup> Antes da conclusão deste trabalho, a gestora do Departamento de Resíduos Sólidos foi afastada do cargo; tratava-se de uma funcionária comissionada.

Por outro lado, o segmento dos catadores respondeu positivamente ao chamamento no processo, assim como preconiza a PNRS. No PGIRS foi criado um programa específico a partir das demandas sugeridas pelos próprios catadores. Dessa maneira, pode-se dizer que a elaboração do Plano Municipal serviu como pretexto para a articulação e integração deste segmento junto à sociedade civil, os quais passaram a ser reconhecidos e a importância do seu trabalho pode ser vista.

O diagnóstico dos RSU e dos RCC não representou o cenário atual e real da geração no município de Chapecó, e isto ocorreu devido a dois motivos. Primeiro, a preocupação em finalizar o PGIRS dentro de um prazo não muito prolongado e outro a falta de recursos financeiros. Contudo, destaca-se o trabalho realizado pelos Grupos de Sustentação, que mesmo sem recursos financeiros para contratação de corpo técnico e com pouco tempo, conseguiram apresentar o diagnóstico, ainda que com falhas, como no caso da classe dos RCC.

Neste cenário, evidencia-se a importância da participação da sociedade no processo de elaboração das políticas públicas, o que foi verificado na elaboração do PGIRS de Chapecó. No entanto, percebe-se que a grande maioria dos atores que participaram da elaboração do Plano Municipal, são aqueles que já estavam envolvidos de alguma forma com a gestão dos resíduos ou com a gestão pública, ou mesmo com a participação no FRSC.

Em relação à falta de recursos financeiros, destaca-se como a inexistência deste suporte compromete a efetivação dos planos municipais. Para a elaboração de um bom diagnóstico, por exemplo, seria necessário o trabalho de uma equipe técnica com conhecimento específico na área. Por

consequente, um diagnóstico mal elaborado acarretou em dificuldades para definição de metas específicas e conseqüentemente para a implementação do PGIRS. Por outro viés, a PNRS deveria ter previsto a criação de um fundo de financiamento já para a elaboração dos planos municipais.

Além da inexistência de um fundo, também não há órgão colegiado específico que trate da implementação do PGIRS, e se o controle social for exercido por um conselho que trate de outras temáticas, mesmo que haja um fundo vinculado a este, os resíduos sólidos disputarão por prioridades. A entrevistada do Consórcio Iberê destaca que a ideia era prosseguir com o trabalho por meio do Comitê Diretor, mas isso não se iniciou durante o período da pesquisa. O único responsável, atualmente, por implementar os programas criados no PGIRS, é o Departamento de Resíduos Sólidos.

Soma-se a isto a não criação de mecanismos para a avaliação após a elaboração do PGIRS, a falta de indicadores de desempenho e a não definição de responsabilidades quanto à implementação e operacionalização do Plano Municipal.

Também pode-se apontar que apenas um ano para o processo participativo do PGIRS foi insuficiente, considerando a pouca prática dos diferentes segmentos em participação social.

Destaca-se também que de acordo com informações do entrevistado da prefeitura, o Departamento de Gestão de Resíduos Sólidos conta apenas com um engenheiro ambiental sem dedicação integral ao setor, comprometendo assim a efetiva implementação do PGIRS.



Por meio dos dados analisados, é possível concluir que o município de Chapecó iniciou um passo importante quando decidiu elaborar o PGIRS, mesmo que alguns fatores poderiam ter sido melhorados pelo poder público e pela maior participação da sociedade; retoma-se aqui uma fala dita pelo entrevistado do segmento dos catadores que resume este aspecto da pesquisa: “[...] deixar de ter um plano era maior o erro, do que nós elaborar um plano e depois reajustar ele”.

Como bastante enfatizado pelo entrevistado do SINDUSCON e pelas evidentes falhas deste do diagnóstico dos RCC, indica-se a necessidade de elaboração de orientação geral para o segmento desta classe de resíduos, o qual obviamente, por se enquadrar no Art. 20 da PNRS, que especifica os geradores de resíduos sólidos sujeitos à elaboração do plano de gerenciamento, precisa ser de iniciativa do grupo da construção civil do município com o auxílio do poder público. Além disso, como foi destacado pelo entrevistado da prefeitura quando da aprovação do Código de Limpeza Urbana, deve-se garantir que os recursos resultantes das penalidades aplicadas sejam revertidos em favor da consecução do PGIRS, o que seria mais eficiente se também fosse instituído em órgão colegiado e fundo próprio.

## **Referências**

ANDRADE, R. M. de; FERREIRA, J. A. A gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil frente às questões da globalização. **Revista Eletrônica do Prodemá**. Fortaleza, v. 6, n. 1, p.7-22, mar. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 ago. 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Áreas de manejo de resíduos da construção civil e resíduos volumosos decorrentes da implementação Resolução CONAMA 307/2002. Recomendações para licenciamento. Brasília, DF, 2005.

CEMPRE – Compromisso Empresarial para Reciclagem. **Review 2013**, São Paulo, SP, 2013.

CHAPECÓ. Município de. **Lei Nº 6758, de 02 de Setembro de 2015**: institui o Plano Municipal de Resíduos Sólidos - PMRS. Chapecó.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Visão da Indústria Brasileira sobre a Gestão de Resíduos Sólidos**. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/portlet/200/27357/Visao\\_da\\_Industria\\_Residuos\\_Solidos.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/portlet/200/27357/Visao_da_Industria_Residuos_Solidos.pdf)>. Acesso em: 16 mai. 2016.

EIGENHEER, E. **A história do lixo**: A limpeza urbana através dos tempos. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2009.

EL-DEIR, S. G. (Org.). **Resíduos sólidos**: Perspectivas e desafios para a gestão integrada. Recife: EDUFRPE, 2014.

GOMES, L. P. **Estudo da Caracterização Física e da Biodegradabilidade dos Resíduos Sólidos Urbanos em Aterro Sanitário**. 1989. 200 f. Dissertação (Mestrado em Hidráulica e Saneamento) - Curso de Escola de Engenharia de São Carlos, Escola de Engenharia, Universidade de São Paulo, São Carlos, 1989.

GÜNTHER, H.; ELALI, G. A., PINHEIRO, J. Q. (2004). A abordagem multimétodos em Estudos Pessoa-Ambiente:

características, definições e implicações In: PINHEIRO, J. Q.; GÜNTHER, H. (Org.). **Métodos de pesquisa nos estudos pessoa-ambiente**. 1ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008, v. 1, p. 369-380.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília, 2012.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.51-72, jan. 2002.

JARDIM, A.; MACHADO FILHO, J. V.. Apresentação. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; MACHADO FILHO, J. V. **Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri, São Paulo: Manole, 2012. p. XV-XIX.

MESQUITA JÚNIOR, J. M. de. **Gestão integrada de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Planos de gestão de resíduos sólidos**: manual de orientação: apoiando a implementação da política nacional de resíduos sólidos: do nacional ao local. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, ICLEI, 2012.

MONTEIRO, J. H. P. *et al.* **Manual de gerenciamento integrado de resíduos sólidos**. Coordenação técnica Victor Zular Zveibil. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

OLIVEIRA, J. C. C. de. **O papel do controle social para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na Política Nacional de Resíduos Sólidos**. 2013. 357 f. Dissertação (Mestrado em

Direito) - Curso de Faculdade de Direito, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2013.

OLIVEIRA, T. B. de; GALVÃO JUNIOR, A. de C. Planejamento municipal na gestão dos resíduos sólidos urbanos e na organização da coleta seletiva. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.21, n.1, jan-mar 2016, p.55-64.

ONU - Organização das Nações Unidas. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

PINTO, T. de P.. **Gestão ambiental de resíduos da construção civil: a experiência do SindusCon-SP**. São Paulo: Obra Limpa: I&T: SindusCon-SP, 2005.

PUCCI, R. B.. **Logística de Resíduos da Construção Civil atendendo à Resolução Conama 307**. 2006. 137 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de sistemas logísticos), São Paulo, 2006.

SOUZA, C. H. L. de. **Partilha de Poder decisório em processos participativos nacionais**. 2008. 152f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília.

VELLOSO, M. P. Os restos na história: percepções sobre resíduos. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 6, p. 1953-1964, Dez. 2008.

WILSON, D. C. Development drivers for waste management. **Waste Management & Research** , v. 25, n. 3, p. 198-207, 2007.

WORLD BANK. **What a waste: a Global Review of solid waste management**, 2013. Disponível na internet em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387->

1334852610766/What\_a\_Waste2012\_Final.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

## **Sites consultados**

Chapecó Organizado – [www.chapeco.org/noticias](http://www.chapeco.org/noticias) – Acesso em: 07 nov. 2016.

Consórcio Iberê – [www.ibere.org.br](http://www.ibere.org.br) – Acesso em: 04 out. 2016.

Grupo Tucano – [www.grupotucano.com.br](http://www.grupotucano.com.br) – Acesso em: 03 nov. 2016.

# **ACESSO SOLAR E O PLANEJAMENTO URBANO À LUZ DA RESOLUÇÃO 482/2012 DA ANEEL: UMA APLICAÇÃO A MACROZONAS URBANAS DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ**

Miguel Teixeira Gomes Pacheco  
Isadora Zanela Zardo  
Maiara Tais Wermeier  
Mariana Munaretto Imlau

## **Introdução**

A sociedade tecnológica atual passa por uma nova transição de matriz energética de fóssil para renovável. Esta transição decorre do início do esgotamento do petróleo e da necessidade da descarbonização da matriz energética, para implementação de medidas de mitigação de mudança climática. Transições de matriz energética ocorreram no passado, começando da transição da biomassa para o carvão nos séculos XVIII e XIX, do carvão para o petróleo e gás natural, no século XIX e XX e, atualmente, para fontes renováveis de energia, conjugada ao controle de demanda do consumo energético através de constantes aumentos dos níveis de eficiência energética.

As alterações de matriz energética provocam e levam a alterações institucionais que a natureza tecnológica de cada matriz induz. O melhor ou menor sucesso na sua implantação impacta diretamente o sucesso e velocidade da aplicação das mesmas. Este sucesso depende do sucesso na implementação de políticas adequadas para a sua implementação

(FOUQUET, 2010 e 2016; KERN; ROGGE, 2016; SOVACOOOL, 2016)

A matriz energética cessante, baseada em petróleo e gás natural, criou um sistema centralizado de geração de energia em que algumas poucas usinas que produzem energia para uma multiplicidade de consumidores numa relação unidirecional e passiva. No sistema elétrico, em particular, um número reduzido de produtores (usinas) com elevada capacidade de geração, usam a rede de transmissão e distribuição para entregar a energia elétrica aos consumidores.

A geração renovável de energia obriga a uma alteração deste modelo centralizado de geração. A geração renovável é inerentemente variável, decorrente das constantes alterações das condições climáticas ocorrendo no local de produção de energia. A geração renovável tem vantagens em distribuir a geração por vastas áreas e interligar os diversos pontos de geração, criando sistemas distribuídos de geração (e consumo) de energia.

Dentro das fontes renováveis de energia, a geração fotovoltaica apresenta vantagens para a sua implementação em larga escala. A disponibilidade de irradiação solar é ubíqua na maior parte do planeta, sendo tecnologicamente escalável de micro produtores, podendo facilmente ser instalados em edifícios e até fazendas com multi MW.

A associação da ubiquidade da irradiação solar com a escalabilidade propicia a geração fotovoltaica por micro e pequenos produtores de energia. Neste novo paradigma, a rede pública de eletricidade ganha um caráter bidirecional. Os consumidores, quando dotados de meios de geração renovável de energia, alternam entre os papéis de geração e

consumo, exportando ou importando energia elétrica, através da rede pública de energia, conforme as suas necessidades.

A localização geográfica do território brasileiro, majoritariamente tropical, apresenta condições extremamente favoráveis para a geração fotovoltaica. Adicionalmente, a geração fotovoltaica é contracíclica à geração hidroelétrica, que é fonte majoritária na matriz elétrica brasileira, contribuindo assim para a estabilidade da rede pública elétrica (LACCHINI; RÜTHER, 2015; PACHECO; LAMBERTS, 2013; RÜTHER; ZILLES, 2011).

O primeiro passo para micro e mini produtores de energia começa com o enquadramento legal e técnico para permitir e regular a transformação da rede pública elétrica de unidirecional em bidirecional. Isto é, permitir que consumidores, que instalem sistemas próprios de geração renovável, possam também exportar a sua produção de energia elétrica quando excedente, continuando a importar quando a sua produção for deficiente. Tal enquadramento está vigente desde 2012 no Brasil com a resolução 482/2012 da ANEEL (ANEEL, 2012).

No entanto, para que a geração nos sistemas fotovoltaicos seja efetiva, é necessário garantir o acesso da irradiação solar, evitando o sombreamento. A falta de garantias legais que garantam a irradiação solar é um fator que inibe o investimento em sistemas fotovoltaicos, apontado na literatura internacional (DUKE; ATTIA, 2015; RULE, 2010 e 2011). Esta provisão transcende as atribuições da ANEEL e está ausente da resolução 408/2012. No contexto urbano, a instalação de sistemas fotovoltaicos em edifícios apresenta um vazio legal na proteção do direito ao sol. A literatura internacional menciona provisões em algumas cidades para garantir o acesso solar, colocando na esfera municipal a sua



ordenação(ASHLAND, 2015; BOULDER, 2006). Este artigo aborda esta questão, utilizando o plano diretor de Chapecó que permite em algumas macroáreas um elevado número de pisos, analisando como tal verticalização impactaria o acesso solar em macroáreas contíguas. Aborda também alguns fatores a considerar para futuras revisões do plano diretor, a fim de garantir acesso solar.

## **2. Revisão bibliográfica**

### **2.1 *Resolução 482/2012 da ANEEL e sua evolução***

Até 2012, a ligação à rede pública de sistemas de geração renovável em edifícios era difícil no Brasil. Em 2012, a ANEEL, órgão regulador do setor elétrico no Brasil, publicou a Resolução 482/2012 que criou uma câmara de compensação elétrica, que estabelece as regras para a ligação à rede (ANEEL, 2012). A resolução permite a troca de energia na base um por um. Ela proíbe compra e venda de energia. Eletricidade exportada ganha créditos que podem ser resgatados nos 36 meses seguintes. Os créditos não podem ser vendidos ou transferidos para outras partes, mas podem ser transferidos entre os edifícios do mesmo proprietário (mesmo em cidades diferentes) desde que dentro da área de uma mesma concessionária.

Depois de 2013, houve algumas alterações à resolução. Acrescentou-se um imposto sobre o comércio de energia, criando um ônus para ligação à rede, o que faz pouco sentido (PACHECO; LAMBERTS, 2013), mas esta situação já foi revogada. Não há programas de financiamento para a instalação de sistemas fotovoltaicos renováveis que poderiam

ajudar a adoção, mas aumentariam tempos de retorno de investimento (LACCHINI; RÜTHER, 2015). Em 2015, a resolução 482 sofreu uma revisão, a qual permitiu novas formas de associações de produtores de energia e estendeu o prazo da troca de créditos de 36 meses para 60 meses (ANEEL, 2015).

## **2.2 Acesso solar no contexto internacional**

A literatura internacional mostra exemplos de municípios que regulam o acesso à irradiação solar, designada de acesso solar (Solar Access).

Atualmente não existe nenhuma lei federal nos Estados Unidos sobre a proteção e garantia do acesso ao sol, porém, muitos estados possuem algumas proteções específicas, assim como as cidades de Boulder e Ashland (ASHLAND, 2015; BOULDER, 2006) que possuem leis que proíbem em algumas zonas urbanas construções que barram a passagem de luz solar em determinados períodos do dia e do ano, além disso, possuem jurisdições para acordos de servidão solar (*solar easement*) entre vizinhos.

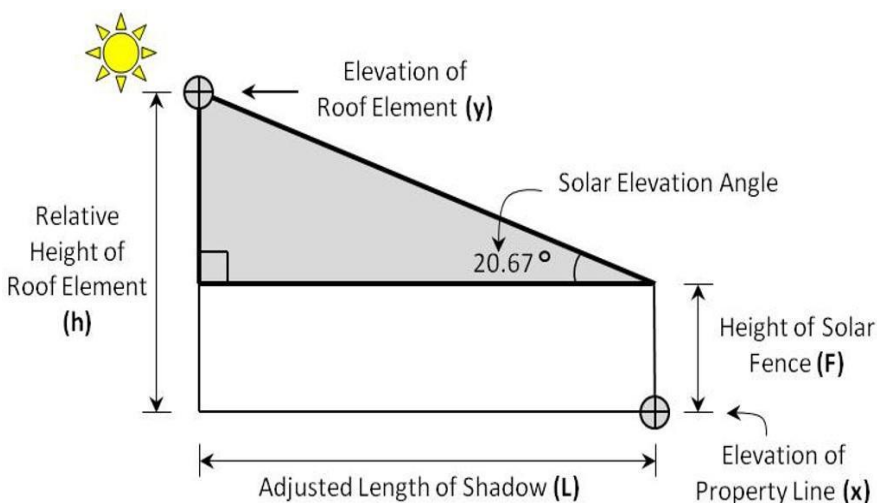
A servidão solar é um acordo entre vizinhos que visa prevenir sombras advindas de propriedades adjacentes que impactam a captação de luz solar por painéis fotovoltaicos instalados. O acordo é regularizado por um advogado que negocia com o vizinho um contrato de servidão solar, onde o vizinho é encarregado da responsabilidade sobre ele e futuros moradores do mesmo terreno de obrigações como garantir a poda de árvores, a fim de evitar sombras nos painéis fotovoltaicos. Muitas vezes o acordo não ocorre de forma eficiente, devido a recusas em aceitá-lo ou cumpri-lo, além de

gerar uma desvalorização comercial sobre o terreno do vizinho devido a tal obrigação.

O acesso solar foi valorizado como fonte de calor e luz até a utilização de combustíveis fósseis, onde começou a ser encarado como secundário perante o crescimento urbano desenfreado (DUVIVIER; STALEY, 2013). Tal crescimento acelerado ganhou atenção e gerou preocupações futuras para o governo da Califórnia sobre a alta demanda de energia elétrica. Em 1974, através da Lei de Warren-Alquist, foi criada a Comissão de Energia (de Califórnia). Esta comissão visava inicialmente a construção de até 120 reatores nucleares para atender as necessidades de energia do estado no ano de 2000. Porém, a Assembleia do Estado encontrou outra maneira de atender às necessidades e proteger o meio ambiente, ao mesmo tempo promovendo fontes renováveis (DUVIVIER, 2015). O Estado da Califórnia, nos Estados, estimula a instalação de módulos fotovoltaicos e possui acordos para garantir que tal investimento tenha retorno por vários anos. Para garantir o acesso a luz solar o estado recorre à esfera municipal (*local government*) para fazer o controle do uso do sol, a fim de evitar o barramento de luz solar para os painéis. Os problemas com esta delegação à esfera municipal parecem afetar principalmente projetos de grandes dimensões (DUVIVIER, 2015). A esfera municipal parece então ser adequada para micro e pequenos produtores de energia especialmente na regulação de sistemas fotovoltaicos (KLASS, 2010) embora alguns estados norte-americanos tenham leis para garantir o acesso solar (SOLAR AMERICA BOARD FOR CODES AND STANDARDS, 2008).

### 2.3 Fatores de sombreamento mencionados na literatura internacional

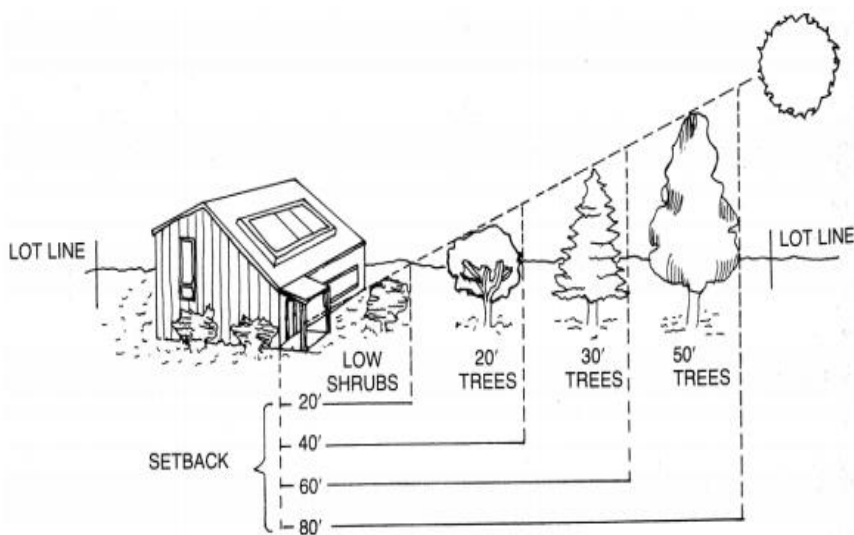
A revisão mostrou que os regulamentos municipais enfocam dois fatores a serem controlados para evitar sombreamento dos módulos fotovoltaicos, garantindo o acesso solar. Esses fatores são edifícios e vegetação. A base do planejamento solar assenta no conceito de envelope solar que estipula os limites tridimensionais de construção, consentâneos com o acesso solar (KNOWLES, 2003; MORELLO; RATTI, 2009). Algumas cidades dos Estados Unidos possuem guias práticos e didáticos para a população (ASHLAND, 2015; BOULDER, 2006). Esses guias abordam três fatores principais: a influência da altura dos edifícios vizinhos no acesso solar; a influência do porte máximo de diferentes espécies vegetais no acesso solar e como a projeção da sombra das árvores varia no plano dependendo da época do ano.



**Figura 1** - Exemplo de definição de ângulo para garantir acesso solar.  
Fonte: Boulder (2006).

A Figura 1 apresenta o método utilizado na cidade de Boulder para determinar a altura máxima do elemento da cobertura ( $h$ ), partindo da altura solar ( $20,67^\circ$ ) correspondente às 10h e 14h no solstício de inverno, e da altura da vedação da propriedade ( $F$ ) e do comprimento ajustado da sombra ( $L$ ) (Boulder, 2006).

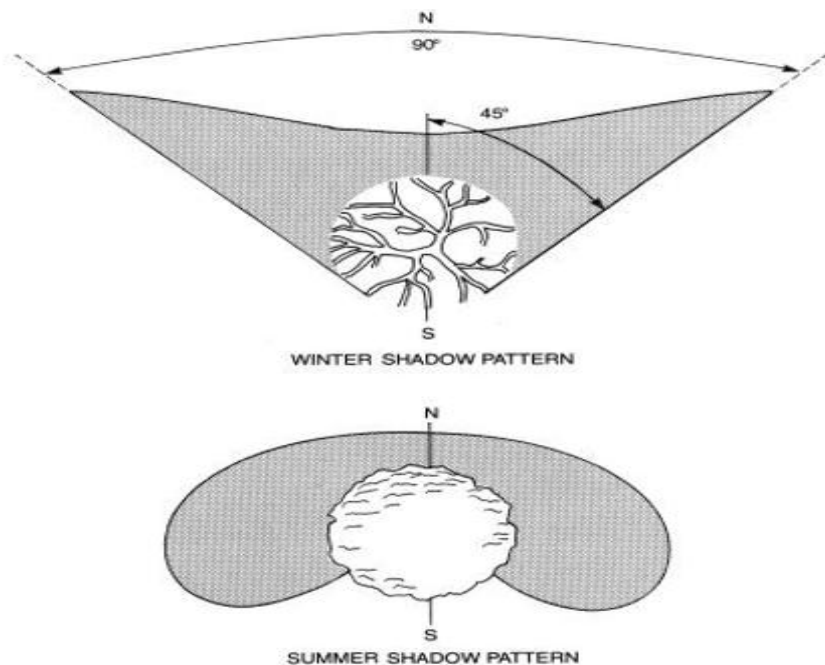
A Figura 2 distingue como espécies vegetais de diferentes portes devem estar afastadas da edificação para garantir o acesso solar.



**Figura 2** - Diagrama de acesso solar.

Fonte: DuVivier (2012).

A Figura 3 apresenta uma preocupação da diferença do formato de sombra incidente no plano horizontal, das árvores, no inverno e no verão. É aconselhado evitar o plantio de árvores próximo ao lado sul da casa. (Que na maioria do território brasileiro, localizado no hemisfério sul, equivaleria ao lado norte dos edifícios, quadrante de maior incidência solar).



**Figura 3** - Exemplo de diferença de sombra de árvore caducifolia no inverno e verão.

Fonte: DuVivier (2012).

No Brasil, este tipo de regulamentação está ainda ausente na esfera municipal. Dessa forma, o acesso solar não está garantido na presente conjuntura jurídica.

#### ***2.4 Acesso solar para quem e como: densidade populacional, consumo energético e geração fotovoltaica***

Em nível de desenho urbano, o envelope solar serve de base para implementar uma política para garantir acesso solar. No entanto, em nível de planejamento urbano e

regional, o foco deve estar na definição de uma política energética para a cidade, com objetivos específicos. Cidades com populações relativamente semelhantes às de Chapecó, nos Estados Unidos, como Fort Collins (161.000 habitantes), têm políticas para se tornarem de energia zero (SETO *et al.*, 2016) ou afirmam já ter atingido essa meta (Lancaster, com 168.049 habitantes) (ZERO ENERGY PROJECT, 2016). Isto é, gerarem com fontes renováveis próprias e dentro da cidade, energia equivalente ao seu consumo anual.

O entendimento de consumo de energia tende a focar a energia consumida pelos edifícios da cidade, o que ainda é uma visão parcial do consumo total de energia da cidade, excluindo transporte. No entanto, a capacidade de cada edifício suprir o seu consumo anual de energia varia dependendo de fatores como o número de pisos e a tipologia do edifício (GRIFFITH *et al.*, 2007). Alguns edifícios com maior consumo energético não deverão ter capacidade de atingir a marca de energia zero (GRIFFITH *et al.*, 2007; SETO *et al.*, 2016). Uma estratégia possível será planejar nas cidades macrozonas produtoras de energia, com geração excedentária (como zonas de residências unifamiliares) para suprir o consumo energético de macroáreas deficitárias, onde não seja tecnicamente possível suprir o seu consumo energético (como zonas centrais urbanas com elevados números de pavimentos e tipologias com maior consumo de energia como escritórios). Nas macroáreas produtoras de energia, o acesso solar é essencial. Nas áreas deficitárias, com elevadas densidades e edifícios de maior altura, o acesso solar deve também levar em conta a influência do sombreamento dos seus edifícios em macroáreas contíguas onde se vise garantir o acesso solar.

### 3. Metodologia da pesquisa

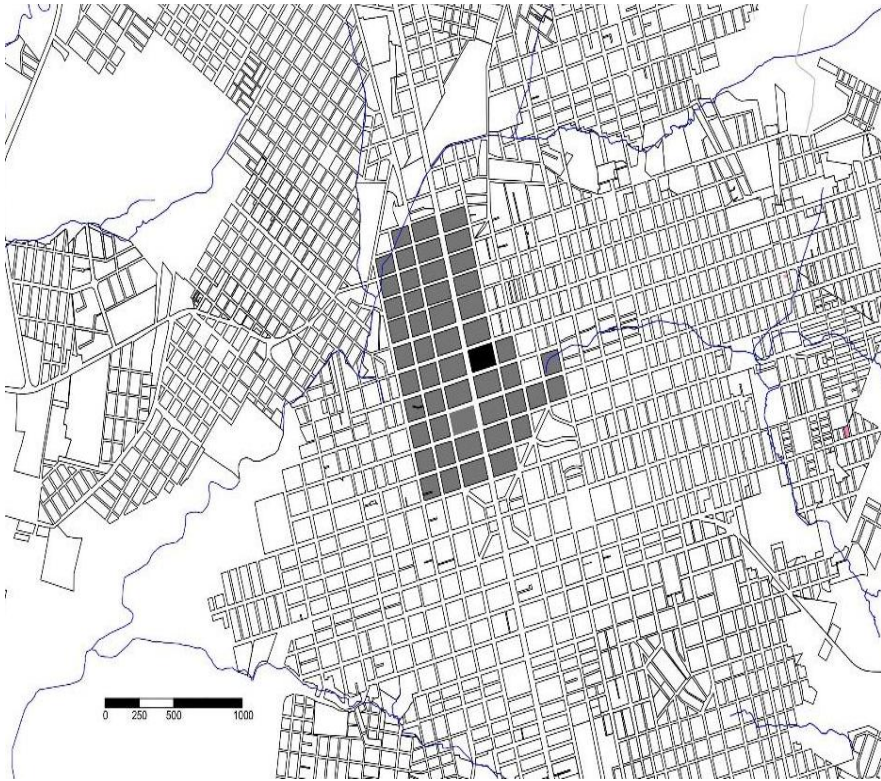
A fim de conhecer e compreender a influência do sombreamento provocado pela verticalização de centros urbanos em sistemas fotovoltaicos instalados em edifícios urbanos, escolheu-se parte do bairro Centro da cidade de Chapecó, no estado de Santa Catarina, para a elaboração do estudo. A Figura 4 apresenta a localização de Chapecó.



**Figura 4** - Localização de Chapecó no contexto nacional e estadual.  
Elaboração dos autores.

A Figura 5 apresenta a confrontação da área do centro de Chapecó escolhida para análise.

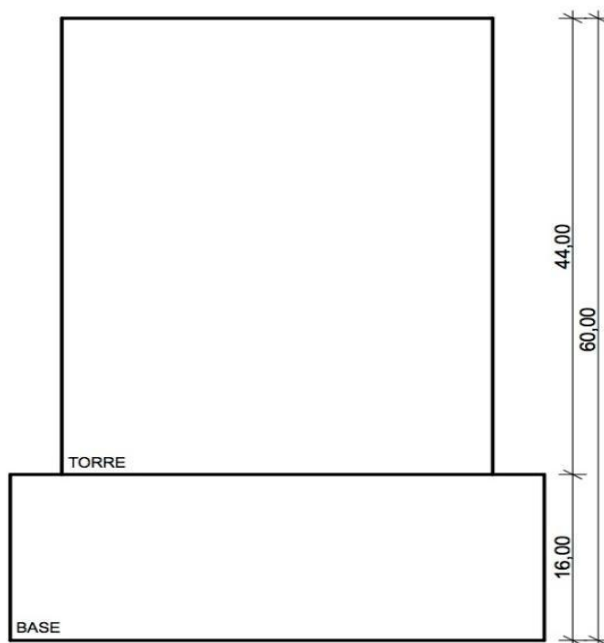




**Figura 5** - Situação das quadras analisadas.  
Elaboração dos autores.

A metodologia usada para o estudo contou em verticalizar parte do bairro do Centro, com base nos dados disponíveis da Prefeitura Municipal de Chapecó e de acordo com os índices urbanísticos máximos permitidos no Plano Diretor de Chapecó de 2014. Esta verticalização representa o caso mais extremo e é utilizada para análise do sombreamento causado nos solstícios de inverno e verão em horários específicos: às 10:00 e às 14:00. Estas horas foram escolhidas pois constituem os extremos do intervalo do dia

onde a irradiação solar é maior, sendo o período mais importante para a geração fotovoltaica.



**Figura 6** - Simulação base e torre.  
Elaboração dos autores.

Dada a variação das dimensões dos lotes em cada quadra, resultar em diferentes índices de construção, para simplificar a análise, partindo de dados da Prefeitura Municipal de Chapecó, escolheu-se uma quadra, de número 04 no plano diretor, que apresenta a divisão de lotes mais padronizada, a qual foi arbitrariamente adotada como modelo padrão. A partir dessa, então, calculou-se com base nos índices urbanísticos e taxas de ocupação, apresentados no anexo III-A do Plano Diretor de Chapecó de 2014, as dimensões máximas permitidas para construção de edifícios na macroárea urbana central. Sendo assim, chegou-se a um

volume de 15 pavimentos, sendo quatro de base e 11 de torre, que totalizam 60 metros de altura. A Figura 6 apresenta um esquema do volume adotado para a análise.

Desconsiderando-se os desníveis de relevo, a massificação de parte do bairro centro foi geolocalizada para a então elaboração de imagens que apresentam as sombras causadas pelos solstícios de inverno e verão nos horários de 10h e 14h.

## **4. Resultados e discussão**

### ***4.1 Sombreamento entre a área de análise e macroáreas adjacentes***

As Figuras 7 e 8 apresentam o sombreamento provocado pela densificação na área de análise, parte norte do bairro do centro partindo da área da catedral, nas macroáreas adjacentes às 10 h. A Figura 7 apresenta o sombreamento no solstício de verão. A maior altura solar no verão resulta que o sombreamento da área de estudo não afeta praticamente a macroárea adjacente a oeste, área urbana de transição, e a sul, área urbana central, limitando-se o sombreamento às vias, Av. General Osório e Rua Barão do Rio Branco, de demarcação entre as macroáreas.

A Figura 8 apresenta o sombreamento durante o solstício de inverno. Neste caso, a menor altura solar implica que o sombreamento afeta as primeiras quadras nas macroáreas adjacentes a oeste, área urbana de transição, e sul, área urbana central, da área de estudo. A menor altura solar, comparada com o solstício de verão, aumenta a área de sombreamento. A esta hora, o sombreamento não ultrapassa

uma quadra, mostrando-se mesmo no inverno, reduzido o impacto nas macroáreas adjacentes. No entanto, é necessário salientar que a esta hora o sombreamento está perto do seu mínimo e que o mesmo foi maior durante as horas anteriores. Esta análise mostra que é necessário pesquisar o sombreamento em horas anteriores no dia desde o nascer do sol. Salienta-se que o inverno conjuga menores intensidades de irradiação solar com menor número de horas de sol. Esta conjugação implica que o sombreamento de algumas horas tem um impacto maior proporcionalmente ao verão.



