

# A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES PEQUENAS

## Análise da expansão urbana a partir dos planos diretores

*THE EXPERIENCE OF URBAN PLANNING  
IN SMALL CITIES  
Analysis of urban expansion  
based on master plans*

*João Pablo dos Santos<sup>1</sup> e Maria Soares de Almeida<sup>2</sup>*

### Resumo

A carência de estudos relativos ao planejamento urbano de cidades pequenas é notória e de extrema urgência dentro da comunidade científica (ENDLICH, 2009; GUMA, 2016; MATÉ; MICHELETI; SANTIAGO, 2015; SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013). Isso porque estas abordagens contribuem para uma aproximação do poder público federal em constituir políticas referentes às particularidades destes territórios. A cidade pequena de Pinhalzinho/SC, foi elencada para este estudo justamente por possuir dois planos diretores desde sua emancipação, o que já a difere de boa parte das cidades pequenas brasileiras. Os desafios, acertos e falhas nestes documentos são expostos aqui de maneira a contribuir para a discussão de melhorias na elaboração destas legislações. Ao analisarmos a expansão urbana do estudo de caso com base nos planos diretores, questões referentes ao período em que as legislações foram elaboradas e da má utilização destes instrumentos, emergem como as principais problemáticas resultantes desta experiência.

Palavras-chave: cidades pequenas, planejamento urbano, plano diretor, política urbana.

### Abstract

*The lack of studies related to urban planning in small cities is notorious and extremely urgent within the scientific community (ENDLICH, 2009; GUMA, 2016; MATÉ; MICHELETI; SANTIAGO, 2015; SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013). These approaches would contribute to an approximation of the federal public power in constituting policies related to the particularities of these territories. The small city of Pinhalzinho/SC, was chosen for this study precisely because it has two master plans since its emancipation, which already differs from a good part of small Brazilian cities. The challenges, successes and failures in these documents are exposed here in order to contribute to the discussion of improvements in the drafting of these laws. When analyzing the urban expansion of the case study based on the master plans, questions regarding the period in which the legislation was drafted and the misuse of these instruments, emerge as the main problems resulting from this experience.*

*Keywords: small cities, urban planning, master plans, urban policies.*

1 Mestre em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS – 2020). Atualmente desenvolve pesquisas relacionadas aos temas: políticas e legislações urbanas, planejamento urbano e regional, desenho urbano, sustentabilidade urbana, rede urbana, cidades pequenas e relação rural/urbano – arq.joaopablo@gmail.com.

2 Doutora em Estruturas Ambientais (USP – 2005). Professora Convidada Permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – maria.sdealmeida@gmail.com.

### Introdução

Este artigo é um recorte da dissertação de mestrado intitulada *Instrumentos de Planejamento Urbano em Cidades Pequenas: Análise da relação rural/urbano em Pinhalzinho/SC (1961 – 2019)*<sup>3</sup>, a qual abordou a temática das cidades pequenas a partir da relação rural urbano, contribuindo na discussão sobre o planejamento urbano destes territórios.

As transformações das cidades brasileiras ocasionadas pela industrialização e posteriormente pela globalização, aceleraram o crescimento das cidades, resultando em um intenso processo de aglomeração humana. Essa concentração populacional foi percebida em diferentes escalas no país, sendo assim, esse fenômeno necessita de olhares mais cuidadosos para as particularidades de cada um destes espaços, visto que esse acontecimento pode assumir proporções distintas nas diferentes tipologias de cidades existentes no Brasil. As transformações decorrentes desta urbanização, promoveram também profundas e complexas alterações nas redes urbanas, compostas por cidades dos mais diferentes tamanhos. A face mais conhecida deste processo são as metrópoles, as quais receberam um grande número de pessoas durante estes processos, sobretudo na segunda metade do século XX. Isso resultou na sobrecarga da máquina pública devido à falta de políticas públicas adequadas e de planejamento urbano, o que conseqüentemente ocasionou na concentração de pobreza, ocupações irregulares e também da violência urbana (BERNARDELLI, 2016; ENDLICH, 2009; MARICATO, 2014).

Foi após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 — que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição —, que os municípios brasileiros foram assegurados de uma política urbana visando um planejamento autônomo de seus territórios políticos administrativos. Os avanços a partir disso foram significativos em âmbito geral, onde diretrizes de gestão e planejamento foram apresentadas como soluções para as cidades. Dentre elas, destaca-se a definição do plano diretor como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001). No entanto, busca-se apontar como problemática aqui que o instrumento não garante a representatividade das diferentes tipologias urbanas, principalmente a das cidades pequenas (SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013). Porém, vale ressaltar que:

No sistema urbano há, por conseguinte, tendência crescente à diferenciação e à complexificação. As cidades são cada vez mais diferentes umas das outras. Aqueles esquemas simplórios que nos acostumamos a reproduzir e enfeitam a maioria das nossas teses, artigos e livros, mostrando redes urbanas formadas com diversas categorias de cidades distinguidas em níveis hierárquicos, são coisa agradável de olhar, sem dúvida instrumento de aproximação da realidade, mas não suficiente para sua interpretação (SANTOS, 2005, p. 137).

Corroborando com a citação acima, a política urbana brasileira parece deixar lacunas, principalmente no que se refere às diferenças territoriais que o país apresenta e que podem ser observadas em municípios que compõem uma mesma rede urbana (ENDLICH, 2009). Embora façam parte do mesmo processo e da mesma realidade de

3 Dissertação desenvolvida e apresentada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS).

urbanização, as cidades pequenas ainda são territórios pouco estudados e analisados dentro da área do planejamento urbano. No entanto, isso não significa que elas não apresentem problemáticas tão ou até mais sérias do que as das metrópoles, e que mereçam atenção e investigações necessárias. Segundo Maté, Micheletti e Santiago (2015) essa carência de estudos e metodologias aplicáveis resultam diretamente nas dificuldades de elaboração de planos diretores e legislações urbanísticas eficientes, tornando-os insuficientes e genéricos.

Dos poucos estudos existentes sobre estes instrumentos, os principais entraves apontados são questões relacionadas às áreas de expansão urbana, demarcação e reconhecimento de áreas de preservação e de recursos naturais e da inexistência de diretrizes de integração territorial — rural/urbana — (ALMEIDA; SANTOS, 2019; GUMA, 2016; MATÉ; MICHELETTI; SANTIAGO, 2015), gerando um desequilíbrio no desenvolvimento e acentuando as diferenças intraurbanas e regionais.

Este estudo justifica-se também pelo papel que estas cidades vêm desempenhando no contexto urbano brasileiro, resultado da ampliação do desenvolvimento econômico, adensamento populacional e, conseqüentemente, a expansão urbana destes territórios, trazendo novas dinâmicas espaciais que necessitam de um olhar mais atento. Segundo Endlich (2009, p. 11) “Não contemplar as pequenas cidades é esquecer uma parte da realidade urbana [...] esta falta de estudo também compromete uma compreensão mais ampla da rede urbana.”

Tendo em vista a relevância da temática e a problemática apresentada, este artigo tem como objetivo ilustrar a experiência do planejamento urbano em uma cidade pequena a partir da análise da expansão urbana com base nos planos diretores, tendo como estudo de caso o município de Pinhalzinho/SC, localizado no oeste do estado de Santa Catarina, região caracterizada pela predominância de cidades pequenas (FUJITA, 2015).

### Procedimentos metodológicos

Apresentando como cerne da pesquisa temática das cidades pequenas e como problemática o desafio do planejamento urbano nestes locais, o trabalho busca uma maior compreensão sobre essa dinâmica. Para isso, foram definidas quatro etapas metodológicas que culminam no estudo de caso de Pinhalzinho/SC quanto aos seus planos diretores e sua expansão urbana a partir das diretrizes e regramentos destes instrumentos.

Para melhor situar o leitor, iniciamos este estudo com a análise dos principais enfoques teóricos discutidos neste estudo: a caracterização e conceituação das cidades pequenas; o planejamento urbano brasileiro e os planos diretores. Estes conceitos serviram como base para uma melhor compreensão sobre a realidade das cidades pequenas e o papel do planejamento urbano brasileiro nestes territórios, indo diretamente para a aplicação do Plano Diretor como instrumento principal.

Posteriormente, caracterizou-se e delimitou-se o objeto de estudo para o aprofundamento das análises sobre o planejamento urbano em cidades pequenas. Sendo assim, na segunda etapa da pesquisa definiu-se como estudo de caso o município de Pinhalzinho/SC. Essa escolha se deu principalmente pelo município apresentar em seu histórico de planejamento urbano dois planos diretores, os quais foram elaborados em períodos distintos: o primeiro, data o ano de 1975, momento em que era incomum se propor tais instrumentos para cidades pequenas; já o segundo, foi promulgado em 2012, período pós Estatuto da Cidade (2001). Essa característica de Pinhalzinho viabilizou

uma análise mais aprofundada sobre a temática, possibilitando novas discussões e reflexões sobre a problemática desta pesquisa.

A terceira etapa metodológica consistiu na coleta de dados demográficos, geográficos e históricos, além do levantamento cartográfico em órgãos municipais e também em bancos de dados online como o IBGE. A reunião destas informações teve como objetivo caracterizar o município e compreender sua dinâmica espacial. Em sequência, foram levantados os dados referentes aos Planos Diretores na prefeitura municipal, onde foi possível ter acesso aos documentos na íntegra, já que o plano de 1975 está apenas disponível no formato físico.

Após estes levantamentos, a pesquisa foi conduzida à quarta etapa, que consistiu em uma análise crítica dos planos diretores e do planejamento urbano proposto em uma cidade pequena, o que possibilitou atrelar a teoria à prática deste, enriquecendo as análises e os resultados deste estudo. Simultâneo a isso, ao longo do artigo foram geradas cartografias através da análise espacial SIG — Sistema de Informação Geográfica. O uso da técnica teve como objetivo neste estudo ilustrar a expansão urbana em períodos distintos a partir das diretrizes que foram estabelecidas pelos instrumentos, facilitando a discussão e análise final deste.

### Cidades pequenas: considerações históricas e conceitos

As cidades pequenas atualmente somam cerca de 69% do total de municípios brasileiros (IBGE, 2010), uma porcentagem bastante considerável no contexto urbano nacional. Atualmente o Brasil possui 5.570 municípios (IBGE, 2020), e esse número expressivo é resultado de sucessivas fragmentações do território, iniciadas a partir de 1940, quando o Brasil possuía apenas 1.574 municípios. Entre o ano de 1950 e 1960 várias novas cidades surgiram, porém, em 1961 com o início do período militar este processo estagnou. Com a promulgação da Constituição Federal de 1967, os estados possuíam menos autonomia, especialmente no tocante ao plano financeiro, que ficou centralizado nas mãos da União, o que dificultava a criação de novas cidades. Terminada a ditadura militar e com a reabertura política e econômica do país, as emancipações voltaram em ritmo intenso principalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. No ano de 2000, o país já contava com 5.507 municípios, esse crescimento significativo ocorreu após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual atribuiu aos Estados a competência para emancipar novos municípios. Ou seja, de 1940 a 2020 foram criados 3.996 municípios com tamanhos demográficos e territoriais diversos (IBAM, 2001).

Atualmente, sendo a maioria no contexto urbano brasileiro, os territórios menores e menos populosos encontram-se em um entrave com sua conceituação, ao iniciar por questionar quais parâmetros devem ser utilizados para distinguir as cidades entre pequenas, médias e grandes. Esses critérios diferem de país para país, sendo que podem levar em consideração tanto a densidade demográfica, como aspectos socioeconômicos, a dimensão do território e indo até questões funcionais.

Neste estudo, a definição de cidade pequena terá como base a categorização do IBGE (2010) e também de outros estudos e autores, que consideram como *cidade pequena* o território político administrativo com número populacional de até 50.000 habitantes (CORRÊA, 1999; EDLICH, 2009; MOREIRA JUNIOR, 2014; SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013).

