



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**DEISIANE DOS SANTOS DELFINO**

**DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE  
JAGUARUNA/SC: representação e atuação dos atores locais**

**Florianópolis**

**2008**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**DEISIANE DOS SANTOS DELFINO**

**DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE  
JAGUARUNA/SC: representação e atuação dos atores locais**

**Florianópolis  
2008**

**DEISIANE DOS SANTOS DELFINO**

**DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE  
JAGUARUNA/SC: representação e atuação dos atores locais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

**Orientador:** Prof. Dr. Elson Manoel Pereira

**Florianópolis**

**2008**

**DEISIANE DOS SANTOS DELFINO**

**DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE  
JAGUARUNA/SC: representação e atuação dos atores locais**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do título de Mestre em Geografia, pelo Programa de Pós-graduação em Geografia, área de Desenvolvimento Regional e Urbano, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 16 de Setembro de 2008.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Elson Manoel Pereira  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC  
Professor Orientador

---

Prof. Dr. Carlos José Espíndola  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC  
Professor Examinador

---

Prof. Dr. Francisco Antonio dos Anjos  
Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI  
Professor Examinador

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vera Lucia Nehls Dias  
Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC  
Professora Examinadora

Dedico este trabalho à minha querida cidade de Jaguaruna - “cidade das praias”, de lagoas e dunas, “dos trens carregados de minério de carvão”, do surf *tow-in*, dos sambaquis, - inspiração de minhas pesquisas e àqueles que lutam dia-a-dia pela melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social para todos os jaguarunenses.

## AGRADECIMENTOS

À Deus e a família: marido, companheiro e amigo Luciano Balança; pais Salézio e Delair; irmãos Marcos e Débora; sobrinhas Kamilla e Sophia.

Aos amigos especiais do Instituto Carijós Pró-Conservação da Natureza: Débora, Joyce, Flavia, Bettina, Roberta, Guilherme (s), Sabrina, Ucha, Marília, Carol, Ricardo, Eduardo e Eleonora.

As amigas: Liz Brazeiro, Luciana Ávila, Paula Basso e Stela Bastos. Aos velhos amigos tão especiais e sempre presentes: Tati, Ronald, Paulo Douglas, Adriana e às Micheles.

Aos colaboradores: Guilherme Garcia; Orlando Mendes; ex-prefeitos Zairo Cabral Luiz, Claudemir Souza Santos, João Luiz Bittencourt e atual prefeito Marcos Fabiano dos Santos Tibúrcio. Aos demais entrevistados, à Câmara de Vereadores de Jaguaruna e ao Jornal Folha Regional.

Ao CNPq. Aos professores do Departamento de Geociências, em especial, os professores José Paulino, Scheibe, Messias, Carlos e a Marli, secretária. Ao professor Dr. Marco Antonio Franciotti, do Departamento de Filosofia. Aos colegas de mestrado e doutorado. Aos queridos e grandes professores Vera Dias e Francisco dos Anjos. Ao clube de luluzinhas: “mestrandas” Márcia, Solange e Keity.

Ao orientador Prof. Dr. Elson Manoel Pereira e aos colegas do Laboratório Cidade e Sociedade: André, Alessandra (*in memoriam*), Aline, Cleide, Fernando, Julia, Murad, Noeli, Willian e Vanessa.

A todos expresso minha gratidão, carinho e admiração.

Desde o dia que vi um olhar e atitudes diferentes, fiquei encantada, Quis cada dia passar perto de um vulcão de múltiplas inteligências! Não vi dificuldades, vi caminhos promissores, Vi e aprendi que quanto mais buscamos novidades, mais podemos construir uma história de sucesso e oportunidades. [...] Por isso, todos os dias agradeço ao meu criador, por tudo que presenciei, por tudo que conquistei, tudo que me foi oportunizado a aprender [...]. (Poema de Solange Guedes).

Falar das cidades é falar de uma amplíssima realidade que, sobretudo, deve ser tomada como complexidade, como diversidade econômica, ambiental, cultural, urbanística, arquitetônica, política e social. As cidades são tanto os dados imediatos de suas materialidades, quanto o impalpável dos sonhos, dos desejos. Essas cidades imaginárias são dimensões paralelas, evocadas pela fantasia e, no entanto, tão reais quanto as cidades de pedra e cal, na medida em que são o fermento e o instrumento da transformação, da busca do melhor modo de viver, mais solidário e prazeroso. (DE PAULA *in* BRANDÃO, 2006).

## RESUMO

A presente pesquisa aborda o desenvolvimento e planejamento urbano em Jaguaruna/SC sob o ponto de vista da ação de atores locais. Para tanto, levanta uma discussão acerca do significado do termo desenvolvimento urbano. Tal termo, na maioria das vezes, é confundido pelo senso comum, assim como pelos gestores públicos e técnicos, que o reduzem a sinônimo de crescimento. A expressão desenvolvimento geralmente é empregada para se referir à simples expansão do tecido urbano, à quantidade do espaço construído, ao aumento ou embelezamento da área urbanizada. Dessa forma, as práticas para o planejamento da cidade são orientadas de acordo com o que se pressupõe e se imagina por desenvolvimento. Entretanto, o desenvolvimento urbano ocorre quando há um aumento da justiça social e melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos. De forma, que o planejamento seja orientado para atender além das questões funcionalistas do urbanismo modernista de Le Corbusier - trabalhar, habitar, circular e se divertir – também as funções de cidadania – educação, lazer, saúde, assistência social - e de gestão pública – prestação de serviços públicos, preservação do patrimônio natural e cultural, com vistas a alcançar o desenvolvimento sócio-espacial. O presente trabalho buscou compreender de que forma a ideologia do desenvolvimento urbano, própria de grandes centros urbanos, orientou as práticas das classes política e técnica no planejamento de Jaguaruna nos últimos dez anos, utilizando como base para análise o conceito de desenvolvimento urbano, as funções acima citadas e a ideologia da corrente de planejamento urbano físico-territorial. Análise que possibilitou verificar que o planejamento urbano em Jaguaruna nos últimos dez anos esteve voltado para o crescimento e modernização da cidade com a intenção de transformá-la em uma cidade grande no futuro, sendo fortemente influenciado pelo planejamento físico-territorial.

**Palavras-Chave:** Cidade pequena, desenvolvimento, planejamento urbano, Jaguaruna.

## **ABSTRACT**

This present research is about the development and urban planning in Jaguaruna/SC. The meaning of the term urban development, in most cases is distorted by common sense and by public managers and technicians that reduce it as growth. That term – development – is generally used to refer to the simple expansion of the urbanization, the amount of the space built, the growth or the beautification of the urban area. However, urban development occurs when there is a legitimate increase social justice and improved quality of life of all of citizens, so that the urban planning of the city is geared to meet more than questions about the urbanism functionality, concerned themselves with the functions of citizenship and public management, aiming at achieving the socio-development space. Thus, this paper seeks to understand the process of formation of the urban space of Jaguaruna from the practice of political and technical classes for the development and urban planning, so that it can understand how the representation of developing guides or influence their planning.

**Keywords:** Small city, development, urban planning, Jaguaruna.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1:</b>	Vista do centro de Jaguaruna .....	74
<b>Figura 2:</b>	Vista do centro de Jaguaruna .....	74
<b>Figura 3:</b>	Ocupação dos balneários de Jaguaruna, década de 1970 .....	80
<b>Figura 4:</b>	Vista Panorâmica de Jaguaruna .....	83
<b>Figura 5:</b>	Estrutura dos loteamentos .....	84
<b>Figura 6:</b>	Acesso ao Balneário Figueirinha .....	84
<b>Figura 7:</b>	Loteamentos avançam sobre área de dunas .....	85
<b>Figura 8:</b>	Loteamentos avançam sobre área de dunas .....	85
<b>Figura 9:</b>	Lagoa do Arroio Corrente .....	94
<b>Figura 10:</b>	Extensas áreas de dunas e vegetação de restinga .....	94
<b>Figura 11:</b>	Encontro dos trens na década de 1950 .....	96
<b>Figura 12:</b>	Chuveirão: antigo gerador de energia elétrica .....	101
<b>Figura 13:</b>	Chuveirão: atual equipamento de atração turística .....	101
<b>Figura 14:</b>	Cerimônia de inauguração da energia elétrica em Olho D'água ..	102
<b>Figura 15:</b>	Abertura de vias de circulação para os balneários .....	102
<b>Figura 16:</b>	Representação da localização do rio e da ferrovia .....	110
<b>Figura 17:</b>	Vista aérea do Aeroporto Regional Sul .....	115
<b>Figura 18:</b>	Localização do campo de futebol .....	122
<b>Figura 19:</b>	Desenho do entrevistado que sugere criação do anel viário .....	132
<b>Mapa 1:</b>	Santa Catarina: cidades por tamanho de população, IBGE (2000) .....	68
<b>Mapa 2:</b>	Município de Jaguaruna .....	69
<b>Mapa 3:</b>	Perímetro urbano e localização dos loteamentos .....	82
<b>Mapa 4:</b>	Área de Preservação Permanente e Área de Perímetro Urbano..	86

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

<b>Tabela 1:</b>	Número de cidades e População nas cidades nos Censos Demográficos por tamanho da população .....	28
<b>Tabela 2:</b>	População de Jaguaruna de 1940 a 2000 .....	76
<b>Tabela 3:</b>	Produção Agrícola no Município de Jaguaruna de 1940 a 2000..	90
<b>Tabela 4:</b>	Produção Pecuária e Derivados de Origem Animal no Município de Jaguaruna de 1940 a 2000 .....	91
<b>Tabela 5:</b>	Número de estabelecimentos e empresas de 1940 a 1990 em Jaguaruna .....	92
<b>Tabela 6:</b>	Comércio no Município de Jaguaruna de 1940 a 1990	93
<b>Tabela 7:</b>	Situação do Abastecimento de água por domicílio em Jaguaruna, 1991 e 2000 .....	131
<b>Tabela 8:</b>	Situação da captação de Esgoto por domicílio em Jaguaruna, 1991.....	131
<b>Quadro 1:</b>	As diferentes abordagens atuais no campo do Planejamento Urbano .....	54
<b>Quadro 2:</b>	Aspectos comparativos Desenvolvimento Urbano x Crescimento	107
<b>Quadro 3:</b>	Aspectos analisados de desenvolvimento urbano x crescimento urbano nos últimos 10 anos em Jaguaruna .....	128

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 CIDADE E PLANEJAMENTO URBANO À IMAGEM DA TECNOCRACIA ..</b>	<b>23</b>
1.1 Cidade – problemas de definição .....	24
1.1.1 <i>E o que é a pequena cidade?</i> .....	27
1.2 O espaço urbano segundo a legislação federal .....	35
1.3 A relação entre as cidades de diversos tamanhos – uma nova configuração da Rede urbana .....	39
<b>2 O PLANEJAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO- ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>44</b>
2.1 principais correntes do planejamento urbano .....	47
2.1.1 <i>Planejamento físico-territorial</i> .....	48
2.1.2 <i>Planejamento sistêmico</i> .....	49
2.1.3 <i>Planejamento mercadófilo</i> .....	49
2.1.4 <i>New Urbanism</i> .....	50
2.1.5 <i>Planejamento ecológico</i> .....	50
2.1.6 <i>Planejamento comunicativo/colaborativo</i> .....	51
2.1.7 <i>Planejamento rawlsiano</i> .....	51
2.1.8 <i>Planejamento social-reformista</i> .....	52
2.1.9 <i>Planejamento autonomista</i> .....	52
2.2 Planejamento físico-territorial convencional e Urbanismo Modernista .....	54
2.3 Crescimento e Desenvolvimento urbano: um paradoxo.....	59
2.4 Do planejamento ao desenvolvimento e deste, de volta ao primeiro .....	63

<b>3 A CIDADE DE JAGUARUNA – UM ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>69</b>
3.1 Colonização portuguesa do litoral catarinense: a expansão para o sul do país dá origem a Jaguaruna .....	70
3.1.1 <i>As três sesmarias que originaram Jaguaruna .....</i>	72
3.1.2 <i>O núcleo urbano no período da colonização .....</i>	74
3.1.3 <i>Década de 1970, a criação de novos espaços urbanos segundo a lógica tecnicista .....</i>	78
3.2 Transformações dos espaços, transformações econômicas .....	88
3.2.1 <i>Percorrendo e conhecendo a estrutura econômica .....</i>	89
3.3 Transformações internas mudam a relação no contexto regional e vice-versa .....	95
<b>4 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO: JAGUARUNA À IMAGEM DA TECNOCRACIA .....</b>	<b>100</b>
4.1 Resgate histórico: dos anos 1960 aos anos 1990 .....	100
4.2 Práticas para o desenvolvimento e planejamento segundo a classe política e técnica dos anos 1997 a 2007 .....	106
4.2.1 <i>Gestão Municipal 1997-2000: transformação política .....</i>	108
4.2.2 <i>Gestão Municipal 2001-2004: ensaios de participação popular .....</i>	114
4.2.3 <i>Gestão Municipal 2005-2008: reformas e planejamento .....</i>	119
4.3 O paradoxo desenvolvimento-crescimento urbano, cidade pequena-cidade grande em Jaguaruna .....	124
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>153</b>

## INTRODUÇÃO

O planejamento urbano no Brasil, da forma como o concebemos hoje, nasceu como um instrumento de ordenamento do crescimento da cidade e do controle de seus problemas surgidos pelo rápido processo de urbanização observado desde os anos 1950. O Estado se destacou como principal promotor de tal ordem, a qual obedecia à lógica tecnicista pela elaboração de planos de organização físico-territorial, em sua maioria, descomprometidos com a cidade real. Essa lógica pôde ser fortemente observada durante o regime militar pela elaboração dos Planos Integrados de Desenvolvimento, iniciando um período em que tais planos buscavam a modernização da cidade, a ordem, a racionalidade e a centralização política, advindos do planejamento físico-territorial modernista, puramente tecnicista.