**Figura 7** - Sombreamento no solstício de verão às 10h.  
Elaboração dos autores.



**Figura 8**: Sombreamento no solstício de inverno às 10h.  
Elaboração dos autores.

As Figuras 9 e 10 apresentam o sombreamento provocado pela densificação na área do centro nas macroáreas adjacentes às 14 h.

A Figura 9 apresenta o sombreamento no solstício de verão, e a Figura 10 mostra o sombreamento no solstício de inverno às 14h. A esta hora, o sombreamento afeta quadras a sul, área urbana central, da área de análise. O sombreamento não ultrapassa o raio de uma quadra e, somente parte da

mesma. O sombreamento mostra-se reduzido, não afetando as coberturas dos edifícios vizinhos.



Figura 9 - Sombreamento no solstício de verão às 14h.  
Elaboração dos autores.



Figura 10 - Sombreamento no solstício de inverno às 14h  
Elaboração dos autores.

As análises das figuras permitem visualizar o impacto que diferentes macroáreas urbanas podem causar em macroáreas adjacentes. Os índices permitidos dentro de uma macroárea, por vezes, permitem edificações tão verticalizadas, que influenciam macroáreas adjacentes com sombreamentos não previstos. As massas de sombras do inverno abrangem uma área maior da quadra devido à altura solar ser menor, enquanto as de verão são menos abrangentes pois a altura solar está próxima a  $90^{\circ}$ . O sombreamento no solstício de inverno afeta as quadras adjacentes. Dessa forma, caso o edifício esteja na divisa com outra macroárea, pode sombrear lotes fora de sua macroárea. Portanto é necessário não só prever os impactos do efeito solar dentro de uma macroárea como também fora dela.

Mesmo no pior caso, o solstício de inverno, as massas de sombra não excederam uma quadra. No entanto, o Plano Diretor de Chapecó de 2014, prevê possibilidade de edifícios maiores, os quais ampliariam as áreas de sombra. Esses resultados utilizaram um edifício padrão com 60 m de altura, que segue os máximos indicados para a macroárea urbana central em estudo.

#### ***4.2 Sombreamento dentro da área de análise***

A opção de densificação máxima em lotes padronizados, com edifícios da mesma altura, adotada na metodologia, resulta no não sombreamento de dentro da área de análise. No entanto, esta é uma situação pouco provável de ocorrer na realidade, que assume edifícios de altura igual por oposição à sucessão de diferentes alturas nos edifícios na área de análise (e em outras áreas da cidade). Diferenças de altura implicam em sombreamentos, reduzindo assim o potencial de geração fotovoltaica. Para ser possível garantir potencial de geração fotovoltaica, é necessário que os índices urbanísticos não sejam definidos somente por macroárea, mas levem em conta também o potencial de sombreamento. Isto pode ser feito tornando obrigatória uma altura única ou diferenciando índices urbanísticos em cada quadra, levando em conta azimute e alturas solares no solstício de inverno.

### **5. Considerações finais**

A resolução 408/2012 da ANEEL foi um marco para implementação de sistemas de geração renovável de energia por micro e pequenos produtores, permitindo a instalação de

sistemas próprios em edifícios. A geração de energia elétrica nas cidades, perto dos pontos de consumo, é benéfica para a rede pública de energia brasileira, reduzindo os custos de transmissão de longa distância associados às grandes usinas hidroelétricas localizadas longe dos principais centros populacionais brasileiros. Adicionalmente, a geração fotovoltaica é contra cíclica com a geração hidroelétrica, auxiliando a estabilidade da rede pública de energia em períodos de seca e reduzindo a necessidade de recorrer a geração termoelétrica em períodos de pico, especialmente no verão.

No entanto, a instalação no meio urbano só é possível caso o direito ao acesso solar seja garantido. Tal necessita de legislação adicional possivelmente na esfera municipal. Na cidade de Chapecó, a atual legislação ameaça a viabilidade da implantação de sistemas fotovoltaicos no meio urbano, por não ter nenhuma previsão de proteção de acesso solar.

Adicionalmente, diferentes índices urbanísticos entre macro áreas implicam que uma possa sombrear outra. O plano diretor precisa levar em conta também a influência de sombreamentos entre diferentes macroáreas e não somente dentro de uma macroárea. Um compromisso possível para o conflito entre densificação e geração fotovoltaica em edifícios urbanos seria a criação de macroáreas solares. Em tais macroáreas, o ordenamento seria focado em garantir e manter o acesso solar. Tal ordenamento enfocaria alturas máximas de edifícios e uso das espécies vegetais, em solo público e privado. Poderia também dispor sobre alinhamentos de vias para privilegiar a exposição ao azimute norte, maximizando geração fotovoltaica.

Para concluir, note-se que a análise enfocou a geração fotovoltaica. O sombreamento tem também efeitos na

qualidade de vida das pessoas. Todas as análises mostraram sombreamento de todas as ruas em ambos os solstícios, quer às 10h e 14h, quando as alturas solares são comparativamente mais altas. Em todos os casos a sombra não só sombreia as ruas, como as fachadas dos edifícios. Tal indica que com estes índices urbanísticos as vias e os edifícios na zona de análise (no centro) e os edifícios nas vias de divisa nas macroáreas adjacentes estariam virtualmente em sombra durante o ano inteiro, podendo vir a acarretar danos à saúde dos moradores que residem nesses locais.

## Referências

ANEEL. **Resolução normativa no 482, de 17 de abril de 2012**. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012482.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. ANEEL amplia possibilidades para micro e minigeração distribuída. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output\\_Noticias.cfm?Identidade=8955&id\\_area=90](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output_Noticias.cfm?Identidade=8955&id_area=90)>. Acesso em: 28 fev. 2016.

ASHLAND. **City of Ashland, Oregon - Community Development - Solar Setback Guide**. Disponível em: <<http://www.ashland.or.us/Page.asp?NavID=11748>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

BOULDER. **Solar access**. 2006. Disponível em: <[https://www-static.bouldercolorado.gov/docs/PDS/forms/815\\_Solar\\_Access\\_Brochure.pdf](https://www-static.bouldercolorado.gov/docs/PDS/forms/815_Solar_Access_Brochure.pdf)>

DUKE, J. M.; ATTIA, B. Negotiated Solar Rights Conflict Resolution: A Comparative Institutional Analysis of Public



and Private Processes. **Journal of Environmental and Sustainability Law**, v. 22, p. 53, 2015.

DUVIVIER, K. K. **The Superagency Solution. Rochester.** New York: Social Science Research Network, 30 abr. 2015. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/abstract=2601159>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

DUVIVIER, K. K.; STALEY, D. **Managing the Dark Side of TreesSolar Today**, 26 ago. 2013. Disponível em: <<http://solartoday.org/2013/08/managing-dark-side-trees/>>. Acesso em: 25 jun. 2016

FOUQUET, R. The slow search for solutions: Lessons from historical energy transitions by sector and service. **Energy Policy**, v. 38, n. 11, p. 6586–6596, nov. 2010.

\_\_\_\_. Historical energy transitions: Speed, prices and system transformation. **Energy Research & Social Science**, v. 22, p. 7–12, dez. 2016.

GRIFFITH, B. et al. **Assessment of the Technical Potential for Achieving Net Zero-Energy Buildings in the Commercial Sector.** 2007. Disponível em: <<http://www.nrel.gov/docs/fy08osti/41957.pdf>>

KERN, F.; ROGGE, K. S. The pace of governed energy transitions: Agency, international dynamics and the global Paris agreement accelerating decarbonisation processes? **Energy Research & Social Science**, v. 22, p. 13–17, dez. 2016.

KLASS, A. B. **Property rights on the new frontier: climate change, natural resource development, and renewable energy.** Rochester, New York: Social Science Research Network, 11 out. 2010. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=1690564>>. Acesso em: 20 out. 2016.

KNOWLES, R. L. The solar envelope: its meaning for energy and buildings. **Energy and Buildings**, v. 35, n. 1, p. 15–25, jan. 2003.

LACCHINI, C.; RÜTHER, R. The influence of government strategies on the financial return of capital invested in PV systems located in different climatic zones in Brazil. **Renewable Energy**, v. 83, p. 786–798, nov. 2015.

MORELLO, E.; RATTI, C. Sunscapes: “Solar envelopes” and the analysis of urban DEMs. **Computers, Environment and Urban Systems**, v. 33, n. 1, p. 26–34, jan. 2009.

PACHECO, M.; LAMBERTS, R. Assessment of technical and economical viability for large-scale conversion of single family residential buildings into zero energy buildings in Brazil: Climatic and cultural considerations. **Energy Policy**, v. 63, p. 716–725, dez. 2013.

RULE, T. A. **Shadows on the Cathedral**: solar access laws in a different light. *University of Illinois Law Review*, v. 2010, p. 851, 2010.

\_\_\_\_\_. **Airspace in a Green Economy**. Rochester, New York: Social Science Research Network, 23 dez. 2011. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=1782071>>. Acesso em: 20 out. 2016.

RÜTHER, R.; ZILLES, R. Making the case for grid-connected photovoltaics in Brazil. **Energy Policy**, v. 39, n. 3, p. 1027–1030, mar. 2011.

SETO, B. et al. Zero net energy communities: three cities leading the way. In: **ACEEE summer study on energy efficiency in buildings**. 2016. Disponível em: <[http://aceee.org/files/proceedings/2016/data/papers/10\\_1034.pdf](http://aceee.org/files/proceedings/2016/data/papers/10_1034.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2016.

SOLAR AMERICA BOARD FOR CODES AND STANDARDS. **Solar ABCs**: a comprehensive review of solar access law in the United States. Disponível em: <<http://www.solarabcs.org/about/publications/reports/solar-access/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

SOVACOOOL, B. K. How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions. **Energy Research & Social Science**, Energy Transitions in Europe: Emerging Challenges, Innovative Approaches, and Possible Solutions. v. 13, p. 202–215, mar. 2016.

ZERO ENERGY PROJECT. **Cities on the Path to Zero**. Disponível em: <<http://zeroenergyproject.org/advocate/cities-on-a-path-to-zero/>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

PARTE 4

**DIMENSÕES DO  
ESPAÇO REGIONAL**



# **DE CHAPECÓ A PASSO FUNDO: DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA REGIÃO E O PAPEL DAS UNIVERSIDADES**

Adriana Gelpi  
Rosa Maria Locatelli Kalil

## **Introdução**

O desenvolvimento regional no Brasil no início do século XXI se caracteriza por regiões mais dinâmicas no interior, polarizadas por capitais regionais. Esta reconfiguração territorial ressalta a importância das cidades médias e seu entorno de cidades de menor porte, que interagem fortemente no âmbito econômico e territorial. Este é o caso de Chapecó (SC) e Passo Fundo (RS), centros urbanos de regiões contíguas e com potencialidades e indicadores similares. Mesmo assim, em algumas áreas, as capitais regionais não têm conseguido desempenhar totalmente o seu papel de gerar o desenvolvimento na sua área de influência. Em função disso, emergem os Territórios da Cidadania, como proposta de apoio a regiões fragilizadas. As universidades localizadas nesses territórios poderão ser chamadas a desenvolver parcerias com as regiões e aglomerações urbanas visando potencializar a difusão do conhecimento e sua aplicação na busca pelo desenvolvimento mais equilibrado.

Este capítulo aborda a caracterização comparativa das regiões polarizadas, analisando o papel desses aglomerados urbanos no seu contexto. Além disso, sugere possibilidades de

ações de integração das universidades com o seu entorno e entre si, alargando o conceito de território de abrangência.

## **1. O desenvolvimento regional no Brasil e na região Sul**

O caráter concentrador do modelo desenvolvimentista do Brasil acarretou a formação de uma sociedade com grandes desigualdades sociais e espaciais. No final do século XX, a região Sudeste do país concentrava mais de 50% do Produto Interno Bruto (PIB) e a parcela dos 10% mais ricos da população controlava 45% da renda nacional. Neste contexto, desde a década de 1970, incrementaram-se as políticas de redistribuição de renda e desconcentração das atividades econômicas, através da criação de instituições e de investimentos de empresas públicas, implementando-se programas governamentais que objetivavam o desenvolvimento das regiões mais pobres do país, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SUDESUL). No entanto, Araújo (2013) ressalta que o esvaziamento político e financeiro resultou no fechamento dessas agências em 2001, restando ações mais dispersas e setores que, mesmo com a perspectiva de política de desenvolvimento regional reformulada, não conseguem efetivar ações mais amplas nas décadas mais recentes.

Embora tais políticas tenham contribuído para minorar as desigualdades regionais do século passado, as grandes disparidades regionais ainda persistem. Faz-se necessária a definição de novas políticas e estratégias para o

desenvolvimento regional contemplando o surgimento de novas regiões, ou uma divisão em mesorregiões e microrregiões, devendo atentar aos subespaços das regiões mais desenvolvidas e a emergência de novas áreas de urbanização. Pois, de acordo com o IPEA et al. (2001), no Brasil, o desenvolvimento regional dos últimos anos caracterizou-se pelo dinamismo, pelo aumento da diversidade econômica, social inter e intrarregional. Neste contexto, surgiram várias áreas com polos econômicos de destaque, independentes do desempenho da economia da região ou do grau de articulação destas com a economia do resto do país.

Como resultado de processo de grandes transformações, o perfil regional esboçado no país é muito diferente daquele centralizado pelo sudeste nos anos 1970. A expansão da agroindústria, a urbanização da fronteira, a agricultura irrigada e os investimentos na exploração dos recursos naturais proporcionaram alternativas dinâmicas que confrontam as tradicionais regiões metropolitanas do Brasil. Neste cenário, cidades de médio e pequeno porte sobressaem-se no território nacional como polos de desenvolvimento regional e de atração de população. Estas transformações no território nacional são decorrentes das novas localizações das atividades produtivas, da desconcentração industrial da região sudeste, da vigorosa agroindustrialização, da modernização da agricultura, do aumento da produtividade e da expansão das fronteiras agrícolas. Pois estes vetores têm gerado áreas diferenciadas e com dinamismo econômico, traduzindo e refletindo-se no território como regiões em transformação, provocando expressivas urbanizações. Ainda conforme o IPEA et al. (2001), no centro sul do país o desdobramento da cultura da soja e o complexo avícola tem tido um importante papel na produção e na exportação



agrícola, contribuindo significativamente para a inserção do país no comércio internacional e na desconcentração espacial do sudeste. Esta desconcentração industrial e agroindustrial acabou fortalecendo as cidades médias e consolidando aglomerações urbanas.

De acordo com o IPEA et al. (2002), a Região Sul também reflete as transformações econômicas no seu território, sendo que seus efeitos são sensíveis na questão social e na organização espacial. A inserção dos estados do sul na dinâmica dos segmentos da indústria metalmeccânica ressalta o eixo que inicia na aglomeração metropolitana de Curitiba, percorre o leste catarinense, até a aglomeração urbana metropolitana de Porto Alegre, incorporando a aglomeração urbana de Caxias do Sul. Neste eixo localizam-se municípios com forte concentração econômica e demográfica, atraindo investimentos e que certamente se sobressairá no cenário da urbanização brasileira. Mas em paralelo a esta concentração, os autores chamam a atenção para o esvaziamento que se manterá em curso em muitas áreas na região sul, decorrente da modernização do setor agropecuário, que continuará em áreas antigas e também irá incorporar novas áreas.

Em Santa Catarina, os maiores investimentos estão destinados à aglomeração urbana de Joinville, com um aporte menor para a aglomeração de Blumenau e o oeste catarinense. Neste sentido, a expansão da produção industrial de alimentos confirma a tendência de interiorização da agroindústria para a área oeste do estado e de toda a região sul.

No Rio Grande do Sul, percebe-se que, ao contrário de uma suposta desconcentração territorial, ocorre o processo de expansão da mancha metropolitana centralizada por Porto

Alegre. Mais ao norte do estado, uma região que demonstra a formação de eixos de desenvolvimento e novos aglomerados urbanos é a área composta pelas cidades de Erechim, Passo Fundo e Carazinho, e por diversos pequenos centros localizados no entorno deles. Estes municípios polos estruturam uma mesorregião com a maior produção agrícola do estado, constituída por uma estrutura agrária de pequenas e médias propriedades produtoras de trigo, soja e milho.

## **2. Passo Fundo e Chapecó como capitais regionais no Sul**

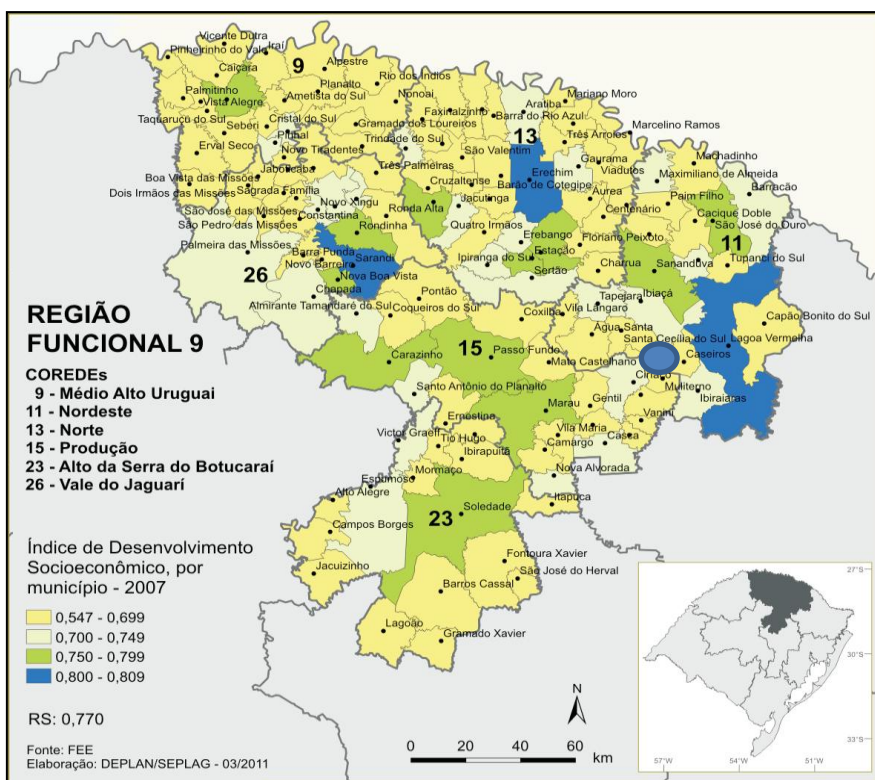
De acordo com o IBGE (2008), as cidades de Passo Fundo e Chapecó pertencem, em classificação hierárquica de cidades na rede urbana brasileira, à faixa de capitais regionais, tendo como principais características o relacionamento direto com cidades e regiões metropolitanas. Apresentam capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, tendo uma área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino para um conjunto de atividades por grande número de municípios.

### ***2.1 Passo Fundo e sua influência regional***

Passo Fundo, a maior cidade ao norte do Rio Grande do Sul, está inserida na região noroeste do estado. Centraliza uma aglomeração de municípios compostos por Carazinho, Erechim e Marau, reunindo 320.572 habitantes, com taxas de crescimento positivas. Passo Fundo é o mais importante polo regional com nível de centralidade muito forte, tendo unidades de ensino de nível superior. Com o município de

Ijuí, compõe um importante eixo industrial estruturado pelas Rodovias RS-135, BR-285 e BR-377.

O Rio Grande do Sul é dividido em nove regiões funcionais (RF), que agrupam Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), estando Passo Fundo localizada na Região Funcional Nove, na fronteira com Santa Catarina. Obedecendo ao critério de preservar a região dos Coredes, a RF9 é formada por 130 municípios que somam seis Coredes, sendo eles o Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Norte, Produção, Nordeste e Rio da Várzea (Figura 1).



**Figura 1** - Passo Fundo e a Região Funcional 9, segundo o IDESE.  
 Fonte: Mapa base Rio Grande do Sul (2011).

A RF9 tem área territorial de 33.502,5 km<sup>2</sup> (2006), equivalente a 12% do território sul-rio-grandense sendo formada por municípios jovens, pois 58% dos municípios foram criados no período de 1988-1996. Com uma população de 1.064.985 habitantes, a região é responsável por 9,1% do PIB estadual e possui 10% da população gaúcha, sendo 20% ainda residentes em áreas rurais. A base produtiva é a agricultura diversificada em grandes, pequenas e médias propriedades familiares, mas que se inserem gradativamente nas atividades agroindustriais. A Região é a principal produtora de grãos do Estado, com o predomínio da lavoura empresarial de soja, milho e trigo. Em função da produção agrícola familiar em todos os Coredes, a base produtiva se diversifica, destacando-se na pecuária a presença da criação de aves e suínos, que integram o sistema de agroindústria. A bacia leiteira, também se salienta reforçada pelo aporte de novos estabelecimentos para o beneficiamento, processamento do leite e produção de derivados (Figura 1).

Para Martins (2009), no ano de 2006 os Conselhos da Região Funcional Número Nove apresentaram mais de 50% dos seus municípios com maioria da população localizada na zona rural e com até 5 mil habitantes. Para a autora, um fator que pode ter influenciado este cenário é o fato de a maioria destes municípios terem sido criados após o ano de 1988, permanecendo com as mesmas características anteriores à emancipação, ou seja, “[...] pequenas localidades situadas na zona rural, com núcleo urbano deficitário em termos de infraestrutura e prestação de serviços, continuando sua relação de dependência com o município mãe”. De acordo com Alonso e Amaral (2005), “[...] não há evidência consistente para se afirmar que a simples emancipação de um

local leve automaticamente à sua redenção social e econômica”.

De acordo com Jardim e Barcellos (2005), existe um deslocamento populacional do norte e noroeste do estado para o centro-nordeste, aos Coredes do Vale do rio dos Sinos, Serra e Metropolitano do Delta do Jacuí, em função do dinamismo do parque industrial e do aumento da concentração de comércio e serviços. Na região RF9, os municípios que obtiveram maior crescimento populacional são Passo Fundo e Marau, ambos do Corede Produção (FEE, 2008).

Após 2000, houve um aumento na concentração da população nas cidades, estando o crescimento concentrado nos municípios com mais de 50 mil habitantes. Estudos populacionais sobre migração indicam que entre 2000 e 2010, o Corede Produção obteve taxa migratória levemente positiva (0,01%), enquanto que houve maiores perdas relativas nos Coredes Médio Alto Uruguai (-6,37%), Alto da Serra do Botucarái (-4,69%), dentre outros analisados. Ao mesmo tempo, destaca que a maioria dos migrantes é formada por pessoas na faixa etária de 20 a 34 anos, isso representa a perda de jovens qualificados, com nível mais alto de instrução (FEE, 2016).

Em função das atividades agrícolas, a RF9 abriga indústrias ligadas às atividades rurais, salientando-se o segmento de máquinas e equipamentos agrícolas e o processamento de aves, suínos e leite. De acordo com a FEE (2008), essas atividades industriais são competitivas, apresentando perspectivas de expansão, beneficiando toda a Região. Na rede urbana regional, destaca-se o eixo urbano-industrial formado por Erechim, Passo Fundo e Carazinho. Com menor hierarquia, diferenciam-se as cidades de Palmeira

das Missões, Frederico Westphalen, Soledade e Lagoa Vermelha. Passo Fundo polariza a RF9 em função da amplitude dos serviços e da localização estratégica que desempenha em relação à logística de transportes.

A Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG (RIO GRANDE DO SUL, 2008) observa que os Coredes localizados mais ao norte, junto à divisa com Santa Catarina, sofrem influência da polaridade exercida pelo Município de Chapecó, localizado no oeste catarinense. A configuração da estrutura rodoviária da Região, com uma malha radial a partir de Passo Fundo, favorece o escoamento da produção para Santa Catarina, resultando em uma fraca integração intrarregional.

A RF9 apresenta um sistema de transporte diversificado, mas baseado no transporte rodoviário. A estrutura viária possui ponto de confluência em Passo Fundo, de onde saem eixos rodoviários conectando a região metropolitana e Santa Catarina. A malha ferroviária percorre o Corede Produção e o Corede Norte, operando regulamente na região da Produção para o transporte de cargas, possuindo um ramal com o Corede Norte. A RF9 conta também com um aeroporto na cidade de Passo Fundo com conexões diárias a São Paulo.

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) da Região Funcional de Planejamento 9, em 2007, foi de 0,737 (médio desenvolvimento), abaixo da média do Estado, que foi de 0,770. O Corede Produção, com 0,772, é o único que apresenta IDESE acima da média estadual, e os Coredes Médio Alto Uruguai e Alto da Serra do Botucarái, com 0,681 e 0,691, respectivamente, são os que apresentam menor IDESE no Estado. Apenas três municípios possuem IDESE superior a 0,800, alto desenvolvimento, sendo eles: Erechim, Lagoa Vermelha e Sarandi. Neste ranking, a maioria dos municípios

estava na faixa de médio desenvolvimento, mas aproximando-se dos valores considerados de baixo desenvolvimento.

De acordo com a Seplag (RIO GRANDE DO SUL, 2015), as diretrizes para um melhor e mais equilibrado desenvolvimento da Região Funcional Nove que foram elaboradas a partir de estudos existentes e em discussões com a própria Região, podem ser listadas:

1) *Fortalecimento dos polos urbanos*: de acordo com o documento, as cidades de maior porte da Região, como Passo Fundo, Erechim, Palmeira das Missões, Frederico Westphalen, Lagoa Vermelha e Soledade poderiam ser reforçadas através de iniciativas como a integração entre as universidades e os centros tecnológicos, pois a presença de grande número de universidades e centros tecnológicos representa, incontestavelmente, um diferencial que permite gerar iniciativas nas áreas de ciência e tecnologia e de agroindústria.

2) *Manutenção da indústria existente*: sustentar e reforçar os segmentos de máquinas e implementos agrícolas, aves, suínos e leite, que apresentam integração com a base produtiva da região e inserção no mercado nacional e internacional, setor responsável por empregos que absorvem a população desses centros urbanos.

3) *Qualificação de serviços*: os principais polos, que são responsáveis pela oferta de serviços de maior complexidade, devem ser qualificados para que possam atender à população da região, evitando que a mesma se desloque para a capital do Estado. A localização estratégica de Passo Fundo pode qualificá-lo como um

centro logístico de distribuição de mercadorias e pode criar condições para absorver novos serviços com alto conteúdo tecnológico.



**Figura 2:** Passo Fundo: conexões externas e área de abrangência.  
Fonte: IBGE, 2008.

Passo Fundo, em termos logísticos, destaca-se como importante entroncamento rodoferroviário ao norte do estado, e localizado entre São Paulo e Buenos Aires, busca vantagens na atração de atividades industriais, comerciais, atacadistas. O desenvolvimento econômico se dá em grande parte em torno de arranjos produtivos de caráter regional, estando a indústria vinculada às atividades agrárias. Desta forma, as unidades fabris não necessitam estar situadas nas cidades médias, as quais se caracterizam mais como centro de



serviços à região do que como sedes dos aparatos produtivos da região. Centralizando uma região mais ampla que a própria cidade, abrange algumas cidades do oeste de Santa Catarina, apresentando uma forte vinculação da indústria com atividades agrárias, que tem verificado bons índices de crescimento econômico. Segundo “Rumos 2015”, a região polarizada por Passo Fundo possui “alta capacidade empreendedora e de atratividade empresarial” (RIO GRANDE DO SUL, 2006) (Figura 2).

## ***2.2 Chapecó e sua influência regional***

Chapecó é o centro de um importante eixo do complexo agroindustrial de carne de Santa Catarina, com nível de centralidade forte e tipo urbano de média dimensão, mas distinguindo-se por possuir uma estrutura ocupacional com grande diversificação e grande peso em atividades urbanas. Os municípios que compõem a aglomeração urbana abrigam 317.270 habitantes e vem crescendo a taxas de 3,79 e 0,44% ao ano. Participam com mais de 9% do valor adicionado de Santa Catarina com forte influência de Chapecó, um dos municípios mais importantes do estado (IBGE, 2008) (Figura 3).

Os centros urbanos estão inseridos numa região com fortes características rurais, compreendendo um dos principais eixos da agroindústria do estado (carne, soja, frutas e madeira). A diversificação de atividades do setor primário garante crescimento populacional positivo no qual a evasão rural vem sendo absorvida pelas cidades da região. Chapecó e os municípios de Videira e Fraiburgo formam eixos muito relevantes no arranjo urbano do estado, com economia sustentada por uma estrutura fundiária de médios e pequenos

produtores, que vem assegurando um menor ritmo na evasão rural e garantindo um modelo de produção qualificado para o Oeste catarinense, com muito fôlego na competitividade internacional.




**Figura 3** - Chapecó: conexões externas e área de abrangência.

Fonte: IBGE, 2008.

Atualmente, a mesorregião responde por 90% das exportações de suínos e 60% das exportações de frango do Brasil, sendo o principal polo do país na atividade. O complexo agroindustrial reúne importantes grupos econômicos da indústria alimentar de aves e suínos, e que possuem na região várias unidades de fabricação, destacando-se no processamento de soja, na produção de óleos e farelo de soja (IBGE, 2008). Segundo Alba (2002), Chapecó diferencia-se por sua capacidade de construir uma materialidade espacial capaz de concentrar uma infraestrutura necessária mais ampla, possibilitando o transporte, com atendimento aos frigoríficos agroindustriais.

**Quadro 10** – Comparativo entre Chapecó e Passo Fundo na região Sul

<b>BRASIL: REGIÃO SUL</b>	<b>CHAPECÓ</b>	<b>PASSO FUNDO</b>
		
População	205.795 habitantes	196.739 habitantes
Território	626.060 km <sup>2</sup>	783.421 km <sup>2</sup>
Densidade demográfica	293.15 hab/km <sup>2</sup>	239.92 km <sup>2</sup>
Distância da capital estadual	550 km	288 km
PIB	R\$ 6.621.742,00	R\$ 7.180.165,00
PIB per capita	R\$ 33.411,42	R\$ 36.928,93
IDH-M	0,790	0,776
Economia	agronegócio	agronegócio
Área de influência	98 municípios 19.959 km <sup>2</sup>	132 município 33.096 km <sup>2</sup>
Instituições de ensino superior	4 universidades 6 faculdades	2 universidades 6 faculdades

Fonte: IBGE, 2016.  
Elaborado pelas autoras.

Em termos socioeconômicos, Chapecó e Passo Fundo possuem muitas similaridades territoriais, populacionais, econômicas e educacionais, conforme indicadores do Quadro 10.

### **3. Metropolização, aglomeração e regionalização: Chapecó e Passo Fundo**

Do ponto de vista político-administrativo, a institucionalização de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas atende ao objetivo de realizar funções públicas de interesse comum que são políticas públicas cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seria inviável ou causaria impacto em Municípios limítrofes. Do ponto de vista do planejamento e da gestão municipal e regional, o Estatuto da Metrópole<sup>1</sup> (BRASIL, 2015), ao estabelecer normas gerais, dispõe que o Estado e os Municípios inclusos na região metropolitana ou na aglomeração urbana devem promover funções públicas por meio de uma forma de administração chamada de “governança interfederativa”.