Os estudos de Milton Santos contribuíram para uma aproximação da conceituação da terminologia correta para estes pequenos territórios, principalmente por analisar as características da urbanização brasileira como um todo e propor uma nomenclatura,

que mais tarde recebeu apoio de outros pesquisadores, tal como Moreira Junior (2014). O termo utilizado era o de *ciudades locais*, porém, neste estudo, esta terminologia não será adotada, pois segundo Santos (2005) e Moreira Junior (2014), *ciudades locais* são entendidas como sendo afastadas de centros urbanos maiores, ou seja, atendem apenas às demandas de sua população local, não mantendo uma conexão, ou ainda, pertencendo a uma rede urbana extensiva. Esta situação não condiz com objeto teórico aqui analisado (MOREIRA JUNIOR, 2014; SANTOS 2005; SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013).

Sendo assim, no presente trabalho, utilizou-se o termo *cidade pequena*, conceituada como:

[...] o nível mais básico de urbano, embora existam particularidades a serem consideradas nessa afirmação, dependendo do contexto geográfico. As cidades pequenas estão ligadas à noção de cidade e se tem, na realidade, que efetuar uma articulação espacial para se compreender a urbanização da sociedade.

[...] Na cidade pequena o urbano está presente – enquanto conteúdo – há complexidade, há vida. Por outro lado, há um pequeno número de pessoas e pequena extensão territorial se comparada aos grandes centros. Cidades dessa magnitude também abrigam funções político administrativas, residenciais, econômicas (serviços, indústrias, comércio, etc.) e sociais (educação, saúde, segurança, etc.). [...] Apresentam-se como pontos de comunicação com outros centros (SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013, p. 39-40).

Sendo assim, entende-se aqui que existem particularidades a serem consideradas nas análises e interpretações sobre as cidades pequenas, conforme Sposito e Jurado da Silva (2013) afirmam. Estas particularidades vão desde o tamanho do núcleo urbano, sua dimensão rural, até a relação com a economia local e regional. Entende-se que existe complexidade nestes territórios e são até mais evidentes do que em cidades maiores, justamente por estarem em uma escala menor, tornam-se mais visíveis. Neste sentido, são cabíveis outras reflexões acerca destes territórios, principalmente relacionados ao seu planejamento.

### Política e planejamento urbano brasileiro: o contexto das cidades pequenas

A formulação e regulamentação da Política Urbana no Brasil foi considerada um passo muito importante em direção ao planejamento e gestão de cidades mais justas, porém, só aconteceu após uma era de planos e tentativas concentradas apenas em metrópoles. Segundo Villaça (2001), o planejamento urbano surgiu por volta de 1875 nas grandes cidades brasileiras — berço dos principais capitais econômicos e da indústria — através dos planos de embelezamento. Esses documentos eram discutidos e elaborados como alternativa para os problemas urbanos da época. Segundo Villaça (2001), este primeiro período que vai até 1930:

[...] é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a *burguesia* e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil). É o urbanismo de Versalhes, de Washington, de Haussmann e de Pereira Passos (p. 182).

Suas diretrizes englobavam algumas questões sanitárias, abertura de vias, distanciamento de casas, entre outros pontos específicos, mas principalmente,

visavam a criação de uma nova imagem para a cidade, expulsando a classe mais pobre das áreas centrais, como foi o caso do Rio de Janeiro. Esse centro passou a desempenhar o papel de acumulação e circulação de capital e o local de desfrute da classe dominante (VILLAÇA, 2001).

Após este período — que iniciou em 1930 e foi até 1960 —, já na Era Vargas, as cidades brasileiras passaram a representar a desordem frente aos modelos internacionais (VILLAÇA, 2001), devido a esse fator, este segundo período foi caracterizado pelo planejamento urbano tecnocrata e cientificista, herdado também dos europeus. É neste período que surge o Urbanismo e o Plano Diretor, mas ambos mantêm a visão elitista em foco, privilegiando apenas as áreas centrais e colocando os locais mais afastados e com menos infraestrutura como *ciudades satélites*, aumentando a pobreza e a desigualdade social (VILLAÇA, 2001).

Durante os anos 60 e ao longo do período militar inicia-se a trajetória de luta da sociedade brasileira pela reforma urbana. As modificações mais urgentes apareciam quanto à questão fundiária em si, porém, essa proposta de reforma urbana já estava presente nos estudos sociais formulados por volta de 1963, ainda durante o governo João Goulart (1961-1964) no SHRU<sup>4</sup>. As ações foram impedidas devido ao Golpe Militar de 1964. Durante este período, houve uma produção massiva de planos diretores elaborados pela União, o que resultou na ideia da ação ineficaz destes instrumentos, pois a população não via os problemas urbanos sendo solucionados. Esse sentimento era partilhado entre os próprios técnicos. Segundo Maricato (2014), a ineficácia dos planos tornou-se mais evidente no período de êxodo rural, quando uma grande massa de população saiu do campo, mais especificamente das cidades pequenas, em busca de oportunidades nos grandes centros. Esse fato ocorreu principalmente pela fase industrial que o Brasil estava passando, o que impactou direto na dinâmica do campo, principalmente com o surgimento dos complexos agroindustriais (CAI's), que passaram a substituir as atividades do setor primário antigas e modernizaram todos os processos, afetando a estrutura fundiária, gerando maior concentração de propriedades e diminuindo o número de pequenos proprietários (CORRÊA, 2011). Os trabalhadores se viram obrigados a saírem destas cidades pequenas e irem em busca de melhores condições nas metrópoles.

Essa nova leva populacional resultou em uma demanda muito maior por infraestrutura básica, tal como transporte, saúde e habitação, piorando ainda mais a situação preexistente das cidades (MARICATO, 2014; VILLAÇA, 2001). Além do caso das metrópoles, foi a partir de 1960 que o estado passou a incluir e a considerar outros polos de crescimento nas novas políticas governamentais. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento, o PND I<sup>5</sup> em 1971 e na sequência o PND II<sup>6</sup> em 1974 foram criados com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento de regiões não-metropolitanas. Segundo Corrêa (2011), um dos principais investimentos foi na expansão das rodovias no país, já que as redes ferroviárias eram eminentemente regionais, articuladas em torno das metrópoles. Esse investimento auxiliou no desenvolvimento de cidades localizadas no interior dos estados. Neste período, as cidades de porte médio foram consideradas as “barreiras receptoras contra as correntes migratórias em direção aos centros metropolitanos” (CORRÊA, 2007, p. 27). Ou seja, a estratégia era de que estas

4 O SHRU (Seminário de Habitação e Reforma Urbana) foi realizado e patrocinado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB e também pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado – IPASE, os quais discutiam as diversas temáticas sobre a questão urbana e habitacional no Brasil, visando a elaboração e execução de melhorias nas questões de habitação e planejamento urbano em si (BONDUKI; KOURY, 2007).

5 Lei 5.727 de 04 de novembro de 1971.

6 Lei 6.151 de 04 de dezembro de 1974.

localidades abrigassem uma parcela da população que estava migrando das cidades pequenas para as metrópoles.

Os debates sobre as questões urbanas foram retomados entre os anos 80 e 90, e reforçaram a necessidade de uma reforma urbana. As discussões iniciaram de forma lenta e gradual, após anos de dominação militar do Estado (MARICATO, 2014, p. 27 - 28). Foi em 1988 que a nova Constituição foi promulgada, e pela primeira vez na história em seu conteúdo continha um capítulo destinado à Política Urbana, no capítulo II, com os artigos 182 e 183, criados a fim de definir os principais limites à propriedade urbana. O documento deixou claro em seu texto que o papel do poder público municipal era de garantir aos cidadãos os direitos básicos: saneamento, moradia, mobilidade e lazer social. Porém, estes artigos só foram regulamentados em 2001 pela Lei Federal nº 10.527, o Estatuto da Cidade. Considerado um valioso instrumento para a gestão das cidades, o documento passou a ser utilizado como um poderoso artefato que, por diversas vezes, impossibilitou que os interesses particulares se sobressaíssem aos de interesse público, contribuindo na atuação dos setores públicos que trabalham em prol da sociedade civil e do direito público, tal como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

A mesma Lei estabeleceu o Plano Diretor Participativo como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana para as cidades a partir de 20.000 habitantes e/ou pertencentes a regiões metropolitanas, áreas de interesse turístico e áreas de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental (SOARES, 2008). O instrumento passou a corresponder às regras básicas de uso e ocupação do solo dos municípios, ao orientar e regular a ação dos agentes sociais e econômicos, tomando como base a escala territorial — rural e urbano (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Outra atribuição importante foi em relação à integração de políticas setoriais dos municípios, como por exemplo o plano de mobilidade e habitação, que passam a fazer parte do documento com o objetivo de unir esses setores em prol de um melhor planejamento territorial conjunto (Figura 1). Além disso, a elaboração destes planos setoriais está diretamente relacionada ao acesso destes municípios a verbas públicas para execução de obras, que em sua maioria, só podem ser acessadas com a apresentação destes planos.

O Estatuto da Cidade (2001) possibilitou a participação e a discussão das questões urbanas de territórios além das metrópoles, trazendo em pauta o planejamento urbano para cidades menores, com a tentativa de integrá-las a uma política de abrangência nacional (MATÉ; MICHELETI; SANTIAGO, 2015). Porém, ao mesmo tempo, a

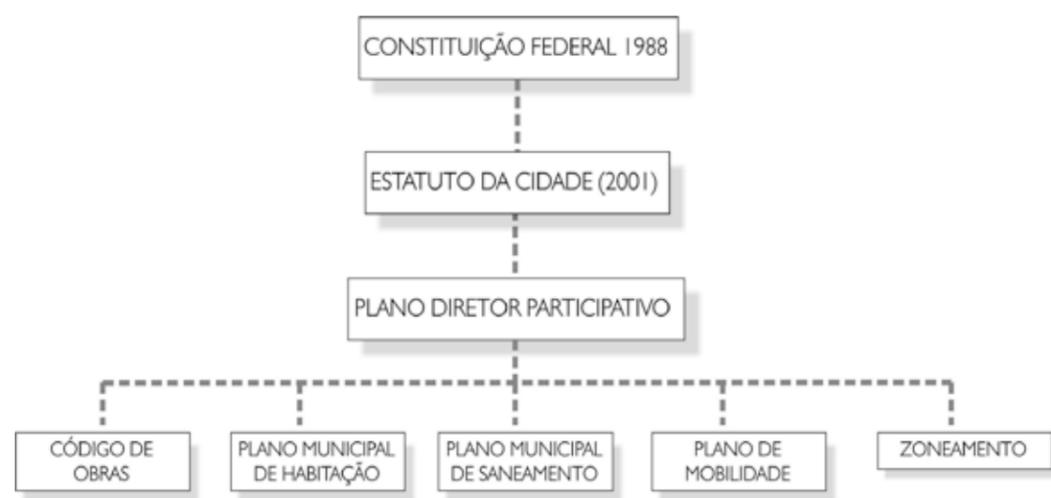


Figura 1 – Estrutura do plano diretor participativo pós CF 1988. Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

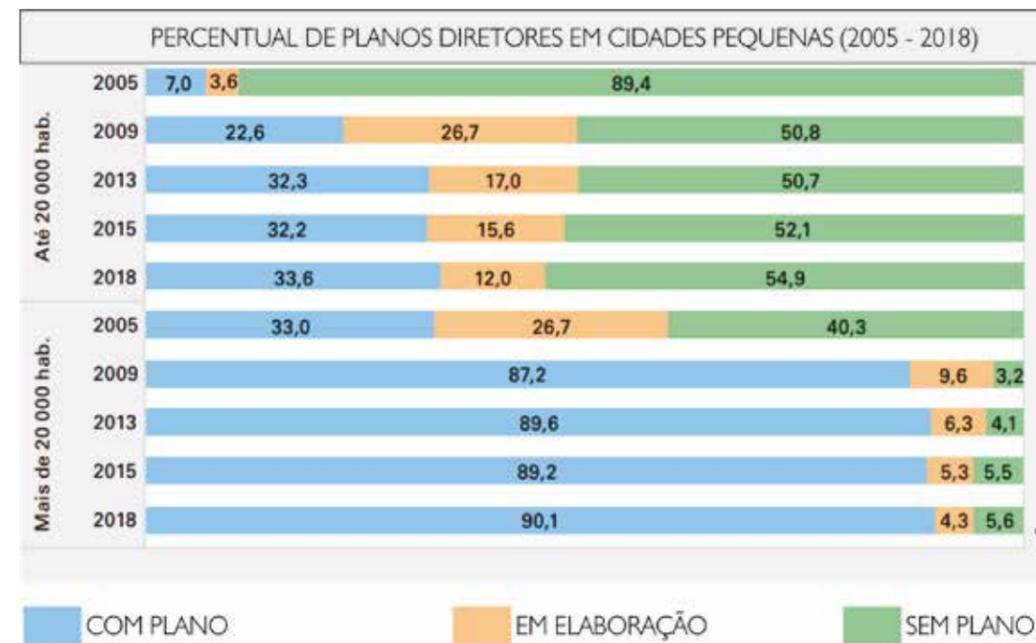


Gráfico 1 – Percentual de Planos Diretores em cidades pequenas (2005 – 2018). Fonte: IBGE (2005 – 2018). Organizado pelos autores (2021).

legislação não engloba e não representa todas as cidades brasileiras, visto que não abrange aquelas com menos de 20.000 habitantes, que poderiam ser munidas de tal instrumento. Além disso, a elaboração dos Planos Diretores está diretamente relacionada ao acesso destes municípios a verbas públicas, conforme abordado no gráfico 1.