A racionalidade tecnicista do planejamento físico-territorial, coordenada pelo Estado, continua sendo a matriz predominante e norteadora dos planos da maioria das cidades brasileiras e geralmente, representa os interesses de grupos específicos.

Atualmente, é possível verificar nas cidades - no todo ou em fragmentos – a forte influência do urbanismo modernista de Le Corbusier, que inspirado na racionalidade da produção industrial, propõe para a cidade a lógica da produção em série, sugerindo que a cidade funcionasse como uma máquina, vindo ao encontro das necessidades do capitalismo.

Com isso, a urbanização brasileira tornou-se uma máquina de construção e ampliação de cidades, sobretudo, entre as décadas de 1940 e 1980, quando o país apresentou um significativo crescimento econômico, acompanhado do aumento e agravamento dos problemas sócio-ambientais. Para agravar a situação, o desenvolvimento urbano apresentou-se restrito a determinados grupos e a partes da cidade e ainda, com uma ideologia distorcida, baseada na modernização e no

crescimento, no sentido quantitativo. Essa ideologia de desenvolvimento foi disseminada, principalmente, após o discurso de posse do presidente dos Estados Unidos em 1949, quando Truman deu à expressão “desenvolver” a conotação de industrializar e crescer economicamente, representando a palavra de ordem dos países capitalistas.

Desde então, tal pensamento se estendeu para o domínio do senso comum, tornando-se prosaico nos discursos de políticos, gestores e cidadãos em geral; reduzindo o conceito de desenvolvimento urbano à quantidade do espaço construído, ao aumento da área urbanizada, à destruição de ambientes antigos para que dêem lugar a construções mais novas em nome da modernização e ao atendimento exclusivo das questões funcionalistas do urbanismo modernista. Manifestando-se através de discursos, ações, políticas públicas e planos nas diferentes esferas governamentais.

O número de cidades brasileiras cresceu incessantemente, assim como a população vivendo em áreas urbanas. Todavia, esse quadro também sofreu a influência de políticas públicas federais com vistas ao “desenvolvimento”: primeiro, da lei que classifica o que é urbano e o que é rural, considerando as sedes de distrito e de município como urbanas, independentemente de suas características sócio-espaciais; segundo, da lei que trata da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; ambas, destinam e estimulam a criação de áreas urbanas, levando à política da quantidade do espaço construído, sem necessariamente garantir a promoção do desenvolvimento urbano.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000) existem no Brasil 5.507 cidades, das quais 83,1% correspondem a cidades com até vinte mil habitantes; 9,3% com população entre vinte e cinquenta mil habitantes; 3,7% entre cinquenta e cem mil habitantes e 3,6%, com mais de cem mil habitantes. Nas três últimas categorias de cidades, as médias e grandes, as políticas de desenvolvimento e planejamento urbano são mais expressivas e é onde são identificadas as principais práticas do urbanismo modernista, tal qual Brasília, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Ao passo que no primeiro grupo, das cidades pequenas, essas práticas se dão de forma mais pontual e dissimulada. De alguma forma, todas as cidades brasileiras sentiram e sentem os reflexos do desenvolvimentismo capitalista, de forma mais ou menos intensa. As problemáticas sócio-ambientais,

inicialmente verificadas nas grandes cidades, parecem agora se repetir nas médias e pequenas cidades, que insistem em elaborar planos e instrumentos baseados no modelo de desenvolvimento adotado pelas grandes cidades.

Em Jaguaruna, ocorreu um aumento significativo da população urbana e do espaço urbano a partir da década de 1970. A população urbana que era de 21,8%, na década de 1970, segundo o censo demográfico do IBGE, passou para 50,4% em 1980 e para 70% em 2000. No mesmo período, o perímetro urbano foi ampliado com a conversão de áreas rurais em urbanas e com a expansão do perímetro urbano central. Igualmente, o número de loteamentos e áreas construídas aumentou em tais perímetros e predomina sobre as ações política e técnica o atendimento das questões funcionalistas do urbanismo modernista.

As ações e planos dos gestores municipais, bem como da equipe técnica em Jaguaruna buscam a modernização da cidade e seu crescimento através da ampliação do espaço urbano e do incentivo à industrialização e ao turismo. Tais planos, geralmente representam os interesses de um determinado grupo e modelos tecnicamente planejados, inspirados num ideal de cidade que não corresponde com a realidade sócio-espacial.

Com o crescimento da cidade de Jaguaruna, apareceram problemas ligados a questões de saneamento básico, de segurança, de circulação, de saúde, ambientais e outros que comprometem a qualidade de vida dos cidadãos; assim como a especulação fundiária e imobiliária que promovem o “desenvolvimento” da cidade e dos balneários. Entretanto, o termo desenvolvimento urbano é usado de forma equivocada em relação ao seu verdadeiro conceito e conteúdo, na prática ele limita-se a aplicação do termo crescimento. Dessa forma, o planejamento urbano responde as necessidades elencadas a partir do que o senso comum entende e pretende por “desenvolvimento”.

A prática do planejamento e da gestão urbana nas cidades brasileiras enfrenta diversos dilemas e dentre eles, está a superação dos problemas sócio-espaciais – incluindo os políticos, econômicos, culturais e ambientais - através do desenvolvimento urbano autêntico – a fim de promover a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos e o aumento da justiça social.

Em consonância as questões expostas até então, cabe levantar a **pergunta**

**de pesquisa** do presente trabalho: *de que forma a ideologia de desenvolvimento urbano, própria dos grandes centros urbanos, orientou as práticas da classe política e técnica no planejamento de Jaguaruna, uma cidade pequena?*

Para responder tal questão, foi necessário compreender as diferenças entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento aplicados a área urbana e analisar como as correntes de planejamento urbano, principalmente a físico-territorial, tradicionalmente influenciaram a lógica tecnicista no planejamento e gestão da cidade.

Além de atender a problemática levantada, o presente trabalho pretende contribuir para o campo das pesquisas de planejamento urbano em cidades pequenas. Pois é fato que a maior parte dos estudos de geografia urbana no Brasil trata dos grandes centros, suas dinâmicas e seus problemas. Pesquisadores dos programas de pós-graduação em geografia, mais especificamente da geografia urbana, costumam direcionar suas pesquisas para o estudo das grandes cidades, tal como foi verificado nos anais e revistas da Associação Nacional de Planejamento Urbano – ANPUR, da Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia – ANPEGE, do Simpósio Nacional de Geografia Urbana – SIMPURB e do Seminário Internacional de Planejamento Urbano.

Essa realidade vem mudando a partir dos anos 1990, desde quando alguns pesquisadores começaram a explorar mais outras realidades, como é o caso das cidades médias, tema abordado em duas publicações organizadas por Maria Encarnação Spósito (2006; 2007<sup>1</sup>). Já as cidades pequenas foram objeto de estudo da dissertação de mestrado de Tânia Fresca, em 1990; de algumas reflexões de Santos (1979; 1993); de um artigo de Roberto Lobato Corrêa (1999); e de pesquisadores de algumas regiões brasileiras como é o caso de Lopes (2005), na Bahia; Nascimento (2004) e Soares (2007), em Minas Gerais; Gomes (2005), no Rio Grande do Norte; e Maia (2005), na Paraíba.

A insuficiência de estudos sobre o urbano nas pequenas cidades e as redes formadas por estas, segundo Soares (2005), leva a crer que elas “constituem-se em

---

<sup>1</sup> No livro “Cidades médias: espaços em transição” organizado por Spósito (2007), Beatriz Ribeiro Soares dedicou um artigo ao estudo das relações entre as cidades pequenas e médias nas áreas de cerrado em Minas Gerais.

importantes elementos de investigação científica contemporânea”. Segundo a autora, não só pela carência de estudos, mas também “pelos conteúdos social, político, econômico e histórico, que estas comportam. [...] é preciso considerar o que representa no contexto do país as cidades com até 20 mil habitantes”. (SOARES, 2005, p. 01).

O município de Jaguaruna possui pouco mais de quinze mil habitantes e destes, 70% vivem na área urbana; seu espaço urbano apresenta-se configurado de forma complexa, fragmentado e disperso espacialmente: a área urbanizada central, que correspondente à cidade de Jaguaruna; a faixa litorânea, onde está concentrada a maior parte dos loteamentos ilegais; e um pequeno perímetro urbano que delimita a sede do distrito, com fortes características rurais. O estudo de tais espaços, bem como, a pesquisa no campo da geografia urbana em Jaguaruna revela a originalidade do presente estudo.

Portanto, a presente pesquisa tem como objetivo principal *compreender de que forma a ideologia do desenvolvimento urbano, própria de grandes centros urbanos, orientou as práticas das classes política e técnica no planejamento de Jaguaruna*, estabelecendo relações entre o teórico e o empírico; entre os discursos e as práticas das últimas três administrações municipais, no período de 1997 à 2007.

Como ***objetivos específicos buscou-se:***

- Analisar como se configura o espaço urbano de Jaguaruna, desde sua colonização até os dias atuais;
- Compreender como as políticas públicas urbanas federais e municipais influenciaram na conversão da população rural de Jaguaruna em urbana;
- Analisar como a economia jaguarunense se conforma frente à configuração sócio-espacial atual;
- Identificar os tipos de relações que a cidade de Jaguaruna estabelece dentro da rede urbana;
- Analisar as ações das gestões municipais 1997-2000, 2001-2004 e 2005-2008 e identificar qual a ideologia de desenvolvimento e planejamento urbano que influenciam tais ações.

Para atender tais objetivos, foram adotados ***procedimentos metodológicos***

que pretenderam gerar uma relação entre teoria e empirismo, possibilitar a compreensão de um volume de dados e informações acerca do objeto de estudo e refletir sobre a combinação destes nas diversas escalas temporais e espaciais. A metodologia adotada foi fundada pela preocupação em superar o senso comum e ao mesmo tempo, tomar cuidado para não ignorar os saberes locais. Segundo Souza (2003, p.36), “a missão do intelectual/pesquisador/planejador é a de chamar a atenção [...] para as contradições [...] que seu treinamento técnico-científico lhe permite vislumbrar” e ao mesmo tempo deve “[...] manter-se vigilante diante do senso comum, desafiando e buscando ultrapassá-lo ao interrogar o não-interrogado e duvidar de certezas não-questionadas [...]”, sem ignorar os saberes locais. Para tanto, a presente pesquisa atendeu as seguintes etapas:

*I) Levantamento de dados e informações sobre o objeto de estudo:* esta etapa constituiu-se em entender a atual configuração do espaço urbano da cidade de Jaguaruna, para qual foi necessário investigar sua origem, sua formação e seu desenvolvimento. Esta, talvez tenha sido uma das etapas mais complexas da pesquisa pelo fato de existirem pouquíssimas publicações e/ou materiais sobre a cidade em questão. Os únicos livros históricos completos, Livros Tombo<sup>2</sup>, que continham dados e fatos dos últimos 100 anos do município, foram queimados por acidente no ano de 2004. Ainda assim, a configuração deste espaço foi reconstituída com base em levantamento de dados e informações junto à bibliografia pertinente e documentos históricos: do arquivo da Igreja Matriz Nossa Senhora das Dores, Museu de Jaguaruna, arquivo da prefeitura e da câmara de vereadores, Arquivo Histórico de Tubarão. Foram realizadas entrevistas com moradores antigos e historiadores da região para contribuir na construção desta. Os demais dados foram buscados em órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O ponto de partida utilizado nesta etapa foi o trabalho desenvolvido anteriormente pela autora desta dissertação durante o curso de especialização em Políticas Públicas.