Embora estudos anteriores sobre a hierarquia urbana (IPEA, 2001; IBGE, 2008) e sobre os processos de aglomeração e formação de rede urbana, o Estatuto da Metrópole consolida e normatiza, abordando também a questão do planejamento integrado. Define região metropolitana como o espaço urbano que, em razão de sua população e de sua relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou pelo menos em uma região que abranja uma capital regional, conforme critérios do IBGE. Entende aglomeração urbana como o agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes que possuem entre si uma relação de complementaridade funcional, integrados por vínculos geográficos, ambientais, políticos e socioeconômicos (BRASIL, 2015). Ao longo do tempo, essas aglomerações se expandem ou se aglutinam em arranjos espaciais complexos, seja em escala urbana, urbano-aglomerada ou regional

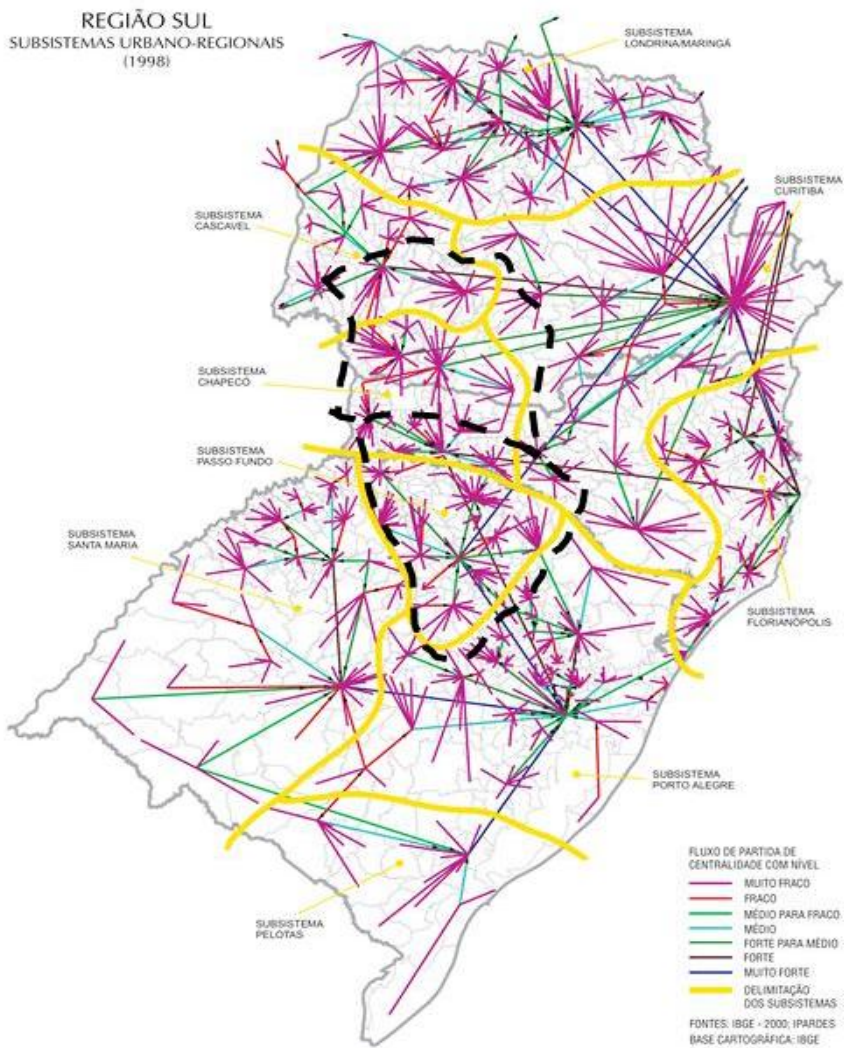
---

<sup>1</sup> Lei federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

(MOURA, 2009). O processo de concentração urbana e populacional pode resultar tanto em aglomerações fisicamente contínuas (com a presença de pontos de conurbação ao longo do território), como descontínuas (com ausência de conurbação).

Ao analisar a questão das centralidades e da rede urbana na região Sul, Moura e Werneck (2001) abordam o caso os subsistemas urbano-regionais de Chapecó e Passo Fundo, que formam regiões contíguas no norte rio-grandense e oeste catarinense. A polarização em níveis de centralidade máxima a partir das metrópoles Porto Alegre para Passo Fundo (também demandando São Paulo) e Curitiba para Chapecó. Como subcentralidades interestaduais expressivas, Passo Fundo apresenta nível muito forte e Chapecó nível forte, ambos abrangendo população regional superior a 1 milhão de habitantes).

No oeste catarinense, vinculada ao sistema Curitiba, o subsistema Chapecó apresenta centralidade forte, articulada ainda com São Miguel do Oeste em Santa Catarina, e Pato Branco e Francisco Beltrão no Paraná. Suas áreas envolvem uma aglomeração descontínua e eixo articulado voltado às atividades da agroindústria do complexo de aves e suínos. Ao mesmo tempo, possui fluxos que transpõe fronteiras do Rio Grande do Sul, integrando regiões de Erechim e Frederico Westphalen (MOURA; WERNECK, 2001).

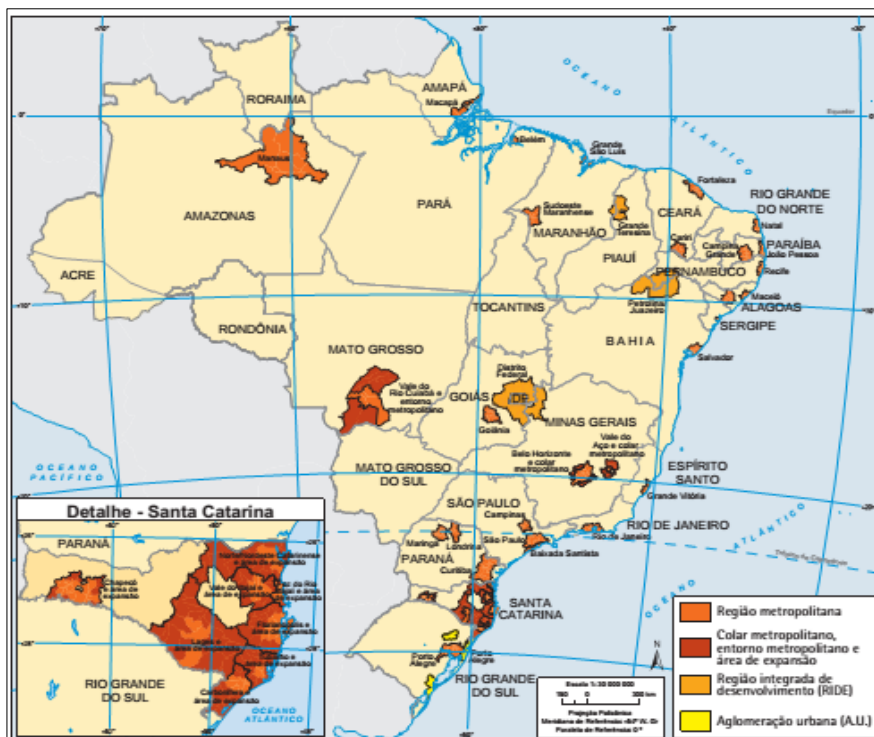


**Figura 4** - Subsistemas urbano-regionais da Região Sul em 1998.

Fonte: Moura e Werneck (2001, p. 42).

No noroeste rio-grandense, o subsistema Passo Fundo tem região de influência abarcando Palmeira das Missões,

Carazinho, Erechim e Frederico Westphalen (que recebe influência de Chapecó). Passo Fundo também configura aglomeração descontínua com Carazinho, Erechim e Marau, como importante eixo agroindustrial (MOURA; WERNECK, 2001).



**Figura 5** - Regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil e em Santa Catarina (2010).

Fonte: IBGE, 2015.

A responsabilidade legal de legitimação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas é de autonomia e âmbito estadual, por lei complementar. Os requisitos envolvem os municípios integrantes, os campos funcionais de interesse comum que justifiquem a conformação de

estrutura de governança interfederativa e meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das funções públicas. As regiões metropolitanas são reconhecidas em âmbito federal, para fins de planejamento, investimentos e gestão, o que não ocorre com as aglomerações urbanas (figura5).

### ***3.1 Região Metropolitana de Chapecó***

O Estado de Santa Catarina apresenta situação incomum, pois possui onze Regiões Metropolitanas (RMs): de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado (ver detalhe da Figura 5). A legislação catarinense considera requisitos para região metropolitana a existência de densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superiores à média do Estado, e população igual ou superior a seis por cento do Estado; significativa conurbação; nítida polarização, com funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização; alto grau de integração socioeconômica (SANTA CATARINA, 1994).

Ao comparar critérios utilizados em 1970 para definir as regiões metropolitanas brasileiras e regiões metropolitanas institucionalizadas em 2010, Branco, Pereira e Nadalin (2013) afirmam que a região Sul, que em 1970 contava com as RMs de Curitiba e Porto Alegre, em 2010 apresentava cinco regiões metropolitanas, Curitiba, Londrina, Florianópolis, Joinville e Porto Alegre (incluindo Caxias do Sul). Muitas aglomerações como região metropolitana não atendem critérios de metropolização em dimensão demográfica, estrutural e de



integração. Este seria o caso de regiões metropolitanas de Santa Catarina, estado em que dos 293 municípios, apenas sete não pertencem a RMs, dentre elas a RM de Chapecó, capital regional B, com população da área metropolitana central de 344.591 habitantes.

A região de Chapecó constitui legalmente região metropolitana criada em 2007 e alterada em 2010 e 2012, totalizando 35 municípios, sendo o núcleo metropolitano integrado pelos dezessete municípios de Águas de Chapecó, Águas Frias, Arvoredo, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Guatambu, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Paial, Pinhalzinho, Planalto Alegre, São Carlos, Saudades, Seara, Xanxerê e Xaxim. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana de Chapecó é integrada pelos quinze Municípios de Caxambu do Sul, Cunhataí, Faxinal dos Guedes, Itá, Lageado Grande, Marema, Palmitos, Passos Maia, Ponte Serrada, Quilombo, Serra Alta, Sul Brasil, União do Oeste, Vargeão e Xavantina (SANTA CATARINA, 2010). A RM Chapecó e entorno apresenta crescimento nas questões populacionais, de negócios e de comércio. Apresenta uma reorganização que favorece as cidades menores e cada vez mais situadas dentro de um mesmo mecanismo de funcionamento metropolitano. Poderia ser a formação de uma entidade urbana nova, mas, especificamente no caso de Chapecó, um território que tem adquirido densidade técnico-científica-informacional e comunicacional (MAIA; ROLIM, 2013). (Figura 6).

Estudo do IBGE (2015) tratando de arranjos populacionais conceitua-os como sendo o agrupamento de dois ou mais municípios com forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas

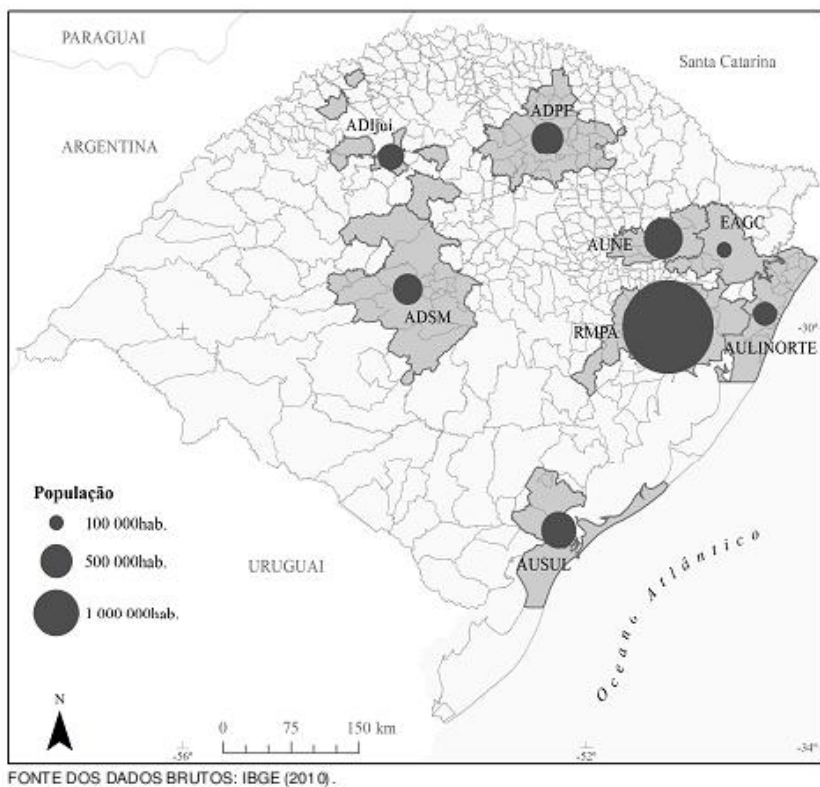


Também apresenta duas aglomerações urbanas oficiais: Litoral Norte (Aulinorte), polarizada por Capão da Canoa, e Sul (Ausul), polarizada por Pelotas.

Outros arranjos urbanos não institucionalizados também configuram aglomerações que, apesar da ausência de conurbação, apresentam forte integração revelada pelo fluxo de pessoas que realizam movimentos pendulares, como é o caso da Aglomeração Descontínua de Passo Fundo (ADPF), em projeto de lei, e a de Santa Maria (ADSM) (ALONSO, 2009 *apud* FERREIRA; PESSOA; MAMMARELLA, 2013). Outras duas configurações territoriais merecem destaque: a Aglomeração Descontínua de Ijuí (ADIJ), no noroeste, e o Eixo Articulado de Gramado e Canela (EAGC), por sua importância econômica agroindustrial ou turística (IPEA et. al., 2000 *apud* FERREIRA; PESSOA, MAMMARELLA, 2013). As oito regiões aglomerativas totalizam 129 municípios (26% do total do Estado), cerca de 65% da população total (com um grau de urbanização de 93,73%) (IBGE, 2010) e participam com mais com 70% do PIB estadual, conforme a Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2012 *apud* FERREIRA; PESSOA, MAMMARELLA, 2013).

---

acrescida dos municípios de Antônio Prado, Ipê e Pinto Bandeira (prevendo inclusão de Gramado, Nova Petrópolis, Canela e Nova Roma do Sul). A RM da Serra Gaúcha apresenta como polo Caxias do Sul, maior centro urbano da Região e um dos mais populosos do Estado. Forma com a RMPA um eixo de ocupação de direção norte-sul com características econômicas muito dinâmicas. Em 2010, o conjunto dos 13 municípios possuía uma população de 735.276 habitantes, densidade de 163,2 habitantes/km<sup>2</sup> e taxa de crescimento de 1,7% a/a (RIO GRANDE DO SUL, 2016).



**Figura 7** - Regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul (2010).

Fonte: Ferreira, Pessoa e Mammarella (2013).

A Aglomeração Descontínua de Passo Fundo, conforme estudos de Alonso (2009) e de Ferreira, Pessoa e Mamarella (2013), situa-se em terceiro lugar entre as aglomerações em relação à população, com mais de 500 mil habitantes, e em relação à participação no PIB do estado (6,81%). A abrangência considera sua formação por 30 municípios: Água Santa, Almirante Tamandaré do Sul, Carazinho, Ciríaco, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Erebang, Erechim, Ernestina, Estação, Gentil, Getúlio Vargas, Ibiaçá, Ipiranga do Sul, Jacutinga, Marau, Mato Castelhano, Não-

Me-Toque, Nicolau Vergueiro, Passo Fundo, Paulo Bento, Pontão, Quatro Irmãos, Santa Cecília do Sul, Santo Antônio do Planalto, Sertão, Tapejara, Victor Graeff, Vila Lângaro.

Nucleada por Passo Fundo, Erechim, Carazinho e Marau, a AUPF apresenta densidade municipal de 55 hab./km<sup>2</sup>, 50% de urbanização da população economicamente ativa. Como critérios de integração observam-se 21,3% da população em movimentos pendulares de trabalho e/ou estudo, e 32% dos fluxos intermunicipais de passageiros entre Passo Fundo e cidades núcleos, além de complementaridade de atividades e tendência de conurbação em alguns pontos (ALONSO, 2009). No entanto, estudo do IBGE (2015) tratando de arranjos populacionais conceitua Passo Fundo como município isolado, não compondo regionalmente, classificação aparentemente em contradição com os estudos realizados pela FEE e com a situação percebida na sua região de influência.

Comparativamente, os arranjos metropolitanos polarizados diretamente por Chapecó e Passo Fundo apresentam similaridades na formação descontínua e de população centralizada em poucos municípios de maior porte, bem como apresentam produção centrada em agropecuária e agroindústrias, e atividades complementares comerciais e de serviços. As características comuns ou divergentes e os indicadores socioeconômicos e territoriais requerem maior aprofundamento, visando estabelecer as possibilidades de maior interação regional, tanto pela proximidade territorial, quanto pela formação histórica e pela dinâmica socioeconômica e cultural. Percebe-se que ações de integração e cooperação no âmbito metropolitano e regional trariam resultados positivos para estas dinâmicas regiões fronteiriças (Figura 8).



**Figura 8** - Região Metropolitana de Chapecó e Aglomeração Descontínua de Passo Fundo.

Fonte: Tapado de Fresta (2013) *apud* Maia e Rolim (2013), e Ferreira, Pessoa e Mammarella (2013). Elaboração das autoras (2016).

#### **4. As universidades e o desenvolvimento regional**

Serra e Rolim (2013) colocam que existe uma estreita ligação entre educação e desenvolvimento, expressão embasada na literatura econômica, que mostrou sempre que a educação foi e é um fator relevante para impulsionar o desenvolvimento de um país, sendo entendida como valioso capital humano. Neste contexto, a compreensão da importância de que as universidades devem capitanear as pesquisas, especialmente nos países em desenvolvimento, é um fator básico para qualquer nação que pretenda qualificar sua sociedade. As mudanças qualitativas deverão ser sustentadas por tecnologias decorrentes do processo, e para tanto é necessário repensar a missão das universidades no século XXI, com novas formas de governança e, especialmente, a interação entre as universidades e as comunidades.

Estas reflexões são necessárias em função das mudanças mundiais, com uma crescente demanda pelo conhecimento e pela procura de uma mão de obra mais qualificada. A rapidez com que ocorrem as inovações tecnológicas, a relativização do espaço e dos deslocamentos físicos, as comunicações transversais e imediatas também fazem repensar a importância e a disponibilidade de onerosas infraestruturas e suas manutenções.

As universidades estão sendo impactadas na sua burocracia e na inserção social. Elas começam a ser concebidas como importantes instrumentos de mudança nas regiões de sua atuação, sendo exigidas, além da simples formação de profissionais, uma geração e intercâmbio de ideias e atividades para uma sociedade em parceria com o

setor produtivo. Há um novo papel em questão, que vai além das funções tradicionais de ensino e pesquisa para o desenvolvimento social, econômico e cultural das regiões.

Apesar de sabido que a contribuição das universidades para o desenvolvimento social e econômico de uma nação é inquestionável, os estudos que abordam sua contribuição para o desenvolvimento regional ainda são poucos. Este foco, de acordo com Serra e Rolim (2013), toma corpo em função das mudanças ocorridas em um planeta globalizado e competitivo, onde o ambiente regional ou local proporcionador de conhecimentos e capacidades passa a ser um fator fundamental na determinação de habilidades dos agentes e atores atuantes neste espaço. Neste caso, as universidades que interagem com suas regiões podem se transformar em instrumentos significativos para o desenvolvimento.

Embora o Brasil tenha avançado na qualificação docente dos professores universitários, especialmente nas instituições públicas (onde é maior o número de pesquisadores), ainda há um longo caminho a ser trilhado para que as universidades consigam converter o crescimento da produção científica em patentes, na implementação de projetos e na inovação tecnológica para embasar o desenvolvimento endógeno desejado.

Para Serra e Rolim (2013), foi retomado, nos últimos anos, o debate sobre o papel da inovação no desenvolvimento econômico, pois numa sociedade regida pelo conhecimento, as vantagens comparativas, estáticas ou ricardianas, baseadas em recursos naturais perdem importância e ganham destaque as vantagens construídas ou criadas localmente, cuja base está na capacidade diferenciada de gerar conhecimento e inovação. A tecnologia não pode ser vista como uma



mercadoria, pois a capacidade de desenvolvimento empresarial ou setorial se torna um elemento importante. Assim, a construção de vantagens comparativas, baseadas no processo de inovação só tem êxito quando os agentes se preparam para aproveitar as oportunidades abertas com as mudanças tecnológicas.

O sucesso dos projetos de desenvolvimento depende das possibilidades de superar barreiras advindas da busca de investimentos produtivos, da aquisição do conhecimento tecnológico, da obtenção de experiência e na superação das desvantagens locais. Para superação destes fatores, é preciso tempo, equipes de trabalho e pesquisa, persistência na superação de erros, produção e geração do conhecimento aplicável e replicável. Pois o aumento do conteúdo de conhecimento científico e tecnológico nos bens e serviços traz desafios para os países, para as regiões e para as localidades, assim como para as empresas e para uma sociedade no sentido da qualificação dos recursos humanos como pré-condição para o desenvolvimento.

Serra e Rolim (2013) ainda colocam que além dos atributos inerentes a cada região, o esforço na busca do desenvolvimento centrado em processos inovadores dependerá de duas dimensões básicas: a) da capacidade empresarial em promover pesquisa, desenvolvimento e identificação de novos produtos ou processos que assegurem o sucesso econômico – produtivo e comercial das empresas e b) da capacidade local de aprender, criando atmosfera de transformação e progresso para o aprendizado regional. Então, as regiões com maiores probabilidades de desenvolvimento serão aquelas que tiverem a capacidade de estabelecer um projeto político de desenvolvimento que congregue seus diferentes atores regionais, fazendo parte

deste projeto a utilização intensiva e coordenada do conjunto de conhecimentos existentes e produzidos na região.

Para Goddard (2012), as regiões mais bem sucedidas na economia baseada no conhecimento são aquelas que apresentam variedade econômica e adaptabilidade institucional, ingredientes essenciais para fornecer apoio às inovações. Esta compreensão possibilitou a concepção de novas políticas regionais, cujo foco passou das tradicionais transferências de recursos ou de atração de investimentos para as regiões mais deprimidas, para o desenvolvimento da base institucional das regiões como forma de estimular o crescimento endógeno e sustentável.

Esta é a importância e a especificidade dos sistemas regionais de aprendizagem, que são integrantes de um sistema regional de inovação, na medida em que o aprendizado é a condição inicial do processo de inovação, significando uma mudança na capacitação de pessoas e de organizações. É concebido como um acréscimo de informações, um processo de interação entre o que se sabe sobre uma determinada situação e o que se pode perceber como nova situação. Neste contexto se inserem as universidades. Elas podem desempenhar um papel determinante no processo de desenvolvimento regional, que ultrapassa a mera condição de formadoras de mão de obra para um mercado de trabalho. A produção do conhecimento torna-se um ativo valioso para o processo de inovação, que deverá ser transferido para as comunidades. A disponibilidade regional de conhecimento, de capacidades e de mão de obra qualificada passa a ter o mesmo grau de importância que o da infraestrutura física, o que pode fazer das universidades regionalmente engajadas, um poderoso

vetor no processo endógeno de desenvolvimento. Este papel tem sido caracterizado como uma terceira missão.

Este conceito envolve as atividades relacionadas à *pesquisa e a transferência de tecnologia e inovação*, à *educação* – a aprendizagem ao longo da vida, a educação continuada, e o *engajamento social* – acesso público às atividades culturais, ao trabalho voluntário, de funcionários e alunos, que envolvem muitas partes constituintes das universidades no processo cooperativo. O engajamento regional das instituições significa o compromisso efetivo destas com o desenvolvimento regional. A terceira missão tem sido reconhecida no âmbito acadêmico e das políticas públicas como uma ferramenta com potencial de construção e de distribuição. Envolve amplo espectro de ações relacionadas à geração, uso, aplicação e exploração de conhecimento e de outras capacidades muito além do ambiente acadêmico.

As quatro instituições universitárias na região estudada oferecem aproximadamente 263 cursos de graduação e 57 cursos de pós-graduação *stricto sensu*, além de inúmeras atividades de pesquisa, extensão e inserção comunitária e regional. As sedes dos campi encontram-se em duas cidades catarinenses, treze sul-rio-grandenses e duas paranaenses, configurando uma grande área de abrangência territorial e de ações. Dentre essas quatro, uma é de caráter público federal (Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS) e as demais são instituições comunitárias: Universidade de Passo Fundo – UPF, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – URI, e Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó (Quadro 11).

**Quadro 11** – Universidades, com sede e cursos em estados e municípios (2016)

UF, Município	Universidade										
	UFFS			Unochapecó			UPF			URI	
<b>Santa Catarina</b>											
Chapecó	G:1 3	LS:2	SS:9	G:4 4	LS:2 7	SS:8					
S. Lourenço do Oeste				G:4	LS:0	SS:0					
<b>Rio Grande do Sul</b>											
Passo Fundo	G:1	LS:3 1	SS:0				G:5 1	LS:3 7	SS:2 1		
Erechim	G:1 1	LS:1	SS:4							G:2 5	LS:1 2
Frederico Westphalen										G:2 0	LS:1 0
Santo Ângelo										G:2 2	LS:8 4
Santiago										G:1 3	LS:5 4
São Luiz Gonzaga										G:7	LS:0 SS:0
Cerro Largo	G:7	LS:2	SS:2							G:4	LS:0 SS:0
Carazinho							G:5	LS:0	SS:0		
Casca							G:5	LS:0	SS:0		
Soledade							G:5	LS:0	SS:0		
Lagoa Vermelha							G:5	LS:0	SS:0		
Palmeira das Missões							G:3	LS:0	SS:0		
Sarandi							G:3	LS:0	SS:0		
<b>Paraná</b>											
Realeza	G:7	LS:1	SS:0								
Laranjeiras do Sul	G:5	LS:1	SS:1								

Nota: G: cursos de graduação; LS: cursos *lato sensu* (especializações e residências); SS: cursos *stricto sensu* (mestrados e doutorados)

Fonte: UFFS (2016), UPF (2016), Unochapecó (2016) e URI (2016).  
Elaboração das autoras.

## **5. Os Territórios da Cidadania, as universidades e o desenvolvimento regional**

O Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, é uma política pública que visa avançar na redução das desigualdades sociais e regionais em todo o país e tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Pretende a superação da pobreza em geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Como objetivos específicos podem ser listados: (a) inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; (b) busca da universalização dos programas básicos de cidadania; (c) planejamento e integração de políticas públicas, e; (d) ampliação da participação social. O Programa tem como elementos conceituais a proposta de desenvolvimento local e regional que integra uma estratégia territorial, a consolidação das relações federativas, a integração das políticas públicas e a participação social.

Os Territórios da Cidadania, 120 em todo o país, se caracterizam por serem compostos por municípios com o mesmo perfil econômico e ambiental, ter identidade e coesão social e cultural e principalmente por serem municípios com base rural. Esses territórios são compostos por 1.852 municípios, perfazendo 32,9% do total do país, abrigando 23% da população total do Brasil (42,4 milhões de habitantes). Tem 13,1 milhões de população rural – 46% do total do país e 525,1 mil famílias de assentados dentro do programa de reforma agrária. 3,9 milhões de família são beneficiários do programa Bolsa Família, abrigando também

810 comunidades quilombolas, 317 terras indígenas e 210,5 mil famílias de pescadores.

As ações que integram o programa, coordenadas por um Comitê Gestor Nacional, comitês de articulação estaduais e colegiados territoriais, são organizadas em três eixos e sete temas: apoio às atividades produtivas, cidadania e direitos, e infraestrutura, conforme segue:

1. *Organização sustentável da produção*: a) que compreende ações concretas no financiamento da produção e seguro (Pronaf); b) capacitação, assistência técnica e extensão rural; c) estímulo ao cooperativismo e a economia solidária; d) apoio à comercialização; e) planejamento e organização produtiva (arranjos produtivos locais, biodisel); f) gestão e educação ambiental.
2. *Ações fundiárias*: compreendem ações concretas de: a) obtenção de terras para assentamentos de trabalhadores rurais; b) regularização fundiária; c) reconhecimento e regularização de terras de comunidades quilombolas; d) desintração de famílias não-indígenas em terras indígenas; e) programa nacional de créditos fundiários.
3. *Educação e cultura*: compreende as ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, do Ministério da Educação, e do Programa Mais Cultura do Ministério da Cultura, com destaque para: a) Brasil alfabetizado; b) pro Jovem Rural e Urbano; c) construção de escolas no campo; d) construção de equipamentos para escolas de população indígenas e quilombolas; e) bibliotecas rurais; f) pontos de cultura.

4. *Direitos e desenvolvimento social*: com ações concretas na universalização dos programas básicos de cidadania: a) bolsa-família; b) políticas de assistência social; c) benefícios de prestação continuada; d) programas de documentação civil (mulheres trabalhadoras rurais);
5. *Saúde, saneamento e acesso à água*: compreende ações como: a) atenção básica em saúde (estratégia de saúde da família); b) farmácia popular; c) Brasil sorridente; d) saneamento e abastecimento de água; e) construção de cisternas; f) infraestrutura hídrica;
6. *Apoio à gestão territorial*: compreende ações de fortalecimento da interlocução com a sociedade e da articulação institucional, com destaque para: a) elaboração e qualificação dos Planos territoriais de Desenvolvimento; b) capacitação de agentes e membros do colegiado territorial; c) articulação de instrumentos de planejamento territorial, [mesorregiões, consad's, gestor (MMA), territórios rurais (MDA)].
7. *Infraestrutura*: compreende ações de melhoria da qualidade de vida no meio rural, como por exemplo: a) programa Luz para Todos; b) habitação rural e nos centros urbanos dos municípios pertencentes aos Territórios da Cidadania (PAC Habitação); c) melhoria da infraestrutura de assentamentos de reforma agrária (vias de acesso).

A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são consideradas fundamentais para a construção dessa estratégia. As regiões que compõem estes territórios e caracterizadas por baixos índices de desenvolvimento e com perdas de população são, no Rio Grande do Sul, Médio Alto Uruguai, Noroeste Colonial

e Região Central, e em Santa Catarina, o Meio Oeste, a Região do Contestado e o Planalto Norte. Os territórios que apresentam fronteiras entre os dois estados são o Meio Oeste Contestado e o Médio Alto Uruguai.

O Território da Cidadania *Meio Oeste Contestado*, em Santa Catarina, abrange área de 8.288,10 km<sup>2</sup> e é composto por 29 municípios: Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Ipuacu, Lajeado Grande, Luzerna, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargem Bonita, Xaxim, Abelardo Luz, Bom Jesus, Capinzal, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Marema, Ouro, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão e Xanxerê. A população total do território é de 271.996 habitantes, dos quais 72.666 vivem na área rural, o que corresponde a 26,72% do total. Possui 13.155 agricultores familiares, 2.105 famílias assentadas e 4 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,81.

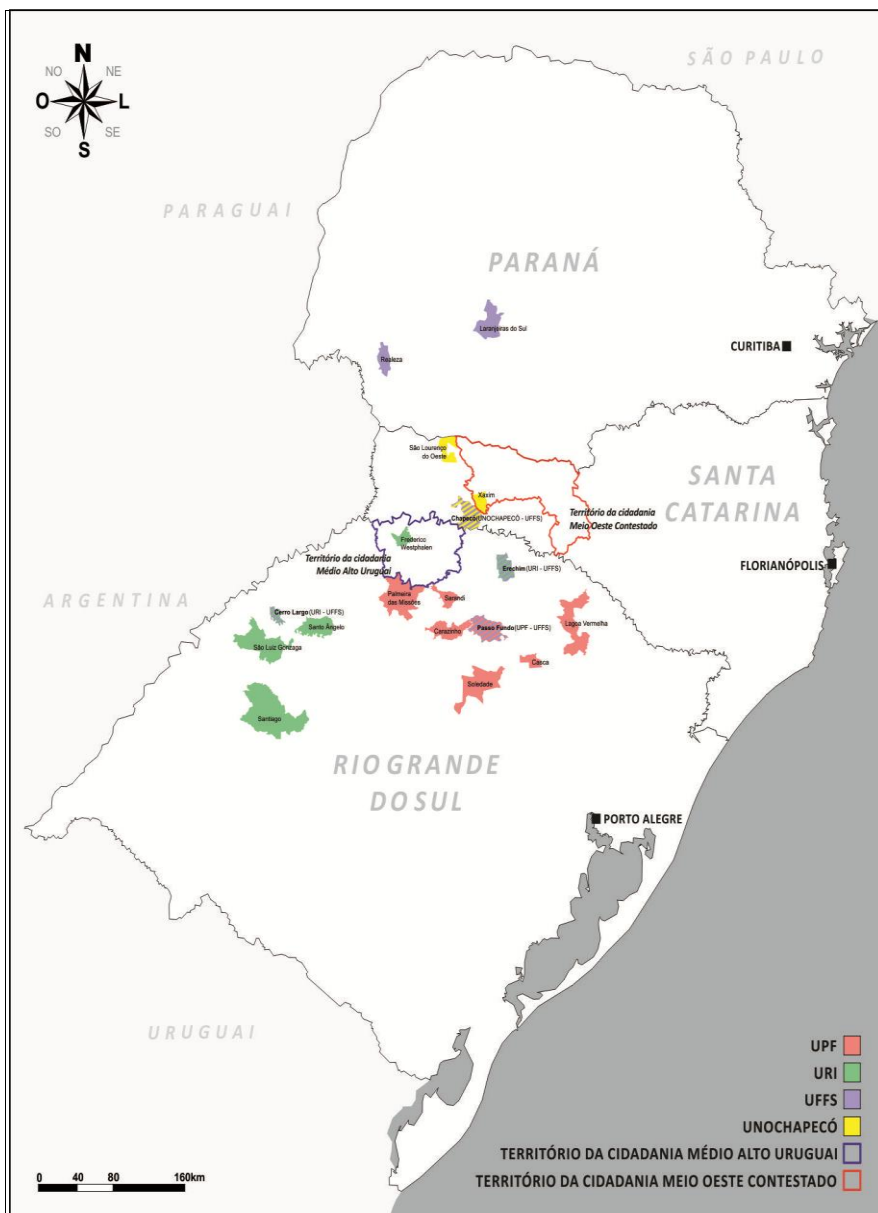
O Território da Cidadania *Médio Alto Uruguai*, no Rio Grande do Sul, abrange área de 5.800,80 km<sup>2</sup> e é composto por 34 municípios: Alpestre, Ametista do Sul, Caiçara, São Pedro das Missões, Boa Vista das Missões, Cerro Grande, Constantina, Engenho Velho, Erval Seco, Gramado dos Loureiros, Jaboticaba, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Novo Tiradentes, Novo Xingu, Palmitinho, Planalto, Rodeio Bonito, Sagrada Família, Seberi, Taquaruçu do Sul, Três Palmeiras, Vista Alegre, Cristal do Sul, Dois Irmãos das Missões, Frederico Westphalen, Iraí, Nonoai, Pinhal, Pinheirinho do Vale, Rio dos Índios, São José das Missões, Trindade do Sul e Vicente Dutra. Localiza-se exatamente entre as cidades de Passo Fundo e Chapecó, na divisa entre os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Conta com uma população total de 189.946 habitantes, dos quais 91.610



vivem na área rural, o que corresponde a 48,23% do total. Possui 26.429 agricultores familiares, 109 famílias assentadas e sete terras indígenas. Seu IDH médio é 0,76.