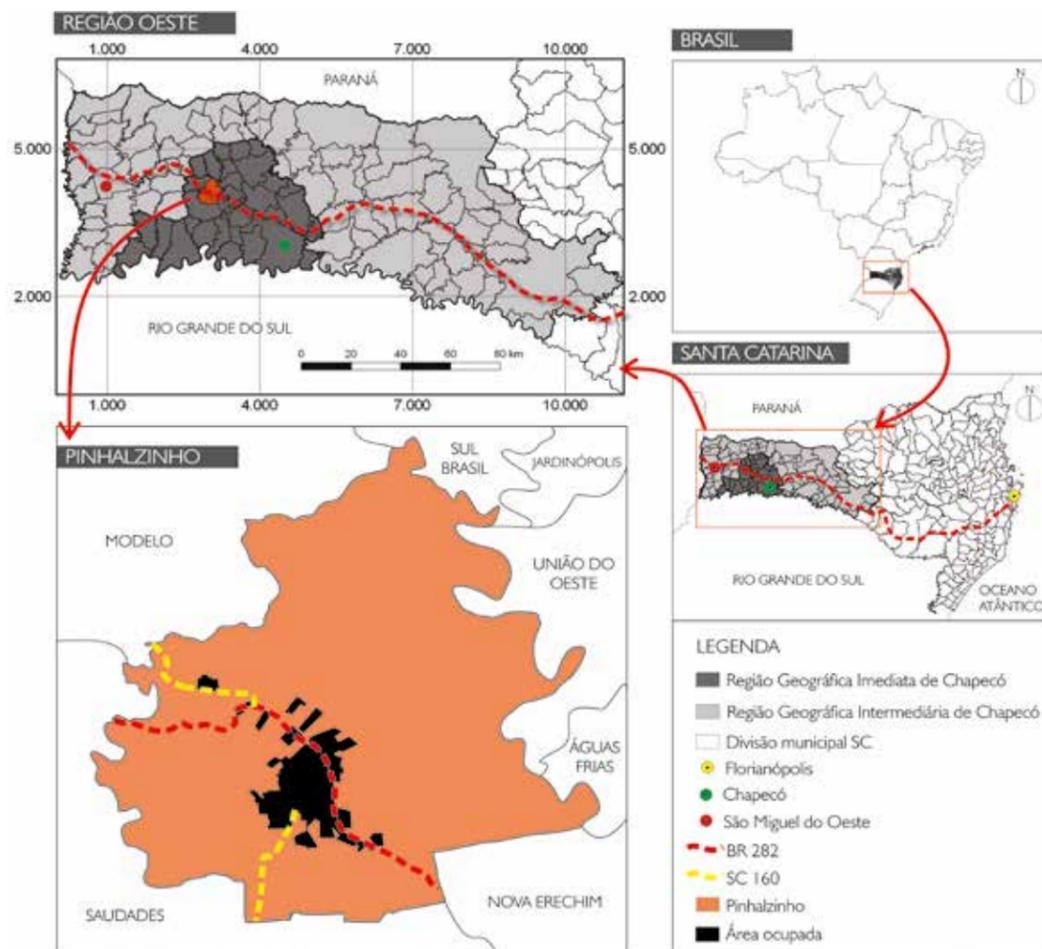
Segundo dados do Munic (2018), os municípios que contam com Planos Diretores, são, em sua maioria, os que contêm a maior classe de tamanho da população, somando cerca de 97,4% para cidades com mais de 500.000 hab., e 99,6% na faixa de 100.000 até 500.000. No caso das cidades pequenas (Gráfico 01), é possível perceber que houve um aumento considerável no número de Planos Diretores para cidades com até 20.000 hab. no ano de 2005 a 2009, e também de 2009 a 2013, sendo que a partir daí a porcentagem se mantém próxima a 33%. As que possuíam mais de 20.000 habitantes, ou seja, as cidades que tinham a obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor, apresentam um grande salto de 2005 (33%) se comparado a 2009 (87,2), quase 55%.

Através destes dados, é possível perceber que os Planos Diretores se fazem presentes na maioria das cidades brasileiras, porém, nas cidades pequenas com até 20.000 habitantes sua expressividade é menor se comparada com centros urbanos maiores. Essa constatação é um tanto quanto esperada, visto que, estas não têm a obrigatoriedade de elaborar o documento, eximindo o poder público municipal de tal responsabilidade.

Porém, nos atemos aqui aos questionamentos e dúvidas que permeiam este estudo referente aos municípios que, mesmo não tendo a obrigatoriedade, possuem plano diretor. A experiência do planejamento urbano é positiva? O documento elaborado permitiu que a cidade tivesse acesso a outras verbas federais para execução dos planos setoriais? Como ocorre a expansão urbana destas cidades a partir das diretrizes destes documentos? A seguir analisaremos o planejamento urbano e os planos diretores do estudo de caso de Pinhalzinho, Santa Catarina.

### Estudo de caso: breve histórico sobre a ocupação, economia e desenvolvimento de Pinhalzinho/SC

O município de Pinhalzinho (Figura 2) é um dos municípios que compõem a região

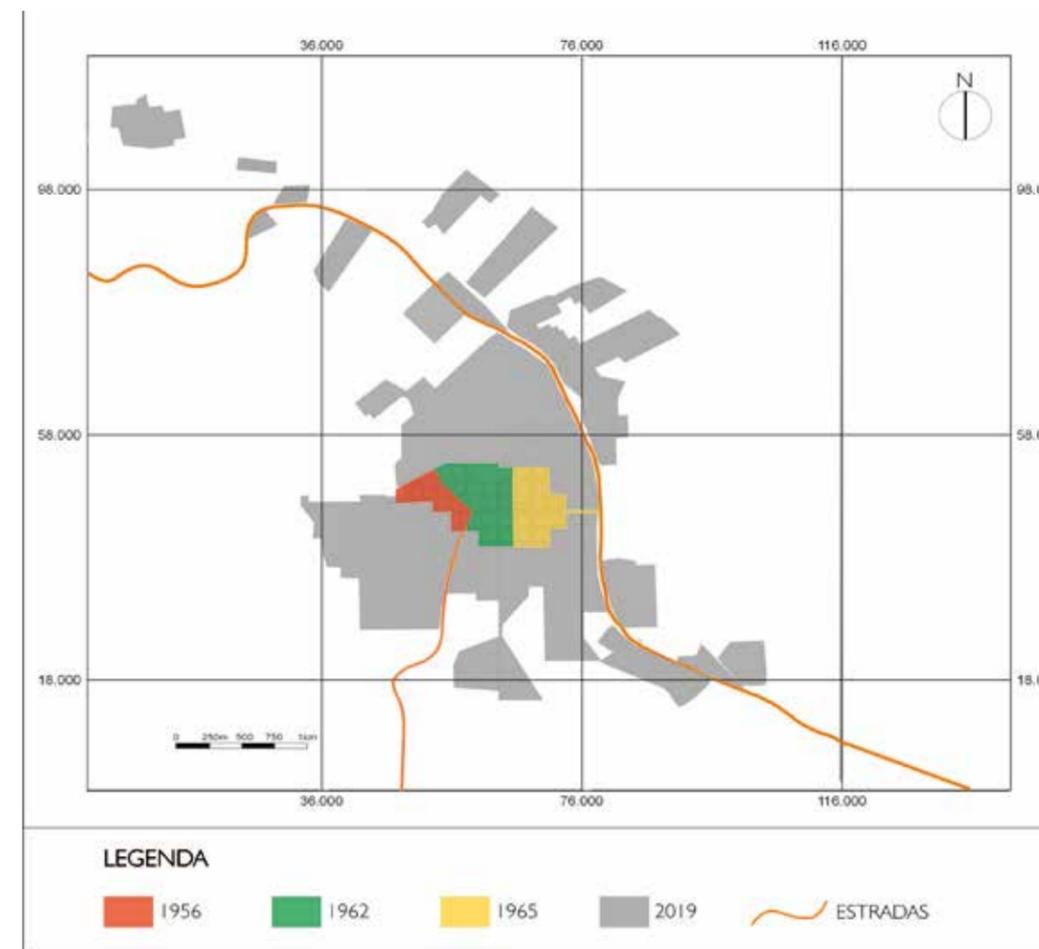


oeste do estado de Santa Catarina, agora Região Geográfica Imediata de Chapecó — RGI<sub>MC</sub>, a qual pertence a Região Geográfica Intermediária de Chapecó — RGI<sub>MC</sub>, segundo o IBGE (2017)<sup>7</sup>. Seu território compreende a área de 128,5 km<sup>2</sup>, com população de 16.332 (IBGE, 2010), sendo 83,36% desse total residente em área urbana e com estimativa de 20.712 habitantes em 2020 (IBGE, 2020), sendo considerada uma cidade pequena.

Conforme é possível observar na figura 3, Pinhalzinho possui uma posição geográfica estratégica, localizando-se no centro da região Oeste e entre dois principais polos de desenvolvimento da região: Chapecó (à 50 km) e São Miguel do Oeste (à 74 km). O município tem como limítrofes apenas cidades pequenas: ao Norte, Modelo e Sul Brasil, ao Sul e Oeste Saudades e à Leste as cidades de Nova Erechim, União do Oeste e Águas Frias/SC. A malha urbana municipal é cortada por rodovias federal e estadual — BR 282 e SC 160, conectando Pinhalzinho com o restante do estado de Santa Catarina e também à Região Sul e a Argentina, o que facilita o escoamento da produção bem como a exploração do turismo regional (PMP, 2017).

O município foi emancipado em 1961, porém, sua ocupação data os anos de 1930 e 1940, com a vinda de tropeiros do Rio Grande do Sul, que buscavam terras férteis para plantio e também para extração de madeira, a qual encontraram nas proximidades de onde atualmente localiza-se Pinhalzinho (BEN *et al.*, 2011).

<sup>7</sup> Segundo o IBGE (2017), devido à mudança significativa na rede urbana brasileira ocorrida nas últimas 3 décadas, houve a necessidade de se rever as classificações regionais. Foram criadas então as *Regiões Geográficas Intermediárias* que passam a ser a nova nomenclatura para *Mesorregiões*, já as *Microrregiões* são substituídas pelas *Regiões Geográficas Imediatas*. É importante ressaltar que “esta nova forma de enxergar o território não altera ou substitui a divisão político-administrativa do território em municípios, Unidades da Federação e Grandes Regiões” (IBGE, 2017, n.p).