*II – Levantamento de material cartográfico:* buscou-se compreender a forma atual do espaço urbano de Jaguaruna a partir da observação, descrição e análise deste espaço, pela análise de fotos aéreas, imagens de satélites e visitas a campo, que permitiram traçar a evolução do espaço urbano, comparando também imagens

---

<sup>2</sup> Livro de registros históricos da Igreja Católica Apostólica Romana.

e fotos de períodos anteriores. Essas imagens e fotos foram obtidas junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, Prefeitura de Jaguaruna e imagens de Satélite obtidas no *Google Earth*. Nesta fase, foram verificadas questões como o desenvolvimento urbano, descrição sobre alguns loteamentos urbanos, os equipamentos urbanos que a cidade dispõe e os problemas enfrentados nesse espaço. Os mapas confeccionados para esta análise utilizaram como base as cartas topográficas do IBGE, cartas Rincão, Jaguaruna e Garopaba do Sul de 1976, na escala 1:50.000 obtidas em meio digital, convertidas para extensão DWG. Os aplicativos utilizados para confecção dos mapas foram *Corel Draw 11* e *Autocad 2006*. A malha viária, bem como a hidrografia também foram obtidas junto às cartas do IBGE. Já a atualização destes, bem como o acréscimo das demais informações foram feitas através das imagens de satélite do *Google Earth 2007*. A evolução do espaço urbano baseou-se nas fotos do DNPM dos períodos de 1964 e 1977 e das imagens de satélite do *Google Earth 2007*. Todos os mapas foram revisados e receberam a contribuição do Laboratório de Geoprocessamento, do Departamento de Geociências, da Universidade Federal de Santa Catarina.

*III – Pesquisa bibliográfica e construção do referencial teórico:* reuniu e explorou diversas fontes bibliográficas, buscando aprofundar do conhecimento sobre o objeto de estudo, de forma que a discussão teórica pudesse sustentar as questões empíricas levantadas, baseando-se na exploração dos seguintes temas: cidade pequena, rede urbana complexa e o papel das cidades pequenas nessa rede, planejamento e desenvolvimento urbano.

*IV – Trabalho de campo e aplicação das entrevistas:* A visita a campo e a aplicação de entrevistas semi-estruturadas e abertas com os principais agentes das classes política e técnica de Jaguaruna foi um dos métodos adotados para responder a pergunta desta pesquisa. Também recorreu-se à análise de planos de governos das últimas três gestões municipais 1997-2000, 2001-2004 e 2005-2008<sup>3</sup>, de balanços anuais da Prefeitura e nos jornais locais. Os entrevistados nessa etapa foram: 1) os prefeitos dos períodos 1997-2000, 2001-2004 e 2004-2007; bem como, um dos prefeitos da década de 1960; 2) Diretor Municipal de Planejamento Urbano;

---

<sup>3</sup> Este último período (2005-2008) foi analisado até dezembro/2007, devido à finalização da pesquisa ter se dado no primeiro semestre de 2008.

3) Diretor do Sistema de Abastecimento Municipal de Água e Esgoto – SAMAE; 4) Secretário Municipal de Agricultura, Indústria, Comércio e Pesca do período; 5) Secretário de Transportes e Obras do período; 7) vereadores da oposição e situação da atual administração. Para tanto, foi necessário investigar o que a classe política e técnica têm como imagem de cidade e entendem por desenvolvimento e planejamento urbano, tomando como base para análise o conceito de Souza (2003) que defende a idéia de que o desenvolvimento só ocorre quando se verifica uma mudança social positiva, visando a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. Bem como identificar práticas e ações realizadas no período visando promover o desenvolvimento. Nesta etapa, foi construído um quadro de análise comparativo entre crescimento e desenvolvimento, baseado no referencial teórico, principalmente, de Souza (2003) e Bernardi (2006), com o qual pretende identificar se as ações da classe política e técnica são influenciadas pela idéia de desenvolvimento ou de crescimento. Para tanto, o quadro apontou como aspectos analisados: a visão espacial e de cidade, serviços essenciais, economia, planejamento, gestão, instrumentos de gestão e planejamento, função do planejamento na cidade, relação com outras cidades, relação com os habitantes, com o meio natural e visão temporal. Para cada aspecto analisado, foram listadas características que se referem ao crescimento ou a desenvolvimento, identificadas nas entrevistas e nos planos de governo no que diz respeito as ações das gestões que corresponderam ao período 1997-2007.

*V – Tratamento sistemático das informações e redação preliminar:* correspondeu à organização e apreciação das informações e dados coletados durante as etapas anteriores para verificar se estavam coerentes com o objetivo da pesquisa e ao problema proposto.

*VI – Redação Final:* correspondeu à fase conclusiva do presente trabalho, composta de revisões e apresenta os resultados obtidos durante a realização da pesquisa.

Após a redação final, a **estrutura do trabalho** ficou dividida em quatro capítulos que atendem aos objetivos levantados, bem como, conduzem o leitor aos resultados obtidos, obedecendo à seguinte composição:

- *Capítulo 1 - Cidade e planejamento urbano à imagem do racionalismo e da*

*tecnocracia*: buscou-se formular um referencial teórico capaz de contextualizar o que é a cidade pequena no contexto urbano brasileiro, assim como, analisar como leis federais e municipais influenciaram a conversão de espaços rurais em urbanos, colaborando para o aumento dos índices de população urbana. Procurou-se entender qual o papel da cidade pequena dentro da atual configuração da rede urbana.

- *Capítulo 2 – O Planejamento Urbano como Instrumento Político-Administrativo* – que faz uma breve revisão da história do planejamento urbano no Brasil; aborda sobre as principais correntes do planejamento urbano, dando ênfase a físico-territorial; bem como, levanta a questão principal da pesquisa que é referente a utilização do termo desenvolvimento urbano e sua aplicação no cotidiano da gestão urbana, fazendo uma comparação entre desenvolvimento e crescimento urbano. Tal discussão permitirá identificar como a ideologia de planejamento urbano herdada da corrente físico-territorial, de filiação modernista influencia as ações para a promoção do desenvolvimento e do planejamento urbano em Jaguaruna.

- *Capítulo 3 - A cidade de Jaguaruna – cidade local catarinense em busca do desenvolvimento* - tal capítulo apresenta a cidade de Jaguaruna ao leitor e as questões ligadas a esta. Inicialmente elucidou a formação do espaço urbano da cidade objeto de estudo desta pesquisa, desde o período de sua colonização e sua atual configuração; procurou compreender como as políticas públicas urbanas federais - Leis 311/38 e 5.172/66 - e municipais - Leis 281/74, 288/75, 293/75, 330/78 - influenciaram na conversão da população rural de Jaguaruna em urbana; procurou analisar como a economia jaguarunense se conforma na atual configuração sócio-espacial, de município predominantemente urbano com fortes traços rurais. E por fim, faz menção aos tipos de relações que a cidade de Jaguaruna desempenha dentro da rede urbana

- *Capítulo 4: Desenvolvimento e planejamento urbano: Jaguaruna à imagem da tecnocracia*: busca descrever e analisar as práticas de planejamento urbano em Jaguaruna, em diferentes períodos: iniciando por um resgate desde a década de 1960 até a década de 1990, passando pelo período de interesse da pesquisa que corresponde a 1997-2007. A partir desta descrição procura constatar qual a ideologia de desenvolvimento e planejamento urbano presente nas ações, planos e discursos da classe política e técnica.

- *Considerações Finais* - apresenta algumas considerações e resultados obtidos ao longo do desenvolvimento da pesquisa, bem como, algumas sugestões e indicações para futuras pesquisas sobre desenvolvimento e planejamento urbano no universo das cidades pequenas brasileiras.

Este trabalho tem o propósito de iniciar um debate sobre o desenvolvimento e o planejamento urbano em cidades pequenas, as quais vêm enfrentando os efeitos de um processo de urbanização retardado e a aplicação de modelos de planos urbanísticos funcionalistas e tecnicistas, a exemplo de grandes centros urbanos brasileiros.

## **1 CIDADE E PLANEJAMENTO URBANO À IMAGEM DO RACIONALISMO E DA TECNOCRACIA**

As cidades brasileiras, a partir da segunda metade do século XX, foram planejadas - no todo ou em fragmentos – dentro de uma lógica racionalista e tecnocrática, que surgiu para combater os problemas resultantes do rápido processo de urbanização vivido a partir de 1950.

Esse processo de urbanização atingiu, primeiramente, as grandes cidades e recentemente, vem se manifestando de forma muito semelhante em cidades menores, as quais parecem responder tão passivamente quanto às primeiras. O planejamento físico-territorial propriamente dito deixou marcas em praticamente todas as cidades brasileiras e, ainda hoje, influencia as ações e os planos da maioria delas, independente do tamanho e características; inclusive na cidade de Jaguaruna, onde o governo municipal idealiza e constrói a cidade, seguindo um modelo de desenvolvimento e modernização pautados em seus interesses e ideologias.

O presente capítulo pretende sustentar uma discussão acerca do que é a cidade no atual contexto urbano, sobretudo, o que é a cidade pequena; bem como analisar como a promulgação de legislações federais e municipais influenciam na construção de espaços urbanos. Além de definir o que é cidade pequena, discute o seu papel dentro da nova configuração da rede urbana atual. A partir dessas questões, tenta entender como o planejamento urbano, principalmente, o físico-territorial influenciou a formação das cidades brasileiras. A abordagem de tais questões é necessária para poder sustentar uma reflexão mais profunda, sobre o processo de formação do espaço urbano jaguarunense, a partir da identificação e análise da lógica de planejamento que é influenciada pelas ações da classe política e técnica.

## 1.1 Cidade – problemas de definição

O conceito de cidade tem sido alvo de intensos debates desde o século XIX e principalmente, no século XX. Originária do latim *civitas*, a palavra cidade deu origem a termos como cidadania, cidadão e civismo. Outro termo do latim, *urbe*, sinônimo de cidade, é utilizado na língua portuguesa para expressar a vida em coletividade como urbanismo, urbano e urbanidade. Juntas, com o termo grego polis que significa cidade-estado, ou seja, autônoma, independente, civil, pública, local onde a vida cívica acontece, onde ocorre o exercício da cidadania, as palavras *civitas* e *urbe* definem o ambiente urbano. (BERNARDI, 2006).

Os geógrafos têm tentado definir o termo desde o século XIX conforme a evolução das cidades. Algumas definições são bem simples e práticas como a do geógrafo alemão Friedrich Ratzel que define cidade como “um adensamento contínuo de pessoas e habitações humanas, que ocupa uma considerável área do solo e que está localizado no centro das principais linhas de tráfego.” (VASCONCELOS, 2003, p. 57).

O francês Paul Claval afirma que “a cidade nasce das necessidades de interação das pessoas e das vantagens que ela oferece.” (CLAVAL *apud* VASCONCELOS, 2003, p. 59). Enquanto o francês Guy Burgel considera a cidade “uma produção histórica das sociedades, que as constroem em formas materiais, em práticas e em representações.” (BURGEL, 1993 *apud* VASCONCELOS, 2003, p. 59).

Para Corrêa (1989, p. 7) a cidade é “[...] um local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão [...]”. Para Sorre “[...] há uma cidade quando há coalescência de funções em uma aglomeração.” (SORRE *apud* SANTOS, 2005, p. 86).

Para o geógrafo alemão Christaller (1933)<sup>4</sup> a cidade exerce certa centralidade enquanto a aldeia não. “[...] A natureza da aldeia, ou do povoado, é mais “centrífuga” [...] porque as atenções de seus moradores estão voltadas para as suas bordas [...]”. Já na cidade, se desenvolve uma dinâmica “centrípetas” que “[...]”

---

<sup>4</sup> CHRISTALLER, W. **Central Places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice-Hall, 1933.

atrai os consumidores de todo o tecido urbano”, onde os cidadãos voltam sua atenção para o centro da cidade. (CHRISTALLER *apud* SOUZA, 2003, p. 24).

Azevedo (1957) afirma que as cidades, de acordo com o conceito geográfico desta palavra, devem apresentar características culturais, sociais, estrutura, bem como características demográficas e as funções necessárias para serem classificadas como tal. Para ser considerada uma cidade, esta deve ter, no mínimo, dez mil habitantes como população urbana.

Na visão de Sposito (1989, p. 65), as cidades são reflexos do impacto da industrialização sobre a urbanização e desempenham uma forte relação com o campo:

A cidade deixou de ser apenas o lugar onde se concentra o excedente agrícola produzido no campo [...], mas [...] da sua transformação industrial, da sua comercialização e, portanto, da sua redistribuição para o campo.

Os critérios definidores de cidade, de população rural e urbana são fatores que, de certa forma, dificultam os estudos e o estabelecimento de parâmetros para a análise das cidades. E que inclusive, geram discussões e discordâncias entre os estudiosos. No Brasil, devido à adoção do critério político-administrativo para a definição de cidade, a cada novo município criado, origina-se, juntamente, uma nova cidade. Daí provém uma série de questionamentos em torno da quantidade de cidades e se são ou não, urbanas. (SOARES, 2005).

No Brasil, a palavra cidade adquire um sentido político-administrativo, sendo definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2003) como “a localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal e constituída pela área urbana do distrito-sede estabelecido por lei municipal”. (GEIGER, 1963).

A legislação brasileira define que a população que se encontra nas sedes e vilas dos municípios são urbanas e dispõe que toda sede de município deve ser elevada à categoria de cidade e o distrito à categoria de vila. (BRASIL, 1938).