Esta região se caracteriza por utilizar a mão de obra familiar, responsabiliza-se pela manutenção de uma significativa parcela de população nas áreas rurais. Mas a gradativa queda dos índices de natalidade, associada aos movimentos migratórios, tem acentuado a perda de população de regiões próximas às fronteiras, em favor dos polos urbanos mais dinâmicos.

No contexto deste trabalho, esta região deprimida se salienta por abrigar quatro importantes universidades, três comunitárias e uma federal, todas elas contando com sistema multicampi: UFFS, UPF, UNOCHAPECÓ e URI. Apesar disso, as repercussões das ações na região têm sido pouco efetivas para a reversão dos processos de estagnação nessa região (Figura 9).



**Figura 9** - Localização das universidades nas regiões de Chapecó e Passo Fundo (2016).

Fonte: BRASIL, 2016. Elaborado pelas autoras.

## **6. Considerações**

Frente às colocações levantadas pelo capítulo apresentado, especialmente se analisarmos a distribuição locacional das universidades, algumas com tradição e antiguidade na região, podemos observar que uma rede delas se encontra muito próxima e envolve um Território da Cidadania, o do Médio Alto Uruguai, região muito carente, tanto que suscitou projetos de desenvolvimento em nível nacional.

Neste sentido, podemos pensar que estas instituições de nível superior (IES) estão encontrando dificuldades em se integrar e desenvolver a região e a população para qual ela foi criada. Portanto, faz-se necessário a superação do desconhecimento por parte das IES deste processo, especialmente as públicas e comunitárias. Talvez a estrutura e a burocracia das IES, as diferentes lógicas temporais, a falta de visão compartilhada sobre o futuro da região e a resistência às parcerias inovadoras tenham contribuído para aumentar as dificuldades.

Um projeto de desenvolvimento regional, de acordo com Valentin (2003) deve ter como base não somente o contexto econômico, mas também metas socioculturais, onde são fundamentais os valores e as instituições criadas pela comunidade, que dependem de economias externas, como a educação, o capital humano e o capital social.

Neste contexto, as IES são atores fundamentais para o desenvolvimento, promovendo uma formação crítica, criativa e emancipatória. Desta forma, o desenvolvimento territorial é sustentado por dinâmicas de aprendizagem associadas aos esforços de inovação; ao conjunto de recursos existentes em cada território, ao patrimônio cultural, ao capital humano, a

identidade cultural, à dinâmica de interação institucional – as redes – no sentido de promoção da cooperação.

A proposição de projetos de pesquisa e de desenvolvimento nas universidades visa produzir conhecimento para depois repassá-los à sociedade, gerar inovação tecnológica e estimular a participação dos governos em projetos demandadores. Os atores deste modelo, que envolve as universidades, as empresas, a comunidade e o governo, protagonizam ações cívicas, educacionais e de desenvolvimento. As universidades têm a função de formar agentes que multipliquem as atitudes inovadoras e mudanças; ao governo cabe fomentar as ações através de políticas públicas, e as empresas precisam se tornar parceiras envolvendo novos atores.

Frente à necessidade de interação, da constituição de redes de cooperação, também é preciso a construção de parcerias entre as autoridades regionais e locais que reflitam sobre algumas questões:

- Compreender que o planejamento é um processo dinâmico e que suas reflexões sobre o território dar-se-ão em função de objetivos específicos, que variam constantemente, talvez retratando sucessões de mandatos estaduais. Neste sentido, fragiliza-se o território e sua população em relação ao planejamento de médio e longo prazo, pois inúmeros planos e projetos são abortados na recomposição de zonas ou regiões de planejamento.
- Compreender que, frente à reestruturação de regiões de estudo e à ampliação das áreas de planejamento, criam-se dificuldades na implementação do desenvolvimento, por parte do governo, a partir de pequenos municípios; ou, inversamente, o processo de

municipalização, visto como uma meta para ser alcançada por uma série de comunidades, não tem atingido seus objetivos individualmente, trazendo como contraponto o consórcio municipal e as regiões de planejamento maiores.

- Explorar o potencial de produção e transferência de tecnologias para regiões carentes, por parte das instituições de ensino superior, gerando um processo de inovação tecnológica sustentada pelo aumento da produtividade e sustentabilidade.
- Valorizar as indústrias criativas que podem gerar renda e trabalho, promovendo a inclusão social, a diversidade cultural e o desenvolvimento humano, abrangendo projetos que abordem o patrimônio cultural, as artes, a mídia, as criações funcionais.
- Valorizar os projetos de inovação e de desenvolvimento de processos e de gestão de economias associativas, como o cooperativismo, os arranjos produtivos locais, ações coletivas geradoras de externalidades econômicas, a economia solidária, clusters empresariais, a governança de cadeias produtivas, empreendimentos comunitários nos domínios da educação, da cultura, da assistência social, da saúde e a organização do terceiro setor.
- Valorizar os projetos que têm como objetivo o desenvolvimento de protótipos de produtos ou processos inovadores com base nas tecnologias emergentes, em todos os setores de atividades.

O papel regional e a responsabilidade das universidades Unochapecó, UPF, URI e UFFS poderá ser potencializado pela instituição de parcerias permanentes para a formação, a pesquisa, a extensão e o desenvolvimento

tecnológico inovador no âmbito regional, atendendo diretamente às demandas e às possibilidades de desenvolvimento socioeconômico e humano sustentável no eixo abrangido por Passo Fundo e Chapecó e suas respectivas regiões de influência.

## Referências

ALBA, Rosa Salete. **Espaço urbano**. Chapecó: Argos, 2002.

ALONSO, J. A. A emergência de aglomerações urbanas não metropolitanas no RS. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 3, 2009. p. 77-93

ALONSO, J. A. F.; AMARAL, R. Q. Desigualdades intermunicipais de renda no Rio Grande do Sul: 1985- -2001. **Ensaio FEE**, v. 26, n. esp., p. 171-193, 2005.

ARAÚJO, T. B de. Tendências de desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C; SIQUEIRA, H. (Orgs.) **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRANCO, Maria Luisa G. Castello; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; NADALIN, Vanessa Gapriotti. Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de. **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integra o Nacional. Instituto Interamericano de Coopera o para a Agricultura. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: [20--].

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Informa es Territoriais**. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br>. Acesso em: 04 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Territórios da cidadania**. 2014. Disponível em: [www.mda.gov.br/sistemda/tags/territorio-da-cidadania](http://www.mda.gov.br/sistemda/tags/territorio-da-cidadania). Acesso em: 04/08/2016.

FERREIRA, G. da S; PESSOA, M. L; MAMMARELLA, Rosetta. Aglomera es urbanas no Rio Grande do Sul: diagnóstico socioecon mico (2000-10). **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 31, n2, p 91-106, 2013.

FEE - FUNDA O DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Municípios**: Passo Fundo. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br>. Acesso em: maio 2008.

\_\_\_\_\_. **Evolu o populacional dos Coredes e suas migra es**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/noticias/fee-divulga-estudo-da-evolucao-populacional-dos-coredes-e-suas-migracoes/>. Acesso em: 20/11/2016.

GELPI, A. **Cidades médias, planejamento e sustentabilidade**: o caso de Passo Fundo, RS. Relatório de pesquisa. Passo Fundo: CNPQ, FAPERGS, UPF, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa das regiões metropolitanas**. 2010. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 10 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Região de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Arranjos populacionais e concentração urbana do Brasil**. Rio de Janeiro: 2015.

IPEA, IBGE, UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Redes urbanas regionais**. Sul. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana. v. 6. Brasília: IPEA, 2002.

JARDIM, M. de L. T; BARCELLOS, T.M. de. Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul: uma visão inter e intra-regional através dos Coredes. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. especial, p. 143-170, maio 2005.

MAGALHÃES, A. D. D, MARTINS, J. B, RIBEIRO, H. D. **A universidade e o desenvolvimento regional**: o caso da UFVJM. Diamantina: UFVJM, 2011.

MAIA, C. M; ROLIM, A. Metropolização: novas territorialidades, novas dinâmicas espaciais e novas condições de urbanização em cidades de maior influência no Oeste Catarinense. **Colóquio**, Taquara, RS, v. 10, n.2, p. 9-19, jul./dez. 2013.

MARTINS, Marcele Salles. **Diagnóstico da rede urbana do Rio Grande do Sul**: o caso da região funcional de planejamento 9. Passo Fundo, 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia), Universidade de Passo Fundo, 2009.



MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. 2009. 242 f. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MOURA, Rosa; WERNECK, Débora Zlotnik. Rede, hierarquia e região de influência das cidades: um foco sobre a Região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 27-57, jan/jul. 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Coredes e regiões funcionais de planejamento**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas>. Acesso em: 04/02/2008.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul**: 2016. Disponível em: <http://www.atlas.socioeconomico.rs.gov.br/>. Acesso: 13/08/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Rumos 2015**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>. Acesso em: 04/08/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Perfil região funcional de planejamento 9**. 2015. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134057-20150323173437perfil-rf9-27-02-2015.pdf>. Acesso em: 17/11/2016.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 104**, de 04 de janeiro de 1994. Dispõe sobre os princípios da Regionalização do Estado e adota outras providências. Florianópolis, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 495**, de 26 de janeiro de 2010. Florianópolis, 2010.

SERRA, M.; ROLIM, C. Desenvolvimento e engajamento regional: o papel das universidades. In SILVEIRA, R. L. L. da. **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processos políticos e planejamento.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

UFFS - UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL. Informações. Disponível em: [www.uffs.edu.br](http://www.uffs.edu.br). Acesso em: 19/09/2016.

UNOCHAPECÓ - UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ. Informações. Disponível em: [www.unochapeco.edu.br](http://www.unochapeco.edu.br) Acesso em: 19/09/2016.

UPF - UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO. Informações do portal. Disponível em: [www.upf.br](http://www.upf.br). Acesso em: 19/09/2016.

URI - UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES. Informações. Disponível em: [www.uffs.edu](http://www.uffs.edu). Acesso em: 19/09/2016.

VALENTIN, Rosa de Fátima. O capital social como um dos elementos que compõe a dinâmica do desenvolvimento regional. In: 5º Encontro de Economistas da Língua Portuguesa. **Anais...** Recife, 2003.

VILLELA, Ana Laura Vianna. **Região Metropolitana de Chapecó: dinâmicas regionais e suas territorialidades.** Chapecó: Unochapecó, ReCiMe, 2015.



# DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS DIÁRIOS PARA CHAPECÓ NO CONTEXTO DA NOVA URBANIZAÇÃO

Rosa Salete Alba  
Simone Ostrowski  
Ana Laura Vianna Villela  
Claudio Machado Maia  
Laiz Arruda

## Introdução

O processo de formação espacial do núcleo urbano de Chapecó é marcado pelo seu potencial agroindustrial. Em meados do século XX a suinocultura foi se firmando como uma forte atividade comercial na região oeste catarinense, tendo como principal mercado São Paulo, o que possibilitou o surgimento de vários frigoríficos na região, estando os maiores concentrados na cidade de Chapecó, nomeadamente, Perdigão, Sadia, Aurora e Chapecó.

Ao longo deste processo restaram apenas dois grandes conglomerados em Chapecó, a BRF (Brasil Foods S.A.)<sup>1</sup> e a Aurora<sup>2</sup>, com o total de quatro unidades industriais. Estes frigoríficos sempre tiveram uma grande demanda de mão de obra, sendo este um dos fatores de crescimento populacional

---

<sup>1</sup> No ano de 2009, as empresas Perdigão e Sadia anunciam o início do processo de associação para unificar as operações das duas companhias, resultando assim na BRF – Brasil Foods S.A. Sobre BRF, consulte <https://www.brf-global.com/brasil/sobre-brf/quem-somos-nossa-historia>.

<sup>2</sup> Sobre a Cooperativa Central Aurora Alimentos, consultar <http://www.auroraalimentos.com.br/>.

nas décadas anteriores, porém atualmente, tal demanda também é suprida por trabalhadores advindos de cidades próximas, bem como dos estados do Rio Grande do Sul e Paraná, gerando uma significativa migração pendular de população de municípios destes estados para Chapecó.

A compreensão da realidade socioespacial exige conhecimentos específicos sobre dinâmicas territoriais, assim como dos processos e agentes que influenciam nas transformações locais e regionais. As constantes mudanças econômicas proporcionam usos distintos do espaço geográfico, construindo novas redes de relações e novas articulações espaciais entre as cidades, que demandam em diferentes áreas – como o Planejamento Urbano e Regional e a Geografia – novos estudos, análises e interpretações, sendo esta uma das contribuições deste estudo.

Esta produção textual se articula com pesquisas realizadas no âmbito do Grupo de Pesquisa “Cidade, Cultura, Urbanização e Desenvolvimento” da Unochapecó, sobre a cidade de Chapecó e a região oeste catarinense. Neste estudo, o recorte são os deslocamentos diários da população para o trabalho nos frigoríficos. Neste sentido, o objetivo que orientou a pesquisa foi o de avaliar as diferentes redes de deslocamentos populacionais para trabalhar nos frigoríficos de aves ou suínos frente à dinâmica de reestruturação produtiva de Chapecó e região.

A coleta de dados foi feita a partir de informações concedidas por um dos frigoríficos, de empresas de ônibus que transportam estes funcionários e no Sindicato dos Trabalhadores em Indústrias de Carnes e Derivados de Chapecó (Sitracarnes). Apesar de um dos frigoríficos não prestar informações foi possível identificar e mapear a origem dos principais fluxos para Chapecó.

## **1. A centralidade exercida por Chapecó**

A análise teórica de Chapecó no contexto da migração pendular regional está apoiada no conceito de redes geográficas e as articulações territoriais. Os fluxos migratórios pendulares na atualidade se ampliam e tornam-se transfronteiriços, rompendo limites nacionais e também regionais. No caso da migração pendular aqui estudada, tendo Chapecó como ponto de destino observa-se uma significativa ampliação nas últimas décadas. Dias (2005) reconhece a importância deste conceito teórico para a análise e interpretação em diversos campos disciplinares. A autora reconhece também a presença de

[...] quatro grandes fluxos que atravessam o espaço geográfico: os movimentos de pessoas ou fluxos migratórios; os movimentos comerciais ou fluxos de mercadorias; os movimentos de informações ou fluxos informacionais; e os movimentos de capitais ou fluxos monetários ou financeiros (DIAS, 2005, p. 11).

Nas ciências humanas, o conceito de rede tem sido utilizado para analisar organizações, instituições e firmas; as articulações urbanas transnacionais, econômicas, políticas e sociais, sobretudo as repercussões diante dos avanços técnicos como, por exemplo, as comunicações através do telefone e da internet.

Para além das redes técnicas, o potencial heurístico da noção tem sido explorado pela Geografia, quando concebe a rede como efetiva de organização espacial (MACHADO, 1995). Instável no tempo, móvel e inacabada como já apontou Raffestin (1980), a ideia de rede certamente ilumina um aspecto importante da realidade – chama a

atenção para a complexidade das interações espaciais, resultantes do conjunto de ações desencadeadas em lugares mais ou menos longínquos. Assim, a rede representa um dos recortes espaciais possíveis para compreender a organização do espaço contemporâneo (DIAS, 2005, p. 23).

Corrêa (2006, p. 15), ao utilizar o conceito de rede para compreender a rede urbana brasileira diz que “[...] o estudo de redes urbanas é uma tradição no âmbito da Geografia”. Através dela, a produção, circulação e consumo se realizam efetivamente e se acrescentado a rede de comunicação, as regiões podem se articular mundialmente.

Diferentemente das abordagens sobre hierarquia urbana, a abordagem de rede urbana considera as redes como um todo, sem analisar ou classificar cada uma das suas cidades. Neste caso, a rede urbana pode ser reflexo e condição para a Divisão Territorial do Trabalho (DTT). Reflexo, quando a função principal determina a DTT. E condição, quando existem ações articuladas entre as cidades como produção, circulação e consumo, mas que geram um centro maior articulador e determinante da DTT, criando e transformando constante e desigualmente as atividades das cidades de acordo com a lógica capitalista.

É com base nesta concepção de rede e, sobretudo a rede urbana, que se fará o estudo dos deslocamentos populacionais diários para Chapecó por entender que existe uma articulação funcional de um conjunto de centros urbanos, como se refere Corrêa (2006), que envolvem Chapecó e região e que se transformam constante e desigualmente.

Entende-se também, com base em Campos (2015, p. 18), que “[...] as redes migratórias são caracterizadas como

um conjunto de atores ligados entre si pela e para a migração”. Tais atores, neste estudo, podem ser representados pelas próprias pessoas que migram e suas famílias, as empresas de transporte e os frigoríficos. Tais redes de migração conectam pessoas, conectam também lugares de origem e de destino, constituindo, segundo o mesmo autor, atores de espectro espacial das redes migratórias.

Neste sentido, observa-se que em Chapecó e região, e com base em Corrêa (2006), que as grandes corporações são os principais agentes de mudanças no campo e nas cidades, produzindo as redes urbanas e de migração pendular. Estas corporações são responsáveis também por produzirem, ao mesmo tempo, as diferenciações e desigualdades entre os centros urbanos.

Ao concentrar a atividade agroindustrial através dos frigoríficos, Chapecó passa a desenvolver a atividade fundamental no âmbito desta rede urbana, definindo muitas outras ações, tanto no campo como nas cidades. E duas das funções das pequenas cidades na região de Chapecó são de fornecedores e de consumidores: fornecedores de matéria-prima e de mão de obra, e consumo de bens e serviços oferecidos pela cidade de Chapecó, sobretudo. Esta dinâmica forma, portanto, redes de lugares.

Até a década de 1960, a rede urbana no Brasil era de pequena complexidade, estando mais próxima de uma hierarquia urbana e representada por metrópoles nacionais, regionais e inúmeros centros regionais e locais. As interações eram predominantemente regionais e fragmentadas, tendo as ferrovias e os bancos como os principais agentes articuladores (CORRÊA, 2006).



O processo de globalização acelerado nos últimos anos e a integração nacional interferiram de forma significativa na rede urbana brasileira. Neste sentido, Corrêa (2006) aponta alguns fatores associados que contribuíram para esta mudança: a industrialização brasileira a partir da década de 1950 gerou centros industriais diversificados ou especializados; a urbanização verificada no aumento da população urbana e nos padrões de comportamento e consumo; novas demandas em função da maior estratificação e fragmentação social; “melhoria geral e progressiva da circulação, viabilizando interações espaciais mais eficientes de mercadorias, pessoas, informações e capital” (p. 319); além da modernização e industrialização do campo; incorporação e refuncionalização de novas áreas; entrada de grandes corporações multinacionais estruturadas em redes; mudanças nos setores de distribuição atacadistas e varejistas.

No caso de Chapecó e região, verifica-se uma mudança significativa dos papéis das cidades locais. O desenvolvimento das elites das agroindústrias impulsionou o crescimento destes conglomerados e também outras indústrias na área de metal mecânica, embalagens, equipamentos para aviários, pocilgas e transportes, e também uma série de serviços. Sem dúvida, Chapecó passa a assumir o comando deste processo de mudança e de centralização de atividades econômicas, tornando-o o nó principal desta rede de cidades regionais. Mas, muitas destas atividades são encontradas em outros municípios da região, deixando claro certa refuncionalização e complexificação de ações de centros gerados no contexto da globalização, como se refere Corrêa (2006).

A própria migração pendular é fruto deste processo. A melhoria das formas de circulação através do transporte possibilita à população continuar morando em seus locais de

origem, sem a necessidade da migração definitiva. É, sem dúvida, uma nova função na divisão territorial do trabalho, sendo que estes migrantes passam a desenvolver outras tarefas em Chapecó e não mais nos seus municípios.

As redes geográficas, portanto, se constituem de nós e fluxos. Os nós são os lugares de origem da população pendular e o destino é a cidade de Chapecó. Entende-se que Chapecó e os atores representados pelas agroindústrias de carnes passam a ser os articuladores desta rede migratória pendular e o nó principal desta rede, através do exercício de centralidade e comando.

Na sequência, apresenta-se uma breve caracterização de Chapecó no contexto do oeste para assim facilitar a compreensão da formação desta rede geográfica, tendo Chapecó como o nó principal.

### ***1.1 Chapecó e a influência dos frigoríficos***

Chapecó, município localizado no oeste de Santa Catarina, possui 183.530 habitantes de acordo com o Censo demográfico de 2010 (estimativa de 209.553 habitantes em 2016). Teve sua emancipação em 25 de agosto de 1917 e, num primeiro momento, sua abrangência atingia boa parte da região oeste de Santa Catarina, com aproximadamente 225 mil hectares.

A partir de 1917 é que a região oeste passou a receber um fluxo maior de imigrantes do Rio Grande do Sul iniciando, assim, o processo de colonização, incentivado pelo fim de duas grandes disputas territoriais, a primeira entre Brasil e Argentina e a segunda entre o Paraná e Santa Catarina. A indefinição na formação dos limites territoriais tornava a

região menos atrativa a investimentos por parte das empresas colonizadoras.

Por ser uma região que apresenta uma topografia bastante acidentada, impondo dificuldades para a implantação de grandes propriedades, a característica de ocupação foi de pequenas propriedades agrícolas. O comércio destas terras foi feito por empresas colonizadoras do Rio Grande do Sul, que recebiam a concessão com a responsabilidade de vender e criar uma infraestrutura mínima para os novos moradores, como estradas, bueiros, pontes etc.

A região apresentava-se com uma vasta e densa mata que era derrubada para facilitar a implantação das casas e da atividade agrícola. Desta abundância surgiu uma das primeiras atividades econômicas que era a madeira, o que possibilitou o surgimento da indústria madeireira e também a da erva mate. Ambos os produtos tinham como destino o mercado exterior, sobretudo a Argentina.

Dos excedentes agrícolas e pecuários, sobretudo o suíno, resultou em um significativo mercado interno e iniciou a movimentação da economia envolvendo os pequenos agricultores e comerciantes recém-instalados. Este comércio acontecia, sobretudo, com a banha suína, tendo São Paulo e Porto Alegre como principais destinos. É deste comércio que resultou a implantação de vários frigoríficos na região, fortalecendo economicamente agricultores e comerciantes. E, destes pequenos frigoríficos, resultou o atual agronegócio de carnes suínas e de aves presentes em Chapecó e região.

O processo de concentração e centralização de capital presente na região possibilitou, já na década de 1950, a constituição de alguns grandes frigoríficos que, sem dúvida, marcaram a história de Chapecó e região: Frigorífico Seara

(origem em Seara/SC), Frigorífico Perdigão (Videira/SC), Frigorífico Sadia (Concórdia/SC), Frigorífico Chapecó e Frigorífico Aurora. Estes dois últimos com origem em Chapecó e uma filial da Sadia instalada em 1970. Além destes, tinha-se também outras empresas que atuavam no setor de grãos como soja, milho etc.

A presença destes três grandes frigoríficos na cidade de Chapecó é considerada o grande motivo que fez deste município o que mais cresceu economicamente, tornando-se um polo regional. Os anos 1980 foram anos de intenso crescimento da população de Chapecó, sobretudo a urbana (ver Tabela 1). Boa parte desta migração era constituída por pessoas da agricultura da região Oeste Catarinense e também do Rio Grande do Sul, que buscavam trabalhar nestes frigoríficos.

**Tabela 1** – Chapecó: evolução populacional e variação percentual entre população urbana e rural no período 1940 a 2010

Ano	Urbano (habitantes)	Varição (%)	Rural (habitantes)	Varição (%)	Total (habitantes)
1940	4.128	9,30	40.199	90,69	44.327
1950	9.736	10,08	86.868	89,92	96.604
1960	10.939	21,00	41.150	79,00	52.089
1970	20.275	41,08	29.590	59,00	49.865
1980	55.269	66,00	28.499	34,00	83.765
1991	96.751	79,00	26.299	21,00	123.050
1996	113.988	87,00	17.026	13,00	131.014
1997	118.548	87,50	16.823	12,50	135.371
1998	123.060	88,00	16.818	12,00	139.878
1999	127.821	88,44	16.715	11,56	144.536
2000	134.592	91,57	12.375	8,43	146.967
2006	160.855	93,00	12.107	7,00	172.962
2010	168.131	91,61	15.402	8,39	183.533

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010). Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Organizado pelos autores (2016).

Ao mesmo tempo em que os frigoríficos cresciam, foram surgindo novos setores da economia ligados a esta atividade, como o de metalmeccânica (máquinas e equipamentos frigoríficos), transporte e embalagens e o próprio comércio também teve um crescimento significativo. Isso tudo foi tornando Chapecó a cidade da região com maiores fatores de atração de novos migrantes.

As últimas décadas caracterizam Chapecó por uma dinâmica econômica que vai além do próprio agronegócio. Percebe-se que atividades ligadas sobretudo a outros serviços como saúde, educação, comércio e sistema financeiro, estão imprimindo a Chapecó o papel de uma cidade média<sup>3</sup>, o que tem possibilitado a continuidade de seu crescimento. Assim, pode-se afirmar que as pessoas que hoje procuram Chapecó para morar não são mais apenas operários para os frigoríficos, mas pessoas que buscam nestas outras atividades a possibilidade de atuação profissional (ALBA, 2013).

Chapecó, portanto, não consegue mais atender a demanda de mão de obra operária exigida pelas indústrias frigoríficas, o que fez surgir um novo fluxo migratório, que é a migração pendular. Observa-se, portanto, que boa parte desta demanda em mão de obra vem sendo suprida pelos municípios da região e também do Rio Grande do Sul, conforme dados desta pesquisa. O que pode ser verificado também é que nos últimos anos a facilidade de locomoção em transporte influenciou positivamente o aumento de deslocamentos populacionais diários.

---

<sup>3</sup> Referente à cidade média de acordo com os estudos que vêm sendo desenvolvidos pela rede de pesquisadores ReCiMe, em que Chapecó é uma das cidades pesquisada por esta rede. Para mais informações, acesse: [www.recime.org](http://www.recime.org).

## **2. Migração pendular: algumas concepções**

A partir da década de 1980, a dinâmica da mobilidade de ocupação espacial efetivada pela população passou a ter seus fluxos redirecionados. Em busca de ganhos econômicos superiores à cidade de origem, parte da população procura emprego em outras cidades. Este fenômeno, apesar de contar com diferentes conceitos e prováveis causas, pode ser entendido primariamente como resultado de diferença de desenvolvimento entre cidades vizinhas.

Para Singer (1980), os responsáveis pela migração seriam os “fatores de atração” nas quais os locais de destino estariam mais bem equipados como demanda por força de trabalho. Neste sentido, há duas correntes de pensamento que enxergam a migração de formas distintas. Uma defende como resultado da economia industrial moderna, e a outra como fator resultante do processo de migração, na qual há uma penetração cada vez maior entre fronteiras.

A base de dados e estudos que envolvem os processos de pendularidade ainda são uma temática recente no Brasil. As regiões metropolitanas de nosso país são pioneiras neste estudo, pois são elas que, na maioria das vezes, demandam maior oferta de mão de obra e buscam este suprimento em cidades vizinhas. Porém, com novos processos de urbanização ocorridos nas últimas décadas, estes deslocamentos são verificados em outras regiões que apresentam uma maior dinâmica econômica capaz de desencadear tais movimentos.

O levantamento de dados e a contextualização desta temática ligada às regiões metropolitanas que recebem a população trabalhadora aprofundam questões não somente de geração de renda, mas em muitos casos de integração e uso

de cidades vizinhas para relacionar seus raios de abrangência. Esta influência é medida também pela comercialização de matérias primas e suporte a populações que trabalham, e pela demanda de equipamentos públicos na cidade receptora. Um exemplo de região metropolitana menos densamente povoada é a de Londrina, que incorpora a seu raio de abrangência, a partir do uso e fluxo de pessoas que buscam a diversificação da renda e infraestrutura, as cidades de Londrina, Apucarana, Arapongas, Rolândia, Cambé, Iporã, Sertanópolis e Assaí. Por outro lado, demanda mão de obra devido ao encarecimento de sua área urbana. O estudo que está sendo realizado sobre Chapecó mostra uma realidade semelhante.

De acordo com estudos do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB – Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás, 2012), estes processos de pendularidade se justificam pelo rápido adensamento urbano, que, por sua vez, reflete a intensidade do processo de urbanização. É citado como exemplo central o sudeste brasileiro, que possui a maior taxa de urbanização do país, e também o estado de Goiás, que apresentou um rápido crescimento urbano nas décadas de 1980 e 1990.

Caracterizada pelo grande crescimento urbano, Goiânia consolidou-se no ano de 1990 como núcleo metropolitano regional, com grande volume de investimento industrial e presença marcante do capitalismo mercantil fundiário. Porém, este crescimento acelerado não acompanhou a organização e planejamento da cidade que crescia com diversas áreas irregulares e falta de planejamento urbano, atingindo uma das maiores marcas populacionais do país. Desta maneira, Goiânia decidiu ampliar sua abrangência às extensões regionais de sua cidade, impulsionando seu

desenvolvimento, o que aumentou a geração de renda em Goiás (GOIÁS, 2012).

Em grande média nacional, de acordo com estudos da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás (2012), esta foi uma estratégia adotada pelas empresas, pois se instalam próximo às fontes de matérias primas ou então a procura por proximidade às cidades medianas com potencial para desenvolver serviços relacionados ao empreendimento industrial. Deste modo as áreas metropolitanas tornam-se pontos centrais a ser estudado; o movimento pendular durante as décadas de 80 e 90 restringia-se às grandes metrópoles, devido a seu maior potencial empregatício, e sua grande necessidade de suprimento de mão de obra.

A estratégia de sobrevivência, no que se diz respeito ao morar e trabalhar em localidades diferentes, não está mais restrita aos grandes centros urbanos. A mobilidade da população brasileira apresenta mudanças significativas nas últimas décadas, sobretudo na década de 1980, quando as dinâmicas espaciais sofrem forte transformação no país (SINGER, 1980). O processo de pendularidade nas cidades brasileiras é causado por diversos fatores que influenciam na decisão dos trabalhadores em busca de fontes de renda secundárias à manutenção familiar. Este processo interage junto às famílias, porém é influenciado por fatores externos que vêm a culminar na busca de trabalho em cidades vizinhas que ofereçam oportunidades de trabalho optativas. Este é o caso acompanhado nos frigoríficos de Chapecó, de trabalhadores que se deslocam até estes locais em busca de melhoria da renda familiar.

O atual processo de globalização interferiu na mudança de todo o processo produtivo capitalista, o que influenciou diretamente na organização das famílias e no seu trabalho. E



a especulação imobiliária presente nos municípios mais dinâmicos, como, por exemplo, Chapecó, não permite que operários com uma renda mais reduzida comprem seu imóvel próprio. Deste modo, são estas as cidades que ofertam emprego e demanda de mão de obra que não proporcionam a inserção de seus trabalhadores na malha urbana, dando origem à migração pendular e às cidades dormitórios.

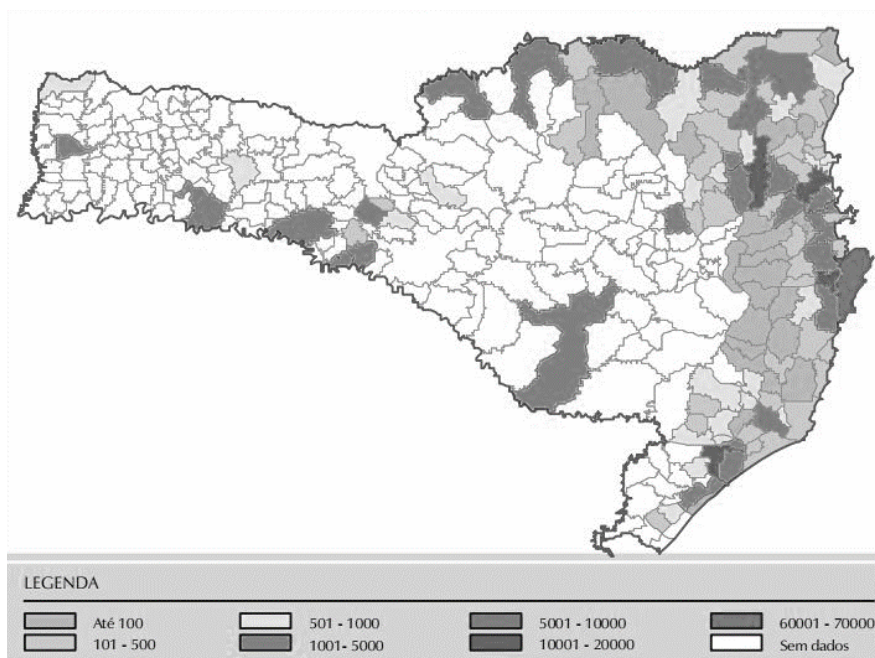
Nas regiões metropolitanas do País houve uma transferência das principais atividades econômicas para outros municípios, principalmente no que diz respeito às indústrias, como resultado, sobretudo, da especulação imobiliária. Essa mudança espacial da dinâmica econômica, juntamente com o encarecimento do solo, resultou na reconfiguração da ocupação do solo pela população, contribuindo com o movimento pendular.