Pinhalzinho e região tiveram sua economia inicialmente baseada na agricultura, por volta de 1935, e foi o pontapé inicial do desenvolvimento econômico dos municípios da região oeste (BEN *et al.*, 2011). O comércio iniciou suas atividades mais tardar no mesmo ano. A ocupação territorial do município acompanhou a localização das atividades econômicas, onde deu início ao núcleo urbano, localizado nas áreas com as cotas mais baixas (em vermelho na Figura 3), por estarem próximas aos córregos existentes, facilitando assim o acesso à água para a agricultura e a criação de animais (ECKERT, 2002). Nas áreas mais altas (em amarelo e verde na Figura 3) foram sendo formadas as áreas de comércio e serviços juntamente com habitações, por serem consideradas também mais planas (ECKERT, 2002).

Por volta de 1940 iniciou-se também a exploração da madeira com a instalação de serrarias<sup>8</sup>, primeira atividade industrial do município e responsável por *limpar a área*, possibilitando assim, a expansão das atividades agrícolas, criação de animais e posteriormente do setor comercial e industrial (BEN *et al.*, 2011). A instalação dessas empresas ocorreu até 1970 e resultou nas primeiras transformações significativas na paisagem do município (BEN *et al.*, 2011). Eckert (2002) relata que até meados de 1950 o parcelamento e divisão dos lotes era feito de maneira aleatória, ou seja, não seguia nenhum padrão. Quem estabelecia essa ordem e controlava esta dinâmica eram os moradores mais influentes das terras, em particular, os primeiros empresários (ECKERT, 2002).

Outras atividades comerciais e industriais foram surgindo com o passar dos anos, como: as olarias, fábricas de cerâmicas, fábricas de móveis e outras empresas que

<sup>8</sup> A atividade madeireira deixou de ser tão relevante para a economia por volta de 1970, quando houve a promulgação das leis ambientais e a proibição da extração desenfreada de matéria prima (ECKERT, 2002; BEN *et al.*, 2011).



são atuantes até hoje no município.

É possível perceber que Pinhalzinho foi diversificando sua economia logo após ser emancipada, tendo a agricultura e pecuária como atividades iniciais, posteriormente surgindo o comércio, a indústria e o setor de serviços. Atualmente, o setor de serviços aparece com maior destaque econômico, seguido pela agricultura, e com o crescimento eminente do setor industrial, que vem ganhando cada vez mais expressividade nas arrecadações, empregando munícipes e um público das cidades próximas também (IBGE, 2010; MATÉ, 2016).

Ao analisarmos o Gráfico 2 referente a evolução da população, podemos perceber o reflexo da modernização da agricultura e a influência das agroindústrias próximas com a diminuição drástica no número de habitantes na área rural a partir de 1980. É possível perceber que Pinhalzinho manteve um crescimento populacional considerável com o passar dos anos, com destaque para o período de 1980 a 2010<sup>9</sup>, com crescimento de 64,07% em sua população total. Esta migração para a área urbana também é resultado da diversificação econômica citada anteriormente, principalmente pela modernização da agricultura e a inserção de novas indústrias e o desenvolvimento do comércio.

Esse desenvolvimento acarretou na expansão urbana com o aumento da população e na diversidade de usos do solo no município, principalmente pelas novas indústrias e comércios que foram se instalando. A partir disso é possível perceber que a cidade começou a apresentar certas *complexidades* e novas demandas. As primeiras noções sobre planejamento urbano foram surgindo alguns anos após a emancipação do município, conforme veremos a seguir.

### O Plano Diretor Físico Territorial de 1975 — PDFT

Após diversas mudanças espaciais resultantes da ação dos agentes econômicos no território do município, foi no ano de 1975 que o primeiro<sup>10</sup> documento completo em

9 No período de 2000 a 2010, Pinhalzinho teve o maior crescimento populacional do oeste catarinense, com 32,09%, ficando à frente inclusive de Chapecó, que apresentou uma taxa de 24,87% (ALBA *et al.*, 2015, p. 51).

10 Anterior ao primeiro Plano Diretor, a Lei nº 60 de 8 de maio de 1964 o Código de Posturas, apontou

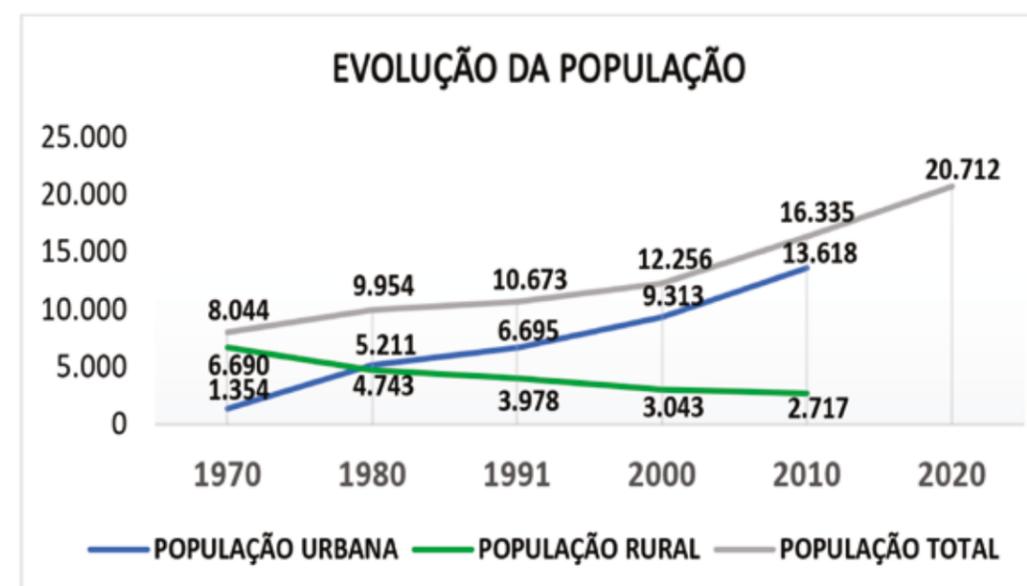


Gráfico 2 – População rural, urbana e total (1970 – 2020). Fonte: Elaborado por Santos, J. P. (2019), com dados do IBGE (1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2020).

termos de levantamento de dados e informações sobre Pinhalzinho foi promulgado. Esse fato ocorreu alguns anos após a construção da BR 282 — rodovia federal que corta o município e conecta o oeste catarinense à área litorânea do estado — e, conseqüentemente, resultou na valorização das áreas lindeiras à rodovia. Esta conectividade incentivou a instalação de indústrias ao longo do trecho localizado em Pinhalzinho, principalmente pela facilidade em escoar mercadoria para outras regiões do estado.

Ao observar essa demanda de expansão e desenvolvimento, o poder municipal contratou a empresa PLANEPAR de Curitiba/PR para a elaboração do seu Plano Diretor Físico Territorial — Lei nº 0315/75. O instrumento foi elaborado por técnicos da empresa e aprovado pelo poder municipal, passando a legislar sobre o território pinhalense no mesmo ano. Conforme citado anteriormente, o documento era até então o instrumento mais completo em termos de dados e informações territoriais do município. Um exemplo disso foi a divisão do plano em dois capítulos: Capítulo I — Caracterização do município; Capítulo II — Físico territorial. O documento traçou diretrizes para o desenvolvimento municipal, como: controle de expansão da malha urbana, zoneamento com usos distintos, áreas de preservação, entre outros. Além disso, abordava também questões de infraestrutura urbana pública, como: implantação de praças e parques nas áreas de expansão, arborização, iluminação pública, sistema viário, mobilidade urbana, entre outras (PDFT, 1975).

Tendo sido elaborado na época ativa do SERFHAU e promulgado um ano depois de sua extinção<sup>11</sup>, o plano que foi encomendado pelo poder público municipal, possui características próprias do movimento modernista, inspirados pela ideologia positivista-cientificista, que, segundo Nygaard (2005, p. 110) são baseadas na ideia de que:

[...] as necessidades humanas são poucas e não-diversas, o que

as primeiras diretrizes sobre o ordenamento territorial de Pinhalzinho. A lei teve como objetivo principal descrever as zonas do município - as áreas até então divididas em lotes eram consideradas como a área urbana e as demais em suburbanas e rurais-, e estabeleceu brevemente alguns padrões, como a largura de avenidas e ruas, por exemplo.

11 O Serfhau foi extinto no ano de 1974, porém realizou diversas produções muito importantes e significativas no campo do planejamento, auxiliando na elaboração de planos diretores e estudos, cadastros técnicos, pesquisas, banco de dados de interesse municipal, criou e aperfeiçoou metodologias, etc (NYGAARD, 2005).

resultou em espaços urbanos simples e com pouca diversidade, a suposição de que a organização racional dos espaços e a implantação de equipamentos garantiria uma maior segurança e bem estar aos habitantes, e uma das mais importantes, a racionalidade política refletida na racionalidade técnica, onde acreditava-se que para elaborar um plano diretor, eram somente necessários técnicos e especialistas.

Esse caráter ideológico da época é facilmente identificado no decorrer dos textos do PDFT, onde por diversas vezes os técnicos chamam o instrumento de *plano de evolução*, colocam a ideia de planejar como um antídoto da cidade e um remédio contra a desordem (PDFT, 1975). O documento ainda aborda que serão identificados todos os *trunfos* de Pinhalzinho para que o município tenha um futuro promissor (PDFT, 1975, p. 55-57). Além disso, o plano deixa claro que sua prioridade é conduzir a produção com melhor eficiência e:

[...] trazer para Pinhalzinho os elementos que não produz, contará o Município com as principais condições, que tornarão o Município capaz de abrir novas fronteiras rumo à sua condição de evolução, descritas pelas indústrias e pelo comércio que daqui pra frente encontrarão o resguardo necessário para a sua instalação (PDFT, 1975, vol. II, p. 56).

Foi neste documento que o zoneamento passou a existir no município de forma regulamentada, dividindo então a área urbana existente e áreas lindeiras em zonas distintas. O zoneamento proposto no PDFT (1975) considerou a predominância das ocupações preexistentes para delimitar os futuros usos permitidos dentro do perímetro urbano<sup>12</sup>. Ao analisarmos o mapa do zoneamento proposto (Figura 5), é possível perceber claramente o caráter modernista citado anteriormente, baseado na ideia de que a cidade deveria suprir as necessidades básicas dos seres humanos, “[...] as chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular” (LE CORBUSIER, 1993). As áreas foram separadas em zonas (Ver Figura 5), sendo estas: zona comercial, zona residencial, zona industrial, zona de recreação e zona de preservação ecológica. Essa setorização espacial para o uso do solo estabelecida pela Carta de Atenas (1933), visa a melhoria da qualidade de vida da população e a limitação da expansão urbana, a fim de evitar problemas futuros. Porém, conforme Nygaard (2005) aponta, esse tipo de planejamento urbano tem uma leitura homogênea do território. Ou seja, não identifica possíveis áreas vulneráveis e sem infraestrutura, ou propõe soluções e/ou projetos distintos para as diferentes áreas do município.

Outra característica apontada por Le Corbusier (1993) sobre o planejamento urbano influenciado pelo movimento modernista, era referente a proximidade dos locais de trabalho com os de moradia, a fim de evitar grandes deslocamentos para os trabalhadores, resultando em menor custo de infraestrutura de transporte para o poder público municipal. Essa característica é facilmente visível na delimitação do zoneamento de Pinhalzinho ao observarmos a Figura 5, onde as ZR's, ZI's e ZC encontram-se próximas.