Em outros países, é comum qualificar a cidade pelo seu número de habitantes:

Pela quantidade de moradores se faz a distinção do que seja urbano e rural. Assim no Japão é urbano o lugar que possua mais de 30 mil habitantes. Na Índia, para que um lugar seja considerado cidade deve possuir mais de 100 mil habitantes. México, Venezuela e EUA consideram cidades aquelas com

populações acima de 2.500 habitantes. (BERNARDI, 2006, p. 20).

Outro fator que compromete a definição do termo cidade está ligado a essa dicotomia urbano/rural, pois se tem percebido uma redução gradativa da distância física e social que tradicionalmente existia entre os habitantes das zonas rurais e das urbanas. Esta “paridade”, fruto da expansão das cidades, também está relacionada ao crescente acesso da população rural a bens e serviços modernos e a níveis de renda mais próximos aos dos habitantes das cidades – “a consequência disso tudo seria, dentre outras coisas, uma maior interação entre as populações rurais e urbanas, em diferentes e múltiplas dimensões da vida social”. (WANDERLEY, 2000).

[...] chegamos a um ponto em que as diferenças entre rural e urbano muitas vezes não se dão mais no nível de acesso aos bens materiais e sociais, que estão sendo, de alguma certa forma, homoganeamente distribuídos entre os habitantes dessas duas espacialidades. Também seus modos de vida não se diferem gritantemente. As especificidades de cada um vão se manifestar portanto no plano das “identificações e reivindicações da vida cotidiana”, de modo que o “rural”, constituído a partir de uma referência espacial e “inserido num campo ampliado de trocas sociais”, se torne um ator coletivo (*op. cit.*, p. 89).

Souza (2003) levanta uma discussão importante sobre a conceituação de cidade, inclusive, concordando com vários autores ao afirmar que é difícil definir o termo cidade, pois para o autor, o termo, quando analisado de forma genérica trata de um abstrato (geral) e quando analisado num caso específico trata do concreto (particular). Conforme o autor “[...] o singular e o particular devem ser entendidos à luz do que é geral [...]: é necessário, sempre, analisar as variações, as especificidades e as suas causas [...]”. (SOUZA, 2003, p. 24). E conclui a discussão definindo cidade como assentamentos humanos extremamente diversificados; que possuem certa centralidade econômica, mesmo que ela se dê somente dentro dos limites político-administrativos; são espaços de produção não-agrícola e centros de gestão de território político-administrativo e religioso.

[...] uma cidade não é apenas um local em que se produzem bens e onde esses bens são comercializados e consumidos, e onde pessoas trabalham; uma cidade é um local onde pessoas se organizam e interagem com base em interesses e valores os mais diversos [...]. (SOUZA, 2003, p. 28).

A cidade apresenta dimensões diferentes, tanto em população quanto em

extensão. Por esse motivo, fica difícil definir um limite mínimo para designar uma aglomeração urbana, pois cada cidade possui suas especificidades. (GARNIER, 1983).

Para esta pesquisa, considerar-se-á cidade o conceito de Souza (2003) que diz que cidades são assentamentos humanos extremamente diversificados, espaços de produção não-agrícola, com certa centralidade econômica, centros de gestão de território político-administrativo. Porém, para esta pesquisa ainda é necessário definir o que é pequena cidade.

### *1.1.1 E o que é a pequena cidade?*

O quadro urbano brasileiro é profundamente diverso, “diversidade esta que se dá pelas diferenças de tamanho, número de habitantes, dinâmica econômica, política e cultural”. Esta disparidade é ainda maior quando os órgãos de estatísticas e os estudos tomam como referência “o que se denomina como quadro urbano brasileiro, ou seja, o conjunto de cidades do território brasileiro” que equivale também às sedes e vilas dos municípios brasileiros. (MAIA, 2005, p. 2).

No Brasil, estatisticamente são consideradas cidades pequenas as com população inferior a vinte mil habitantes. De acordo com o IBGE, todos os municípios brasileiros possuem ao menos uma cidade, que corresponde a sua sede, independente do tamanho. Atualmente, a população urbana brasileira é constituída por 84,2% da população total (IBGE, 2005) e apesar de a maior parte da população urbana estar concentrada nas grandes cidades, o país é formado, em sua maioria, por cidades pequenas que possuem até vinte mil habitantes. Juntas, essas cidades correspondem a cerca de 83% das cidades brasileiras, conforme pode ser visto na tabela abaixo.

<b>Tabela 1 - Número de cidades e População nas cidades nos Censos Demográficos por tamanho da população</b>	
<b>Classes de tamanho da população</b>	<b>Ano 2000</b>
	<b>%</b>
<b>Até 500</b>	1,55
<b>De 501 a 1.000</b>	4,83
<b>De 1.001 a 2.000</b>	13,41
<b>De 2.001 a 5.000</b>	28,17
<b>De 5.001 a 10.000</b>	20,19
<b>De 10.001 a 20.000</b>	14,99
<b>De 20.001 a 50.000</b>	9,39
<b>De 50.000 a 100.001</b>	3,78
<b>Mais de 100.000</b>	3,69

Fonte: IBGE, 2000.

Além de mostrar que o número de cidades até vinte mil habitantes é maioria, a tabela acima revela que, dentro desta classe, há uma divisão em categorias distintas, subdivididas em diversos tamanhos de população, ou seja, parte apresenta população muito pequena, como é o exemplo das seguintes cidades situadas na região centro-sul do país: Tigrinhos (SC) com 213 habitantes; Monte Alegre dos Campos (RS) com 116 habitantes; Bom Jesus do Sul (PR) com 382 habitantes e Nova Castilho (SP) com 486 habitantes<sup>5</sup>. (IBGE, 2000). Há estados em que há a predominância de cidades pequenas e com população bastante reduzida, como é o caso do Acre, onde apenas 22% das cidades possuem mais que dez mil habitantes ou do Rio Grande do Norte, onde esse percentual cai para 14%.

Apesar dos números, são poucos os estudos que revelam a realidade das cidades pequenas no contexto urbano brasileiro<sup>6</sup>. Geralmente, “os cientistas sociais, especialmente os geógrafos, privilegiam o estudo das cidades de grandes dimensões, pois sua forma espacial apresenta-se mais complexa do que a das pequenas cidades”. (SILVA, 2000, p. 25).

---

<sup>5</sup> Números do Censo Demográfico de 2000, acessados no site <http://www.sidra.ibge.gov.br> em 13/06/2008.

<sup>6</sup> O Ministério das Cidades (BRASIL, 2004, p. 68) divide os pequenos municípios brasileiros em dois grupos, levando em conta algumas variáveis como localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica, inserção regional e outras. Dessa forma eles podem ser classificados em: a) “Pequenos municípios predominantemente urbanos, localizados nas periferias das metrópoles e das grandes e médias cidades [...]” b) “Municípios predominantemente rurais, em que o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas. Nesses até a economia urbana é alicerçada nas atividades ligadas ao meio natural [...]”

A aparente uniformidade e regularidade das pequenas e médias cidades desestimularam os geógrafos que se preocupam com a materialidade do espaço e a problematização sobre espaços que parecem se caracterizar pela falta de dinamismo. As pequenas cidades foram esquecidas como integrantes da totalidade da sociedade moderna, sempre vistas em oposição às grandes cidades, ou como uma repetição atrasada destas. Se as grandes cidades eram complexas, símbolo de modernidade, atraentes e representavam o futuro, as pequenas cidades eram simples, símbolo do atraso, abandonadas e fadadas a ficarem no passado; entretanto, mesmo assim, estas apresentam relações sociais a partir de códigos particulares e constituem territórios específicos, cuja lógica só pode ser entendida no desenrolar de sua vida cotidiana, mergulhando-se no universo cultural que lhes dá sentido. (*op. cit.*, p. 25).

As diversidades e mesmo as desigualdades produzidas pelas contradições da sociedade capitalista no meio urbano se fazem presentes em todo o mundo, mas no Brasil se manifestam ainda mais intensamente. Quando se adiciona o adjetivo “pequena” ao substantivo “cidade” torna-se necessário analisar o tamanho da cidade:

Cidade pequena que se contraporia à cidade grande. E que por sua vez requer uma medição, uma aferição do tamanho da cidade, mesmo que se quisesse referir à importância da cidade se estaria referindo também a uma grandeza. O tamanho da cidade normalmente é medido através do contingente populacional, ou ainda do número de habitantes. Comumente classificam-se as cidades em pequenas, médias e grandes a partir dos seus contingentes populacionais e para a classe de cidades pequenas inserem-se aquelas que possuem até 20.000 habitantes. Acima deste montante seria classificada como cidade média e aquelas com mais de 500.000 habitantes seriam consideradas cidades grandes. Este critério tem sido adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela maioria dos estudos que versam sobre o assunto. (MAIA, 2005, p. 7).

Vários pesquisadores urbanos apontam que considerar somente o número populacional para definir uma cidade e classificá-la entre pequena, média ou grande compromete a qualidade das pesquisas e ignora a realidade e complexidade de cada cidade. Entre eles, existem os que têm considerado uma nova categoria de cidades: as cidades intermediárias.

Segundo Soares (2005, p. 3) “os critérios definidores de cidade, de população rural e urbana são [...] fatores” dentre outros que “dificultam os estudos e o estabelecimento de parâmetros para a análise das pequenas cidades brasileiras”.

Para se chegar ao conceito do termo cidade, o critério de tamanho populacional precisa ser combinado com a densidade demográfica e com a sua localização. Dessa forma, é possível evitar uma ilusão na análise da configuração

territorial, que se daria se fosse considerado somente o número populacional, conforme impõe a legislação federal. “[...] há municípios com menos de 20 mil habitantes que têm altas densidades demográficas, e uma parte deles pertence a regiões metropolitanas e outras aglomerações”. (VEIGA, 2004).

Antes de conceituar a cidade pelo número de habitantes, é preciso levar em consideração outros aspectos, como se ela possui certa centralidade econômica e política e se dispõe de serviços ligados à indústria, ao comércio e à prestação de serviços:

[...] Uma cidade, para ser uma cidade, precisa, mais que possuir um dado número de habitantes x ou y, apresentar uma certa centralidade econômica [...] e também política [...] e algumas características econômico-espaciais que a distinguem de um simples núcleo formado por lavradores [...] agrupados, em um habitat rural concentrado [...]. Em uma cidade (ou, mais amplamente, em um núcleo urbano) se concentram classes sociais não vinculadas, diretamente, à agricultura ou à pecuária, como os capitalistas, os trabalhadores (industriais, do comércio, etc.) e os profissionais liberais. (SOUZA, 2003, p. 30).

O tamanho populacional não pode ser o único dado relevante no momento de classificar uma cidade em pequena, média ou grande:

Realmente não se pode deixar de considerar a contagem populacional quando se quer pensar sobre o que se denominou de pequenas cidades, mas por outro lado, não se pode partir unicamente deste dado. Pois, mesmo que se enquadrem dentro de uma mesma faixa de número de habitantes há ainda muita discrepância entre estes espaços. (MAIA, 2005, p xx)

Analisar a cidade tendo como base o número de habitantes “significa perder de vista todo o conteúdo dialético que está implícito em cada cidade”:

[...] a pequena cidade deve ser analisada e, portanto, compreendida a partir das relações que são estabelecidas no contexto urbano-regional em que se encontra, isto é, o que realmente vai definir a pequena cidade é a sua participação na divisão territorial do trabalho, uma vez que o entendimento da pequena cidade sugere a análise do processo de produção do espaço em sua totalidade; atitude esta que certamente não perderá de vista a lógica de construção e reprodução das pequenas cidades como espaços, também, de produção e reprodução do capital. (GOMES, 2005, p. 5)

A análise do cotidiano pode ser uma boa referência para compreender a pequena cidade. O cotidiano na pequena cidade obedece a “uma racionalidade (externa) (interna)” expressa na urbanização, na mudança de valores culturais,

relações afetivas, educação, individualidade, redefinição do papel da mulher, dentre outros. (GOMES, 2005, p. 9).

Santos (1979), ao tratar das pequenas cidades em suas pesquisas sobre a urbanização brasileira, as denomina de cidades locais<sup>7</sup>. Segundo Santos quando se fala em pequena cidade restringe-se o seu conceito ao tamanho de sua população, que aparentemente parece ser relativamente pequeno. Generalizar um limite mínimo para diferenciar as cidades é um pouco perigoso, pois cada qual possui suas particularidades e a realidade dos países são diferentes no que diz respeito ao nível de desenvolvimento.

Essas cidades são mais comumente denominadas na literatura especializada por cidades pequenas, porém Santos opta pela nomenclatura cidades locais por uma série de motivos, dentre eles o critério de número de população.

Aceitar um número mínimo, como o fizeram diversos países e também as Nações Unidas, para caracterizar diferentes tipos de cidades no mundo inteiro, é incorrer no perigo de uma generalização perigosa. (SANTOS, 1979, p.69).