A migração pendular pode ser uma forma que as pessoas encontram para não elevar os gastos com moradia; desta forma, decidem permanecer no local de moradia e fazer o deslocamento diário para trabalhar ou estudar. Num primeiro momento da urbanização brasileira, esta ação era verificada, sobretudo, nas áreas metropolitanas, mas atualmente este processo é bastante comum em várias cidades brasileiras, como é o caso de Chapecó.

## ***2.1 Migração pendular no Brasil e em Santa Catarina***

Sobre o contexto da migração pendular no estado de Santa Catarina quanto à entrada de pessoas nos municípios, conforme a Figura 1, observa-se que numa escala que vai de 100 a 7.000, juntamente com outros 22 municípios do estado,

Chapecó encontra-se na quarta posiço na escala de 1.001 a 5.000 pessoas. Sendo que em primeiro lugar, com ate sete mil pessoas, esta o municipio de Florianopolis. E, em segundo e terceiro lugares estao outros oito municipios. Isso mostra que Chapecó, frente ao estado de Santa Catarina, apresenta uma posio de destaque quanto ao numero de pessoas que se deslocam diariamente para este municipio. Na regio oeste catarinense observa-se que existem mais sete municipios que se destacam com uma significativa atrao populacional diaria.



**Figura 1** - Movimento pendular de entrada - Santa Catarina, 2000.

Fonte: IBGE (censo demografico, 2000), in: Obervatorio das Metropoles.

**Quadro 1** - Municípios com maiores fluxos intraestaduais de destino e de origem em Santa Catarina (2000)

Município de destino	Pessoas envolvidas	% sobre total	Município de origem	Pessoas envolvidas	% sobre total
Florianópolis	64.112	28,27	São José	37.325	16,46
São José	15.970	7,04	Palhoça	20.086	8,86
Itajaí	11.167	4,92	Biguaçu	8.756	3,86
Criciúma	10.914	4,81	Florianópolis	8.007	3,53
Blumenau	10.586	4,67	Camboriú	7.900	3,48
Balneário Camboriú	9.221	4,07	Criciúma	5.246	2,31
Tubarão	7.933	3,5	Baln. Camboriú	5.244	2,31
Joinvile	7.425	3,27	Içara	5.123	2,26
Jaraguá do Sul	6.128	2,7	Araquari	4.804	2,12
Joaçaba	5.189	2,29	Herval do Oeste	4.242	1,87
Brusque	3.481	1,53	Navegantes	4.019	1,77
Palhoça	3.430	1,51	Gaspar	3.681	1,62
Rio do Sul	2.771	1,22	Capivari de Baixo	3.649	1,61
Biguaçu	2.294	1,01	Guaramirim	3.102	1,37
Chapecó	2.197	0,97	Itajaí	2.849	1,26
Timbó	1.948	0,86	Indaial	2.628	1,16
Gaspar	1.802	0,79	Laguna	2.551	1,12
Araranguá	1.703	0,75	Blumenau	2.431	1,07
Lages	1.616	0,71	Lages	2.414	1,06
Capinzal	1.539	0,68	Forquilha	2.293	1,01
Canoinhas	1.514	0,67	Joinvile	2.255	0,99
Içara	1.455	0,64	S. A. da Imperatriz	2.100	0,93
Tijucas	1.410	0,62	Gov. Celso Ramos	1.801	0,79
São Bento do Sul	1.362	0,6	Imbituba	1.760	0,78
Nova Veneza	1.259	0,55	Guabiruba	1.689	0,74
Moro da Fumaça	1.147	0,51	Jaraguá do Sul	1.506	0,66
São Miguel do Oeste	1.097	0,48	Schroeder	1.460	0,64
Itapema	1.066	0,47	Timbó	1.418	0,63
Indaial	1.062	0,47	Pomerode	1.403	0,62

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2000), microdados da amostra.

A partir dos dados do Observatório das Metrôpoles (censo demográfico de 2000), nota-se que Chapecó está na posição de 15º lugar, em Santa Catarina, dentre os municípios de destino da migração pendular, com 2.197 pessoas<sup>4</sup>, conforme se pode observar no Quadro 1. Esta mesma fonte não apresenta Chapecó na relação dos municípios de origem de população, o que significa dizer que não temos registros significativos de população que se desloca de Chapecó para outra cidade diariamente.

Comparando as 2.197 pessoas registradas pelo IBGE no censo de 2000 que se deslocam diariamente para Chapecó, com os dados do levantamento de campo desta pesquisa (veja no item 2.2), constatou-se que apenas um dos frigoríficos recebe 1.282 pessoas diariamente para trabalhar, mostrando a força de atração deste setor produtivo de mão de obra pendular regional.

## ***2.2 A migração pendular em Chapecó para trabalhar nos frigoríficos***

De acordo com as informações fornecidas por um dos frigoríficos localizados no município de Chapecó, são 1.282 trabalhadores desta agroindústria que se deslocam diariamente para Chapecó.

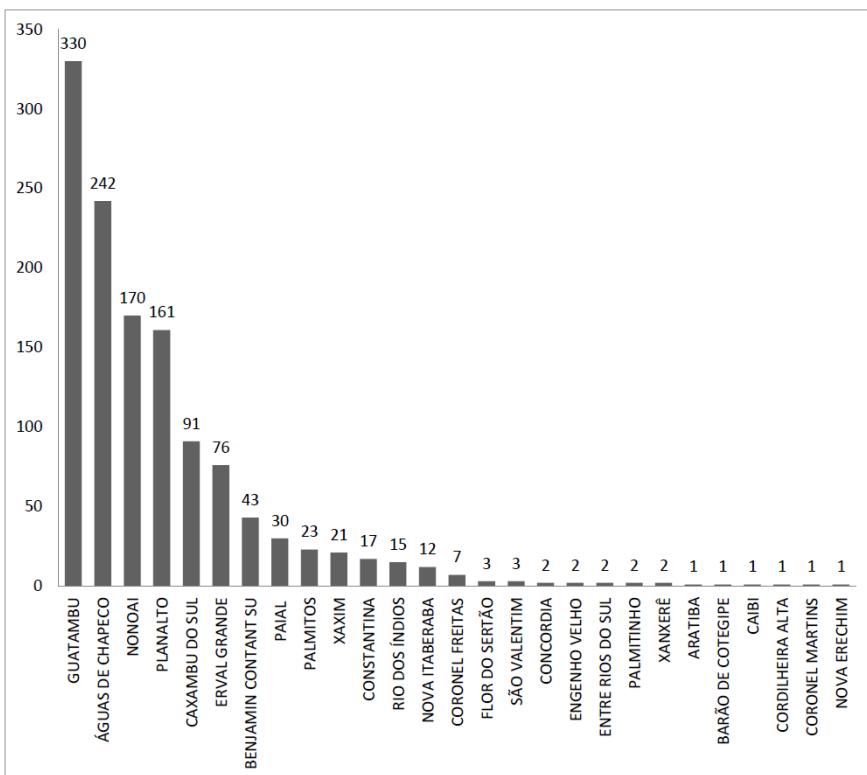
Quanto à origem destas pessoas, constatou-se que as mesmas advêm de 26 municípios do entorno regional (Cf. Figura 3). Do estado de Santa Catarina são 16 municípios:

---

<sup>4</sup> Conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades@. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=420420&search=santa-catarina|chapeco>. Acesso em 02/10/2015.

Águas de Chapecó, Caibi, Concórdia, Caxambu do Sul, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Coronel Martins, Flor do Sertão, Guatambu, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Paial, Palmitos, Planalto, Xanxerê e Xaxim. O estado do Rio Grande do Sul por sua vez, possui 11 municípios que deslocam pessoas para Chapecó: Aratiba, Barão de Cotegipe, Benjamin Constant Sul, Constantina, Entre Rios do Sul, Erval Grande, Nonoai, Palmitinho, Rio Dos Índios, Engenho Velho e São Valentim. Enquanto as demais cidades apresentam número de deslocamentos menor de 50 pessoas.

Também pode-se observar a partir da Figura 3, que estas advém de basicamente 7 municípios. Ressalta-se em primeiro lugar, com maior número de trabalhadores o município de Guatambu (SC) com 330 pessoas (26%), seguido pelo município de Águas de Chapecó (SC), com 242 trabalhadores (19%). Após segue o município de Nonoai (RS) com 170 pessoas (14%) e Planalto (RS) com 161 trabalhadores (13%). Destacam-se ainda os municípios de Caxambu do Sul (SC) com 91 pessoas e Erval Grande (RS) com 76 trabalhadores, sendo estas as faixas mais significativas. Sete municípios (13%) possuem até 50 pessoas, 21 cidades com faixas que variam de 1 a 43 trabalhadores, e por fim 14 cidades com até dez pessoas que representam 2% dos deslocamentos.

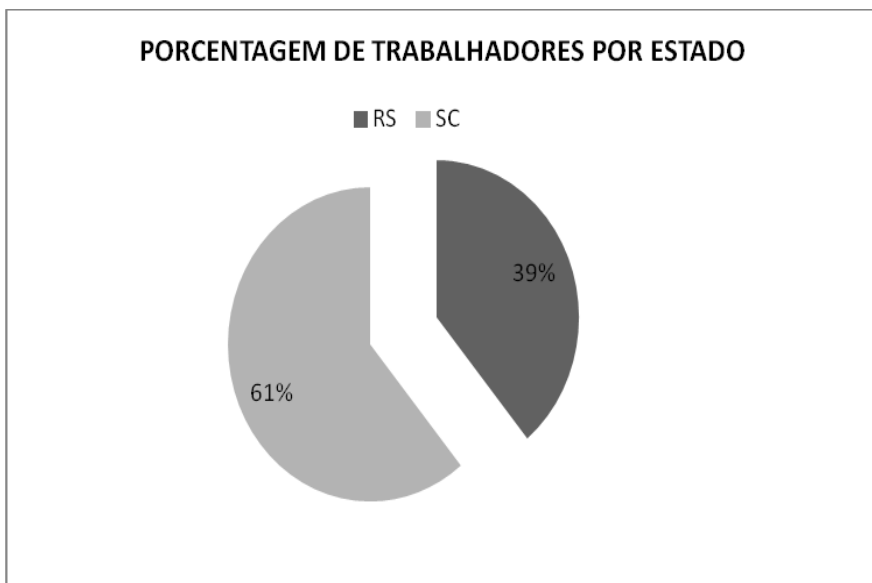


**Figura 3** - Número absoluto de pessoas por cidade que se deslocam diariamente para trabalhar em frigoríficos de Chapecó.

Fonte: dados fornecidos por um frigorífico de Chapecó (2015).

Elaboração: Simone Ostrowski.

A Figura 4 mostra que 61% deste fluxo vem do estado de Santa Catarina e 39% do estado do Rio Grande do Sul, percentual este significativo, que representa que a abrangência da rede de influência do Município de Chapecó vai para além do estado de Santa Catarina.

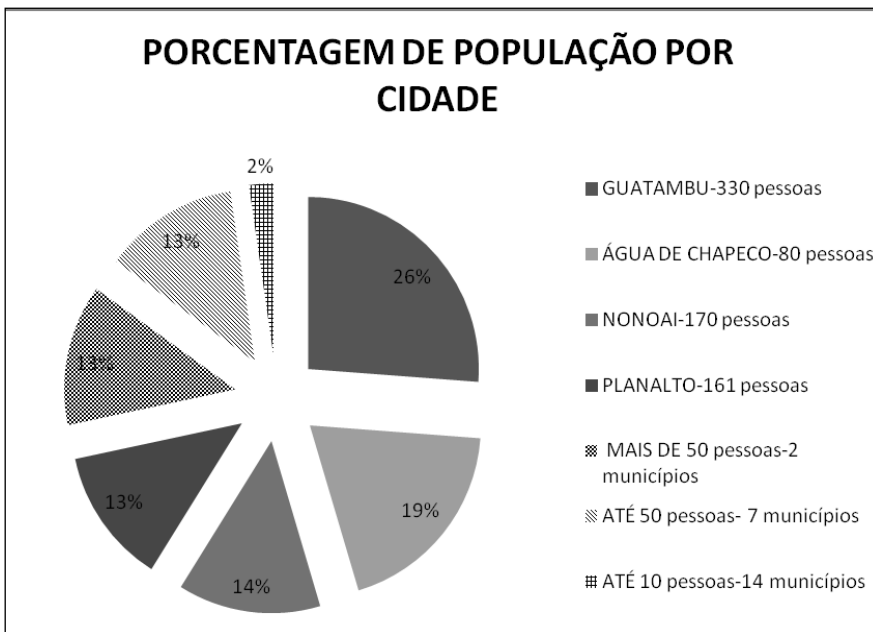


**Figura 4** - Porcentagem de trabalhadores por estado que se deslocam diariamente para trabalhar em frigoríficos.

Fonte: dados fornecidos por um frigorífico de Chapecó (2015).

Elaboração: Simone Ostrowski.

A Figura 5 apresenta os dados de deslocamentos pela classificação da quantidade de pessoas que se deslocam por município a Chapecó, de acordo com dados fornecidos pelo mesmo frigorífico de Chapecó. Estas informações permitem perceber melhor o grau de influência de Chapecó sobre cada uma das principais cidades.



**Figura 5** - Porcentagem populacional por cidades que se deslocam diariamente para Chapecó.

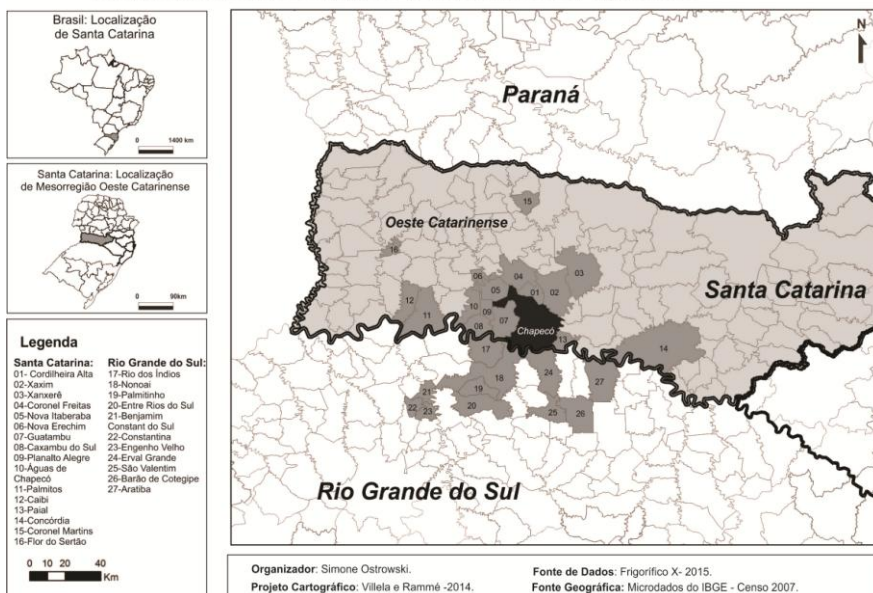
Fonte: dados fornecidos por um frigorífico de Chapecó (2015).  
Elaboração: Simone Ostrowski.

Estas cidades se encontram em um raio de abrangência que vai de 10 km a 100 km de distância do município de Chapecó, incluindo os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sendo que as viagens mais longas chegam a durar até duas horas em horário de maior trânsito.

A Figura 6 apresenta os municípios de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul envolvidos nestes deslocamentos.



## Deslocamentos para Chapecó por trabalho em Frigoríficos

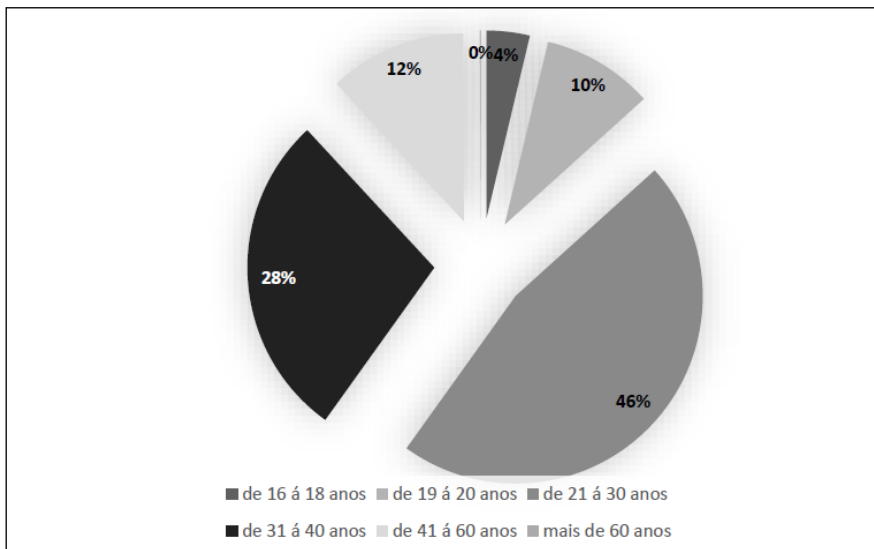


**Figura 6** - Deslocamentos diários para Chapecó para trabalhar em frigoríficos.

Além destes dados apresentados sobre os deslocamentos diários para trabalhar em frigoríficos em Chapecó, o Sitracarnes forneceu a informação de que do estado do Paraná também existe deslocamento diário de trabalhadores de frigorífico para Chapecó com um ônibus diário. Porém, não foi possível identificar em qual dos frigoríficos esta população está empregada.

Analisando a faixa etária da população que trabalha no frigorífico pesquisado, as mesmas variam entre 16 a 65 anos. A faixa de idade da maior parte dos trabalhadores varia de 21 a 40 anos, sendo que 46% das pessoas possuem de 21 a 30 anos de idade, 28% de 31 a 40 anos, 12% de 41 a 60 anos, 10% de 19 a 20 anos, 4% de 16 a 18 anos e, por fim, apenas uma pessoa com mais de 60 anos de idade. Estas faixas de idade

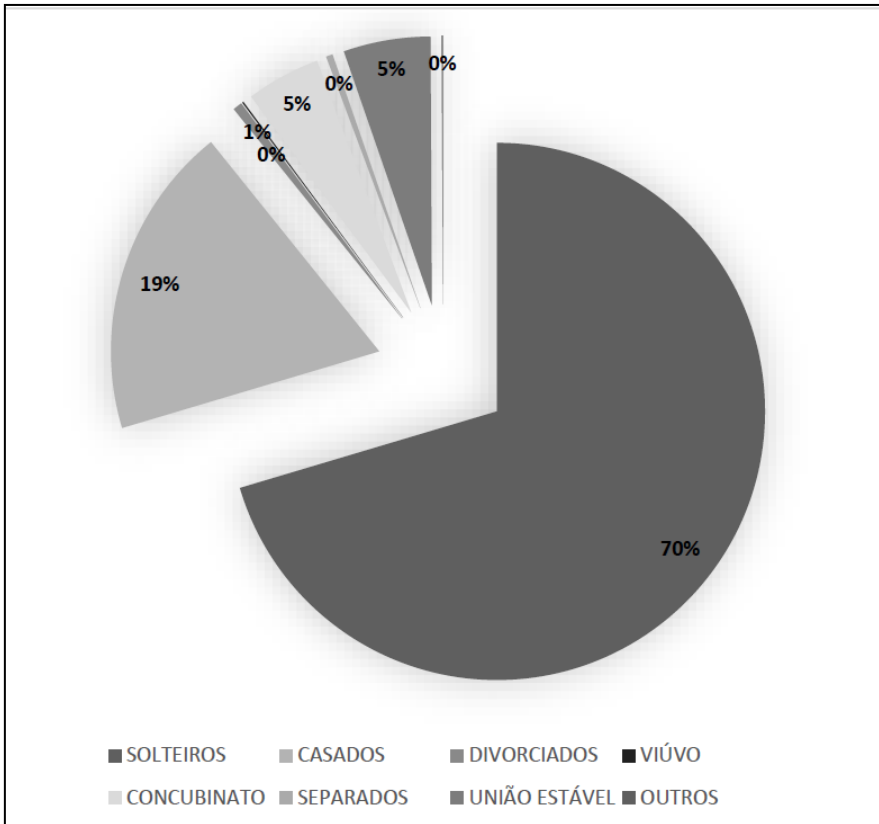
representam ambos os sexos, sendo que 40% desta população possuem idade 21 a 40 anos.



**Figura 7** - Idade dos trabalhadores que se deslocam diariamente para Chapecó para trabalhar nos frigoríficos.

Fonte: Fonte: dados fornecidos por um frigorífico de Chapecó (2015).  
Elaboração: Simone Ostrowski.

O perfil da população envolvida no processo de pendularidade é, em sua maioria, de pessoas casadas ou solteiras, somando 89% do total. Destes 70% são trabalhadores solteiros e 19% casados. Destacam-se ainda as situações civis de concubinato e relações estáveis totalizando 5% cada uma. Somam-se ainda as demais situações civis, sendo estas de pessoas divorciadas, viúvos e outros variando de 1 a 7 pessoas, totalizando cerca de 3% da faixa de trabalhadores.



**Figura 8** - Estado civil dos trabalhadores que se deslocam diariamente para Chapecó para trabalhar nos frigoríficos.

Fonte: dados fornecidos por um frigorífico de Chapecó (2015).

Elaboração: Simone Ostrowski.

## Considerações Finais

Observa-se que Chapecó se estruturou como cidade centrada na economia agroindustrial. Porém, sua centralidade regional teve destaque nos últimos anos devido a sua inserção em redes do mercado nacional e mundial. Em atividades ligadas ao comércio e aos serviços a cidade se projetou também em escala mundial. As diversas nuances da

dinâmica populacional demonstram e reforçam a sua centralidade regional e o peso que as agroindústrias ainda representam nesta questão.

Ao analisar a migração pendular para Chapecó podem ser apontadas duas questões: primeiro, a oferta de trabalho não especializado que os frigoríficos apresentam e que Chapecó não consegue atender; esta dinâmica mostra também as fragilidades das outras cidades de origem da população em termos de oferta de empregos nestes locais, obrigando a população ao deslocamento diário, muitas delas se submetendo a algumas horas de viagens diárias.

O levantamento de campo apontou que 1.282 pessoas se deslocam diariamente para trabalhar em apenas um dos frigoríficos, considerando que o número de trabalhadores é bastante semelhante entre ambos os frigoríficos presentes em Chapecó. Pode-se afirmar que em torno de 2.600 pessoas se deslocam para Chapecó diariamente apenas para trabalhar em frigoríficos. Este dado certamente se amplia significativamente se considerado o número de pessoas que se deslocam para trabalhar em outros locais que não sejam os frigoríficos, em atividades, por exemplo, de comércio, indústrias e serviços.

Do ponto de vista de redes de cidades, conforme dito anteriormente, Chapecó é um dos nós centrais que consegue articular as demais cidades próximas no oeste de Santa Catarina e também do Rio Grande do Sul e do Paraná. O conceito de rede permitiu delimitar o território em análise através da percepção das redes e seus fluxos desencadeados entre Chapecó – local de destino – e os municípios – locais da origem das migrações pendulares.

Percebeu-se que há uma nova divisão territorial do trabalho, sendo que parte dos municípios próximos a Chapecó, além de fornecedores de matéria prima, passaram, gradativamente, à condição também de fornecedores de mão de obra. Há, portanto, uma articulação funcional que envolve Chapecó e os municípios do seu entorno. Tais funções são influenciadas também pela lógica que constitui atualmente os processos de urbanização em curso no Brasil, que, em sua maioria, são influenciados e articulados pelo grande capital local ou global.

Outro elemento que tem relação com o atual processo de urbanização é a questão imobiliária e as possibilidades que ela oferece para a especulação; isso faz com que reforce os deslocamentos diários. Na impossibilidade de compra de casa própria ou de evitar custos com aluguel, estes trabalhadores acabam se sujeitando, em vários casos, a enfrentar várias horas por dia de viagem, mas permanecem em seus locais de origem, onde já possuem casa para morar.

Concluindo, pode-se afirmar que mesmo Chapecó tendo diversificado a economia para além do setor agroindustrial, este ainda exerce uma grande influência, não apenas local, mas também regional.

## **Referências**

ALBA, Rosa Salete. **Espaço urbano**: os agentes da produção em Chapecó. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013.

CAMPOS, Marden Barbosa de. A dimensão espacial das redes migratórias. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, p. 14-30, set/dez, 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

DIAS, Leila Christina. O sentido da rede: notas para discussão. In: DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da (orgs). **Redes: sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005, p. 11-28.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informação demográfica e socioeconômica**: reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (Série Estudos e Análises, número 1).

MACHADO, Lia O. Sistemas 'longe do equilíbrio' e reestruturação espacial na Amazônia. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano IX, n. 1/4, p. 83-106, 1995.

RAFESTIN, Claude. **Pour une Géographie du pouvoir**. Paris: LITEC, 1980.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. **Mobilidade pendular da população em Goiás**. Goiânia: IMB, 2012.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.



# **OS REFLEXOS DO PROCESSO DE INSTALAÇÃO DA UHE FOZ DO CHAPECÓ SOBRE A CONFIGURAÇÃO POPULACIONAL DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ (2000-2010)**

Humberto José da Rocha

## **Considerações iniciais**

Este artigo analisa como a instalação de uma obra de grande escala como uma hidrelétrica pode influenciar na configuração populacional regional. Tomando como objeto de estudo o caso da UHE Foz do Chapecó, nossa hipótese é de que medidas específicas de negociação durante o processo de instalação da hidrelétrica podem contribuir para a tendência de urbanização da população. O trabalho está organizado da seguinte forma: além dessa breve introdução, a primeira seção apresenta as características geográficas naturais que fundamentam a hipótese de “vocação hidrelétrica” da bacia do Uruguai. A segunda se o apresenta o perfil populacional da bacia que, apoiado nos elementos naturais, caracterizam a mesma como “um lugar para a agricultura familiar”. A terceira se o apresenta a hidrelétrica da Foz do Chapecó, sua inser o na região do Alto Uruguai, pontos das negocia es de remanejamento populacional decorrente da hidrelétrica e sua influência na configura o populacional regional. Finalmente apresentamos nossas considera es finais.



## 1. A “vocação hidrelétrica” da Bacia do Uruguai

O argumento da “vocação hidrelétrica” do setor energético brasileiro aponta para a importância da contextualização geográfica, o que é ainda mais latente no caso da bacia hidrográfica do rio Uruguai. O rio Uruguai começa na confluência dos rios Pelotas e Canoas, com direção Leste-Oeste, dividindo os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Neste trecho, de aproximadamente 400 km, compreendendo o “Alto Uruguai”, a calha do rio apresenta uma declividade de 50 cm/Km e atinge uma cota de 150 metros em relação ao nível do mar (foz do rio Peperi-Guaçu). Após receber as águas do rio Peperi-Guaçu, segue para a direção Sudoeste, servindo de fronteira política entre o Brasil e a Argentina compreendendo o “curso médio” do rio, abrangendo uma extensão aproximada de 570 km e uma declividade reduzida para 10 cm/Km até receber as águas do rio Quaraí, que limita o Brasil e o Uruguai. Deste ponto em diante, toma a direção Sul, quando deixa o território brasileiro e assume o papel de limite internacional entre a Argentina e o Uruguai, até a sua foz no rio da Prata. Este trecho compreende aproximados 325 km e representa o “curso inferior” do rio Uruguai, quando a declividade é em torno de 3 cm/Km, tanto que é neste trecho que se encontram atividades de navegação (TUCCI, 1993).

Com aproximadamente 1.300 km, o rio Uruguai nomeia a bacia que abrange uma área de aproximadamente 384.000 Km<sup>2</sup>, dos quais 176.000 Km<sup>2</sup> situam-se em território nacional, sendo 46.000 Km<sup>2</sup> no estado de Santa Catarina e 130.000 Km<sup>2</sup> no Rio Grande do Sul. Estendendo-se entre os paralelos de 27<sup>o</sup> e 32<sup>o</sup> latitude Sul e os meridianos de 49<sup>o</sup> e

58° longitude oeste, a parte brasileira da bacia é delimitada ao norte e nordeste pela Serra Geral, ao sul pela República Oriental do Uruguai, a leste pela Depressão Central Rio-grandense e a oeste pela Argentina (ANEEL, 2010).

A bacia do rio Uruguai compreende dois biomas: o Alto Uruguai situa-se no bioma de Mata Atlântica, com cobertura original predominante de Mata de Araucárias; já à medida que avançamos pelo curso médio do rio, percebemos a transição do bioma de Mata Atlântica para o bioma do Pampa, onde prevalecem os campos sulinos. Toda a bacia é compreendida pelo clima subtropical, com amplitudes térmicas anuais atingindo temperaturas abaixo de 0°C durante o inverno e superiores aos 30°C durante o verão, apresentando um regime de pluviosidade considerado como bem distribuído, com índices em torno de 2000 mm anuais.

Geograficamente, além da bacia do Rio Uruguai estar próxima aos estados do Sudeste brasileiro, maiores consumidores de energia elétrica, a região é favorável para a exploração hidrelétrica devido ao relevo acidentado, compreendendo vales e serras ao longo do leito do rio e seus afluentes. Considerando o fato das barrancas dos rios serem íngremes, as hidrelétricas podem ser construídas obtendo uma queda d'água satisfatória para a geração de energia, a partir de barragens e reservatórios menores do que aqueles em rios de planície, onde são maiores os gastos para a execução das obras. Diante do exposto, já foram inventariadas centenas de hidrelétricas na bacia, algumas concluídas e outras em processo de licitação, licenciamento ou instalação, dentre as quais destacamos dez hidrelétricas.

## **2. A bacia do Uruguai como um “lugar para a agricultura familiar”**

A população que vive na região do Alto Uruguai foi historicamente formada por índios Tupi-Guarani e Kaingang, seguidos de caboclos e da chegada de imigrantes europeus, principalmente italianos e alemães<sup>1</sup>.

A bacia do rio Uruguai é considerada território tradicional dos kaingang, que teriam se estabelecido na região por volta de 6000 A. P. (KERN, 1994). Além de registros da cultura, como casas subterrâneas, aterros funerários e artefatos cerâmicos, os kaingang utilizavam as árvores de araucária como base da orientação territorial entre seus vários grupos. Ainda sobre a araucária, além de o pinhão compor de forma importante a dieta do grupo, do tronco da árvore era feito o konkéi, um grande cocho onde era depositada a bebida fundamental do principal ritual kaingang, chamada de kiki (FERNANDES, 2003). Esses vestígios ajudaram na fundamentação da região da hidrelétrica como terra tradicional dos kaingang. Em decorrência do avanço populacional das outras etnias através de políticas de Estado e de empresas colonizadoras, os indígenas fugiram, foram dizimados ou acabaram restritos às reservas demarcadas pelo Estado. A população indígena figura no caso estudado através da Reserva Indígena Aldeia

---

<sup>1</sup> Embora se registre na bacia do rio Uruguai outros movimentos imigratórios importantes como dos poloneses, que têm como referência o município de Áurea e os judeus no município de Quatro Irmãos, na região de Erechim, enfatizamos a colonização alemã e italiana por estarem presentes com maior ênfase na região de instalação da UHE Foz do Chapecó.

Condá, no município de Chapecó-SC, envolvida no processo de instalação da referida hidrelétrica<sup>2</sup>.

Os luso-brasileiros que povoaram a região dos campos sulinos com as fazendas de gado promoveram a ocupação do Alto Uruguai a partir do tropeirismo que estabeleceu uma rota entre Cruz Alta (RS) e Guarapuava (PR), sendo que uma das principais paradas dava-se no Goio-En (serra que divide o Rio Grande do Sul e Santa Catarina tendo o rio Uruguai como ponto mais baixo) no final do século XVIII. Ao longo desta rota, foram se organizando locais de pouso e pasto para o gado e mulas que acabariam se tornando cidades, que com o passar do tempo absorveram parte do excedente populacional da região de Guarapuava que se dirigiu para a região de Chapecó, desempenhando a agricultura de subsistência e a extração de erva-mate e madeira. Na segunda metade do século XIX, a preocupação do governo brasileiro com os limites na região em relação aos argentinos (Questão de Palmas-1895), fez com que se instalassem companhias militares para a manutenção da área. No final do século, por causa da Revolução Federalista no Rio Grande do Sul (1893), boa parte dos dissidentes daquele conflito se dirigiu para a região. Em decorrência do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que regulamentava a Lei nº 601 de 1850 (“Lei de Terras”), as áreas ocupadas, fosse por “posse, compra ou cultura” deveriam ser registradas nas respectivas freguesias, o que atestou a presença cabocla na região. Ainda no final do século XIX, a instalação da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande do Sul (concedida à Brazil Railway Company) foi outro elemento de povoamento regional, seja pela chegada de

---

<sup>2</sup> Em decorrência do Anexo 11 ao Edital de Leilão nº 002/2001-ANEEL, a referida Aldeia passou a figurar na rede social proposta por ter sido incluída numa condicionante ao licenciamento ambiental.

trabalhadores, seja pela expulsão dos posseiros, o que culminou com o movimento do Contestado (1916). Da confluência desses eventos mencionados, formou-se a população cabocla da região.<sup>3</sup>

O uso da terra era feito através das “roças caboclas”, segundo as quais eram divididas as áreas em “terra de criar” (área próxima a casa), onde se criavam os animais domésticos livremente (cavalos, suínos, vacas de leite, aves), ao passo que, na “terra de plantar” (distante da casa), eram cultivados produtos como feijão, mandioca e milho, em sistema de rotação de áreas, o que era favorecido pela abundância de terras livres. O trabalho nessas áreas seguia a orientação familiar que poderia reunir sob um mesmo teto até três gerações de uma família, além de casos onde co-habitavam membros de casamentos anteriores de alguns dos cônjuges, além da ocorrência dos chamados “criadinhos”, que podiam ser parentes, afilhados ou afins que eram acolhidos no grupo. Além do trabalho na roça, ocorria de parte do grupo ocupar-se com atividades extrativas como da erva-mate ou da madeira. De qualquer forma, qual fosse a configuração dos grupos familiares, tratava-se de “uma unidade indivisível de produção e consumo, onde os elementos desse grupo estão subordinados ao todo, na pessoa do chefe da família” (RENK, 1997)<sup>4</sup>.