É possível perceber a partir da cartografia que neste período o núcleo urbano havia

<sup>12</sup> O primeiro traçado do perímetro urbano foi delimitado pela Lei Municipal nº 142 em 1969, e tinha como objetivo demarcar as áreas rurais e as urbanas no município. Essa demanda surgiu principalmente após a promulgação da Lei Federal nº 5.172 que dispõe sobre o Código Tributário Brasileiro, o qual passa a cobrar o IPTU nas áreas urbanas e o ITR na zona rural.

expandido principalmente para a área norte do município, devido a abertura da Avenida Brasília que corta o município de norte a sul. Essa expansão justifica-se também pela migração campo-cidade ocorrida a partir de 1970 (Ver Gráfico 2), período em que se inicia o processo de êxodo rural, e também, devido a construção da BR 282, instalada em 1968. A obra da rodovia demandou a contratação de operários que trabalharam nas obras e que posteriormente acabaram se instalando definitivamente no município (ECKERT, 2002). A ocupação urbana representada na Figura 3 demonstra a modificação dos eixos de expansão urbana causados pela construção da rodovia federal e da Avenida Brasília no território do município. É possível perceber áreas próximas à BR 282 sendo ocupadas, principalmente se compararmos com a malha urbana de 1965 na Figura 3.

A área central do município já era consolidada nesta época, e foi delimitada no plano como ZR-1 — Zona Residencial 01. O local em questão abrigava construções mistas — geralmente com comércios no térreo e residências no primeiro pavimento, além de outros equipamentos como creches e bancos. Como área de expansão residencial, a PLANEPAR delimitou a porção norte como ZER — Zona de Expansão Residencial, ficando às margens da BR 282 e da ZPE.

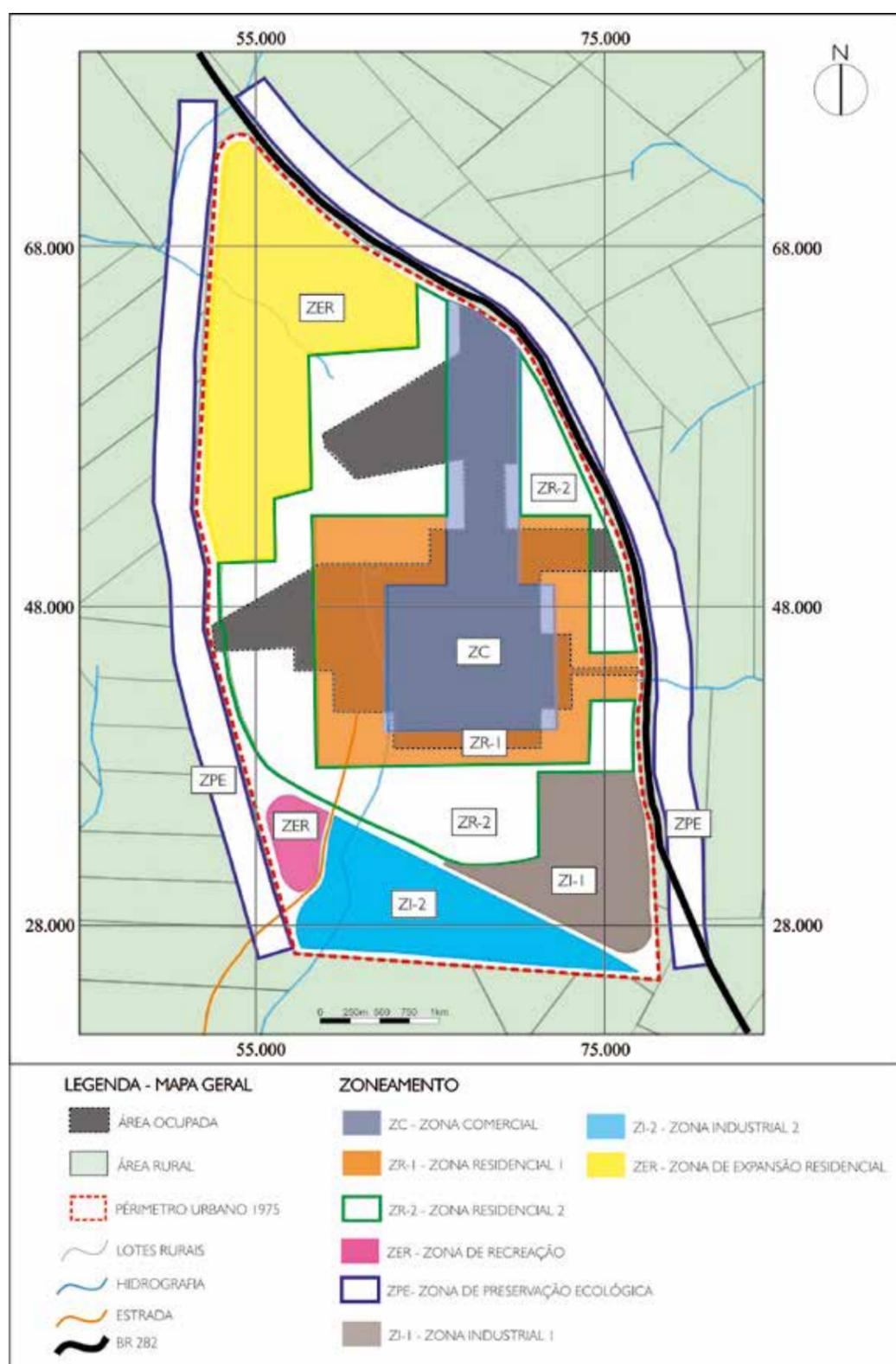
Além disso, a ZC — Zona Comercial foi delimitada no centro do município e seguiu por todo o trajeto da Av. Brasília sentido norte, indo ao encontro com a BR 282. É interessante observar esse trecho do documento ao abordar sobre a zona comercial: “[...] E nestes locais, prever áreas de estacionamento e circulação de pedestres. Atender aos municípios próximos de Saudades, Modelo e Nova Erechim” (PDFT, 1975). Ou seja, o documento já incorporava em seu texto a ideia do município de Pinhalzinho como um micro polo regional dos municípios menores que o cercavam.

As zonas industriais — ZI-1 e ZI-2 — foram demarcadas na área sul do município onde o uso já era predominante, mas a partir do plano passou a contar com uma nova delimitação para futuras instalações, dotada de infraestrutura adequada para receber as novas empresas. Após analisar as delimitações e diretrizes do PDFT como um todo, é possível identificar dois objetivos principais da legislação para o município. O primeiro baseia-se na ideia de tornar Pinhalzinho um micro polo regional, utilizando como meio suas condicionantes geográficas — principalmente sua localização na região — e a recente instalação da BR 282. O segundo objetivo identificado foi o de diminuir a área de expansão urbana disponível, e para isso, o artifício usado pelos técnicos foi o de propor a diminuição do perímetro urbano (ver Figura 6), que:

[...] apresenta uma área muito extensa, além do desejável para o perfeito desenvolvimento do município, o que torna impossível, uma perfeita distribuição de equipamentos urbanos dentro desta área (PDFTP, 1975, p. 33).

Ou seja, a diminuição da área urbana tinha como finalidade concentrar os investimentos públicos para um máximo aproveitamento dos equipamentos e da infraestrutura. O documento propunha a redução do perímetro urbano em 58%, passando de 10,60 km<sup>2</sup> para 4,47 km<sup>2</sup>. Além disso, os técnicos usaram as *bordas* — leste e oeste — do território como áreas de contenção desta expansão, delimitando-as no zoneamento como Zonas de Preservação Ecológica — ZPE. Essa demarcação foi feita também com o objetivo de proteger parte dos recursos naturais da área rural do município, tal como as nascentes e a mata nativa, resguardadas no recente Código Florestal Brasileiro, Lei Federal nº 4771 de 1965 (PDFT, 1975).

Destacamos aqui a importância da elaboração e existência do PDFT de 1975, principalmente pelo fato de que não era comum cidades tão pequenas como



Pinhalzinho contam com um instrumento completo para ordenar seu planejamento urbano. Porém, vale ressaltar aqui que os levantamentos e estudos abordados neste plano se quer foram considerados para a concepção do Plano Diretor Participativo do Município de Pinhalzinho — PDPMP de 2012.

O PDFT de 1975 regu o território por 37 anos, e neste período o município manteve o ritmo de desenvolvimento e expansão. Segundo a Prefeitura Municipal de Pinhalzinho (2010), houve um aumento populacional ocorrido com a permanência dos operários que trabalharam na construção da BR 282 no município, e que, em sua maioria, eram pessoas com baixo poder aquisitivo. Com a demarcação das novas áreas residenciais feitas pelo PDFT em 1975, houve um aumento no preço dos lotes e imóveis localizados