No entanto, o autor aponta as cidades locais como “a aglomeração urbana mínima [...] capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população [...]”. O autor ainda afirma que essas cidades deixariam de “servir às necessidades da atividade primária para servir às necessidades inadiáveis da população com verdadeiras especializações do espaço” e que apresentariam “um crescimento auto-sustentado e um domínio territorial”. (SANTOS, 1979, p.71).

Essas cidades antes se caracterizavam como a cidade dos notáveis, personagens que se destacavam na pequena vila, porém hoje se transformam em cidades econômicas, as quais estão intimamente ligadas ao processo de produção.

---

<sup>7</sup> Santos (1979) criou uma hierarquia urbana, propondo a classificação das cidades em cidades locais, cidades regionais, metrópoles incompletas e metrópoles completas, configurando uma pirâmide. Na base da pirâmide estariam as cidades locais e no topo as metrópoles completas. Segundo Oliveira & Soares (2002, p.57), nessa hierarquia “todas as cidades de mesmo nível recorreriam às cidades superiores, em busca de bens e serviços que não tivessem condições de produzir; ou seja, o autor considerou que a capacidade de organização do espaço dependeria de seu nível funcional.” A cidade local distingue-se das demais pela influência que exerce sobre seu entorno, onde estão as vilas e a zona rural.

A cidade dos notáveis, onde as personalidades notáveis eram o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, o telegrafista, cede lugar à cidade econômica, onde são imprescindíveis o agrônomo (que antes vivia nas capitais), o veterinário, o bancário, o piloto agrícola, o especialista em adubos, o responsável pelos comércios especializados. (SANTOS, 2005, p. 56).

Santos (1979) ainda levanta uma discussão sobre o que ele chama de “verdadeiras cidades” e “pseudocidades”. Não cabe a esta pesquisa aprofundar tal assunto, mas cabe apontar rapidamente, para que as cidades locais não sejam confundidas com pseudocidades. Segundo o autor, existem três tipos de pseudocidades: as que são exclusivamente dependentes das atividades de produção primária; aquelas que dependem de atividades não primárias; e as que estão localizadas em zonas de influência imediata de grandes cidades e que fazem parte de sua aglomeração, como as cidades parques industriais ou cidades dormitório. Entretanto, elas não seriam as cidades locais, pois as cidades locais “dispõem de uma atividade polarizante e, dadas as funções que elas exercem em primeiro nível, poderíamos quase falar de cidades de subsistência.” (SANTOS, 1979, p. 70).

O “fenômeno da cidade local acha-se ligado às transformações do modelo de consumo do mundo, sob o impacto da modernização tecnológica, da mesma forma que as metrópoles são o resultado dos novos modelos de produção.” (SANTOS, 1979, p.72).

O período técnico-científico-informacional<sup>8</sup> brasileiro<sup>9</sup>, assim como, o surgimento de novas indústrias, sobretudo, indústrias agrícolas não urbanas, fez com que as cidades locais mudassem o seu conteúdo, criando uma maior interdependência entre cidade e campo em função do desenvolvimento das atividades agrícolas. (SANTOS, 2005).

Maia (2005, p. 7) ao refletir sobre a contribuição de Santos sobre as pequenas cidades afirma que o autor utiliza o termo “cidade local” para designar aquelas cidades “localizadas em regiões que se modernizaram ou que apresentaram transformações espaciais em função dos avanços tecnológicos”. Entretanto, esse

---

<sup>8</sup> Por período técnico-científico informacional Santos (1996) determina o período em que ocorre o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da informação, aplicados ao processo produtivo, o que possibilita o aumento da acumulação de capital.

<sup>9</sup> “O número de cidades locais cresceu rapidamente a partir da década de 70, passando a ter um importante papel na rede urbana brasileira; isso vem ocorrendo diante do advento da modernização e tecnificação da agricultura junto ao período técnico-científico-informacional [...]” (OLIVEIRA & SOARES, 2002, p. 53).

conceito não dá conta de abarcar a realidade de todas as pequenas cidades, que possuem realidades diferentes entre si. Algumas dessas pequenas cidades para Maia (2005), apresentam pouca ou nenhuma dinâmica econômica, muitas não desempenham nenhum tipo de centralidade, nem mesmo em nível de micro região e essas, segundo ela, são pouco estudadas pelo autor em questão.

[...] O que é fundamental nas duas assertativas sobre esta questão é que há cada vez mais uma grande diferenciação entre os tipos urbanos, não se podendo mais entender a rede urbana a partir do tamanho das cidades, já que “cada cidade é diferente da outra”. (MAIA, 2005, p. 10).

As pequenas cidades exerciam um papel bastante importante dentro do contexto regional no começo do século passado: o papel de lugares centrais para sua hinterlândia. Isso ocorria em função das limitadas condições de deslocamento que impossibilitavam as pessoas de irem constantemente até cidades maiores e mais distantes. O que fazia com que as pequenas cidades fossem o lugar onde se dava a maior parte das relações sociais, culturais, políticas, religiosas e econômicas. (CORRÊA, 1999).

Essas pequenas cidades que “nasceram ou rapidamente se tornaram lugares centrais de pequenas hinterlândias agropastoris, localizam-se por toda parte e suas hinterlândias são diferenciadas em termos demográficos, produtivos e de renda”. As mudanças processadas no campo, a partir da segunda metade do século XX, com a inserção da modernização econômica e produtiva, produziram alterações no padrão desses pequenos núcleos. (CORRÊA, 2004, p.75).

As mudanças ocorridas com o advento da globalização, pela divisão internacional do trabalho e reestruturação na organização do espaço tiveram reflexos importantes no quadro urbano brasileiro. As cidades grandes, médias ou pequenas redefiniram seu papel na rede urbana, “desenhando uma nova divisão regional, ou mesmo nacional, do trabalho”. As pequenas cidades ganharam nova forma, função e conteúdo, aumentando as possibilidades de se inserirem na rede urbana regional ou em outras escalas. (NASCIMENTO, 2004, p. 30).

Para Nascimento (2004, p. 35) “a cidade pequena possui um nível urbano elementar, isto é, não dispõe de equipamentos e infra-estrutura com alto nível de especialização, mas mesmo assim participa do processo produtivo, ainda que sua

influência seja estritamente local”. Para a autora é a importância de sua função no contexto regional que vai classificar uma cidade em pequena, média ou grande.

Após esta reflexão sobre o que é cidade e principalmente, cidades pequenas, cabe fazer algumas considerações. Diante do quadro apresentado, fica evidente que nem todo aglomerado urbano no Brasil corresponde ao que os autores consideram cidade. As cidades, anteriormente apresentadas como exemplo<sup>10</sup>, são resultado da aplicação de uma legislação generalizadora que considera toda sede de município uma cidade, entretanto, cabe fazer alguns questionamentos para verificar o que realmente é “cidade”.

Para o entendimento do termo cidade, considera-se nesta pesquisa que uma cidade precisa exercer uma certa centralidade econômica, corresponde a espaços de produção não agrícola e é o centro de gestão político-administrativo (SOUZA, 2003); E ainda, precisa-se combinar três fatores para se chegar ao conceito cidade: o tamanho populacional, a densidade demográfica e sua localização. (VEIGA, 2003; 2004).

Segundo esses critérios, o número de cidades no Brasil cairia pelo menos para 57% e, com isso, haveria uma redução no percentual equivalente ao espaço urbano brasileiro, conforme veremos a seguir.

Esse fenômeno pode ser observado, inclusive dentro do município de Jaguaruna, que apresenta espaços urbanos diferenciados e descontínuos, criados em períodos distintos, dos quais apenas um pode ser tomado como cidade: onde há maior concentração humana, com cerca de 7 mil habitantes; densidade demográfica aproximada de 75 pessoas/km<sup>2</sup>; possui centralidade econômica, inclusive em nível sub-regional numa primeira análise; lugar onde se concentram os bens de consumo coletivo; bem como as principais indústrias, estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, centro de decisões e de gestão.

---

<sup>10</sup> Tigrinhos (SC) com 213 habitantes; Monte Alegre dos Campos (RS) com 44 habitantes; Bom Jesus do Sul (PR) com 382 habitantes e Nova Castilho (SP) com 486 habitantes. (IBGE, 2000).

## 1.2 O espaço urbano conforme a legislação federal

Como foi visto, a população urbana brasileira corresponde a 84,2% dos habitantes do país, entretanto, alguns autores questionam esse número, afirmando que o Brasil não é tão urbano quanto se imagina.

Conforme Veiga (2003) “o Brasil é menos urbano do que se calcula”. Segundo o autor a população urbana brasileira só alcançou essa marca de 84,2% no censo demográfico de 2000, em função da lei 311/38, decretada pelo Presidente Getúlio Vargas que eleva toda sede de município à categoria de cidade, e conseqüentemente, classifica sua população como urbana, independentemente do número de habitantes, da densidade demográfica, de suas “características estruturais ou funcionais”.

O entendimento do processo de urbanização do Brasil é atrapalhado por uma regra muito peculiar, que é a única no mundo. Este País considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem suas características. O caso extremo está no Rio Grande do Sul, onde a sede do município União da Serra é uma “cidade” na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes. (VEIGA, 2003, p. 31).

A lei federal 311/38 considera como urbana tanto a sede do distrito (vila), quanto a sede do município (cidade) e considera como cidade a sede do município:

Art. 3º - A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 4º - O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá, a categoria de vila.

Art. 11º - Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem o quadro urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias.

Art. 12º - Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias. (BRASIL, 1938).

Em função disso, o quadro urbano brasileiro é formado por cidades de diferentes tamanhos, sendo a maioria com população inferior a vinte mil habitantes, e algumas possuem um número muito reduzido de habitantes, conforme visto anteriormente. O próprio IBGE divide as pequenas cidades em cinco categorias de acordo com o número de habitantes: até 500; de 501 a 1.000; de 1.001 a 2.000; de 2.001 a 5.000; de 5.001 a 10.000 e, de 10.001 a 20.000 habitantes. Essa divisão é

um indicador de que existem diferenças entre as cidades pequenas. As quais, em sua maioria, de acordo com Veiga (2003), são praticamente formadas por população rural.

Apenas 57% da população brasileira seriam verdadeiramente urbanas se não fosse levado em conta somente o critério adotado pela lei. Segundo o autor, “é preciso combinar o critério de tamanho populacional [...] com pelo menos outros dois: sua densidade demográfica e sua localização”:

É absolutamente compreensível que poucos saibam que um terço da população brasileira é rural e que essa proporção poderá não diminuir nas próximas décadas. Todos somos vítimas dessa ficção de que o Brasil será 90% urbano por volta de 2010, e inteiramente urbano por volta de 2030. Mas ninguém tem direito de desconhecer a imensa desigualdade que existe entre o Brasil urbano e o Brasil rural. Uma desigualdade que se manifesta principalmente nas oportunidades, nas escolhas, nas opções e, sobretudo, nos direitos que podem ser efetivamente exercidos por essas duas partes da população. (VEIGA, 2003, p. 43).

O fato de os dados censitários mostrarem também um progressivo aumento de populações residentes nas “cidades” em detrimento à “população rural”, não significa que estas estão desligadas de atividades agropecuárias:

Esse fenômeno, denominado comumente de urbanização revela o fluxo migratório campo-cidade, ou êxodo rural impulsionado tanto pela estagnação como pela modernização de áreas agrícolas. Porém, esse maior índice de residentes em zona urbana não caracteriza necessariamente uma população desvinculada das atividades agropecuárias, uma vez que a economia dos municípios da Paraíba, por exemplo, está centrada nas atividades agropecuárias e administrativas. Como bem alertou Milton Santos (1993), a população agrícola torna-se maior que a rural porque parte da população agrícola é formada por trabalhadores do campo, mas que residem na cidade. (MAIA, 2005, p. 4).

A definição de urbano e rural também se apresenta inadequada em outros países de acordo com Abramovay (2000). Na França, por exemplo, em 1856 foi estabelecido o limite de dois mil habitantes como indicador para separar a população rural da urbana. Em 1954, foi utilizado este mesmo limite para separar “o urbano (com seu tecido cerrado de habitações contíguas) e o rural (o resto)”. Segundo o autor, esta definição logo se mostrou inadequada em virtude da própria mobilidade da população: “nascia o espaço periurbano, com suas comunas de aparência rural que tomavam ares de urbanidade pelo modo de vida de seus novos habitantes.” (ABRAMOVAY, 2000, p.19).

Portanto, em 1996, foi proposto na França um novo recorte, estabelecendo um novo zoneamento que estabelecia novas categorias, no lugar da oposição rural/urbano. Foram criados os “*pólos urbanos* [...] aqueles que oferecem ao menos 5 mil empregos, ou seja, possuem uma população mínima entre 8 mil e 10 mil habitantes”; e a “*coroa periurbana* [...] formada por um conjunto de comunas das quais uma elevada proporção da população ativa (ao menos 40% do total) trabalha nos pólos urbanos [...]”. De acordo com Abramovay “juntos, os pólos urbanos e as comunas periurbanas compõem o que se chama de *espaço de predominância urbana*, no qual vivem 76% da população francesa [...]”. (ABRAMOVAY, 2000, p.20).