Sobre a população de origem alemã, embora a imigração no Brasil tenha começado na Bahia e registrado

---

<sup>3</sup> De difícil definição, caboclo é um termo associado a condições de existência em terras mais remotas, em geral fora do eixo de interesse do grande capital, associado a um modo de vida rural e sertanejo resultante da interação de vários segmentos sociais, podendo também remeter a uma ascendência indígena.

<sup>4</sup> A organização territorial, no que diz respeito à posse e uso da terra, bem como o modo de vida caboclo, seriam definitivamente alterados com a chegada da colonização na região. Sobre esta discussão, ver Renk (1997).

assentamentos nos estados do sudeste, foi nos estados sulinos que ela teve a maior concentração, tendo como marco principal a fundação de São Leopoldo (região metropolitana de Porto Alegre) em 25 de julho de 1824, sendo esta a primeira colônia alemã no sul do país. Além das dificuldades enfrentadas no país de origem, como a escassez de terras para a agricultura e as precárias condições de trabalho urbano, a política governamental brasileira da época buscava alternativas à escravidão e ao povoamento das terras devolutas sulinas – apesar da presença indígena – para fins de delimitação de fronteira (SEYFERTH, 1994). A partir da colônia de São Leopoldo, a colonização dirigiu-se pelo Alto Uruguai gaúcho, para Santa Catarina e Paraná. Paralelamente a esta expansão, os primeiros colonos foram instalados em Santa Catarina em 1828, nas proximidades da capital, na Colônia de São Pedro de Alcântara, a partir de onde outro fluxo se desenvolveu em direção ao interior da província através de políticas estatais, mas também de iniciativas privadas como a que deu origem à Colônia de Blumenau, em 1850, que intensificou a expansão colonial na região.

A imigração alemã se caracterizou pela atividade agrícola, comercial e artesanal, se organizando tanto na atividade rural como urbana. No que diz respeito ao meio rural, a colonização foi feita a partir das “picadas”, uma linha sobre a qual os próprios imigrantes abriam uma estrada principal, da qual seguiam picadas secundárias até os lotes de cada família, que constavam de aproximadamente 25 hectares (uma colônia). O grupo familiar compunha a força de trabalho de cada lote que era completado através dos “arranjos”, que eram ocasiões em que os colonos se apoiavam mutuamente com trabalho e implementos. As colônias organizadas a partir de uma picada compunham as vilas, que

tinham como núcleo as capelas (evangélicas luteranas, em maior parte, ou católicas) e as vendas, locais de socialização através de trabalhos comunitários e festas, além de comercialização e troca de produtos. Além das pequenas hortas domésticas e pomares destinados ao consumo da unidade familiar e alimentação animal, os principais cultivos agrícolas eram o milho, a mandioca, a cana-de-açúcar e o tabaco, que geravam o excedente para troca ou venda, enquanto a criação animal baseava-se no cavalo, meio de transporte, além de vacas de leite, suínos e aves (SEYFERTH, 1974).

A partir de 1875 teve início a colonização italiana no sul do Brasil, tanto que, entre os anos de 1876 e 1914, esta chegou a representar até 3/4 da imigração europeia no país. Através do Ato de 9 de fevereiro de 1870, o governo provincial recebeu do Ministério da Agricultura, dois territórios de 16 léguas quadradas cada um, situados nas terras livres entre o rio Caí, os Campos de Cima da Serra e o município de Triunfo (RS). Para fins de povoamento, dividiu-se o território em quatro partes: Colônia Conde d'Eu, Colônia Princesa Dona Isabel, Colônia Fundos de Nova Palmira (em 1877 rebatizada como Colônia Caxias) e Colônia Silveira Martins (atuais municípios de Santa Maria e Cachoeira). Dessas quatro áreas, deu-se a expansão da colonização italiana no Sul do Brasil, ficando estas conhecidas como "Colônias Velhas", à medida que novos núcleos se formavam na direção do Alto Uruguai gaúcho e catarinense (MANFROI, 2001).

A colonização italiana nos estados do sul deu-se pelos mesmos motivos da alemã, seja pela crise no país de origem, quanto pelo incentivo e propaganda do Estado brasileiro além de ações de empresas privadas de colonização. Nos locais a serem colonizados, eram traçadas linhas sobre as quais os

próprios colonos se encarregavam de abrir as estradas, neste caso, mantendo a denominação de “linhas”<sup>5</sup>, a partir das quais partiam ramificações em direção aos lotes, que aproximavam os 25 hectares, de forma a compor um núcleo onde se situava a bodega e a igreja (católica), local de socialização e comércio. Nas colônias, o cultivo de hortas domésticas, criação de animais como o cavalo, suínos, vacas de leite e aves, se davam de forma semelhante aos colonos alemães, porém, na produção agrícola para o excedente, é importante salientar o cultivo do trigo, além da viticultura que caracterizou a colonização italiana. Cada lote contava com a força de trabalho dos membros do grupo familiar, além das “ajudas” (“arranjos” para os alemães) e trabalhos comunitários nas capelas (MANFROI, 2001).

De acordo com o breve panorama histórico da ocupação do espaço no Alto Uruguai, percebemos que a região teve sua população formada por índios Tupi-Guarani e kaingang, seguidos de caboclos a partir do tropeirismo no século XVII e da chegada de imigrantes europeus – principalmente alemães e italianos – no século XIX num movimento de mão-dupla entre o avanço dos imigrantes alemães e italianos, em maior número, seguido dos caboclos

---

<sup>5</sup> O termo “linha” no caso da colonização italiana, refere-se ao modo segundo o qual era estabelecida uma linha sobre a qual era aberta uma estrada pelos próprios colonos e a partir da qual se tem acesso às pequenas propriedades, sendo que em determinado ponto localiza-se uma área comum onde fica a estrutura comunitária: capela, escola, cancha de bocha, clube ou salão paroquial, campo de futebol e a bodega. Na maioria dos casos, essas linhas acabavam sendo nomeadas de acordo com acidentes geográficos, santos padroeiros ou os sobrenomes prevalecentes naquelas localidades (“Saltinho do Uruguai”, “Faxinal Grande”, “Linha Bigolin”). Então, os termos “linha”, “picada”, “comunidade” ou “localidade”, neste caso, são sinônimos referentes ao grupo de famílias de um determinado local, e este é o sentido empregado neste trabalho.



em escala menor, e conseqüente retração da população indígena que ficou restrita às áreas demarcadas pelo Estado. A configuração étnica atual foi bem sintetizada nas palavras de Levino Galli, agricultor familiar na comunidade Nossa Senhora das Graças, no município de Águas de Chapecó-SC, quando o entrevistado se referiu à região dizendo que “aqui é tudo misturado, é o gringo [italiano], o alemão, o caboclo e [...] mais pra lá tem os índio também, né, mas daí nas terras deles”.

Tendo em vista que a UHE Foz do Chapecó incidiu principalmente sobre o meio rural, convém caracterizarmos melhor os “agricultores” do Alto Uruguai. Inicialmente, concordamos com Seyferth (1992) acerca do termo “colono” – mesmo que a autora estivesse se referindo à região do Itajaí-Mirim, portanto fora da bacia hidrográfica do rio Uruguai, mas que neste aspecto pode servir para os dois casos –, quando a autora assinala que o termo exclui os caboclos, pois, além do modo de vida, refere-se à ocupação do território através de colônias. Além disso, mesmo que colonos e caboclos pudessem ser enquadrados na definição de camponês, este termo não é usado na região para se referir nem aos colonos, usualmente chamados de gringos (italianos) e alemães, nem aos caboclos (SEYFERTH, 1992, p. 80). Portanto, com base nas ideias de Seyferth (1992), adotaremos o termo “agricultor familiar” – independente da etnia –, sem incidir sobre particularidades dos costumes étnicos, mas sobre as condições de “campesinidade”<sup>6</sup>, fundiárias e de

---

<sup>6</sup> Embora não adotemos o termo camponês, vale ressaltar que a “campesinidade” é inerente aos agricultores do Alto Uruguai. Sem defender linhas rígidas, Shanin (1976, p. 43-48) apresenta aspectos que ajudam na caracterização desta categoria: o aspecto *econômico* enfatiza a subsistência, o trabalho familiar organizado de forma multidimensional, o equilíbrio entre agricultura, extrativismo e

reprodução socioeconômica, que entendemos da mesma forma para caboclos, alemães e italianos.

Apresentadas as linhas gerais da categoria de agricultor familiar, é necessária outra clivagem que se mostrará importante quando analisarmos as negociações e as opções destes em decorrência da instalação da hidrelétrica. Retomando as ideias de Seyferth (1992), a categoria de “colono” pode ser decomposta basicamente em duas subcategorias: os colonos fortes e os colonos fracos, qualificativos que também são encontrados na área da nossa pesquisa. Reafirmando a substituição do termo “colono” pelo termo “agricultor familiar” – nos termos mencionados anteriormente –, apresentamos as características dessas subcategorias.

Os agricultores fortes se caracterizam por possuírem terras escrituradas, contínuas ou não, numa extensão aproximada de 25 ha, o que, segundo opinião dos próprios, seria o suficiente para manter o grupo familiar contando apenas com a atividade na propriedade. Pode acontecer de um grupo familiar empregar algum membro em outra

---

artesanato em decorrência do ecossistema, e um cálculo de produção e desempenho que pode operar no prejuízo e continuar em atividade, inclusive investindo; a *organização política* é marcada pela intermediação e apadrinhamento, no sentido da mobilização e resistência; a *cognição típica* refere-se aos mapas referentes ao tempo e a tradição oral que mantém padrões da vida social como a forma de trabalho e as relações sociais de cooperação; a *organização dos espaços sociais* compreende unidades básicas como o grupo familiar (linha, picada, comunidade) e uma rede mais ampla que pode seguir a partir do município e do mercado da cidade ou da região; o *ritmo de vida* se organiza a partir do ciclo agrícola, seja no grupo familiar, na comunidade ou na rede mais ampla; e por último, a reação dos camponeses de forma específica às mudanças estruturais como a modernização, por exemplo, sendo que ao mesmo tempo em que são afastados da sua condição, demonstram tenacidade na *reafirmação* desta.

atividade – rural ou urbana –, mas, neste caso, a propriedade não depende da renda desta atividade, embora esta possa representar uma estratégia para manter a mesma indivisível. Os arrendamentos também podem ocorrer por parte de agricultores fortes, porém, este também não é decisivo no sustento do grupo familiar, seria mais uma forma de intensificar a auto-exploração no sentido de aumentar o capital através da compra de mais terras, possível aos agricultores fortes (SEYFERTH, 1992, p. 83-85).

Os agricultores fracos, maioria na bacia do rio Uruguai, podem ser caracterizados pela oposição às características dos fortes, sem que isto implique numa “dicotomia em duas classes sociais”. Os fracos ainda podem ser caracterizados em três subcategorias: os arrendatários, que recorrem a isto devido à insuficiência da área que dispõem; os alugados (ou agregados), que por não terem nenhuma terra, trabalham temporariamente para outros agricultores e até residem nessas áreas; e os operários, quando membros do grupo familiar trabalham em atividades distintas como indústria ou comércio, por exemplo. Essas subcategorias não são estanques, elas podem aparecer sobrepostas num mesmo grupo familiar, que, em alguns casos pode alcançar uma renda maior do que a dos agricultores fortes, porém, a temporariedade desta condição e a pouca terra – aproximadamente 10 ha – são os elementos preponderantes desta categoria, que, ao contrário dos primeiros, depende dessas atividades para o sustento do grupo familiar (SEYFERTH, 1992, p. 85-87).

Considerando que a região é formada principalmente por agricultores fracos, são importantes as palavras de Schneider (2009, p. 97-98) para assinalarmos que a pluriatividade corresponde a uma decisão da unidade familiar

ou de um indivíduo no sentido de exercer “diferentes atividades” ou mesmo “atividades não-agrícolas”, sem abandonar o meio rural nem a agricultura familiar. O conceito do autor pode ser corroborado no caso da bacia do rio Uruguai, especialmente entre as comunidades atingidas por barragens, pois, na região da UHE Foz do Chapecó, é visível a “pluriatividade” dos agricultores familiares através de atividades como a pesca e o trabalho em agroindústrias situadas na zona urbana, principalmente no município de Chapecó.

A “reciprocidade” é outro aspecto que pode ser tomado como marca registrada dos agricultores familiares do Alto Uruguai. Com base nas ideias de diferentes autores (Mauss, Forman, Temple, e Chabal), Sabourin (2009, p. 51-52) apresenta linhas gerais deste conceito que segundo o autor pode ser compreendido como “formas de solidariedade” que se expressam tanto através de relações materiais quanto simbólicas de forma a reforçar o sentimento de pertencimento ao grupo. Neste sentido, embora não se possa descartar as queixas, desavenças e disputas inerente às relações sociais, a troca de dias ou ajudas, o socorro em caso de necessidade (doença, perda da safra) ou mesmo as atividades religiosas ou de lazer mencionadas anteriormente, podem ser considerados aspectos desta reciprocidade característica dos agricultores familiares do Alto Uruguai.

De acordo com o que apresentamos nas seções anteriores, o relevo ondulado somado à pedregosidade do solo, dificulta a mecanização agrícola na bacia do rio Uruguai, requerendo na maior parte da região o trabalho com ferramentas simples como o arado de tração animal. A ocupação do espaço e o modo de vida condizem com tal configuração geográfica, já que, como visto anteriormente, os

agricultores têm na unidade familiar, pluriatividade e reciprocidade, as bases da organização da vida social. Esses elementos fundamentam as palavras de Piran (2001), quando o autor defende o Alto Uruguai como “um lugar para a agricultura familiar”.

### **3. A Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó**

A UHE Foz do Chapecó corresponde a uma alteração de um projeto anterior que constava da UHE Iraí, pretendida para a região nas décadas de 1980 e 1990. Acontece que o projeto anterior, da UHE Iraí, previa a inundação das cidades de Águas de Chapecó e São Carlos, no oeste catarinense, o que provocou repúdio da população local de modo que o projeto acabou sendo cancelado (BOAMAR, 2001, p. 151). Retomados os estudos, a obra foi reprojeta e leiloada pela ANEEL em março de 2001, tendo a Foz do Chapecó Energia S.A. (FCE) como vencedora. Com a Licença Prévia (LP) nº 147/2002 concedida pelo IBAMA em 13 de dezembro de 2002 (com validade de dois anos), a empresa obteve a Licença de Instalação (LI) nº 284/2004 concedida em 21 de setembro de 2004 (também com validade de dois anos) e começou a instalação do canteiro de obras, o que foi interrompido, em boa parte, pela ação de militantes do MAB que chegaram a ficar 19 meses acampados no canteiro de obras. Em decorrência da interrupção no processo, a Licença de Instalação foi renovada em 05 de dezembro de 2006 (esta com validade de quatro anos) e a obra seguiu o cronograma de trabalho que culminou com a emissão da Licença de Operação (LO) nº 949/2010 expedida em 25 de agosto de 2010.

De acordo com o projeto remodelado, a UHE Foz do Chapecó está localizada no rio Uruguai, aproximadamente a 6,5 Km à montante da afluição do rio Chapecó, que divide os municípios catarinenses de São Carlos e Águas de Chapecó. O eixo da usina localiza-se entre os municípios de Alpestre (RS) e Águas de Chapecó (SC), ficando a Casa de Força no lado gaúcho. A formação do reservatório prevê uma área inundada de aproximadamente 79,2 Km<sup>2</sup>, que em nível máximo normal tem previsão de alcançar 265 metros do nível do mar. Este reservatório é contido por uma barragem de 48 m de altura chegando a 598 m de extensão, composta de 15 comportas de 18,70m x 20,60m de largura que servem de vertedouro. A água passa por 2 túneis medindo cada um 18 m x 18,15 m de largura e 357 m de comprimento, que, localizados na margem esquerda fazem a adução da água até as quatro unidades geradoras (Turbinas tipo Francis – eixo vertical –, com 214 MW cada uma) que juntas somam a potência de 855 MW.

A UHE Foz do Chapecó compõe o Sistema Interligado Nacional (SIN) através da Linha de Transmissão (LT) Guarita-Foz do Chapecó-Xanxerê que é composta de duas partes: a) Linha de Transmissão Guarita-UHE Foz do Chapecó, tem a função de interligar a Subestação Guarita (de propriedade da CEEE) à UHE Foz do Chapecó, por meio de um circuito simples, em 230kv, com 76,1 km de extensão. A faixa de servidão de 40 metros de largura no traçado desta linha de transmissão atinge um total de 341 propriedades nos municípios gaúchos de Erval Seco, Seberi, Frederico Westphalen, Ametista do Sul, Iraí, Planalto e Alpestre; b) Linha de Transmissão UHE Foz do Chapecó-Xanxerê, tem a função de interligar a UHE Foz do Chapecó à Subestação Xanxerê (propriedade da ELETROSUL) por meio de um circuito duplo, em 230kv, com 77,2 km de extensão. A faixa

de servidão de 40 metros de largura no traçado desta linha de transmissão atinge um total de 333 propriedades nos municípios catarinenses de Águas de Chapecó, Planalto Alegre, Guatambu, Chapecó, Cordilheira Alta, Xaxim e Xanxerê. Logo, de acordo com o Processo nº 02001.004263/2007-98/IBAMA, a linha de transmissão que liga a UHE Foz do Chapecó ao Sistema Integrado Nacional (SIN), consta de 153,3 Km de extensão, abrangendo uma faixa de 40 metros de servidão ao longo desta extensão, atingindo um total de 674 propriedades.

Concebidos globalmente, ou pelo menos continentalmente, as hidrelétricas são inseridas no Brasil através de processos de licenciamento ambiental que ocasionam reconfigurações sociais locais (RIBEIRO, 1991). Na maioria dos casos isso resulta em uma relativa desintegração local decorrente da ação dos empreendedores globais. Para tal, Compreender as hidrelétricas enquanto projetos globais é preciso ter em vista a ação da IIRSA (Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americana) e do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), para nos referirmos ao Brasil. A América Latina tem na IIRSA um espaço consagrado para a concepção de projetos globais dentre os quais as hidrelétricas ocupam lugar de destaque, tanto no que se refere à construção dessas obras de grande escala quanto ao que se refere à hidroeletricidade enquanto ponto estratégico especialmente para o Brasil que definiu esta como a principal fonte de energia elétrica.

A Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americanas (IIRSA) compreende um fórum de integração firmado em setembro de 2000 em Brasília, reunindo 12 países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname,

Uruguai e Venezuela) com o intuito da “definição de uma estratégia de trabalho conjunto visando à integração das infraestruturas nacionais” para fazer frente ao problema da “fragmentação da infraestrutura física instalada na região, sendo apontada como principal causa a falta de uma visão abrangente de América do Sul, enquanto unidade geoeconômica e não como conjunto de países apartados entre si” (VERDUM, 2007, p. 17-18).

Quanto aos agentes envolvidos no projeto, além dos Estados nacionais, outros agentes participam direta e indiretamente nos diferentes projetos, tais como, instituições financeiras como o Banco Mundial (BIRD), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização do Tratado da Cooperação Amazônica (OTCA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Rio da Prata (FONPLATA), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de empresas de grande porte como a General Electric (GE), a América Latina Logística (ALL), a Vale do Rio Doce, a Odebrecht, a Petrobras, a Andrade Gutiérrez e a Queiroz Galvão (VERDUM, 2007, p. 22), algumas inclusive envolvidas diretamente em hidrelétricas na bacia do rio Uruguai. Neste contexto, o Brasil lançou em janeiro de 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de acelerar a economia e a modernização tecnológica, aumentando a competitividade do Brasil e promovendo a integração interna e externa do país através de cinco blocos de medidas: investimento em infraestrutura (onde o orçamento maior cabe ao setor energético), estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora



do ambiente de investimento, medidas fiscais de longo prazo e desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário (VERDUM, 2007, p. 28).

Então, podemos compreender que projetos de grande escala como as hidrelétricas envolvem uma rede de agentes em diferentes espaços que estão ligados a partir de várias obras inseridas na lógica do capital global. Logo, a concepção de um projeto hidrelétrico não se dá necessariamente no local onde este será instalado, mas o que fica claro é que os agentes mobilizam recursos a partir de um movimento de reterritorialização constante que vai concretizar projetos globais em diferentes locais formando um circuito recíproco. Neste sentido, é importante a ideia de Ribeiro (1991, p. 102) de que as hidrelétricas, enquanto projetos de “grande escala”, “são oportunidades únicas para se promover, num contexto regulamentado, a articulação do capital internacional e nacional sob a supervisão de diferentes Estados nacionais e de organizações supranacionais”, sendo que o “consórcio é a entidade social, econômica e política concreta que opera<sup>7</sup> esta articulação”.

Considerando que as hidrelétricas representam projetos globais reunindo governos, órgãos e empresas (trans)nacionais, sendo que, na América Latina, a IIRSA representa esta integração que no caso do Brasil é desenvolvida através de um Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que tem nas Parcerias Público-Privadas (PPP) a cristalização dessas alianças para desenvolver

---

<sup>7</sup> Os consórcios entre o privado e o estatal estão fundamentados na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que estabelece as normas gerais para as Parcerias Público-Privadas (PPP), segundo o que, os projetos hidrelétricos serão conduzidos pelas respectivas Sociedades de Propósitos Específicos (SPE), que têm sua criação em virtude daquela usina que pretendam instalar e operar.

projetos específicos. A inserção desses projetos acontece através de um discurso baseado no desenvolvimento regional e sustentável que entendemos, em certa medida, como uma “torção da razão”, onde os empreendedores tendem a converter um discurso socioambiental em econômico.

Sendo o Brasil um país de proporções continentais, são evidentes as diferenças socioambientais entre os locais de instalação de hidrelétricas bem como as diferentes relações interpessoais e com os respectivos ambientes por partes das populações atingidas. Neste sentido, Lygia Sigaud (1992, p. 19) enfatiza que “historicamente e culturalmente construídas, essas relações não estão dadas nem são idênticas onde quer que se decida erigir uma barragem”, logo, do ponto de vista social, cada barragem a ser instalada remete a um processo social marcado por relações específicas.

No caso da UHE Foz do Chapecó, na perspectiva em que discutimos nesse trabalho, o Relatório do consórcio responsável pela obra registra que 33 famílias deixaram a barranca do rio e foram para a cidade ainda no momento das negociações. Dessas, 17 famílias se instalaram na cidade de Chapecó-SC, 7 em Nonoai-RS, três em Paial-SC, três em Caxambu do Sul-SC, uma em Alpestre-SC, uma em Erechim-RS e uma em Ipuacu-SC (FOZ DO CHAPECÓ ENERGIA, 2011).

Considerando o aspecto demográfico, Silva et al (2003) demonstram que a região no período da instalação da hidrelétrica vivia um processo de desruralização/urbanização, sendo que apenas os municípios de Chapecó-SC e Erechim-RS, polos regionais, não apresentavam declínio populacional, em parte por absorverem população dos municípios menores. Disto, resultaram perdas no número e na área das propriedades rurais além da migração rural-urbana

principalmente entre os jovens em idade escolar e adultos com idade abaixo dos 40 anos. Em referência aos anos seguintes ao empreendimento, além do envelhecimento e diminuição da população rural, os autores estimaram uma redução de cerca de 35% no número de propriedades agrícolas da região, o que corresponde a mais de 30 mil unidades familiares de produção.

Embora este panorama possa ser usado – inadequadamente – por grupos para reforçar a inserção do projeto no local, para o objetivo da nossa análise este aspecto demográfico reflete nas negociações no sentido de que a modalidade de Carta de Crédito<sup>8</sup> pode significar a possibilidade de reassentamento na cidade, tanto para os jovens que pretendem deixar o campo, quanto para os idosos que buscam a cidade devido às melhores condições de infraestrutura – principalmente hospitalar – além de simplesmente seguirem os filhos mais jovens, já instalados na cidade.

A tendência de deslocamento – principalmente entre os idosos – da população remanejada para a cidade é um dado concreto no caso em questão. Segundo a coordenação das Pastorais Sociais da Diocese de Chapecó, através de trabalhos sociais realizados nos bairros da cidade na época da instalação da hidrelétrica, tem-se percebido esta realidade,

---

<sup>8</sup> No caso da UHE Foz do Chapecó, o remanejamento populacional poderia dar-se através de duas formas: a) indenização em dinheiro ou b) reassentamento, sendo que a última se desdobra em quatro submodalidades: b.1) Reassentamento Rural Coletivo (RRC), b.2) Pequenos Reassentamentos (PR), b.3) Auto-reassentamento ou Carta de Crédito (CC) e b.4) Reassentamento em Áreas Remanescentes (RAR). A discussão detalhada das modalidades pode ser consultada em Rocha (2013).

conforme nos relatou em entrevista a coordenadora das pastorais:

Nós acabamos de fazer uma visita que mostrou a realidade aqui do oeste [catarinense]. Nas quarenta paróquias estão ficando cada vez mais idosos, e nessa região da barragem não é diferente, porque a opção primeira do povo é ir para próximo da cidade pra se tratar. Eu moro aqui no Bormam [distrito de Chapecó] e acompanho muita gente que subiu da barranca do rio porque ali é mais perto do ônibus, do hospital. Eles viviam em lugares com difícil acesso, por exemplo, no São José do Capinzal [outro Distrito de Chapecó] onde não passava ônibus, nada. Então, eles viram [nas Cartas de Crédito] uma oportunidade de vir pra cá [cidade].

As palavras da entrevistada confirmam as perspectivas levantadas no trabalho de Silva et al (2003), no sentido de que a hidrelétrica representa para uma parte significativa dos atingidos a possibilidade de se aproximar ou morar definitivamente na cidade. Sem discutirmos aqui os méritos desta opção, o que prepondera é a possibilidade de ir para a cidade imediatamente, o que seria mais difícil num contexto de ter que vender a propriedade no campo e ir para a cidade.

O que a coordenadora explicou se confirma nas palavras de um atingido que saiu da barranca do rio e se instalou no bairro Colatto (cidade de Chapecó). O ex-proprietário nos contou em entrevista que a sua opção pela indenização em dinheiro deu-se pelo seguinte motivo:

Nós tinha 4 alqueire e meio [11,5 hectares]. Tinha um galpão de fumo, casa, tinha um galpãozinho véio. [...] A Foz [FCE] dizia que não precisa indenizar, que não vai pegar [inundar]. Eles [FCE] disseram: “nós vamos te pagar só daqui pra baixo”, e ficou assim. [...] Pra nós eles não queria pagar toda ela, só pagaram o cantinho da reserva. [...] Se

nos achar de vender vendemos lá pra comprar aqui. Mas o problema de vender agora, tamo tentando de conseguir vender se não vamos fazer aqui. [...] De lá eu recebi 20 pila, total, 20 conto [R\$ 20 mil]. [...] Tentamos negociar, mas da última vez eles disseram que não, e pronto.

A esposa, em entrevista conjunta explicou a situação atual da família a partir da indenização recebida pela inundação de parte da propriedade na barranca do rio:

Daí nós não conseguimos comprar aqui ainda e nós tamo pagando aluguel. Compramo um terreninho ali em cima, mas tamo pagando por mês e o terreno tá lá que nem sei quando é que vão liberar, tá enrolado [sobre a documentação]. Nós demo os 20 [R\$ 20 mil] de entrada e fiquemo pagando por mês, é 38 [mil reais] o terreno. Nós queria vender lá e comprar aqui, mas tu não vende mais lá pra compra aqui, aqui tu não compra mais. Então é comprar uma parte e outra parte financiar, sabe lá o que fazer.

O entrevistado resumiu seu sentimento diante da situação:

Eu vim sobreviver. Vai viver como? Não tem mais condições de viver. [...] É pouca terra, não é muita, e pouca gente pra trabalhar. [...] A idade vai pegando. Não tem como. E aqui também tem que trabalhar né. [...] Eu e ela, fazer o que? Tem que trabalhar, pagar aluguel pagar tudo. [...] Aqui é praticamente como não ter [...] é complicado, porque eles deveriam ter indenizado tudo aquilo lá.

As palavras do entrevistado explicam a tendência de opção dos atingidos sob a luz do aspecto do ciclo do desenvolvimento do grupo doméstico – os jovens deixaram a casa dos pais, por casamento ou migração, e o casal envelhecido se vê sem condições de continuar na terra – que tem como elemento principal a necessidade ou o desejo de ir

para a cidade seja para procurar tratamento hospitalar ou mesmo ficar perto dos filhos, que, na condição de “agricultores fracos”, já deixaram o campo e trabalham na cidade mediante iniciativas de empresas como a “Aurora”, por exemplo, que mantém um sistema de transporte diário que busca os agricultores familiares nas propriedades para o trabalho nas unidades da cidade. Isto de certa forma tem colaborado para a opção dos agricultores pelo trabalho urbano.

A análise dos casos referentes à hidrelétrica pode ser feita a partir de algumas ideias fundamentais para o caso em questão: primeiramente, Tepicht (1973) assinala que o “caráter familiar”<sup>9</sup> seria a base da lógica rural, sendo marcado duplamente por um “coletivismo interno” rigoroso da família (“o nós”), simultâneo a um “egocentrismo crescente” em relação ao exterior (“os outros”); segundo, para situar esta “unidade doméstica”, dentro do mundo rural de forma mais ampla, temos como essencial a perspectiva de Mauss (2008), segundo a qual, os vários aspectos econômico, jurídico e moral, encontram-se imbricados e atravessam as várias dimensões da vida social; terceiro, é que a ideia de

---

<sup>9</sup> Neste contexto o termo *família* precisa ser compreendido a partir do conceito de “grupo ou unidade doméstica”. Segundo Garcia Jr. (1983, p. 116), “ao falarmos da unidade casa-roçado e do conjunto de pessoas que trabalham e consomem conjuntamente, estamos falando de *grupo doméstico*. É o grupo doméstico que constitui a unidade de residência que organiza a reprodução física e social de seus membros”. Embora o autor enfatize a importância da diferença entre os termos família e grupo doméstico, sendo que o primeiro pode compreender um conjunto de vários grupos num determinado caso, neste trabalho, o termo família usado localmente quer dizer grupo doméstico, no sentido dado pelo autor, sendo que as eventuais situações de relação entre pessoas da mesma família, mas de grupos domésticos distintos serão explicadas no texto. Então, quando mencionamos agricultura familiar, pequena propriedade ou família atingida, é o “grupo doméstico” que está em evidência.

permanecer no campo precisa ser relativizada no caso em questão, já que ocorre de parte dos “agricultores fracos” optarem pela vida na cidade tendo em vista que parte da família já trabalha na zona urbana como complemento da renda familiar ou mesmo estratégia de sobrevivência da unidade familiar que não dá conta de acolher a todos tendo em vista a pequena quantidade de terra, logo, a possibilidade de remanejamento para a cidade – perto dos filhos –, no caso dos mais velhos – precisa ser considerada.

Schutz (1979, p. 76) explica que “na vida diária é só parcialmente – e ousamos dizer, excepcionalmente – que o homem se interessa pela clareza de seu conhecimento, isto é, por uma visão mais profunda das relações entre os elementos desse mundo e os princípios gerais que as regulam”; e vai além, dizendo que “tudo o que [o homem] quer é informação sobre possibilidades, e visão das chances e riscos que a situação à mão acarreta com relação ao resultado de suas ações”. A ideia do autor serve para o entendimento da postura dos atingidos diante da instalação da hidrelétrica, no sentido de que estes tendem a tratar a questão de acordo com a sua condição de atingido, sendo que, quando da negociação da sua situação particular, tendem a privilegiar o que entendem, naquele momento, como sendo o melhor para as suas unidades familiares.

Sem ignorar a influência que os mediadores podem exercer sobre as decisões de cada atingido, nem tomando o mesmo atingido como um ser apolítico, é importante retomarmos outro ponto levantado por Schutz (1979, p. 233), quando o autor afirma que “em qualquer interação social, uma porção do sistema de relevâncias intrínsecas de cada parceiro permanece não compartilhada pelo outro”. À medida que os dois parceiros têm relevâncias distintas, a maior ou

menor afinidade entre as relevâncias daquele que propõe algo, em relação àquele que é objeto da proposta (os atingidos), vai tornar as ideias dos primeiros mais ou menos atrativas aos olhos dos últimos.