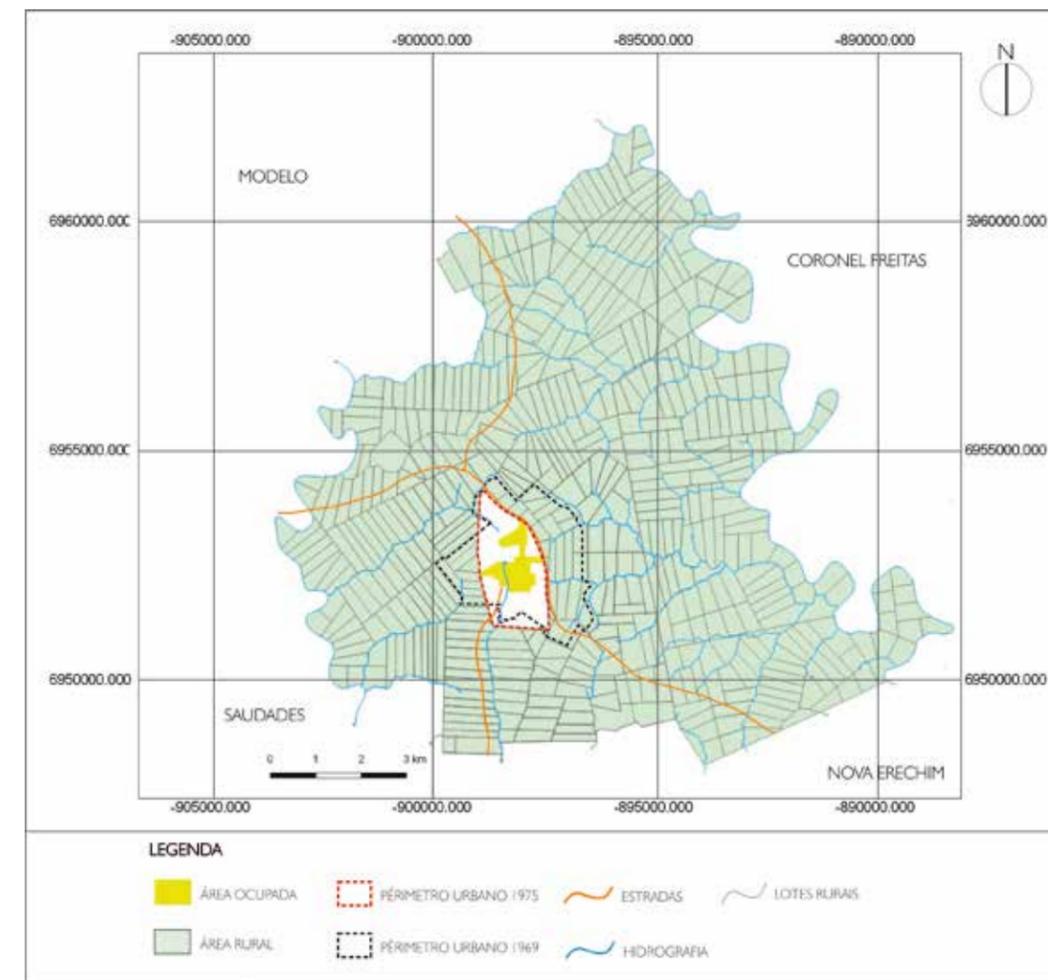


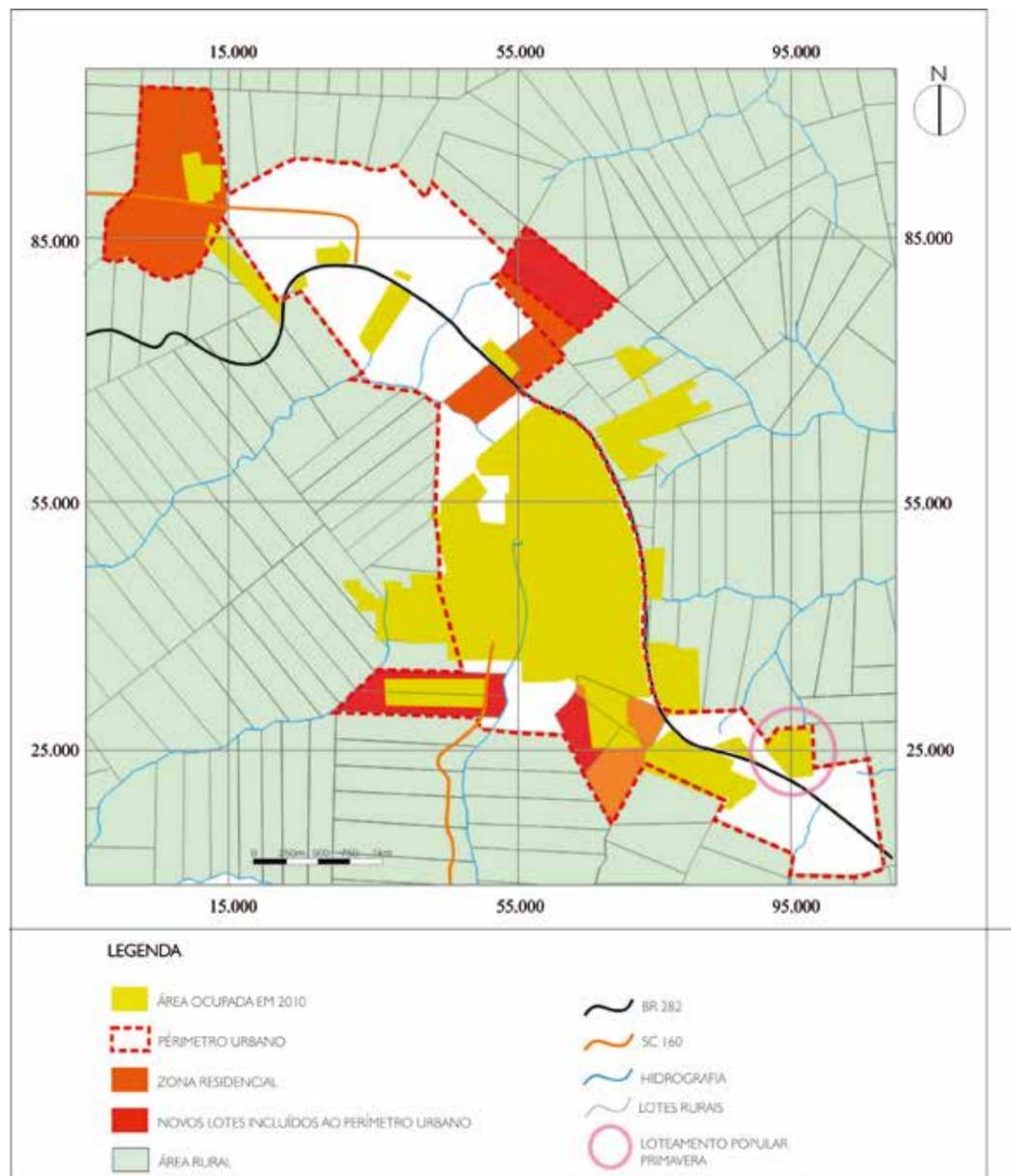
Figura 6 – Mapa da proposta de diminuição do perímetro urbano (1969 e 1975). Fonte: Elaborado por Santos, J. P. (2019) a partir de dados da PMP (1969 e 1975).

próximos à área central consolidada de Pinhalzinho (BEN *et al.*, 2011). Essas novas áreas demarcadas foram sendo ocupadas por uma parcela da população com maior poder aquisitivo. Foi a partir dessa situação que a dinâmica espacial de Pinhalzinho tomou outro rumo. Sem condições de obterem um lote ou imóvel nas áreas previamente demarcadas no perímetro urbano, essa população mais vulnerável iniciou a ocupação da porção leste do município, do outro lado da BR 282, ou seja, fora dos limites do perímetro delimitado. O local onde atualmente localiza-se o Bairro Jardim Maria Terezinha, era desprovido de infraestrutura urbana como água e luz, além de estar longe de outros equipamentos públicos, como o hospital.

Além desse fato, nesses 37 anos, ocorreram sucessivas promulgações de leis que inseriram novos lotes rurais à zona urbana e modificaram o zoneamento. Porém, não houve a regularização dessas novas ocupações da área leste. Segundo Souza (2001), a não inclusão de áreas vulneráveis ao perímetro urbano parte do princípio de que, o poder municipal se isenta da obrigatoriedade de fornecer infraestrutura pública ao local, como posto de saúde, escolas e creches. Temos a Figura 7, que apresenta a situação urbana do município no ano de 2012 — onde a última alteração foi feita.

Outra justificativa para não inserção dessas ocupações ao perímetro seria que após a promulgação da Lei nº 6.766 de 1979 (Lei Lehmann), o parcelamento do solo para fins urbanos só poderia ser admitido em zonas de expansão urbana definidas pelo Plano Diretor, sendo que o parcelamento fora do perímetro deveria ser aprovado pelo INCRA. A aprovação também não foi apresentada ao órgão e a área permaneceu aquém de políticas públicas e de infraestruturas necessárias até o ano de 2012, quando o Plano Diretor Participativo foi promulgado, conforme será abordado a seguir.

Figura 7 – Mapa de espacialização da alteração dos zoneamentos e perímetro urbano em 2012. Fonte: Elaborado por Santos, J. P. (2019) a partir de dados da PMP (1975 e 1995).



### O Plano Diretor Participativo do Município de Pinhalzinho — PDPMP (Lei nº 144 de 28 de dezembro de 2012)

Com a alteração da dinâmica de expansão urbana e as diversas áreas que foram sendo anexadas ao perímetro urbano, a cidade avançou sobre a área rural do município e novas relações territoriais foram se configurando. O PDFT de 1975 já não dava mais conta da realidade que se apresentava e, muitas de suas diretrizes não foram seguidas, principalmente no que tange a expansão urbana. Porém, em 2012 foi promulgado o Plano Diretor Participativo do Município de Pinhalzinho — PDPMP. O plano foi elaborado a partir de recursos técnicos e financeiros da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó<sup>13</sup>, pois o município fazia parte da área de impacto ambiental do empreendimento. Sendo assim, conforme abordado anteriormente, a garantia de elaboração do instrumento de planejamento estava pautada na Lei do Estatuto da Cidade (2001), que determinava o desenvolvimento de planos diretores para áreas de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental.

O instituto Goio-En foi contratado no ano de 2009 para iniciar os levantamentos

<sup>13</sup> A usina foi construída a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Tendo sido construído entre 2006 e 2012 no Rio Uruguai, a usina localiza-se nos municípios de Águas de Chapecó (SC) e Alpestre (RS) na divisa dos estados.

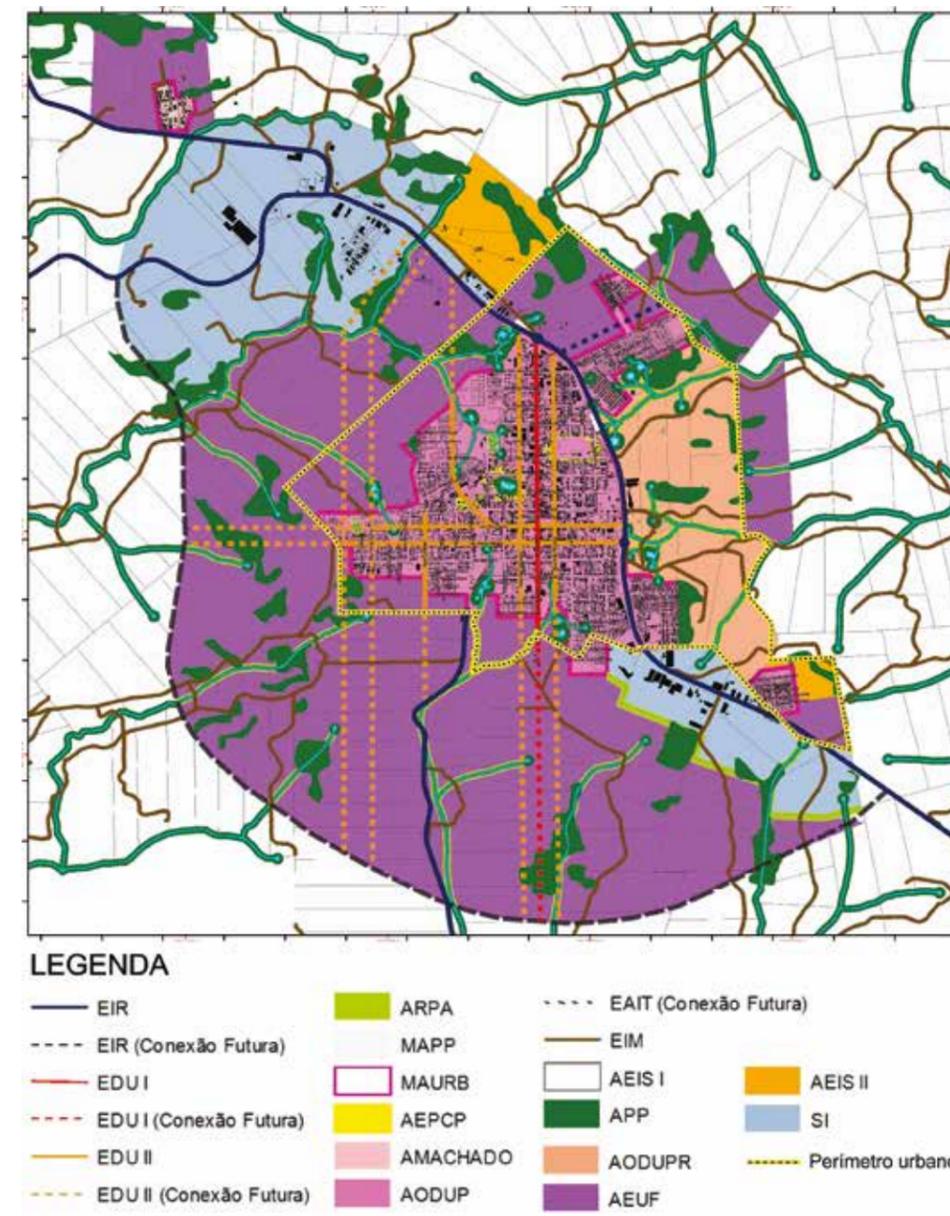


Figura 8 – Mapa das macroáreas do território municipal de Pinhalzinho (2012). Fonte: Cartografia Plano Diretor da Prefeitura Municipal de Pinhalzinho, 2012. Alterado por SANTOS, J.P. 2021.

e, posteriormente, elaborar as diretrizes e delimitações do Plano Diretor. Foram levantados dados referentes a ocupação, usos, gabaritos, etc. Além disso, destaca-se que para a elaboração do plano diretor, era exigida a participação popular, tal como o Estatuto da Cidade — EC (2001) previa. Diversas audiências foram sendo feitas durante o período de 2009 a 2012 e a população era notificada via rádio e jornais. A participação mais efetiva foi dos representantes dos bairros, eleitos pelos moradores, que levavam as demandas e questões específicas de cada localidade. Além disso, outros instrumentos previstos pelo EC (2001) incorporaram o novo plano, destes, destacamos aqui a inserção do território como escala de planejamento — áreas rurais e urbanas —, as ZEIS — Zonas Especiais de Interesse Social e EIV — Estudo de Impacto de Vizinhança.