Já no caso dos Estados Unidos, de acordo com Veiga (2004), na classificação oficial do *U.S. Census Bureau* “as áreas urbanas são as mais adensadas [...]” e podem ser classificadas em dois tipos: “áreas urbanizadas ou *clusters* urbanos”.

Numa área urbanizada deve haver mais de 50 mil pessoas (mesmo que não haja uma cidade específica com esse número de habitantes), e um núcleo (“*core*”) com densidade superior a 386 habitantes por quilômetro quadrado (hab/km<sup>2</sup>), podendo ter uma zona adjacente com um mínimo de metade dessa densidade (193 hab/km<sup>2</sup>). Já os ‘clusters’ urbanos - noção adotada somente a partir do censo de 2000 – são localidades com população inferior (entre 50 mil e 2,5 mil), mas que atinjam os mesmos níveis de densidade demográfica. (VEIGA, 2004, p. 5).

No Brasil, a classificação urbano/rural sofreu a influência de outra lei que, de certa forma, implicou na conversão de uma parte da população rural em urbana. A Lei federal 5.172/66, decretada pelo presidente Castelo Branco, conhecida como Código Tributário Nacional, dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, onde ela prevê o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) como competência do município<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> “Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. [...] V - § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.” (BRASIL, 1966).

O Código Tributário Nacional entende como zona urbana aquela definida em lei municipal e que tenha no mínimo dois dos requisitos apontados, construídos ou mantidos pelo Poder Público: 1) meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; 2) abastecimento de água; 3) sistema de esgotos sanitários; 4) rede de iluminação pública; 5) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

A lei em destaque lançou os municípios brasileiros numa corrida para a criação de novas áreas urbanas em seus territórios a fim de aumentarem a arrecadação e melhorarem a situação dos cofres públicos municipais. Esse fato confirma-se através dos censos demográficos do IBGE, que mostram o crescimento da população urbana de grande parte das cidades brasileiras a partir da década de 1970, poucos anos após a promulgação da lei.

Em Jaguaruna as principais leis de criação e ampliação do perímetro urbano foram baseadas na lei federal 5.172/66, durante a década de 1970: a primeira em 1974 que convertia uma extensa faixa rural litorânea em urbana; a segunda em 1975 criava uma pequena área urbana dentro da zona agrícola no sul do município; a terceira, também em 1975, criava o distrito de Sangão; e, a última em 1978, redefinía o perímetro urbano central ampliando-o. No período, a população urbana em Jaguaruna que era de 21% no Censo Demográfico de 1970, saltou para 50% no Censo de 1980. Os requisitos considerados para criação de tais “zonas urbanas” foram a existência de iluminação pública e a localização próxima a escolas primárias.

Essa discussão acerca do que é o urbano e a influência das leis federais 311/38 e 5172/66 sobre essa definição, possibilita compreender a evolução do espaço urbano em Jaguaruna e permite separar o espaço que realmente pode ser considerado urbano dos espaços que foram transformados em urbanos para atender a condição legal e proporcionar aumento da arrecadação municipal e beneficiar a especulação da terra urbana, questão que será melhor explorada no terceiro capítulo.

Ainda para compreender como se configurou o espaço urbano de Jaguaruna é preciso entender sua relação dentro do contexto regional, fazendo-se necessário trazer a tona uma discussão sobre a nova configuração da rede urbana brasileira deflagrada nas últimas décadas.

### **1.3 A relação entre as cidades de diversos tamanhos – uma nova configuração da rede urbana**

Até a década de 80 a estrutura urbana no Brasil se caracterizava por uma hierarquia definida dos centros urbanos com funções razoavelmente distribuídas para cada estrato. Assim, as cidades menores dependiam das médias para comercializar seus produtos e para prover a população de serviços que não possuía; as cidades médias, por sua vez, dependiam das grandes, que estavam subordinadas às metrópoles, quando estas existiam. (NASCIMENTO, 2004).

Atualmente não se pode dizer que não há uma hierarquia, mas certamente ela já não se dá nos mesmos moldes. O progresso do período técnico-científico-informacional proporcionou uma relação mais direta e menos hierarquizada das cidades pequenas com as grandes, dando maior independência àquelas em relação às últimas, principalmente, porque as cidades pequenas já provêm sua população com os serviços básicos, como educação e saúde. (NASCIMENTO, 2004).

Atualmente, vive-se em uma sociedade conectada por uma rede que é viabilizada pela tecnologia da informação. As redes se caracterizavam por possuírem uma hierarquia piramidal, com uma centralidade; atualmente elas assumem uma configuração mais horizontal determinada por espaços de fluxos e conectadas por nós. (CASTELLS, 2001).

Apesar da existência de megacidades e de as decisões serem tomadas em lugares específicos, “o aumento de cidades globais não significa o fim das cidades pequenas, mas talvez até a sobrevivência de algumas delas. A nova rede urbana permite maior acesso das últimas a informações e a intercâmbios de experiência com outras cidades”. (NASCIMENTO, 2004, p. 28).

Para compreender essa nova relação entre a rede de cidades e classificar uma cidade em pequena, intermediária, média ou grande, é necessário reportar-se a um novo fenômeno que vem se estabelecendo desde os anos 1980, no Brasil, uma nova lógica que rompe com a tradicional rede urbana Christaleriana: os sistemas urbanos complexos.

A formação da rede urbana brasileira passou por três momentos importantes. O primeiro, entre 1930 e 1955, quando ocorreu a sua estruturação; o segundo, entre 1955 e 1980, com a instalação de uma rede urbana hierarquizada

composta de metrópoles nacionais e regionais; e o terceiro a partir da década de 1980 quando o modo de vida metropolitano se estende para cidades menores:

Nos anos oitenta, o terceiro momento, começa a se perceber que o processo toma novas direções, sendo cada vez mais nítido nos anos que se seguem. O modo de vida metropolitano de vida começa a ser percebido em cidades de porte cada vez menores. As áreas centrais das metrópoles começam a ganhar espaço no cenário econômico, com um processo de desconcentração industrial, configurando uma dinâmica urbana que promove a produção de um espaço urbanizado disperso [...]. (ANJOS, 2007, p. 416).

O autor acima, em um estudo sobre as cidades catarinenses, ressalta que “as cidades [...] do litoral catarinense parecem se adequar melhor ao conceito de sistemas urbanos complexos<sup>12</sup>, do que a tradicional perspectiva hierarquizada da rede urbana”. Estas mesmas cidades, de acordo com o autor, vêm consolidando um eixo de urbanização localizado ao longo da BR-101 e seus arredores, entre as duas metrópoles da região Sul do Brasil - Curitiba e Porto Alegre. Nesse eixo, localizam-se cidades médias que têm apresentado um crescimento significativo, que segundo Anjos (2007) se espalha pelas cidades vizinhas e resulta num sistema urbano multipolarizado.

A partir da segunda metade do século XX, no Brasil, “às relações hierárquicas, passaram a sobrepor relações do tipo horizontais entre cidades de importância relativamente semelhante [...]”, além das relações transversais:

Além das relações hierárquicas e horizontais, [...] desenham-se relações [...] transversais. Elas podem assim ser chamadas porque extrapolam a própria rede em que se inserem, visto que muitas, [...] passam a ter que se relacionar diretamente com cidades de outros países e de importâncias diferentes. As telecomunicações possibilitam essas novas formas de interação espacial. (SPÓSITO, 2007, p. 237).

Spósito (2007) ao observar as relações entre as escalas geográficas para o estudo das cidades médias aponta para a necessidade de estudar as relações entre o espaço intra-urbano e o interurbano para entender a configuração das regiões. E ressalta ainda, a importância de se considerar também as relações entre a cidade e o campo, “[...] uma vez que grande parte dos papéis desempenhados por cidades

---

<sup>12</sup> “[...] é necessário refletir sobre a cidade enquanto um sistema complexo e inter-relacionado com outros sistemas. Em outras palavras, é preciso pensar nas características da cidade, da sua escala local, das escalas mais específicas que podem ser encontradas, assim como as relações que a cidade mantém com as escalas mais amplas, como a da região, do país e do mundo”. (ANJOS, 2007).

médias e pequenas está diretamente associada ao desenvolvimento de atividades agropecuárias sem suas áreas rurais”.

Soares (2007) faz uma crítica à hierarquia urbana proposta por Santos (1979) em que ele classifica as cidades em locais, regionais, metrópoles completas e incompletas, constituindo uma hierarquia piramidal, onde as cidades do mesmo nível recorrem às cidades de nível superior. Para Soares:

O que se verifica na atualidade, é que cada centro, independente de seu tamanho populacional, consegue manter relações econômicas, políticas e sociais com outros centros, sem ter que, necessariamente, seguir uma ordem piramidal. A dispersão da informação, tecnologia e ciência pela rede urbana e área rural [...] contribui, particularmente, para esse novo contexto histórico. (SOARES, 2007, p. 470).

Segundo Santos (1993), no século XX, o Brasil alcançou a urbanização do território, além da urbanização da sociedade. Para o autor, a urbanização deixou de se concentrar apenas no litoral e generalizou-se pelo território, fato decorrente do processo de macroubanização e metropolização, o que torna o perfil urbano brasileiro complexo.

[...] além das cidades milionárias, desenvolvem-se cidades intermediárias ao lado de cidades locais, todas, porém, adotando um modelo geográfico de crescimento espraiado, com um tamanho desmesurado que é causa e é efeito de especulação. Pode-se falar, desse modo, falar de uma metropolização contemporânea da “desmetropolização”, fenômenos que se dão simultaneamente. O perfil urbano se torna complexo, com tendência à onipresença da metrópole, através de múltiplos fluxos de informação que se sobrepõem aos fluxos de matéria e são o novo arcabouço dos sistemas urbanos. (SANTOS, 1993, p. 09).

A mudança das relações verificadas no último século na rede urbana brasileira, não só mudou o papel das cidades médias, como também das cidades pequenas, pois com a facilidade de comunicação e acesso, e principalmente com a revolução informacional, ocorreu uma maior difusão do modo de vida urbana que atingiu desde os grandes até os pequenos centros, desde as cidades até os espaços rurais.

As cidades independentemente do seu tamanho “redefinem – ou reafirmam – seu papel na rede urbana, desenhando uma nova divisão regional, ou mesmo nacional, do trabalho”:

A nova forma de organização espacial delineada pelo modo de produção capitalista, no qual alguns lugares ganharam notoriedade e outros foram condenados ao esquecimento, não é uma causa única, nem tem apenas uma única consequência para a inserção ou exclusão dos pequenos centros na economia global. A nova configuração espacial traz em seu bojo tanto a possibilidade de uma importância crescente dos pequenos centros quanto de sua decadência em relação as demais cidades que compõem a rede urbana. (NASCIMENTO, 2004, p.30).

Os pequenos centros ganharam novas formas, funcionalidade e conteúdos (bens, pessoas, equipamentos modernos) e com isso aumentou a possibilidade de se inserirem de forma definitiva na rede urbana regional e até mesmo mundial. (NASCIMENTO, 2004).

Nesse ponto, a mudança observada em relação à hierarquia da rede urbana e no papel das cidades pequenas tem provocado mudanças na relação cidade-campo, onde a cidade pode deixar de ter somente o domínio das relações com o seu entorno imediato e passa a ter, muitas vezes, relações com áreas mais distantes. Assim como, essas transformações também atingiram a hierarquia urbana, onde o progresso nos meios de transportes e de comunicações fez com que cidades menores passem a se relacionar com cidades cada vez mais distantes, como demonstrou Santos (1994).

Essa mudança pode ser verificada na relação de Jaguaruna com sua região, principalmente, porque não se dá mais apenas dentro da microrregião, ela ampliou-se para a área que corresponde à região Sul-catarinense e estende-se, em alguns casos, para outros estados, extrapolando a lógica hierárquica christaleriana ou piramidal sugerida por Santos. A facilidade de acesso e comunicação<sup>13</sup> foi o principal fator que aproximou Jaguaruna de cidades mais distantes, como Criciúma, Araranguá, Florianópolis e Porto Alegre, proporcionando de um lado, a ampliação das relações econômicas e de outro, a projeção da cidade num raio maior dentro da rede urbana.

Assim como o papel das cidades na rede urbana se modificou com o tempo, elas vêm enfrentando diversos problemas decorrentes do processo de urbanização

---

<sup>13</sup> Proporcionada inicialmente pela implantação da Ferrovia Tereza Christina na década de 1920, pela implantação do porto de Imbituba na década de 1940, pela construção da BR-101 na década de 1970 e, bem como a construção de rodovias estaduais que ligam Jaguaruna a outras cidades da região em décadas posteriores.

capitalista. E para atendê-los ou superá-los nasceu o planejamento urbano como instrumento político-administrativo, tendo o Estado, desde os primórdios, como figura principal na promoção de intervenções no espaço urbano, como pode ser visto no capítulo a seguir.