Disto, considerando os aspectos demográficos apresentados como tendências a serem seguidas pelos atingidos quando da opção pelas modalidades de remanejamento, constatamos que a Carta de Crédito representava melhor as aspirações dos atingidos ao favorecer a localização próxima à estrutura hospitalar além de seguir um fluxo migratório em curso na região.

O mesmo que apresentamos em relação aos agricultores pode ser aplicado aos pescadores no que diz respeito às opções destes no momento da negociação. Tendo em vista que a Colônia de Pesadores Z 35 no município de São Carlos-SC foi a mais prejudicada pela diminuição do volume d'água nesta parte específica do rio chamada "Volta Grande", um levantamento sobre o "público-alvo" de eventuais indenizações na região – feita pelo consórcio com a colaboração dos pescadores – demonstrou que dos 220 pescadores da referida Colônia, aproximadamente 140 estariam na região da "Volta Grande", sendo que destes, o consórcio reconheceu apenas 40 como sendo "pescadores assíduos", ou seja, passíveis de discussão de direitos de indenização.

Esta disparidade entre o número de pescadores com registro profissional e o número de pescadores considerados "assíduos" pelo consórcio, reforça o fato de que a maioria dos pescadores do Alto Uruguai – no caso em estudo – por serem caracterizados como pescadores-agricultores, não têm na pesca a única ou a principal fonte de renda, ao contrário dos "pescadores assíduos", o que se explica através de outra



característica dos agricultores familiares da região, a “pluriatividade”.

É importante notar como esta particularidade da categoria influenciou no processo de negociação, retomando a fala de um, pescador profissional<sup>10</sup> da Colônia Z 35 no município de São Carlos-SC, quando comentou sobre o reflexo da alteração no número de pescadores-agricultores com registro profissional no momento da negociação, tendo em vista os pescadores considerados “assíduos”, ficou visível o descontentamento com o fato da disparidade das indenizações entre todos os membros da colônia sem diferenciar quem é pescador profissional ou ocasional, que mesmo sem depender exclusivamente da pesca, obteve acesso ao registro profissional.

Sobre a facilidade com que alguém pode ter acesso ao registro de pescador profissional, ainda do ponto de vista dos pescadores, é importante retomarmos a entrevista com outro pescador<sup>11</sup> quando o mesmo esclareceu que o fato de existirem muitos pescadores que embora com registro profissional, não tenham nessa atividade a fonte primeira do seu sustento, tende a dificultar a mobilização da categoria no

---

<sup>10</sup> Quando o pescador comentou que: “a gente tava contente porque ainda tivemos maior numero de pessoas pra fazer mobilização, daí a gente conseguiu mais coisa. [...] Mas daí, tipo, teve aquele dinheiro [galpão, barco] daí tivemo de repartir em 200 daí veja, vamos repartir em 30, ou 50, vamos supor, o numero daí é muito grande. [...] Eu até não sou contra de ninguém tenha uma carteira, porque o rio é público, todo mundo tem o direito a pescar um peixe, e é isso aí porque eu não vou poder proibir ninguém a pescar peixe. [...] Mas a gente tá direto nessas atividade, daí a gente conhece [quem é pescador assíduo]”.

<sup>11</sup> Quando o pescador comentou que: “o governo dá a carteira pra todo mundo e depois num trecho desses tem uns 150 pescador, mas pescador mesmo que nem eu, tem pouco. Eles tão tudo querendo se aproveitar, querendo ganhar alguma coisa né, mas não são pescador, pescador mesmo”.

sentido da resistência ante o projeto hidrelétrico e da melhoria das indenizações.

Retomando a discussão sobre a negociação, considerando que um número significativo de pessoas com registro profissional de pescador desenvolve outras atividades como principal forma de sustento (pescador-agricultor), um Programa como o “Novo Rumo”<sup>12</sup> que oferece a possibilidade de ajuda financeira e cursos de formação em outras áreas que muitas vezes podem ser aquelas em que estes trabalham enquanto “agricultores fracos” (carpintaria, marcenaria), pode significar uma tendência destes a negociarem com mais facilidade. Ao aceitar a oferta – mesmo com ganhos menores – estes acabam legitimando as propostas do consórcio e dificultando a ação de mobilização dos pescadores por excelência, ou, para usar as palavras de um dos nossos entrevistados, aquele “pescador, pescador mesmo”, que realmente terá seu único meio de sobrevivência inviabilizado. Disto, fica nítido que a relação dos atingidos com o rio na bacia do rio Uruguai, mesmo em se tratando dos pescadores, também precisa ser vista em suas múltiplas formas, as quais interferem diretamente no processo de negociação, pois, pelo fato dos pescadores desenvolverem a pesca paralelamente à agricultura (pescadores-agricultores), sendo esta a principal atividade na maioria dos casos, esses atingidos tendem a aceitarem programas de compensação que os afastam da

---

<sup>12</sup> Quando das negociações para a instalação da UHE Foz do Chapecó, o empreendedor apresentou um projeto denominado “Novo Rumo”, que compreende medidas abrangendo diferentes áreas sociais. No que toca aos pescadores, em linhas gerais, o Programa “Novo Rumo” propõe a criação de pontos de apoio para a pesca (galpões para guardar material, barco e acesso ao rio) para os que desejarem continuar na atividade, ou a opção de cursos de formação em parceria com o SEBRAE com o intuito de possibilitar aos pescadores o ingresso em outras atividades (eletrificação e marcenaria, por exemplo).

atividade pesqueira e vão ao encontro do fluxo migratório para a cidade.

## **Considerações finais**

Com base no que foi apresentado sobre a configuração social, o Alto Uruguai apresenta particularidades que precisam ser consideradas nas análises dos processos de instalação de hidrelétricas, principalmente em relação ao período de negociações ante o deslocamento compulsório quando é enfatizado o meio rural através das categorias de agricultores e de pescadores.

Neste sentido, aspectos como a “reciprocidade” e a “pluriatividade” – especialmente entre os “agricultores-pescadores” e “agricultores-operários” – inerentes aos atingidos do Alto Uruguai, são pontos cruciais da configuração populacional que através do caso da UHE Foz do Chapecó apresentamos para assinalar a tendência que os atingidos têm de opção ante as modalidades de remanejamento e compensação financeira.

Com base nisto, podemos dizer que as Cartas de Crédito têm sido preferidas pelos atingidos tendo em vista o processo de migração, sobretudo dos filhos em idade ativa, que provocou um relativo “envelhecimento” do rural, em curso na região na época da instalação da hidrelétrica, já que esta modalidade permite a transferência dos agricultores para a cidade em vista de que os filhos já estariam trabalhando lá embora ainda morassem no campo (“agricultores-operários”). Além disso, a dificuldade econômica da atividade agropecuária nas pequenas propriedades e a busca por

melhoria na estrutura de saúde são elementos que incentivam tais escolhas.

Os “agricultores-pescadores” compreendem uma categoria de atingidos que também tendem a engrossar o contingente migratório para a cidade em vista da natureza dos programas de compensação apresentados pelos propositores das obras. No caso estudado, um programa que incentiva atividades de cunho industrial vão na contramão da manutenção do homem no campo. Programas como o “Novo Rumo”, apresentado no caso da UHE Foz do Chapecó tendem a incentivar ou desestimular os agricultores pescadores a continuarem no campo.

Nossa análise se concentrou na UHE Foz do Chapecó e se restringiu temporalmente aos anos de 2000 a 2010, período de remanejamento populacional. Aqui nos detemos apenas nas migrações diretas, a dizer, daquelas famílias que deixaram o campo e foram para a cidade por ocasião da chegada da hidrelétrica. Para além dessa constatação óbvia, chamamos a atenção para a importância e o desafio de uma pesquisa envolvendo as cinco principais hidrelétricas da bacia (Itá, Machadinho, Barra Grande, Campos Novos e Foz do Chapecó) no conjunto da população do Alto Uruguai, o que daria um lapso temporal de trinta anos e cobriria uma área maior de municípios.

Finalmente, para além da dimensão dos reflexos imediatos das hidrelétricas sobre a configuração populacional, é preciso ter em vista que, mesmo que um atingido saia de um local onde é instalada determinada hidrelétrica e se reassente em outra área rural, é provável que esta propriedade de destino tenha sido o ponto de evasão de outro pequeno agricultor que por sua vez foi para a cidade. De qualquer forma, direta ou indiretamente, as hidrelétricas

tendem a influenciar na configuração populacional no sentido da urbanização.

## Referências

ANEEL. **Bacia do Rio Uruguai**. Disponível em: <[www.aneel.gov.br/area.cfm?id\\_area=111](http://www.aneel.gov.br/area.cfm?id_area=111)>. Acesso em: 10 jan. 2010.

BOAMAR, Paulo Fernando de Azambuja. **A Bacia do Rio Uruguai e o setor elétrico brasileiro**: as obras, os conflitos e as estratégias. São Paulo: Insular, 2001.

FERNANDES, Ricardo Cid. **Terra, tradição e identidade**: os Kaingang da Aldeia Condá no contexto da UHE Foz do Chapecó. In: SANTOS, Sílvio Coelho dos; NACKE, Anelises. (Orgs.). Hidrelétricas e povos indígenas. 1. ed. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2003.

FOZ DO CHAPECÓ ENERGIA. **Relatório de remanejamento populacional da UHE Foz do Chapecó**. Chapecó-SC, 2011.

GARCIA JÚNIOR, Afrânio Raul. **Terra de trabalho**: trabalho familiar de pequenos produtores. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

KERN, Arno Alvarez. **Antecedentes indígenas**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1994.

MANFROI, Olívio. **A colonização italiana no Rio Grande do Sul**: implicações econômicas, políticas e culturais. 2. ed. Porto Alegre: Est, 2001.

MAUSS, Marcel. **Ensaio sobre a dádiva**. Lisboa: Edições 70, 2008.

PIRAN, Nédio. **Agricultura familiar**: lutas e perspectivas no Alto Uruguai. Erechim: FAPES, 2001.

RENK, Arlene. **A luta da erva**: um ofício étnico no Oeste Catarinense. Chapecó: Grifos, 1997.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Empresas transnacionais**: um grande projeto por dentro. São Paulo: Marco Zero: ANPOCS, 1991.

ROCHA, Humberto José da. **Relações de poder na instalação de hidrelétricas**. Passo Fundo: UPF, 2013.

SABOURIN, Eric. **Camponeses do Brasil**: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHUTZ, Alfred. **Fenomenologia e relações sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SEYFERTH, Giralda. **A identidade teuto-brasileira numa perspectiva histórica**. In: MAUCH, Cláudia; VASCONCELLOS, Naira. Os alemães no sul do Brasil. Canoas-RS: ULBRA, 1994. p. 11-27.

\_\_\_\_\_. **As contradições da liberdade**: análise de representações sobre a identidade camponesa. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 18, p. 78-95, 1992.

\_\_\_\_\_. **A colonização alemã no vale do Itajaí-Mirim**: um estudo de desenvolvimento econômico. Porto Alegre: Movimento, 1974.

SHANIN, Teodor. **A definição de camponês: conceituações e desconceituações: o velho e o novo em uma discussão marxista.** São Paulo, Estudos CEBRAP, nº 26, 1976, p. 42-80.

SIGAUD, Lygia. **Os efeitos das tecnologias sobre as comunidades rurais: o caso das grandes barragens.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, nº 18, fev. 1992, p. 18-29.

SILVA, César Augusto Freyesleben et al. **Migração rural e estrutura agrária no oeste catarinense.** 2. ed. Florianópolis: Instituto Cepa/SC, 2003.

TEPICHT, Jerzy. **Marxisme et agriculture: le paysan polonais.** Paris: Armand Colin, 1973.

TUCCI, Carlos E. M. (Org.). **Hidrologia: ciência e aplicação.** Porto Alegre: UFRGS/ABRH, 1993.

VERDUM, Ricardo. **Obras de infra-estrutura no contexto da integração Sul-Americana.** In: VERDUM, Ricardo (Org.). Integração, usinas hidroelétricas e impactos socioambientais. Brasília: INESC, 2007, p. 13-40.

# CULTURA CABOCLA NA PAISAGEM RURAL DE CHAPECÓ

Marlon Brandt  
Melânia Olmira Höhn  
Maria Neusa Castaman

## Introdução

Esse capítulo apresenta alguns resultados desenvolvidos pelo projeto de pesquisa intitulado “Paisagens caboclas: rupturas e continuidades frente à colonização alemã e italiana do Oeste de Santa Catarina”<sup>1</sup>, realizado com apoio do CNPq<sup>2</sup>, e do projeto de extensão “Memória histórico-geográfica do Planalto e Oeste de Santa Catarina: imagens e oralidades”. Enquanto o primeiro tem por objetivo analisar as rupturas e continuidades dos elementos da cultura cabocla expressas na paisagem do Oeste de Santa Catarina frente à colonização alemã e italiana da região a partir das primeiras décadas do século XX, o segundo busca colaborar com a

---

<sup>1</sup> Nessa pesquisa, o termo “caboclo” utilizado para dirigir-se a essas populações é empregado de forma semelhante ao definido por Paulo Pinheiro Machado (2004, p. 48), para quem estes eram “os habitantes do planalto, ou seja, o habitante pobre do meio rural”. Embora, conforme o autor, “não haja uma conotação étnica nesta palavra, frequentemente o caboclo era mestiço, muitas vezes negro”. Mas a principal característica desse conceito é que ele denota uma condição social e cultural, sendo os caboclos homens pobres que se dedicavam a agricultura, criação ou extrativismo, vivendo como sitiantes independentes nos interstícios das grandes fazendas pastoris, na maioria das vezes sendo posseiros, agregados ou peões.

<sup>2</sup> Projeto realizado com o apoio do CNPq (Chamada MCTI /CNPq /MEC/CAPEs Nº 18/2012 – Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas) e UFFS com bolsa de iniciação científica, realizado entre 2013 e 2016.



preservação da memória oral e visual das práticas espaciais dos diversos grupos étnicos que habitaram e habitam o Planalto e o Oeste Catarinense.

A paisagem, elemento chave da pesquisa, é entendida como o resultado da acumulação de atividades que expressam uma imbricada relação que envolve diferentes objetos e ações em variadas escalas temporais. Analisar essa presença de objetos e ações praticadas por sujeitos que partilham experiências em um espaço implica não apenas descrever o ambiente e os modos de vida de suas populações. O que se procura, como destaca Paul Claval (2004, p. 71), é compreender “as relações complexas que se estabelecem entre os indivíduos e os grupos, o ambiente que eles transformam, as identidades que ali nascem ou se desenvolvem”, pois como ressalta o autor, “o mundo que nós estudamos é moldado pela ação dos homens e se encontra marcado por seus saberes, seus desejos e aspirações” (CLAVAL, 1999, p. 70).

Por ser o “resultado de uma acumulação de tempos” (SANTOS, 2004, p. 54), a paisagem transforma-se, em diferentes velocidades ou direções, acompanhando as mudanças na sociedade. Entretanto, muitas das transformações na paisagem são parciais, persistindo elementos do passado, apesar de uma nova dinâmica socioespacial. E são essas persistências, rupturas e ressignificações do passado materializadas na paisagem o objeto de estudo desse texto, que busca analisar a cultura cabocla na paisagem rural de Chapecó. Para isso serão abordados três importantes períodos histórico-geográficos da população cabocla na região. Em ordem cronológica, o primeiro foi o processo de interiorização do povoamento, rumo às florestas do Oeste catarinense a partir do século XIX,

construindo uma paisagem baseada em um modelo sociocultural de adaptação ao meio, desenvolvendo atividades relacionadas à agricultura de subsistência, atividades extrativistas e de criação. A segunda parte propõe discutir a colonização da região e como a apropriação privada da terra, acompanhada pela venda de terras a colonos e o aporte de madeiras levaram a uma série de rupturas no modo de vida da população cabocla, bem como sua marginalização e exclusão. A terceira parte demonstra que esse processo, no entanto, não significou o término em todos os espaços das tradicionais formas de uso e acesso aos recursos naturais empregados pelos moradores de origem cabocla. Em muitos lugares ainda é possível encontrar a permanência e ressignificação de muitos elementos da cultura cabocla na atual paisagem rural de Chapecó.

## **1. Paisagens em construção: povoamento do Oeste catarinense**

Uma das principais características naturais do planalto Sul do Brasil é a diferenciação de sua vegetação em áreas de florestas dominadas por araucárias e campos, que, por sua vez deram origem a diferentes formas de ocupação e usos de seus recursos. Campos e florestas que formavam um “mosaico vegetal de usos pretéritos para populações que se sobrepõem com maior ou menor frequência e muitas vezes deixam vestígios” (OLIVEIRA, FRAGA E BERCK, 2011, p. 288), onde as primeiras pegadas humanas remetem a mais de 10 mil anos. Nessa trajetória, as evidências desses diferentes grupos humanos que habitaram a região, encontram-se dispersas, relacionadas a aspectos materiais, como as moradas ou sua localização e também a práticas de uso e

manejo dos recursos da natureza, como a caça e a pesca, juntamente com a existência de práticas agrícolas, onde pequenas roças eram abertas em meio à floresta, com o emprego do fogo, seguido do plantio (BRIGHENTI, 2015).

O século XVI marca o início da presença europeia no planalto Sul do Brasil, a partir da incursão de jesuítas, bandeirantes e exploradores que não deixaram nenhuma marca significativa de sua presença. A fixação do elemento europeu nesse espaço se daria principalmente com a exploração da gaderia introduzida pelos jesuítas nos campos do Rio Grande do Sul. O fluxo desses animais conduzidos pelos caminhos de tropas que iam sendo abertos a partir de então deu origem a diversas fazendas de pouso e criação que se aproveitavam das áreas de campos, formando, mais tarde as primeiras vilas e povoações da região (BRANDT, 2012).

Porém seus interstícios, dominados pelas florestas, representavam para os pecuaristas, “mais um obstáculo do que uma riqueza”, pois sua existência impedia a maior extensão dos campos e, portanto, de pasto para o gado (LAGO, 1988, p. 264). Essas florestas representavam assim um espaço possível de ser ocupado a muitas pessoas ligadas até então às atividades de criação. Nesse movimento que desponta a partir da primeira metade do século XIX, encontravam-se ex-escravos, negros libertos, foragidos da justiça, ex-agregados, peões e fazendeiros em buscas de novas terras, partindo principalmente das áreas situadas, ao leste, nos campos de Lages, Curitibanos e Campos Novos, enquanto do noroeste e oeste partiam dos campos de Guarapuava e de Palmas no Paraná. No Rio Grande do Sul, além das áreas de campos, como na região da Lagoa Vermelha, a instabilidade política principalmente nos anos da Revolução Farroupilha e da Revolução Federalista trouxe um acréscimo a este

contingente populacional. A extração da erva-mate, que ocorria desde o final do século XIX, teria também atraído não apenas moradores de origem brasileira, mas também famílias provenientes da Argentina e do Paraguai (PARANÁ, 1899; CORRÊA, 1970; AURAS, 2001; MACHADO, 2004).

Instalavam-se nessas terras principalmente pelo regime da posse, expediente surgido ainda no período colonial como uma forma extralegal de acesso à terra, pois o meio de acesso oficial ocorria somente a partir da concessão de sesmarias. De acordo com Emília Viotti da Costa (1999, p. 175) “todas as pessoas que penetravam nas regiões do interior – áreas sem nenhum valor comercial – podiam controlar um pedaço de terra, desde que fossem capazes de enfrentar os índios e sobreviverem na selva”. Dessa maneira, “a disponibilidade de grandes extensões de terra tornou-a acessível àqueles que não tinham condições de participar da economia comercial, permitindo-lhes sobreviver no âmbito da economia de subsistência”.

Rinaldo Arruda (1999) aponta que o modo de povoamento empreendido pelos portugueses no Brasil ao longo do período colonial foi um dos responsáveis pela formação de um modelo sociocultural de adaptação ao meio, onde sua ocupação e utilização dos recursos naturais se devem às influências indígenas e ao caráter cíclico e irregular do povoamento. Parte do conhecimento indígena foi assimilado, sendo fundamental na construção e adaptação ao novo meio. Heranças, às quais se incluem mais tarde as influências africanas, formando seu conjunto de explicações e representações da natureza. Isso pode também ser percebido em relação à população cabocla que habitava o Oeste catarinense. Nesse espaço, as sucessivasavas levas populacionais passaram a adotar, ressignificar e construir práticas sociais e

espaciais condizentes com o meio, desenvolvendo o conhecimento sobre o funcionamento de seu ecossistema e a utilização de seus recursos. Esse conjunto de práticas sociais e espaciais deu origem ao sistema de uso da terra que Maurício Vinhas de Queiroz (1981) denominou “roça cabocla”. Esta, formada de acordo com Arlene Renk (2006, p. 107), a partir da adoção de “uma prática costumeira de dividir as terras em terras de plantar e terras de criar”.

Nas áreas destinadas ao cultivo, que compunham as “terras de plantar”, ocorria uma policultura com rotação de terras onde cultivavam principalmente o milho consorciado ao feijão, além de outras culturas como abóboras e melancias, por exemplo. Cultivavam sob o sistema de rotação de terras, formando a roça após derrubarem e queimarem parte da floresta. Esse método, popularmente conhecido como coivara, quando praticado em regiões de baixa densidade demográfica, com possibilidade de amplos intervalos de descanso da floresta, representa, conforme Emilio Moran (2009, p. 21), “um método sensato e barato para obter produtos vitais”, pois, por ser praticado em pequenas dimensões, permitia uma recomposição mais fácil do solo pela absorção de suas cinzas.

Já as “terras de criar” abrangiam praticamente toda extensão das terras da família cabocla, compostas por florestas e pequenas áreas de campos. Se os bois eram criados em áreas abertas, os porcos viviam na floresta. Bastava soltá-los que engordavam se alimentando de frutas, pequenos animais e principalmente do pinhão. Nestas, a criação de animais “à solta” era uma prática recorrente, inclusive compartilhando espaços em comum com criadores vizinhos em busca de alimento, pelo fato de as terras não possuírem cercas – e isso persistiu até a colonização –, “uma vez que a

amplitude de terras o dispensava”, como aponta Arlene Renk (2004, p. 28). Ou seja, esta era uma atividade possível em um espaço que apresentava vastas extensões de floresta e uma baixa ocupação demográfica, onde não raro a presença humana era identificada apenas pela existência de um estreito carreiro, uma casa e as áreas de roça e capoeira dispersas. Após a engorda, os animais poderiam ser destinados ao consumo familiar ou à comercialização com bodegueiros locais ou pequenos matadouros, que poderiam produzir banha e outros produtos para comercialização (ESPÍNDOLA, 1999, FERRARI, 2011, BRANDT, 2015).

A erva-mate era também um dos principais produtos da floresta. Sua extração era destinada a empresas argentinas localizadas na fronteira e a empresas e comerciantes locais ou filiais de ervateiras paranaenses localizados na região de Porto União, onde o produto poderia seguir, via férrea, aos portos do Paraná e Santa Catarina (PARANÁ, 1899; CORRÊA, 1970; FERRARI, 2011; GOULARTI FILHO, 2012). Além das atividades ervateiras, outras práticas extrativistas eram também praticadas, como a caça, para obtenção de carne e couros, como o de veado, mel, cipós para extrair corantes para a lã e ervas medicinais, atendendo principalmente as próprias necessidades.

Pode-se afirmar que tanto a criação de porcos “à solta”, quanto a coleta de erva-mate dentro das terras que compunham a “roça cabocla”, além de conservar morfológicamente a paisagem florestal, era uma prática costumeira e uma importante fonte de renda para diversas famílias da região. A “roça cabocla”, contudo, requeria amplas áreas, como era o caso da criação de porcos “à solta”. Cada animal necessitava, como aponta Roberto Lobato Corrêa (1970, p. 93), de cerca de cinco hectares de floresta. “Ela é,

pois, uma atividade de áreas de muito baixa densidade demográfica, e à medida que o povoamento de colonos progredia, essa atividade afastava-se para áreas mais remotas”. Esses espaços foram se reduzindo à medida que avançava uma nova dinâmica socioespacial, representada pela apropriação privada da terra, acompanhada pela colonização, cercamento das terras e a exploração madeireira.

## **2. Paisagens e rupturas: colonização e exploração madeireira**

No Oeste catarinense, tem-se, nos anos posteriores ao acordo de limites entre o Paraná e Santa Catarina em 1916, a concessão de imensas faixas de terra a diversas companhias colonizadoras privadas, colocando, conforme Eunice Sueli Nodari (2009, p. 34) “em prática a opção de uma migração dirigida a grupos específicos que se adequassem aos padrões estabelecidos pelo governo estadual e por elas próprias, ou seja, que povoassem e colonizassem a região ordeiramente”. Tal escolha, contudo, não incidiu sobre os moradores da região, mas sim sobre os teutos e ítalo-brasileiros estabelecidos, ao longo do século XIX, nos núcleos de colonização do Rio Grande do Sul. A presença da população cabocla, que vivia sob o regime de posse nas terras destinadas à colonização foi desconsiderada pelas autoridades públicas. Moradores que, nas palavras de Mônica Hass (1997, p. 51), “de antigos ocupantes da região passariam por intrusos, já que não se encaixavam com o novo sistema que se instalava”. Passaram então a ser alvo da expropriação de suas terras, pois sua presença poderia trazer obstáculos à colonização e a comercialização das terras, passando também a sofrer em relação à incompatibilidade entre os diferentes usos da terra.

Assim, como salienta Renk (1997, p. 103-108), cabia ao colonizador por fim às tradicionais práticas de criação e uso da terra pela população cabocla, para viabilizar seu projeto, o que deu origem a situações de tensão entre colonizadores e caboclos, envolvendo mais tarde também os colonos compradores das terras:

Os conflitos se originariam por duas razões. A primeira, pela desvalorização, no mercado imobiliário, das terras próximas às dos intrusos, com a criação sem cerca [...]. Interessava à companhia o fim desta prática. A segunda razão, em nível de atitudes, seria a utilização das terras, isto é, com a agricultura rotativa. Uma utilização mais “racional” permitiria que diversas famílias, em exploração familiar, se valessem da área com resultados que, do ponto de vista do colonizador, seriam, seguramente, melhores.

Um exemplo do olhar etnocêntrico do colonizador em relação ao uso da terra, desqualificando as práticas espaciais caboclas, pode ser observado nos registros deixados por Wenceslao de Souza Breves (1985) em relação a Chapecó. Breves atuou durante a década de 1920 como auxiliar da Comissão Técnica Discriminadora de Terras, demarcando as terras concedidas à Empresa Colonizadora Bertaso, Maia & Cia, e mais tarde como Agente de Terras do 8º Distrito, que abrangia os municípios de Cruzeiro e Chapecó, que compreendiam na época praticamente todo o Oeste catarinense. De sua atuação deixou um pequeno registro, intitulado “O Chapecó que eu conheci”, registrando “alguns dados para julgar os elementos que o povoavam, sua mentalidade, seus hábitos e costumes, certos tipos que ali floresceram, sua primeira resistência a colonização, os



defeitos e qualidades da primitiva e brava gente de Chapecó”, durante a sua atuação na região entre 1920 e 1924.

Nesse texto, Breves “centrou-se na crítica aos ritmos temporais da população local, ao sistema brasileiro”, sendo as práticas costumeiras dessa população, como a “roça cabocla” “um dos grandes entraves à colonização” (RENK, 1997, p. 102). Existia por parte do colonizador a visão de que esta população era fatalista, preguiçosa e resignada à pobreza, cuja relação com a terra, era vista como irracional, antieconômica e atrasada. Breves (1985, p.21-22) descrevia da seguinte maneira a paisagem e as práticas espaciais dessa população:

A maior parte destes caboclos tinham seus ranchos em lugares já devastados, transformados em campinas. Mas iam fazer suas roças à beira de uma sanga ou rio a léguas de distância. Isto para não serem obrigados a fazer cercas e poderem ter seu cavalo e vaca (quando a tinham) perto de casa.

Isto fazia com que a moradia do caboclo fosse uma desolação: nem um pé de milho em torno, nem uma árvore frutífera, nem um pé de couve. Às vezes algumas galinhas e alguns porcos soltos, nada mais.

O regime da posse, visto como intrusamento era outro alvo de crítica. Para ele, os caboclos esperavam a doação da área, o que o Estado não poderia fazer, sendo permitida apenas a venda, dando a ideia, como afirma Renk (1997, p. 115), de uma posição “neutra” do Estado, “*pairando acima de todos*”, assegurando a “*igualdade de possibilidade de compra*”. A compra da terra, no entanto, era dificultada por várias razões, indo desde o costume, afinal viviam em suas terras de maneira semelhante aos seus pais e avós, onde a posse seria garantida por um direito costumeiro, onde

aquelas eram as terras de “tal família, ou de tal sujeito” (MACHADO, 2004, p. 140). Argumento semelhante em relação aos costumes tradicionais em relação ao uso e acesso à terra é dado por Nazareno José de Campos (2002, p. 129), para quem populações possuíam “a certeza que aquelas terras lhes pertencem, não como uma propriedade privada nos moldes como é concebida modernamente, mas como um direito de usufruto que o tempo e a tradição lhes proporcionaram, constantemente resistindo quando sentem-se ameaçadas”. Junta-se a esses fatores a pobreza em que estes viviam, pois praticavam um regime de subsistência com miúdo comércio com ervateiros, tropeiros e madeireiros em âmbito local. Comércio efetuado, em muitos casos na base da troca, o que fazia com que o dinheiro fosse muito escasso.

Outra razão dada à preferência pelo “intrusamento” por Breves (1985, p. 32) era a que não pensavam em se tornar proprietários, por trazerem vantagens: “não pagariam impostos, não se sentiriam na obrigação de fazer uma boa casa ou uma boa roça, visto ali estarem provisoriamente, e terem a facilidade de se mudar quando quisessem, coisa muito do gosto de muitos deles”. Esse discurso de desqualificação do “sistema brasileiro” e do apossamento das terras, está também relacionado à existência de negócios envolvendo a colonização e venda de terras por Breves, cuja existência de posseiros causavam entraves à venda das suas terras (PIAZZA, 1994; BRANDT, 2013).

A colonização e exploração madeireira fizeram com que a paisagem predominante das áreas compreendidas pela floresta, que formavam a “roça cabocla”, sofresse intensas transformações. Esse processo seria responsável por introduzir o que seriam o “progresso” e o “desenvolvimento” na região – atividades que em algumas décadas deixaram

marcas profundas tanto na paisagem quanto no destino de diversas famílias excluídas do acesso e uso dos espaços e recursos naturais. O avanço da colonização e da exploração madeireira, fragmentando posses, ervais e áreas de uso comum para a criação de animais, vai alterando a base morfológica dessa população. Passa-se de um lado a vislumbrar a atuação das companhias colonizadoras, amparadas pelo poder político e econômico, que destruíam e construíam territórios, e do outro, a sociedade já existente, que disputava a preservação de seu território e de formas tradicionais de uso deste.

Colonos e caboclos possuíam diferentes visões “das coisas do mundo” (AREND, 2001, p. 31), expressas na visão da natureza, nas espacialidades e temporalidades, ou seja, “a partir de múltiplos e variados modos de adaptação ao meio” (CAMPOS, 1999, p. 46). A “roça cabocla”, com suas capoeiras e a criação de animais “à solta”, era incompatível com a agricultura praticada pelos colonos, uma vez que eventuais incursões destes animais nas lavouras causavam danos à lavoura. Ao se instalar nas terras, os colonos tratavam de derrubar a floresta para o cultivo, cuja produção era voltada à comercialização de seus produtos, principalmente o trigo e o milho, diferentemente das pequenas plantações da “roça cabocla”. A colonização foi, dessa maneira, responsável por promover o afastamento de parte da população cabocla da terra e dos recursos naturais fundamentais à sua sobrevivência, à medida que avançavam as cercas, as serras e as queimadas.

A apropriação privada da terra e a posterior consolidação da colonização promoveram significativas transformações na paisagem regional. Ocorreu também um processo de desterritorialização da população cabocla, que passou a viver de

forma marginalizada em terras pouco valorizadas pelos colonizadores e colonos, localizadas em sua maioria nas encostas de rios e em locais de difícil acesso. Ao mesmo tempo essa população foi também alvo da desqualificação de suas formas de acesso e uso da terra, enquanto foram exaltadas as virtudes dos colonos, principalmente de origem germânica e italiana, em relação à valorização do trabalho e as suas práticas agrícolas. Marcados pela exclusão, seus descendentes passaram a compor significativa parcela dos moradores da periferia de diversas cidades da região. Sem uma qualificação profissional ou oportunidades de emprego, muitos se encontram desempregados ou buscam sobreviver com trabalhos temporários, compondo também considerável parte dos acampamentos e assentamentos do MST da região (PERTILE, 2013; RENK, 2009).

Outros permaneceram no meio rural, passando a viver de forma marginalizada, em áreas pouco valorizadas. E são em alguns desses espaços que se encontram elementos da cultura cabocla que persistem na paisagem do Oeste catarinense, sobretudo ligados à agricultura e à criação de animais. Esses podem ser encontrados, de forma isolada ou em comunidades de origem cabocla, como ainda ocorre, por exemplo, em diversos espaços rurais do município de Chapecó.