O instrumento de planejamento assume logo nos primeiros textos o objetivo de *ordenar o desenvolvimento de Pinhalzinho à nível territorial*, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10 de julho 2001), sendo “[...] o instrumento de ordenação e indução do desenvolvimento do município, guiando-se pelos princípios de integração sócio territorial nas áreas urbanas e rurais” (PDPMP, 2012, p. 20), a fim de garantir as funções sociais das propriedades rurais e urbanas.

Quanto à expansão urbana, o documento apresentou diretrizes que visavam controlar e corrigir as distorções do crescimento urbano e os efeitos negativos no território,

causados pela inserção de lotes rurais à área urbana conforme abordado anteriormente. Isso aconteceria, segundo o PDPMP (2012) através da gestão democrática e de ações públicas efetivas quanto ao uso e ocupação do solo, garantindo também a preservação ambiental e ordenamento territorial.

As áreas delimitadas para expansão, foram divididas em duas: *AODUP (Área de Ocupação e Densificação Urbana Prioritária)* — trata-se da área urbana consolidada, provida de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, com edificações de uso comercial, residencial e serviços. A macroárea possui o caráter de expansão urbana pois incentiva o uso dos vazios urbanos que não cumprem com a função social da propriedade dentro da área central do município (PDPMP, 2012). *AODUPR (Área de Ocupação e Densificação Urbana Prioritária Restrita)* — Possui as mesmas especificações da AODUP, porém, com restrição de uso e ocupação, principalmente por abrigar nascentes e lajeados que abastecem o município. Qualificar os assentamentos existentes, minimizando os impactos ambientais e promovendo a regularização urbanística e fundiária, prevendo índices de ocupação mais restritos (PDPMP, 2012). *AEUF (Área de Expansão Urbana Futura)* — Localizada lindeira à área urbana consolidada e com uma área de 15,37 km<sup>2</sup>, possui concentração de atividades de produção primária, manutenção de remanescentes vegetais e potencial de urbanização futura. Com essa área, objetiva-se garantir o uso do solo urbano adequado às atividades urbanas, garantindo a ligação viária e paisagística entre as áreas existentes. Respeitar os remanescentes vegetais para a futura utilização coletiva dos assentamentos, permitir o desenvolvimento de atividades da produção primária, desde que não gerem incomodidades. Para o parcelamento desta área, deverá ser traçado um círculo de 1500 m de raio centrado na gleba a ser parcelada e dentro desta delimitação, pelo menos 20% dos lotes urbanos vizinhos devem estar ocupados, caso contrário, deve esperar que se cumpra esta porcentagem. Caso aprovada, a área passa a integrar a AODUP automaticamente. Além dessas áreas, o plano ainda delimita os setores industriais — SI na área norte e sul, locais voltados para instalação de empreendimentos industriais e outras atividades econômicas, ressaltando a facilidade de escoamento de produção pela BR 282 e a conexão com a área urbana de Pinhalzinho. As AEIS (I e II) — Áreas Especiais de Interesse Social também são entendidas aqui como áreas de expansão, principalmente por encontrarem-se desconexas da malha urbana existente. Estas áreas tem como objetivo a produção de Habitações de Interesse Social — HIS, de modo a ampliar a oferta de terra para produção de moradia digna para população de baixa renda, promovendo a regularização fundiária de assentamentos ocupados de forma irregular, fornecendo também equipamentos públicos urbanos e comunitários para essa população (PDPMP, 2012).

Além disso, vale ressaltar que houve uma diminuição do perímetro urbano, ocasionada pela retirada das áreas industriais, passando de 10,06 km<sup>2</sup> para 9,38 km<sup>2</sup>. Porém, parte da AEUF foi incorporada à área urbana, juntamente com toda a extensão da AODUPR. É possível perceber a partir disso que tanto o poder público de Pinhalzinho quanto o corpo técnico do instituto Goio-En, traçaram diretrizes para um grande desenvolvimento do município, principalmente se nos atermos à dimensão das áreas destinadas à expansão urbana. A razão disso se deu pelo *boom* demográfico e econômico que o município teve a partir de 2000, o que pode ter motivado os técnicos a pensarem na possibilidade de Pinhalzinho prosseguir com seu desenvolvimento.

### Pinhalzinho pós Plano Diretor: as novas dinâmicas espaciais

Após a promulgação do PDPMP, o município passou por modificações no seu padrão de ocupação urbana. Isso se deve principalmente pela movimentação e diversificação da economia, que promoveu o desenvolvimento do município em diversos setores e

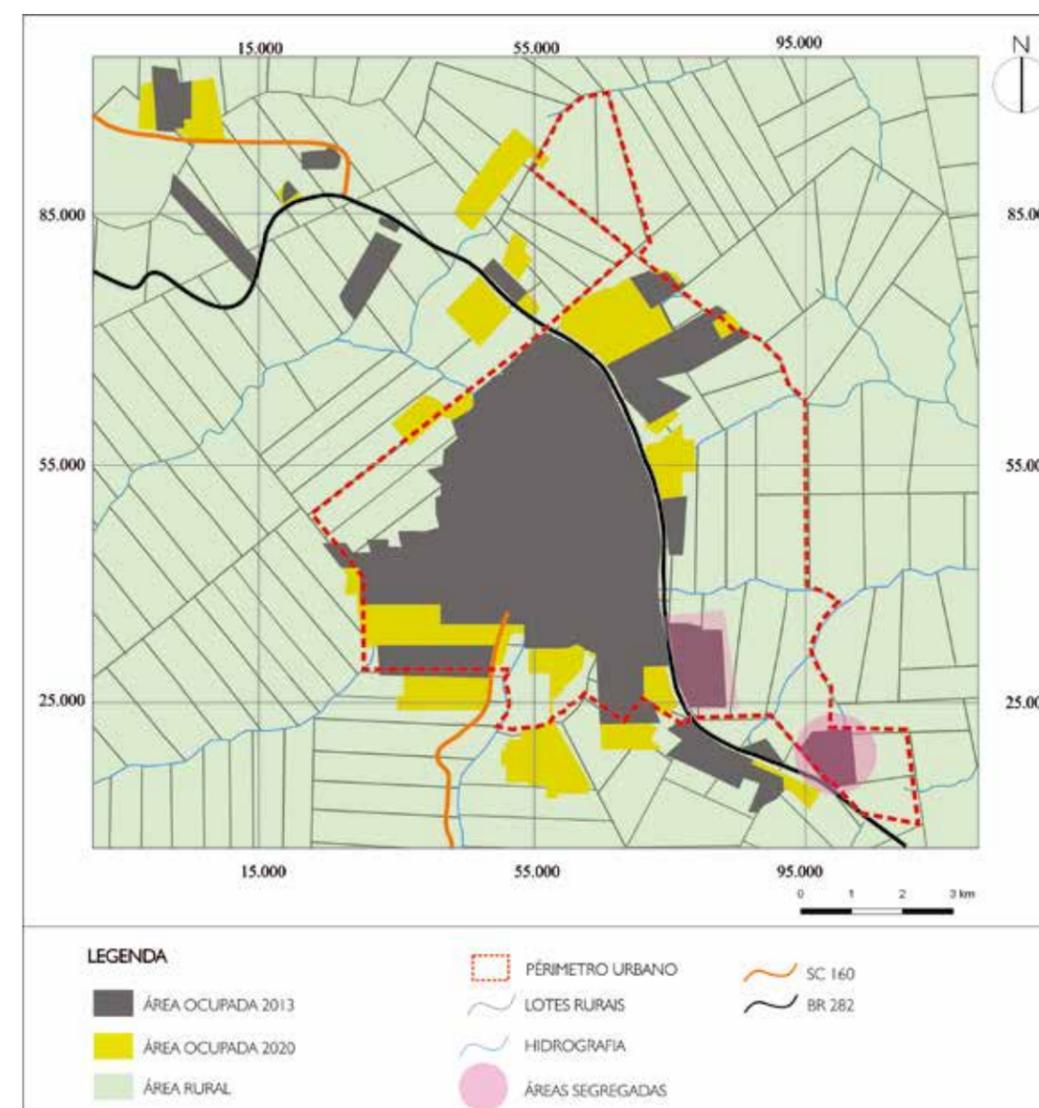


Figura 9 – Ocupação urbana em Pinhalzinho em relação ao território (2013 – 2019). Fonte: Elaborado por Santos, J. P. (2019) a partir de dados da PMP (2010 e 2020).

gerou novos empregos, principalmente com a instalação de universidades e novas indústrias. Sendo assim, a expansão urbana continuou ocorrendo, e, mesmo com o respaldo de um plano desenvolvido a nível territorial, algumas inconformidades podem ser apontadas aqui. Na Figura 9 ao lado, é possível observar essa modificação no território de Pinhalzinho, ao compararmos a área ocupada em 2013 com a de 2020.

Houve uma intensa expansão no eixo norte-sul do município, e algumas novas ocupações na área leste. Segundo dados da Prefeitura Municipal de Pinhalzinho (2019), cerca de 12 loteamentos foram aprovados do ano de 2012 a 2019, sendo que nem todos foram executados. A área ocupada subiu de 5,14 km<sup>2</sup> em 2013 para 7,74 km<sup>2</sup> em 2019, somando um aumento de 2,60 km<sup>2</sup> na área urbana do município. Esses novos loteamentos, conforme delimitações do PDPMP (2012), passaram a integrar a AODUP e conseqüentemente, a seguir os regramentos referentes a esta área. Porém, alguns destes loteamentos encontram-se fora do perímetro e desconexos da área urbana existente, conforme demonstra a Figura 9.

Alguns loteamentos residenciais aparecem também na área leste da BR 282, porém, desde a aprovação do plano, a conexão destas novas áreas com as já existentes não ocorreu de maneira efetiva, como é possível observar no Figura 9 nos locais demarcados como *áreas segregadas*. Esses locais são atualmente os bairros com as populações mais carentes do município, com destaque para o Loteamento de Interesse Social Primavera — localizado mais ao sul, quase no fim do traçado do perímetro. Essa dinâmica espacial reafirma o que Villaça (2001) aponta, ao afirmar que a segregação urbana é altamente intrínseca ao crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras. No caso de Pinhalzinho, sendo uma cidade pequena, é considerado um



Figuras 10 e 11 – Expansão urbana na área sul do município. Fonte: Santos, J.P. (2019). Fonte: Santos, J.P. (2019).

novo paradigma quanto a essa discussão, que infelizmente começa a se manifestar muito cedo e de maneira clara no território, tornando a malha urbana descontínua e segregacionista. Esse fato é observado também no setor sul (Figuras 10 e 11), onde alguns loteamentos estão situados em meio a áreas predominantemente rurais e de produção primária.

Já na porção norte, percebe-se que além da área urbana, houve ainda a expansão do setor industrial, o qual foi recebendo grandes investimentos em infraestrutura ao longo dos anos, principalmente pela conexão com outras cidades e a facilidade de escoamento de mercadorias pela BR 282. Às margens da SC 160 também vem se formando um núcleo urbano desconexo, com áreas mistas residenciais e de comércio, mas principalmente loteamentos industriais.

### Considerações finais

É importante destacar no contexto das cidades pequenas que, planos diretores elaborados para estes municípios, principalmente os que possuem menos de 20 mil habitantes, são casos isolados no cenário brasileiro, sendo assim, estudos com este viés são de grande valia para a comunidade científica. A experiência do planejamento urbano no estudo de caso aqui abordado foi considerada rica, visto que o primeiro plano diretor foi promulgado apenas 6 anos após a emancipação do município. Sendo assim, entende-se que Pinhalzinho contava com um planejamento desde o início da sua história.