## **2 O PLANEJAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO**

A industrialização no Brasil se deu tardia e velozmente em relação aos países europeus, desenvolvendo-se somente no início do século XX. E logo, registrou-se uma urbanização acelerada que resultou em sérios problemas causados, principalmente, pelo aumento populacional nas cidades.

O processo de urbanização deu um salto quantitativo e qualitativo em todo o mundo a partir, principalmente, do séc. XIX. No entanto, foi nos países subdesenvolvidos que o crescimento e o surgimento das cidades vieram acompanhados de mudanças mais profundas na estrutura da sociedade, pois nestes países a urbanização não foi um processo lento que acompanhou as mudanças vividas pela sociedade, e sim um fenômeno avassalador que em um período muito curto de tempo substituiu a estrutura agrária, com todos os significados nela contidos, tanto em nível econômico e político, como nas questões culturais, por uma "estrutura urbana". (NASCIMENTO, 2004, p. 31).

O que foi proposto para a maioria das cidades foram planos urbanísticos, impostos pela esfera governamental, a qual normalmente atendia a determinados interesses e que julgava conter "modelos perfeitos para ordenação da cidade sem contradições". Entretanto, de cidade ordenada, controlada, tecnicamente planejada, o que se pode ver a partir da segunda metade do século XX, foi a multiplicação de espaços ilegais, desordenados e dotados de conflitos e tensões sociais. (FERRARI JUNIOR, 2004).

A trajetória do planejamento urbano no Brasil aponta o Estado como figura principal na promoção de intervenções no espaço urbano, intervenções que tendem a regular as contradições surgidas entre as diferentes classes sociais.

O rápido processo de urbanização ocorrido no país a partir da década de 1950 foi altamente sintomático. O crescimento urbano brasileiro transformou e inverteu a distribuição da população no espaço: em 1945, a população urbana alcançava o índice de 25%, já nos anos 2000, esse número saltou para 82%. Esse

crescimento desencadeou problemas de diversas ordens que afetam cotidianamente os moradores da cidade tais como: desemprego, desproteção social, riscos de moradia em encostas perigosas ou em beira de cursos d'água - onde estão sujeitos a enchentes, áreas de transmissão de eletricidade - deficiência em saneamento básico, transporte, educação, saúde e lazer. (ACSELRAD, 2001).

Diante de tal realidade o planejamento urbano nasceu no Brasil como um instrumento de ordenamento do crescimento da cidade e de controle dos problemas urbanos, instrumento este aplicado pelo Estado. O planejamento urbano pode ser entendido como um processo contínuo, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria das cidades, de forma a torná-la ordenada, controlada e “domesticável”. (FERRARI JUNIOR, 2004).

Essa racionalidade tecnicista pôde ser observada no Brasil, principalmente, durante o regime militar com a elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), sobretudo, em 1964, com a criação do Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) - órgão que tinha como competências elaborar e coordenar a política nacional de planejamento local integrado e estabelecer normas técnicas para elaboração dos Planos Diretores Municipais – e, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNH). Segundo Ferreira (2007), a metodologia adotada pelo SERFHAU privilegiava um diagnóstico dos problemas urbanos e obedecia a uma pretensa racionalidade de organização espacial na elaboração de planos desconectados da cidade real.

Dessa forma, a modernização induzida e a centralização política cumpriram um papel de ordenadores e racionalizadores da ação do poder público sobre as cidades, incorporando as propostas do “*blueprint planning*” anglo-saxão<sup>14</sup> que vinham sendo discutidas, principalmente, desde os anos 30 e ganharam forças no Brasil, na década de 1960, assumindo o urbano como um problema do desenvolvimento econômico, buscando gerir a cidade existente com eficiência, produzindo uma “tecnificação” e despolitização dos problemas urbanos, num processo de transformação tecnocrática da questão social. (FERREIRA, 2007).

---

<sup>14</sup> “Consiste na concepção do planejamento como atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal”. [...] funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas [...]” (SOUZA, 2003, p. 123).

O Planejamento urbano foi concebido como uma atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial, objetivando alcançar o que se pretende por “cidade ideal”. Segundo Souza (2001, p. 123), trata-se de uma “redução [...] do planejamento urbano a um planejamento de organização espacial, preocupado essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo”.

A racionalidade tecnicista do planejamento físico-territorial, coordenada pelo Estado, sobrevive até hoje e pode ser observada nos planos diretores de grande parte das cidades brasileiras.

O Estado, segundo Corrêa (2000), é um dos principais agentes sociais<sup>15</sup> que atua na produção do espaço urbano de diferentes formas: industrial, consumidor de espaço, proprietário fundiário, promotor imobiliário e, sobretudo, atua como agente regulador do uso do solo e implantador de serviços públicos. Entretanto, segundo o autor, essa atuação não é necessariamente neutra:

Esta complexa e variada gama de possibilidades de ação do Estado capitalista não se efetiva ao acaso. Nem se processa de modo socialmente neutro [...]. Sua ação é marcada pelos conflitos de interesses dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante [...]. (CORRÊA, 2000, p. 26).

Segundo Anjos (2004), é no campo do planejamento urbano que o Estado se mostra ainda mais conivente com os interesses da classe dominante, através da elaboração de leis e normas para uso e ocupação do solo que, em sua maioria, funcionam como um instrumento de manutenção do *status quo* capitalista.

Numa visão marxista, [...] o planejamento está diretamente relacionado às funções do poder público, pois, nesta perspectiva cabe ao Estado interferir como um agente financiador dos meios de consumo coletivos e de comunicação, através de mecanismos de adaptação das estruturas capitalistas, mantendo com isso a mesma lógica de produção. (ANJOS, 2004, p. 66).

Visto que, as propostas de planejamento urbano não são neutras e, que a

---

<sup>15</sup> Os agentes dividem-se entre proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, proprietários imobiliários, Estado e os grupos sociais excluídos. (CORRÊA, 2000).

sociedade capitalista contemporânea está dividida em classes, cujas relações são “contraditórias e de antagonismo estrutural”, essas leis e normas “precisam ser entendidas à luz de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesses e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados, é um ingrediente sempre presente”. (SOUZA, 2001, p. 83).

Para Souza (2001), a cidade, produto de processos sócio-espaciais que reflete a interação entre várias escalas geográficas, não poderia aparecer apenas como uma máquina perfeitamente controlada pelo Estado, mas sim como uma interação complexa entre os diversos agentes modeladores deste espaço.

De acordo com o autor, o planejamento urbano, mesmo com o envolvimento dos indivíduos, está susceptível a valores e valorações, em função de suas experiências, das instituições em que estão inseridos ou representam. “Em uma realidade profundamente contraditória como a de qualquer sociedade capitalista, não porque pensar que a prática de planejamento possa manter-se imune a essas contradições”. O que precisa mudar é que o planejamento deixe de ser uma atividade exclusivamente praticada pelo Estado; organizações não-governamentais e outras instituições da sociedade civil podem se colocar a frente do processo.

Outro fator que interfere nos resultados do processo de planejamento urbano é a corrente que o influencia. No Brasil, o planejamento físico-territorial foi a corrente que mais inspirou técnicos e governantes na construção de cidades baseadas em realidades e experiências internacionais. Porém, existiram outras iniciativas, que foram além do ordenamento físico-territorial clássico, baseadas em diferentes correntes, conforme pode ser visto a seguir.

## **2.1 Principais correntes do planejamento urbano**

Para compreender como as cidades brasileiras foram concebidas à luz do planejamento urbano e como os princípios de determinadas correntes ainda influenciam estas práticas até os dias atuais, bem como identificá-las na cidade de Jaguaruna, serão apresentadas neste item as correntes de planejamento mais

comuns e gestão urbanos reunidas por Souza (2001), a partir de uma reflexão realizada sobre oito critérios principais estabelecidos pelo autor: a idéia força central de cada tipologia, filiação estética, escopo, grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em face da realidade, grau de abertura à participação popular, atitude em face do mercado e o referencial político-filosófico.

### 2.1.1 Planejamento físico-territorial

Consiste basicamente na construção de planos que visam o ordenamento espacial da cidade de forma a projetar a cidade ideal. A idéia-força central desta tipologia está pautada na modernização da cidade, na ordem e na racionalidade, tendo como filiação estética o modernismo.

O planejamento, dentro da concepção física-territorial clássica, visa a construção de planos de ordenamento espacial, os quais buscam o lugar ideal para o homem viver. Trata de se projetar a imagem desejada para um futuro determinado, a partir de planos regulatórios, formados por um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem alcançadas. Entre estas diretrizes e metas, pode-se citar o uso da terra, o traçado urbanístico, o controle da expansão e o adensamento urbano e ainda o sistema de circulação. Pode-se considerar que esta abordagem reduz o planejamento urbano ao planejamento de organização espacial, sendo marcadamente regulatório, particularmente, ao se colocar o Estado como responsável pela disciplina e controle da expansão urbana e do uso do solo. (ANJOS, 2004, p. 70).

O planejamento físico-territorial, pautado no urbanismo modernista, proporciona a manutenção do *status quo* capitalista e tem no Estado o executor principal dos ideais modernista descritos na Carta de Atenas. Souza ainda cita que o grau de permeabilidade de Le Corbusier com a realidade era nulo ou próximo de zero e que não havia abertura para a participação popular, o que se pode presenciar são ações manipuladoras. Este tipo de planejamento “em muitos lugares, continua a ser a modalidade exclusiva ou dominante de planejamento urbano”. (SOUZA, 2001, p. 130-131).

### *2.1.2 Planejamento sistêmico*

No planejamento sistêmico a preocupação principal continua sendo a modernização da cidade, no entanto, a forte preocupação com a racionalidade é o diferencial que marca esta tipologia. Neste, parte-se do pressuposto que a realidade se encontrava “estruturada sob a forma de múltiplos sistemas”. Essa abordagem requereu um amplo debate científico que, segundo Souza (2001, p. 132), exigiu dos profissionais da área de planejamento e gestão - nos anos 60 e 70 – uma formação científica ou matemática das quais eles não dispunham.

Dava ênfase à necessidade de saber como as cidades e as regiões funcionavam, possuía alto grau de interdisciplinaridade e uma pequena abertura à participação popular, sendo praticamente tecnocrático-cientificista e o Estado era o principal agente regulador e intervencionista. No Brasil, o planejamento sistêmico deixou suas marcas no Plano Doxiadis, elaborado no Rio de Janeiro em 1965.

### *2.1.3 Planejamento mercadófilo*

O planejamento mercadófilo, como o próprio nome sugere, caracteriza-se pelo conservadorismo empresarialista e rompe com o “espírito regulatório”, hegemônico, na década de 1970, sendo considerado como uma nova versão do planejamento estratégico. “O “empresarialismo” reflete, [...] a assimilação [...] das tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado” no campo do planejamento e gestão urbana. Este, difere-se do planejamento estratégico por se preocupar com a dimensão política do planejamento, tentando promover alianças e visualizando as ameaças, potencialidades e obstáculos presentes. (SOUZA, 2001, p. 137).

Segundo Souza, este tipo de planejamento surgiu a partir do enfraquecimento do planejamento regulatório e do poder do Estado enquanto disciplinador e regulador do espaço urbano, passando a se ajustar aos interesses do capital e não mais tentar “domesticá-lo”.

Apesar de a idéia-força central ainda ser a modernização da cidade, a ideologia contida nessa tipologia está no favorecimento dos interesses empresariais, de forma a tornar a cidade mais competitiva, em algumas vezes, chega a acreditar que dessa forma consegue trazer benefícios para a coletividade. O planejamento mercadofílico possui um grau médio de interdisciplinaridade, usa da pseudoparticipação e possui pouco comprometimento com a realidade, já que vai ao encontro dos interesses do mercado. O plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro, elaborado durante a década de 1990, durante a administração César Maia é o exemplo mais considerável desta corrente no Brasil. (SOUZA, 2001).

#### *2.1.4 New Urbanism*

O Urbanismo Novo surgiu nos Estados Unidos no final da década de 1980 e tem como finalidade unir o crescimento da cidade e o desenvolvimento urbano a preservação de valores coletivos, pela criação de bairros de uso misto, onde os cidadãos possam habitar, trabalhar, consumir e divertir-se (SOUZA, 2001); ao contrário do planejamento físico-territorial modernista que divide a cidade em zonas separadas e excludentes. Esta tipologia rompe com o ideário do movimento modernista, mas não abandona totalmente a preocupação com a modernização da cidade. O grau de interdisciplinaridade é bem baixo, restringindo-se praticamente à figura do arquiteto-urbanista.