### **3. Paisagens e permanências: a cultura cabocla no espaço rural de Chapecó**

Embora marginalizados espacialmente e invisibilizados socialmente por um discurso de ênfase ao pioneirismo do colono de origem alemã e italiana, encontram-se ainda diversas

famílias e moradores descendentes de caboclos vivendo na área rural de Chapecó. São lugares onde ainda é possível vislumbrar a permanência de elementos da cultura cabocla e suas práticas socioespaciais na paisagem e na memória de seus moradores. Um desses espaços pode ser encontrado na comunidade de Linha Nossa Senhora de Lourdes. Essa comunidade, visitada para as atividades envolvendo o projeto de extensão, possui diversas famílias de origem cabocla. Muitos dos entrevistados, antes de ocupar essas terras, anteriormente ocupavam áreas atingidas pela construção da UHE Foz do Chapecó, sendo então transferidos para este local.

É o que se pode constatar na fala de moradores como João Quadros (2014) de 76 anos. Nascido na Linha Serra, município de Chapecó, onde viveu até os 10 anos de idade. De lá migrou para a Linha Barra do Carneiro, onde viveu por sessenta anos até ser removido para a Linha Nossa Senhora de Lourdes. Situação semelhante a encontrada, por exemplo, por Senhorinha Portela Lopes (2014) de 94 anos. Natural do município de Tapera, RS, migrou juntamente com sua família no ano de 1952 para o município de Chapecó e constituiu residência na Linha Barra do Carneiro próximo ao rio Uruguai, onde morou durante 32 anos até ser removida.

Nas falas desses e de outros moradores da localidade e de outras áreas rurais de Chapecó, percebe-se a existência de práticas comuns à população de origem cabocla no Oeste de Santa Catarina. Muitos migraram para a região de Chapecó em busca de terras férteis e melhores condições de vida, instalando-se nelas através de regime de posse, ou mesmo legalizando-as mais tarde, enquanto outros, já expropriados pela presença da colonização e da atividade madeireira, passaram a trabalhar em fazendas e na condução de balsas para os donos de diversas serrarias que aportavam na região.

Dentre as famílias que permaneciam nas terras, as principais atividades estavam voltadas para a agricultura. Cultivavam principalmente milho, feijão, trigo, arroz, batata-doce, mandioca, abóbora e amendoim. A cana-de-açúcar era uma das principais fontes de renda de muitas famílias, pois fabricavam e comercializavam cachaça, rapadura e melado. Além disso, a prática da caça, pesca, coleta de frutos e extração da erva-mate e madeira faziam parte da sobrevivência das famílias. Muitos caboclos da região ajudavam a cortar, empilhar e amarrar a madeira para depois ser lançada nas águas do rio Uruguai e comercializada com a Argentina.



**Figura 1** - Policultura de mandioca, feijão, sorgo e cana-de-açúcar.

Fonte: acervo do projeto “Memória histórico-geográfica do Planalto e Oeste de Santa Catarina: imagens e oralidades”. Autora: Melânia Olmira Höhn (novembro de 2014).

Muito desse conhecimento relacionado ao cultivo, bem como o emprego de técnicas como a policultura, ainda se fazem presentes nas terras dessas famílias. Pode-se observar em uma área reduzida a prática da policultura, como pode ser visto, por exemplo, na roça formada nas terras de João Quadros (2014), onde eram cultivados mandioca, feijão, sorgo e cana-de-açúcar, conforme a imagem da Figura 1.

Os animais eram criados na sua maioria soltos, em alguns casos o porco era criado fechado ou no curral. Do porco se comercializava o toucinho e a carne, a galinha era criada solta para o consumo familiar, enquanto a criação de gado foi introduzida mais tarde, uma vez que as famílias não tinham condições financeiras para comprar uma ou mais vacas, que custavam caro e eram trazidas de fora.

Hoje em dia ainda encontram-se algumas criações próximas à residência, como a de porcos e galinhas, porém em número bastante reduzido, como relata Senhorinha Portela Lopes (2014): “criava bastante, quando nós viemos morar aqui pra cima trouxemos 14 porcos, depois vendemos, era muito porco. Agora não criamos mais, só tem um porco no chiqueiro e não vamos criar mais porque custa muito caro criar, custa mais caro do que comprar a carne”. Embora impossibilitados, por questões econômicas ou de dimensão das terras, ou relações de vizinhança, que impossibilitam tradicionais técnicas de manejo dos animais, como no caso da criação “à solta”, encontram-se ainda alguns elementos em comum no manejo animal. Diferente dos chiqueirões dos integrados da agroindústria, os animais são criados em uma pequena construção ou fechado em uma encerra, sendo alimentado com capim, milho e restos de alimento, como ocorria no caso de algumas famílias que capturavam o animal solto e o engordavam antes do abate. Isso pode ser visto, por

exemplo, nas imagens das Figuras 2 e 3, que apresenta a criação do animal.



**Figuras 2 e 3** - Criação de porco em um pequeno chiqueiro na propriedade de Senhorinha Portela Lopes.

Fonte: acervo do projeto “Memória histórico-geográfica do Planalto e Oeste de Santa Catarina: imagens e oralidades”. Autora: Melânia Olmira Höhn (novembro de 2014).

Além das técnicas de cultivo e criação, a cultura cabocla se manifesta também no conhecimento de plantas medicinais e benzeduras e na religiosidade. As benzeduras são repassadas como herança de mãe ou de pai para filho ou filha, como exposto por Senhorinha Portela Lopes (2014): “aprendi de minha mãe. Benzia para falta de ar, para as bichas, receitava o chá, eu tinha bastante chá. Tinha essa hortelã branca para as bicha é um remédio. Só não pode fazer na lua crescente, tem que ser na minguante, na crescente as bicha tão brava”. Esse conhecimento, como relata a entrevistada, era muitas vezes consorciado ao de plantas cultivadas ou retiradas da floresta, em uma época onde médicos e remédios eram distantes e caros: “faço remédio em casa, até uma aranha me mordeu e não fui para o hospital, até pra picada de cobra eu benzia”.



A religiosidade cabocla ainda se encontra presente em sua devoção ao Monge João Maria, cujo costume tradicional dessa população era, para Paulo Pinheiro Machado (2004, p.96):

balizado religiosamente pelos ensinamentos do monge João Maria como se fossem mandamentos para uma boa vida no sertão, baseada em valores como o respeito, a defesa da vida e da honra, a lealdade, a sinceridade e o equilíbrio.

O que auxiliou, ainda segundo o autor, o aumento da devoção ao monge no planalto, “foram as inúmeras referências às suas prerrogativas e poderes sobrenaturais”. São atribuídas ao monge diversas curas, direta ou indiretamente, através de chás, sendo o mais famoso o de vassourinha, conhecida também como erva de São João Maria ou através das cinzas dos restos de suas fogueiras, que possuíam poderes especiais, ou feitos, como atravessar rios onde não existiam balsas, e suas profecias, que ainda estão vivas no imaginário de muitas famílias e habitantes da região, além de deixar para aquela população inúmeros ensinamentos, dando “uma especial atenção aos sinais da natureza”. Saberes e ensinamentos tradicionais transmitidos oralmente de geração em geração, que, com ressignificações modificações e acréscimos preservaram seus ensinamentos que ainda são cultuados na região (SERPA, 1999).

Devoção que também é preservada através das imagens penduradas nas paredes das casas ou nas grutas onde o monge teria benzido, tornando-se um espaço sagrado para esses moradores, como relata, por exemplo, João Quadros (2014):

Ele deixava benzida as águas onde ele passava. As águas [...] ele benzeu e disse que pelo menos por um ano ele garantia que tudo que é doença ele curava. O pai deu aquela febre brava, deu em toda a família a tal de peste espanhola, uma febre que veio lá da Espanha, então ele salvou algum e só sarou quem se banhou nas águas. Por um ano ele garantiu que curava todo mundo, com fé ou sem fé está todo mundo curado, depois de um ano, só vai curar quem tem fé. Em cada lugar ele deixou uma, aqui na Linha Quadros tem uma gruta ele deixou uma água benzida. Lá na Linha Chalana do outro lado do rio ele também deixou. No Passo Ferreira adiante do Bormann ele deixou uma água, eu fui lá [...] porque tinha uma promessa para pagar. Meu pai queria que eu fosse porque ele era muito doente, então queria que eu levasse a foto para o João Maria, mas nem foto tinha ai eu queria fazer uma foto de cera, uma imagem de uma pessoa. Então fomos a cavalo até lá, eu fui batizado também nas águas do João Maria. Depois eles fizeram uma igreja para a crença do João Maria.

Imagens, como a encontrada na residência de João Quadros, observada na Figura 4 não são raras nas residências de famílias caboclas da região, onde frequentemente são rememorados os milagres e profecias do monge.

Essa realidade, levantada durante o desenvolvimento dos projetos de pesquisa e extensão, mostrou uma diversidade de informações sobre a cultura da população cabocla que podem ser constatados através de seus relatos e observados na paisagem ainda presente. Paisagem que demonstra um modo de vida que ainda resiste a modernização agrícola, representada pela monocultura e pelo sistema de integração agroindustrial na propriedade e reflete, por outro lado, a marginalização e invisibilização desses grupos. No caso da Linha Nossa Senhora de Lourdes, verificou-se que muitas famílias que foram retiradas de suas terras em função da construção da hidrelétrica Foz do

Chapecó, foram alocadas em terras de difícil acesso, e relevo íngreme, reproduzindo assim a marginalização e exclusão dessa população.



**Figura 4** - Imagem do Monge João Maria na residência de uma família cabocla.

Fonte: acervo do projeto Memória histórico-geográfica do Planalto e Oeste de Santa Catarina: imagens e oralidades. Autora: Melânia Olmira Höhn (novembro de 2014).

## **Considerações finais**

A colonização e exploração madeireira que se iniciaram a partir da segunda década do século XX no Oeste Catarinense fizeram com que as vastas florestas que

predominavam na paisagem passassem por profundas transformações. O avanço dessas atividades, à medida que as florestas eram derrubadas, fragmentaram espaços antes usufruídos pela população cabocla em atividades como a criação de animais e o extrativismo. Até então, a forma de cultivar a terra e criar os animais dentro da chamada “roça cabocla” envolvia técnicas de manejo do solo através da roçada, queimada, rotatividade no plantio, conjuntamente à extração da erva-mate e a criação de animais “à solta”. Atividades que moldaram o que pode ser chamado de paisagem cabocla na região. Com a colonização, diferentes concepções de vida, de visões de mundo, de temporalidades e espacialidades, que antes eram independentes, estranhas entre si, passam a coexistir em um mesmo espaço, com incompatíveis formas de apropriação e uso da terra. Esse processo gradualmente desarticulou o modo de vida e a territorialidade da população cabocla.

Foram várias décadas de luta pela terra, mesmo assim, a maioria da população cabocla foi desterritorializada pela política de colonização da região incentivada pelo Estado. Marginalizados, e invisibilizados pelo discurso oficial que enaltece o “pioneiro”, geralmente descendente de alemães e italianos, muitos desses caboclos ainda conservam, na paisagem de suas terras, sua cultura material e imaterial, o que pode ser visto, por exemplo, em aspectos relacionados à plantação e criação de animais, mas também em sua religiosidade. Essa, ainda marcada pela devoção ao monge João Maria, preservando sua memória, com as várias grutas por onde ele teria passado, considerados locais santos, seus retratos pendurados na parede, e a transmissão, pela memória, de diversas histórias e profecias relacionadas a “São

João Maria”, como popularmente é chamado pela população cabocla da região.

Discutir e dar visibilidade à cultura cabocla é fundamental para valorizar as práticas socioespaciais de acesso e uso da terra dessa população, bem como seu conhecimento tradicional dos recursos naturais. Esses, juntamente com sua religiosidade, constituem seu legado material e imaterial para a região.

## Referências

AREND, Silvia Maria Fávero. Relações interétnicas na província de Santa Catarina (1850-1890). In: BRANCHER, Ana; AREND, Silvia M. F (orgs). **História de Santa Catarina no século XIX**. Florianópolis: UFSC, 2001.

ARRUDA, Rinaldo. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. In: **Ambiente & Sociedade**, ano II, n. 05, p. 79-94, 1999.

AURAS, Marli. **Guerra do Contestado**: a organização da irmandade cabocla. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2001.

BRANDT, Marlon. **Uma história ambiental dos Campos do Planalto de Santa Catarina**. 2012, 332 f. Tese (Doutorado em História), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

\_\_\_\_\_. Apropriação/expropriação de terras no pós-contestado: um estudo sobre a concessão da Fazenda Butiá Verde (1929). In: CAMPOS, Nazareno José de; BRANDT, Marlon; CANCELIER, Janete Webler. (Orgs.). **O espaço**

**rural de Santa Catarina:** novos estudos. Florianópolis: Editora UFSC, 2013.

\_\_\_\_\_. Criação de porcos “à solta” na Floresta Ombrófila Mista de Santa Catarina: paisagem e uso comum da terra. **História** (São Paulo. Online), v. 34, p. 303-322, 2015.

\_\_\_\_\_. Paisagens caboclas no Oeste de Santa Catarina: colonização e rupturas. In: BRANDT, Marlon; NASCIMENTO, Ederson (Orgs.). **Oeste de Santa Catarina:** território, ambiente e paisagem. São Carlos: Pedro & João, 2015.

BRANDT, Marlon; NODARI, Eunice Sueli. Comunidades tradicionais da Floresta de Araucária de Santa Catarina: territorialidade e memória. **História Unisinos**, São Leopoldo, v. 15, n. 1, 2011, p. 80-90.

BREVES, Wenceslao de Souza. O Chapecó que eu conheci. In: **Revista do IHGSC**. Florianópolis, 3ª fase, n. 6, p. 7-73, 1985.

BRIGHENTI, Clóvis Antônio. Processos de colonização e povos indígenas no Oeste catarinense. In: VALENTINI, Delmir José; MURARO, Valmir Francisco (Orgs.). **Colonização, conflitos e convivências nas fronteiras do Brasil, da Argentina e do Paraguai**. Chapecó: Ed. da UFFS; Porto Alegre: Letra e Vida, 2015.

CAMPOS, Cynthia Machado. Identidades e diversidades no sul do Brasil: as tentativas de homogeneização do espaço catarinense na era Vargas. In: **Fronteiras:** Revista de História. Florianópolis, n. 7, p. 45-71, 1999.

CAMPOS, Nazareno José de. Usos e formas de apropriação da terra na Ilha de Santa Catarina. **Geosul**, Florianópolis, n.34, p. 113-135, jul/dez. 2002.

CLAVAL, Paul. A paisagem dos geógrafos. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (orgs.). **Paisagens textos e identidade**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2004.

CORRÊA, Roberto Lobato. O sudoeste paranaense antes da colonização. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 1, ano 32, jan./mar. 1970, p. 87-98.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. 7. ed. São Paulo: Unesp, 1999.

ESPÍNDOLA, Carlos José. **As agroindústrias do Brasil: o caso Sadia**. Chapecó: Grifos, 1999.

FERRARI, Maristela. **Interações transfronteiriças na zona de fronteira Brasil-Argentina: o Extremo-Oeste de Santa Catarina e Paraná e Província de Misiones (Século XX e XIX)**. 2011. 445 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

GOULARTI Filho, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

HASS, Monica. **Os partidos políticos e a elite chapecoense: um estudo de poder local – 1945 a 1965**. Chapecó: Grifos, 1997.

LAGO, Paulo Fernando. **Gente da terra catarinense – desenvolvimento e educação ambiental**. Florianópolis: Ufsc/FCC/Lunardelli/Udesc, 1988.

LOPES, Senhorinha Portela. 94 anos. **Depoimento**, novembro de 2014. Chapecó. Entrevistadoras: Melânia Olmira Höhn e Maria Neusa Castaman. Acervo do Projeto de Extensão Memória histórico-geográfica do Planalto e Oeste de Santa Catarina: imagens e oralidades.

LUCHIARI, Maria Tereza Duarte Paes. A (re)significação da paisagem no período contemporâneo. In: ROSENDAHL, Zeny; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). **Paisagem, imaginário e espaço**. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 2001.

MACHADO, Paulo Pinheiro. **Lideranças do Contestado**: a formação e a atuação das chefias caboclas (1912-1916). Campinas: Ed. da Unicamp, 2004.

MORAN, Emilio F. Interações homem-ambiente em ecossistemas florestais: uma introdução. In: MORAN, Emilio F.; OSTROM, Elinor (orgs.). **Ecossistemas florestais**: interações homem-ambiente. São Paulo: Editora Senac São Paulo; Edusp, 2009.

NODARI, Eunice Sueli. **Etnicidades renegociadas**: práticas socioculturais no Oeste de Santa Catarina. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1999.

OLIVEIRA, Rogério Ribeiro de; FRAGA, Joana Stingel; BERCK, Dean Eric. Uma floresta de vestígios: metabolismo social e a atividade dos carvoeiros nos séculos XIX e XX no Rio de Janeiro, RJ. **Interthesis**, Florianópolis, v.8, n.2, p. 286-315, 2011.

PARANÁ, Sebastião. **Chorographia do Paraná**. Curitiba: Typ. Da Livraria Econômica, 1899.

PERTILE, Noeli. Espacialidade das ações humanas: o trabalho cotidiano na agricultura familiar do Oeste catarinense. In: CAMPOS, Nazareno José de; BRANDT, Marlon; CANCELIER, Janete Webler. **O espaço rural de Santa Catarina**: novos estudos. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2013.

PIAZZA, Walter Fernando. **A colonização de Santa Catarina**. 3. Ed. Florianópolis: Lunardelli, 1994.



QUADROS, João. 76 anos. **Depoimento**, novembro de 2014. Chapecó. Entrevistadoras: Melânia Olmira Höhn e Maria Neusa Castaman. Acervo do Projeto de Extensão Memória histórico-geográfica do Planalto e Oeste de Santa Catarina: imagens e oralidades.

QUEIROZ, Maurício Vinhas de. **Messianismo e conflito social: a guerra sertaneja do Contestado (1912-1916)**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1981. Coleção Ensaios, n. 23.

RENK, Arlene, **A luta da erva: um ofício étnico no Oeste catarinense**. Chapecó: Grifos, 1997.

\_\_\_\_\_. **Narrativas da diferença**. Chapecó: Argos, 2004.

\_\_\_\_\_. **A luta da erva: um ofício étnico da nação brasileira no oeste catarinense**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2006.

\_\_\_\_\_. Expropriação do campesinato do Oeste catarinense. In: GODOI, Emília Pietrafesa de; MENEZES, Marilda Aparecida de; MARIN, Rosa Azevedo (orgs.). **Diversidade do campesinato: expressões e categorias: construções identitárias e sociabilidades**. Vol. 1. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SERPA, Élio Cantalício. **A Guerra do Contestado (1912-1916)**. Florianópolis: UFSC, 1999. Coleção Rebento.

**SOBRE OS ORGANIZADORES  
E AUTORES**



## **ORGANIZADORES**

### **Ana Laura Vianna Villela**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFPEL, 1995), especialização em Patrimônio e Preservação de Artefatos (UFPEL, 1997), mestrado em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS-PROPUR, 2000) e especialização em Docência no Ensino Superior (UNOCHAPECÓ, 2013). Doutoranda em Arquitetura (Dinter UFRJ/UFFS). Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNOCHAPECÓ. Pesquisadora do grupo de pesquisa “Cidade: Cultura, Urbanização e Desenvolvimento” e da “Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias” (ReCiMe).

### **Ederson Nascimento**

Graduação (2005) e mestrado (2008) em Geografia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), e doutorado em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 2013). Professor Adjunto de Geografia Humana e Geoprocessamento na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus de Chapecó. Pesquisador do grupo de pesquisa “Geotecnologias Aplicadas à Gestão do Território” (GeoGet/UNICAMP), e líder do “Grupo de Estudos e Pesquisas Sobre Usos do Território e Dinâmicas Socioespaciais” (GETESE/UFFS).

## **AUTORES**

### **Adriana Gelpi**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UNISINOS, 1984), especialista em Planejamento Urbano, Energético e Ambiental (IEAL/Espanha, 1986; Núcleo de Energia/UFRGS, 1992; FLACAM/Argentina, 1996), mestre em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS, 1993) e doutora em Arquitetura e Urbanismo (USP, 2003), com estágios pós-doutorais (NORIE/UFRGS, 2011 e ETSAB/UPC/Barcelona, 2013). Professora titular, pesquisadora e extensionista do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Passo Fundo (UPF). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil e Ambiental nesta instituição.

### **Alexandre Maurício Matiello**

Arquiteto e urbanista (UFSC, 1999), mestre em Sociologia Política (UFSC, 2001), doutorando em Arquitetura (Dinter UFRJ/UFFS). Professor Assistente do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Chapecó. Integra os grupos institucionais de pesquisa “Cidade: Cultura, Urbanização e Desenvolvimento” (UNOCHAPECÓ) e “Estado, sociedade e políticas públicas” (UFFS).

### **Camila Sissa Antunes**

Bacharel em Ciências Sociais (UFSC, 2007), mestre (2009) e doutora (2015) em Antropologia Social pelo PPGAS/UFSC. É professora substituta de Antropologia na Universidade

Federal da Fronteira Sul, campus Chapecó, e membro do Grupo de Pesquisa “Cidade: Cultura, Urbanização e Desenvolvimento”, da “Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias” – ReCiMe, e do NAUI (Núcleo de Pesquisas Dinâmicas Urbanas e Patrimônio Cultural - UFSC).

### **Cássia Toniazzo**

Acadêmica do Curso de Arquitetura e Urbanismo, e integrante do grupo de pesquisa “Cidade: Cultura, Urbanização e Desenvolvimento” na UNOCHAPECÓ.

### **Claudio Machado Maia**

Graduação em Economia (UFRGS, 2002), mestre em Desenvolvimento Regional (UNISC, 2007), pós-graduado em Planejamento Regional e Urbano (ULisboa, 2011) e doutor em Desenvolvimento Rural pela UFRGS, com período-sanduíche na Universidade de Lisboa (2012). Professor Titular da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da referida instituição. Integrante dos Grupos de Pesquisa “Cidade: Cultura, Urbanização e Desenvolvimento” e “Relações Internacionais, Direito e Poder: cenários e protagonismo dos atores estatais e não estatais”. Líder do Grupo de Pesquisa “Desenvolvimento Regional, Política Pública e Governança”.

## **Crislaine Motter**

Possui graduação em Geografia - Licenciatura (UFFS, 2014) e mestrado em Geografia (UFU, 2016). Atualmente é doutoranda em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

## **Daiane Regina Valentini**

Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFSM, 2007) e mestrado em Geomática (UFSM, 2010). De 2009 a 2016, exerceu o cargo de arquiteta no quadro efetivo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Chapecó. Doutoranda em Arquitetura pelo Programa de Pós Graduação em Arquitetura DINTER-UFRJ/UFFS. Professora do magistério superior no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Fronteira Sul, campus de Erechim, desde 2016. Como pesquisadora, está inserida no Grupo de Pesquisa “Projeto: métodos e técnicas em Arquitetura e Urbanismo” (UFFS) e Grupo de Pesquisa “Planejamento da Paisagem e Sistema de Espaços Livres Intraurbanos” (UFSM).

## **Daniella Reche**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFSC, 2004) e mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade (UFSC, 2008). É doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É docente do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Fronteira Sul, campus de Erechim.

## **Gabriela Borges da Silva**

Arquiteta e Urbanista (UNOCHAPECÓ, 2009) e especialista em Arquitetura Comercial com ênfase em construtibilidade (2013). Mestranda do Programa de Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Unochapecó, 2016. Docente do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNOCHAPECÓ. Integrante do Grupo de Pesquisa “Cidade: Cultura, Urbanização e Desenvolvimento” na referida instituição.

## **Humberto José da Rocha**

Graduado em Estudos Sociais e História (PUC/RS, 1999). Possui especialização em Metodologia do Ensino de História e Geografia (URI, 2002) e mestrado em História Regional (UPF, 2007). Doutor em Ciências Sociais (UNICAMP, 2012). Professor Adjunto no Curso de Licenciatura em Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em História da UFFS, campus Chapecó. É líder do Grupo de Pesquisa “Movimentos Sociais na Fronteira Sul” (UFFS).

## **Isadora Zanella Zardo**

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UNOCHAPECÓ. Bolsista de iniciação científica do grupo de pesquisa “Projeto Integrado do Ambiente Construído e Energia” (PIACE).

## **Janete Facco**

Possui graduação em Geografia (UNOCHAPECÓ, 2005), especialização em Ciências Sociais: Geografia e História



(Faculdade do Alto Uruguai, 2005), especialização em Gestão Ambiental Municipal e Regional (UNOCHAPECÓ, 2006), especialização em Educação Profissional Integrada à Educação Básica (IFSC, 2008), e mestrado em Ciências Ambientais (UNOCHAPECÓ, 2011). Doutoranda em Geografia pela UFSC (2014). Pesquisadora do grupo de pesquisa “Análise Ambiental e Permacultura” e do Projeto Integrado Aquífero Guarani/Serra Geral (UFSC).

### **Júlie Monique Engler**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (UNOCHAPECÓ, 2009). Mestranda em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial (UFSC, 2017). Desde 2009, tem desenvolvido trabalhos na área de geoprocessamento junto à Prefeitura Municipal de Chapecó e à Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), no setor de cartografia. Participou da equipe técnica de revisão do Plano Diretor e do Código de Obras de Chapecó, com ênfase na elaboração de produtos cartográficos.

### **Laiz Arruda**

Arquiteta Urbanista (UNOCHAPECÓ, 2016). Ex-bolsista de iniciação científica pelo grupo de pesquisa “Cidade: cultura, urbanização e desenvolvimento”.

### **Maiara Tais Wermeier**

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UNOCHAPECÓ. Bolsista de iniciação científica do grupo de pesquisa “Projeto Integrado do Ambiente Construído e Energia” (PIACE).

## **Maria Adélia de Souza**

Graduada (bacharel e licenciada) em Geografia pela USP (1962), especialista em Planejamento Territorial pelo Institut de Formation en vue du Developpement Harmonisé, IRFED, França (1964), mestre em Ciências Econômicas e Políticas pela Universidade de Paris (1967), doutora em Geografia pela Universidade de Paris I (1975), e livre-docente pela USP (1989). É titular da Cátedra de Direitos Humanos da Universidade Católica de Lyon (França). É Professora Titular de Geografia Humana da USP (aposentada), tendo trabalhado no seu Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana até agosto de 2015. Foi laureada com o I Premio Internacional de Urbanismo pela Academia de Paris e com os títulos de Doutor Honoris Causa pela Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA), em Sobral, Ceará, e pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), em Arapiraca, Alagoas. É autora das primeiras políticas de desenvolvimento urbano do Brasil, da região Sul do Brasil e do Estado de São Paulo. Ocupou funções de gestão no Governo de São Paulo: Coordenadora da Ação Regional e Assessora do Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo. Foi condecorada, pelos seus trabalhos na área de planejamento urbano e regional, com os títulos de cidadã honorária de Espírito Santo do Pinhal (1974), e recebeu a cidadania dos municípios de Sobral, Ceará (2014), e São João da Boa Vista, São Paulo (2016).

## **Maria Neusa Castaman**

Licenciada em Geografia pela Universidade Federal da Fronteira Sul, campus de Chapecó (2014). Funcionária da Vigilância Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Chapecó.

## **Mariana Munaretto Imlau**

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UNOCHAPECÓ. Bolsista de iniciação científica do grupo de pesquisa “Projeto Integrado do Ambiente Construído e Energia” (PIACE).

## **Marlon Brandt**

Possui graduação em História pela UDESC (2004), graduação (2004) e mestrado (2007) em Geografia (2004) pela UFSC, e doutorado em História (2012) pela UFSC. É Professor Adjunto na UFFS, campus Chapecó, atuando nos cursos de graduação em Geografia – Licenciatura, e do Programa de Pós-Graduação em História. É pesquisador do grupo de pesquisa “História Ambiental” (UNICENTRO), do “Laboratório de Imigração, Migração e História Ambiental” (UFSC), e do “Grupo de Estudos e Pesquisas Sobre Usos do Território e Dinâmicas Socioespaciais” (UFFS).

## **Melania Olmira Höhn**

Possui graduação em Pedagogia pela UNOCHAPECÓ (1999) e graduação em Geografia - Licenciatura pela UFFS, campus de Chapecó (2015). Atua como professora de Ensino Básico na Rede Municipal de Chapecó desde o ano de 2000.

## **Miguel Teixeira Gomes Pacheco**

Possui graduação em Arquitetura pela Universidade Lusíada, Lisboa (1998), mestrado (2003) e doutorado em Engenharia Civil pela UFSC-ECV. Professor titular do curso de

Arquitetura e Urbanismo da UNOCHAPECÓ. Coordenador do grupo de pesquisa do Projeto Integrado do Ambiente Construído e Energia (PIACE).

### **Monica Hass**

Graduada em Comunicação Social – Jornalismo (UFSC, 1986), mestre em Sociologia Política (UFSC, 1993) e doutora em Sociologia Política (UFSC, 2006). É professora adjunta da UFFS, campus Chapecó. É líder do grupo de pesquisa “Estado, Sociedade e Políticas Públicas” e membro do grupo de pesquisa “Movimentos Sociais na Fronteira Sul”.

### **Queila Ramos Giacomini**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UNOCHAPECÓ, 2009), com especialização em Arquitetura Comercial com ênfase em Construtibilidade (UNOCHAPECÓ, 2013). Mestranda em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais pela UNOCHAPECÓ. Na mesma universidade, é docente do Curso de Arquitetura e Urbanismo e integrante do grupo de pesquisa “Cidade: Cultura, Urbanização e Desenvolvimento”.

### **Queila Rissi Conde**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UEM, 2007), com Pós Graduação em Direito Imobiliário e Notarial pela Celer Faculdades (2012). Servidora pública da Prefeitura Municipal de Chapecó no cargo de Arquiteta e Urbanista, e Professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da UCEFF Faculdades.

## **Rosa Maria Locatelli Kalil**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRGS) e Ciências Econômicas (UPF). Especialista em Pedagogia Social (UPF) e em Formação de Professores em Educação a Distância (UFPR). Mestre em Engenharia (UFRGS) e Doutora em Arquitetura e Urbanismo (USP). Professora titular, pesquisadora e extensionista da Universidade de Passo Fundo no curso de Arquitetura e Urbanismo. Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil e Ambiental na referida instituição.

## **Rosa Salete Alba**

Licenciada em Geografia pela Universidade de Passo Fundo, Especialista em História e Historiografia em História (PUC). Especialista em Docência na Educação Superior (Unochapecó) e mestre em Geografia (UFSC). Atualmente é professora titular da Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Desenvolve pesquisa na área de Geografia, com ênfase em Desenvolvimento Regional e Urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: espaço urbano, espaço agrícola e urbano, ensino, agroindústria e cidade. Atualmente é Líder do Grupo de pesquisa Cidade: Cultura, urbanização e desenvolvimento e faz parte da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe).

## **Rutyeli Dalla Vecchia**

Graduada em Engenharia Ambiental na Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Chapecó.

## **Simone Ostrowski**

Arquiteta Urbanista (Unochapecó). Ex-bolsista de iniciação científica pelo Grupo de pesquisa Cidade: cultura, urbanização e desenvolvimento.

## **Tainá Pravatto**

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo (UNOCHAPECÓ). Bolsa de iniciação científica PIBIC/CNPq.

## **Vitor Ribeiro Filho**

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (1990), mestrado (1997) e doutorado (2004) em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, e pós-doutorado pela Universidade de Lisboa (2011). É Professor Associado II do Instituto de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia.

"Esta obra começou a ser gestada em agosto de 2016, quando da elaboração do *Seminário de estudos regionais sobre o urbano e rural: Chapecó em foco* [...]. O evento nasceu da preocupação de pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento (arquitetos e urbanistas, geógrafos, cientistas sociais, historiadores, entre outros) em criar um espaço para questões relacionadas à dinâmica recente da urbanização e da estruturação dos espaços urbanos e rurais na região de Chapecó. Portanto, este livro traz em seu título e em seu conteúdo as principais contribuições e discussões daquele evento. São textos oriundos da socialização de resultados de pesquisas recentes (feitas em projetos institucionais de pesquisa, dissertações de mestrado e teses de doutorado) realizadas nos últimos cinco anos.

O tema do livro, que também o intitula – **Chapecó em foco: textos e contextos sobre o espaço urbano-regional** – coloca em evidência o processo de urbanização e de estruturação do espaço da cidade de Chapecó e dos espaços urbanos e rurais que constituem sua área de influência. A relevância social e científica do tema advém da intensa dinâmica da urbanização em Chapecó e região nos últimos cinquenta anos, processo este que consolidou a cidade como o principal centro econômico e demográfico de um vasto território, que inclui municípios do Oeste de Santa Catarina e (em menor proporção) do noroeste gaúcho."

Os organizadores  
(da Apresentação)



**Pedro & João**  
editores  
www.pedrojoaoeditores.com.br

ISBN 978-85-7993-388-2



organização



**Getese**

GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE USOS  
DO TERRITÓRIO E DINÂMICAS SOCIOESPaciaIS

**CIDADE:**  
CULTURA, URBANIZAÇÃO  
E DESENVOLVIMENTO  
grupo de pesquisa

apoio  
financeiro



apoio  
institucional



**UFFS**  
UNIVERSIDADE  
FEDERAL DA  
FRONTEIRA SUL



**UNOCHAPECÓ**  
UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