Ao analisarmos o PDFT de 1975, primeiramente nos atemos a leitura genérica e até utópica do território feita pelos técnicos, principalmente ao não identificar e enfrentar as diferenças e vulnerabilidades intraurbanas do município, sobretudo as de cunho social. Isso ocorreu pelo fato de o plano diretor ter sido *encomendado*, resultando na elaboração de diretrizes e zonas que eram discrepantes em relação à realidade do município, principalmente pelos usos do solo terem sido estabelecidos a partir dos moldes do movimento modernista.

Por outro lado, algumas ações que constavam no plano faziam jus às necessidades do município, como a diminuição da área de abrangência do perímetro urbano a fim de evitar possíveis distorções na expansão da malha urbana do município. Porém, essas delimitações não foram suficientes para controlar esse espraiamento do território.

Diversas áreas desconexas do tecido urbano existente surgiram após a promulgação deste instrumento. Bairros despontaram a partir das ocupações informais que iniciaram neste período. A partir dessas distorções no território, e as sucessivas leis que foram surgindo posterior ao plano, que alteraram os zoneamentos e incluíram lotes rurais no perímetro, foi possível perceber a falta de aplicação efetiva deste plano. Parte deste descumprimento na época foi resultado da ausência de um corpo técnico municipal capaz de administrar o crescimento urbano e aplicar a legislação urbanística no território.

Anos depois, pós Constituição Federal (1988) e Estatuto da Cidade (2001), o paradigma do planejamento urbano e das políticas públicas havia mudado no Brasil. Porém, vale ressaltar que não houve nenhuma ação por parte do Estado quanto ao planejamento e gestão de cidades com menos de 20 mil habitantes. O descaso com as cidades pequenas se perpetuou mesmo depois de muitas conquistas e avanços quanto a criação de políticas urbanas para as cidades brasileiras.

Ao final de 2012, com a promulgação do novo Plano Diretor Participativo, o município de Pinhalzinho passou a contar com instrumento completo e apoiado em um denso levantamento do território municipal. O documento trouxe pontos positivos incorporados ao município, mas também deixou alguns questionamentos referentes algumas diretrizes estabelecidas. Uma das principais problemáticas apontadas foi a delimitação da área de expansão urbana, onde grande parte da área prevista (AEUF) encontrase fora dos limites do perímetro urbano. Isso porque, a maioria dessas áreas possui características predominantemente rurais, com a presença de pequenas propriedades e produção primária ativa. Mesmo com o uso destinado à urbanização futura com a aprovação de novos loteamentos, o documento apenas aponta que essas novas áreas integrarão a AODUP, nada comenta se de fato, pertencerão à área urbana — inseridas dentro do perímetro urbano. Neste sentido, não se sabe ao certo o porquê de, por exemplo, a AODUPR ter sido totalmente inserida dentro do perímetro, sendo que a área delimitada pelo zoneamento possuía características semelhantes à AEUF. Grande parte da AEUF faz divisa com a malha urbana existente, o que facilitaria a continuidade da mesma e possibilitaria o acesso aos equipamentos públicos a à rede de infraestrutura já existente.

Quanto à expansão urbana pós Plano, mesmo após a aprovação e passando a pertencer a AODUP, os novos loteamentos residenciais, em conformidade com o próprio plano, não foram inseridos dentro da área do perímetro urbano. Nota-se também a falta de

estudos quanto às conexões entre os novos loteamentos e a área urbana consolidada. Há ainda a dificuldade de acesso desses novos moradores aos equipamentos públicos, que, em sua maioria, estão localizados na área urbana preexistente.

Ao analisarmos os dois planos diretores elaborados para Pinhalzinho, é possível perceber que existe certa dificuldade na construção destes documentos para cidades pequenas. Isso se dá principalmente pela falta de políticas específicas para estes territórios e também de dados oficiais e atualizados, pois são realidades pouco exploradas em estudos e levantamentos de órgãos nacionais. Há também de se responsabilizar o descaso por parte do próprio poder público municipal em não propor parcerias e incentivos com Universidades e outros órgãos, a fim de elaborar projetos e possíveis estudos para o município. Na maioria das cidades pequenas não existe a presença de algum órgão com a função de lidar com algum planejamento urbano. Os técnicos — arquitetos e urbanistas ou engenheiros civis — em sua maioria, sequer dão conta da aprovação de projetos de construção. Ou seja, existe pouca experiência em administrar o crescimento e traçar diretrizes a fim de mitigar os problemas resultantes do crescimento urbano destas cidades.

Percebe-se também a necessidade de se qualificar o processo de planejamento em municípios menores, pois existem sinais visíveis de que a forma de crescimento destas realidades potencializa graves problemas relativos ao meio ambiente, à qualidade de vida, à mobilidade e à identidade local. A segregação urbana se apresentou nesse estudo como sendo uma das principais resultantes da má gestão no planejamento urbano de Pinhalzinho. Comprovou-se a partir deste estudo que este problema existe nas cidades pequenas, mesmo as com planejamento. Os problemas urbanos perduraram, vão se tornando cada vez mais latentes e evidentes, não importando o tamanho populacional ou territorial, as problemáticas e desafios existem na escala em que se apresentam, e todos demandam e necessitam de um olhar mais criterioso na busca por soluções.

## Referências

ALBA, Rosa Salete; MAIA, Claudio Machado; SANTOS, João Pablo dos; OTSUSCHI, Cristina; VILLELA, Ana Laura Vianna. Dinâmica Populacional no Oeste Catarinense: Indicadores de Crescimento Populacional dos Maiores Municípios. In: BRANDT, Marlon; NASCIMENTO, Ederson (org). *Oeste de Santa Catarina: Território, ambiente e paisagem*. Chapecó: UFFS, 2015.

ALMEIDA, Maria Soares; SANTOS, João Pablo dos. (Des)articulação entre políticas urbanas em uma cidade pequena: O caso de Pinhalzinho/SC. In: XVIII Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal/RN. *Anais do XVIII ENANPUR*. Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=923>>. Acesso em: janeiro de 2021.

BEN, Fernanda; FROZZA, Ires; SCATOLIN, Leocadia Pavan.; FERRARI, Luiz Fernando; RODRIGUES, Marcio Luiz; PUHL, Vanderlei José. *Retratos, memórias e fragmentos da história de Pinhalzinho/SC*. Pinhalzinho, Schaefer, 2011. 236 p.

BERNARDELLI, Maria Lucia Falconi da Hora. O caráter urbano de pequenas cidades da região canavieira de Catanduva – SP. In: SPÓSITO, M. E. B. WHITACKER, A. M. (Org.) *Cidade e Campo relações e contradições entre urbano e rural*. 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2016, p. 33 - 52.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. *Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do seminário de habitação e reforma urbana*. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Florianópolis. *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*. Florianópolis: ANPUR, 2007. Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. Código Florestal. *Lei nº 4.471 de 15 de setembro de 1965*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm). Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: agosto de 2019.

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Senado Federal. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: abril de 2019.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

CORBUSIER, Le. *A Carta de Atenas*. 1ª ed. São Paulo – SP. EDUSP, 1993.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 1ª Ed. São Paulo: Ática, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. Construindo o Conceito de Cidade Média. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Cidades Médias: espaços em transição*. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. *As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural*. GEOUSP Espaço e Tempo (Online), [S. l.], v. 15, n. 3, p. 5-12, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74228>. Acesso em: janeiro de 2021.

ECKERT, Ivo. *Bonito, Pinhal, Pinhalzinho: a saga dos pioneiros*. Florianópolis, 2002. 214 p.

ENDLICH, Ângela Maria. *Pensando os papéis e significados das pequenas cidades*. São Paulo, Editora da Unesp, 2009. 360 p.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPÓSITO, Maria Encarnação; WHITACKER, Arthur Magon (Org.) *Cidade e Campo relações e contradições entre urbano e rural*. 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 11 - 32.

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 (org). *Oeste de Santa Catarina: Território, ambiente e paisagem*. Chapecó: UFFS, 2015.

GUMA, Juliana Lamana. *Planejamento e Gestão Urbanos em Cidades Pequenas Um estudo sobre Benedito Novo e de Rio dos Cedros-SC*. 2016. 126 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Criação de Municípios*. 2001. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: janeiro de 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE atualiza dados geográficos de estados e municípios brasileiros. Estimativa Populacional no Brasil e Unidades da

Federação 2020. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2020/estimativa\\_dou\\_2020.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf). Acesso em: janeiro de 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE atualiza dados geográficos de estados e municípios brasileiros. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias>. Acesso em: janeiro de 2021.

IBGE. Censo 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. Disponível em: < [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: janeiro de 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE divulga nova divisão territorial com foco nas articulações regionais*. 2017. Disponível: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/10515-ibge-divulga-nova-divisao-territorial-com-foco-nas-articulacoes-regionais>>. Acesso em: dezembro de 2020.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MATÉ, Cláudia; MICHELETI, Talita; SANTIAGO, Alina Gonçalves. CIDADES DE PEQUENO PORTE EM SANTA CATARINA: uma reflexão sobre planejamento territorial. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v.3, n.2, p. 28 - 47, mai/ago, 2015.

MATÉ, Cláudia. *A cidade pequena através de seu sistema de espaços livres – O caso de Pinhalzinho/SC*. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PósARQ/UFSC., Florianópolis – Santa Catarina, 2016.

MOREIRA JUNIOR, Orlando. *As Cidades Pequenas Na Região Metropolitana de Campinas - Sp: dinâmica demográfica, papéis urbanos e (re)produção do espaço*. Tese De Doutorado. Rio Claro: Universidade Estadual Paulista, 2014.

MUNIC, Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284068>. Acesso em: janeiro de 2021.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de Cidades: discutindo sua base doutrinária*. 1ª ed. Porto Alegre – RS. UFRGS Editora, 2005.

PINHALZINHO (Município). Lei n.º 142 de 1969. *Perímetro Urbano*. Pinhalzinho, SC, 1969. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/p/pinhalzinho>>. Acesso em: outubro de 2020.

PINHALZINHO (Município). Lei n.º 0315/1975. *Plano Diretor Físico-Territorial*. Pinhalzinho, SC, 1975. Acervo da Prefeitura.

PINHALZINHO (Município). Lei n.º 1.078/1995. *Redefinição do Zoneamento Urbano*. Pinhalzinho, SC, 1995. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/p/pinhalzinho/lei-ordinaria/1995/107/1078/lei-ordinaria-n-1078-1995-redefine-zoneamento-urbano-define-zonas-industriais-cria-distritos-industriais-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: outubro de 2020.

PINHALZINHO (Município). *Relatório Técnico Comunitário Etapa II e III: subsídio para elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) do Município de Pinhalzinho*. Pinhalzinho, SC, 2010.

PINHALZINHO (Município). Lei n.º 2.279/2012. *Dispõe sobre inclusão de lotes rurais ao perímetro urbano, e dá outras providências*. Pinhalzinho, SC, 2012.

PINHALZINHO (Município). Lei Complementar nº 0144. *Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Pinhalzinho e dá Outras Providências*. Pinhalzinho, SC, 2012. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-pinhalzinho-sc>>. Acesso em: novembro de 2019.

SANTOS, João Pablo dos. *INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES PEQUENAS: Análise da relação rural/urbano em Pinhalzinho/SC (1961 – 2019)*. 2020. 325 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS.

SANTOS, Milton. *A urbanização Brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2005, 174 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 1 ed. Rio de Janeiro – RJ: Bertrand Brasil, 2001, 558 p.

SOARES, Beatriz Ribeiro. Planos diretores em municípios de pequeno porte: reflexões a partir de experiências multidisciplinares. *Revista Formação*, Presidente Prudente, SP, v. 2, N. 15. p.13-24, 2008.

SPOSITO, Eliseu Savério; JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. *Cidades Pequenas: Perspectivas Teóricas E Transformações Socioespaciais*. Jundiaí, Paco Editorial: 2013. 148 p.

VILLAÇA, Flávio. *O espaço intra-urbano no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: FAPESP, 2001.