#### *2.1.5 Planejamento ecológico*

O planejamento ecológico traz uma nova preocupação aliada à modernização da cidade: o desenvolvimento urbano sustentável, termo difundido principalmente a partir da divulgação do Relatório *Brundtland* (1987)<sup>16</sup>. Essa tipologia de

---

<sup>16</sup> Organizado pela Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987, o Relatório *Brundtland* traz o desenvolvimento sustentável como aquele capaz de satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades. Segundo esse relatório diversas medidas devem ser tomadas para se alcançar esse

planejamento busca analisar os problemas ambientais no meio urbano, bem como as necessidades materiais da população e os problemas sociais, “dando especial atenção aos vínculos entre estes e os problemas ambientais em sentido restrito”. A preocupação com o desenvolvimento sustentável leva em consideração que o crescimento econômico é uma estratégia de superação tanto dos problemas sociais, quanto ambientais, contribuindo com o “modelo civilizatório capitalista”. Caracteriza-se pela pouca abertura para participação popular, sendo muito mais tecnocrata. (SOUZA, 2001, p. 146).

### *2.1.6 Planejamento comunicativo/colaborativo*

O planejamento comunicativo/colaborativo teve como fonte de inspiração as reflexões do filósofo Habermas através da teoria sobre ação comunicativa, que defende a prática de discussões públicas. Sua finalidade é promover o consenso entre os diferentes grupos sociais. O que, de acordo com Souza (2001, p. 150) “pode colaborar para a realização de mais autonomia”, entretanto, conquistar certo grau de autonomia “é um pré-requisito para a ação comunicativa”. É uma tipologia que exige alto grau de interdisciplinaridade e remete também um alto grau de participação popular, “teoricamente” falando; seu comprometimento com a realidade é grande, conforme avaliação feita por Souza.

### *2.1.7 Planejamento rawlsiano*

A presente tipologia traz consigo a preocupação com a justiça social, embasada na reflexão do filósofo Rawls, que afirmava que “levar em conta as necessidades dos grupos sociais desprivilegiados deveria ser a primeira prioridade para os planejadores urbanos”. (RAWLS *apud* SOUZA, 2001, p. 152). Possui um grau de interdisciplinaridade grande; a permeabilidade para com a realidade é “potencialmente” grande e o grau de abertura para a participação popular limita-se à

---

modelo de desenvolvimento tais como limitação do crescimento populacional, preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, racionamento no consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias que usem fontes energéticas renováveis, controle da urbanização, satisfação das necessidades básicas da população. (LEIS, 1995).

pseudoparticipação, já que a “democracia direta não é muito valorizada no âmbito do modelo”. (*op. cit.*, p. 211).

### *2.1.8 Planejamento social-reformista*

O planejamento social-reformista amadureceu e ganhou forças entre as décadas de 1980 e 1990, no Brasil, rompendo com a velha concepção de reforma urbana praticada na década de 1960, a qual se resumia a intervenções urbanísticas preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem”. Baseada em uma concepção progressista, esta tipologia caracteriza-se pela preocupação com a justiça social, compondo um “conjunto articulado de políticas públicas [...] voltadas a [...] reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades [...]”. (SOUZA, p. 2001, p. 158). É uma tipologia que tem potencialidade de se comprometer para com a realidade, um grau alto de interdisciplinaridade por conta da elaboração dos planos diretores e que deveria priorizar a participação popular, que acabou sendo “secundarizada”.

Com a reforma urbana dos anos 1980, surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que reuniu diversas entidades diferentes que acabaram por organizar debates dos quais surgiram os artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira, que tratam da política de desenvolvimento urbano e indica o Plano Diretor como um importante instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

### *2.1.9 Planejamento autonomista*

A presente tipologia foi construída inspirada nas reflexões do filósofo Cornelius Castoriadis acerca da autonomia, que pode ser tomada por dois sentidos: coletiva ou individual; em ambos os casos, a autonomia se refere “[...] a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa”. (SOUZA, 2001, p. 174). Portanto,

o objetivo central do planejamento autonomista é conquistar a autonomia individual e coletiva e o planejamento caracteriza-se por um “auto-planejamento”, conduzido de forma democrática e flexível, livre do tecnocratismo e do poder regulatório do Estado.

A principal diferença entre a abordagem autonomista e as demais está no fato de que na primeira, o Estado não representa uma instância de poder superior e separada dos demais cidadãos, e o planejamento é realizado através do auto-planejamento, assim como a gestão também é uma autogestão, conduzida de forma descentralizada, flexível e responsável.

Sob o enfoque autonomista, a cidade é planejada e gerida não apenas do ponto de vista físico-espacial, mas a partir das relações sociais que aí se estabelecem, comprometidas com um desenvolvimento sócio-espacial autêntico. Souza aponta que para isso é necessário responder a três perguntas, que orientarão o planejamento e a gestão da cidade rumo a um horizonte, o qual indica uma direção a ser seguida. As perguntas são: “que problemas precisam ser superados? Com quem se pode contar para essa empreitada, e sob quais condições? Quais são os obstáculos e as dificuldades previsíveis?”. (SOUZA, 2001, p. 174).

Souza defende a idéia de que para alcançar o verdadeiro desenvolvimento é preciso que haja uma melhoria na qualidade de vida e um aumento da justiça social, possíveis com a conquista da autonomia individual e coletiva.

Essas tipologias revelam características que ora se opõem e concorrem entre si, ora se confundem e se complementam e mostram-se importantes para completar a discussão deflagrada no presente trabalho, de forma que se possa identificar quais pressupostos de planejamento e desenvolvimento influenciam as ações da classe política e técnica para a cidade de Jaguaruna. Entretanto, visto que o planejamento físico-territorial foi e é o que ainda tem mais força no Brasil, pelo seu caráter regulatório, racionalista e tecnicista, é preciso aprofundar melhor essa corrente, pois o modernismo – idéia força-central do planejamento físico-territorial – está presente, mesmo que de forma fragmentada, na maioria das cidades brasileiras, inclusive em Jaguaruna, como pôde ser observado ao longo da pesquisa.

**Quadro 1:** As diferentes abordagens atuais no campo do Planejamento Urbano (SOUZA, 2004).

Abordagem	Idéia-força central	Filiação estética	Escopo	Inter-disciplinaridade	Permeabilidade à realidade	Estilos e participação	Atitude e mercado	Referencial filosófico
Planejamento Físico territorial tradicional	Modernização da cidade	Modernismo	Organização Espacial	Muito pequeno	Apriorística	Pseudo-participação	Criticismo moderado	Estado forte e intervencionista
Planejamento Sistêmico	Modernização da cidade e Racionalidade	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	Pequena	Criticismo moderado	Estado forte e intervencionista
Perspectivas mercadofílicas	Modernização da cidade	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Médio	Semi-apriorismo	Pequena	Acrítico	Neoliberalismo
Desenvolvimento Urbano Sustentável	Modernização com sustentabilidade	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	Pseudo-participação	Criticismo moderado	Liberalismo de esquerda ou social democracia
Planejamento Comunicativo/ colaborativo	Consenso entre grupos sociais	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	De Grande à Pseudo-participação	Criticismo moderado	Liberalismo de esquerda ou social democracia
Planejamento Rawlsiano	Justiça Social	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	Pseudo-participação	Criticismo moderado	Estado de bem estar aprimorado
Planejamento e gestão urbanos social-reformistas	Justiça Social	Secundário ou irrelevante	Não estrito físico-territorial	Grande	Semi-apriorismo	Pseudo-participação	Entre Criticismo intenso e moderado	Socialismo democrático à social democracia
Planejamento e Gestão Urbanos autonomistas	Autonomia individual e coletiva	Coletivamente construído	Não estrito físico-territorial	Muito Grande	Abordagem reconstrutivista	Delegação de Poder e auto gestão	Fortemente crítica	Sociedade Autônoma

Fonte: SANTOS (2008, p. 53).

## 2.2 Planejamento físico-territorial convencional e Urbanismo Modernista

Como foi visto, o planejamento físico-territorial consiste, basicamente, na construção de planos que visam o ordenamento espacial da cidade de forma a projetar a cidade ideal. A idéia-força central desta tipologia está pautada na modernização da cidade, na ordem e na racionalidade, tendo como filiação estética o modernismo.

O modernismo do século XX, que tem Le Corbusier como seu maior expoente, possui como traço marcante a rodovia, a qual separa as forças materiais e

humanas. “O homem na rua se incorporará ao novo poder tornando-se o homem no carro”. É essa perspectiva, segundo Berman, que orientou o planejamento e o design urbano no século XX. “Na cidade do futuro, o macadame pertencerá somente ao tráfego”. Enquanto no século XIX a população urbana lutava para que as ruas pertencessem ao povo, no século subsequente, Le Corbusier afirmava que era preciso acabar com as ruas; para este arquiteto-urbanista a rua deveria passar de lugar de convivência a lugar de circulação. (BERMAN, 1986, p. 161).

A circulação moderna é uma operação das mais complexas. As vias destinadas a múltiplos usos devem permitir, ao mesmo tempo: aos automóveis, ir de um extremo a outro; aos pedestres, ir de um extremo a outro; aos ônibus e bondes, percorrer itinerários prescritos; aos caminhões, ir dos centros de abastecimento a locais de distribuição infinitamente variados; a determinados veículos, atravessar a cidade em simples trânsito. (LE CORBUSIER, 1989, p. 14).

O planejamento modernista nasceu no início da Revolução Industrial a partir de duas visões do urbano: “a técnico-setorial<sup>17</sup>, fruto de uma ação prática governamental sobre as cidades, e a globalizante<sup>18</sup>, política, teorizadora e reformuladora das instituições sociais”. (CAMPOS FILHO, 1992, p. 11). O modernismo foi “o resultado de uma tentativa de melhor adaptar as cidades à era industrial e, por tabela, às necessidades do capitalismo”; ele buscava mimetizar a racionalidade da produção industrial, sugerindo que o espírito de produção em série fosse transferido para a cidade, através da construção de casas em série; Le Corbusier sugeria que a cidade deveria funcionar como uma máquina. (SOUZA, 2001, p. 125-126).

Da cidade modernista de Le Corbusier nasce à visão da cidade verticalizada e fragmentada, dividida em zonas, de altas torres ligadas por super-rodovias, servidas por garagens e *shoppings centers*. “[...] Assim, a arquitetura e o planejamento modernistas criaram [...] um mundo espacialmente e socialmente segmentado –

---

<sup>17</sup> “Este se propunha a ser um instrumento técnico de melhoria da racionalidade da organização do espaço urbano e também das qualidades estéticas desse espaço, considerando essas qualidades visuais como desvinculadas de qualquer determinação mais profunda da organização social prevalente”. A preocupação básica do urbanismo técnico-setorial, inicialmente, era com as condições sanitárias dos bairros e das habitações. (CAMPOS FILHO, 1992, p. 06).

<sup>18</sup> Esse urbanismo, também chamado de racionalista-progressista, foi desenvolvido por pensadores que, procurando analisar a sociedade como um todo, o faziam de forma simplificada, desembocando em propostas de alteração radical da estrutura social e política, e ainda da organização da sociedade no espaço geográfico”. Segundo Campos Filho (1992, p.8-9) tais pensadores propunham além de uma sociedade nova, o espaço físico que deveria abrigá-la.

pessoas aqui, tráfego ali; trabalho aqui, moradores acolá; ricos aqui, pobres lá adiante; [...]”. (BERMAN, 1986, p. 162).

O zoneamento é a operação feita sobre um plano de cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Ele tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, cada uma das quais reclama seu espaço particular. (LE CORBUSIER, 1989, p.05).

O movimento modernista, através de seu precursor, destaca que o urbanismo tem quatro funções principais que estão ligadas: 1) trabalho, 2) habitação, 3) recreação e 4) circulação, as quais constituem o princípio de zoneamento da cidade modernista. Para Le Corbusier o urbanismo deve:

[...] primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três, condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções, que são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação. (LE CORBUSIER, 1989, p. 18).

De acordo com o modelo de zoneamento modernista a vida urbana se dá a partir dessas quatro funções, as quais devem ser “organizadas em setores mutuamente excludentes dentro da cidade”. (HOLSTON, 1993, p. 38).

Entretanto, Bernardi (2006) afirma que as funções sociais da cidade estão além das citadas por Le Corbusier e estão divididas em três grupos: 1) as funções urbanísticas estabelecidas na Carta de Atenas, 2) as funções de cidadania elencadas na Constituição Brasileira de 1988 e 3) as funções de gestão que visam garantir o bem estar dos habitantes no meio urbano.

As funções denominadas de urbanísticas são as quatro sistematizadas e definidas na Carta de Atenas: trabalho, habitação, recreação e circulação”.

...

[...] as funções de cidadania se constituem na materialização dos direitos sociais elencados na Constituição Brasileira. [...] direitos sociais a educação, saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

...

O terceiro grupo de funções sociais da cidade são classificadas como funções de gestão pública. Elas refletem as práticas urbanas comuns e esperadas pela população. Constitui-se na Prestação de Serviços Públicos, a Promoção do Planejamento Territorial, Econômico e Social, a Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (histórico, artístico, cultural, paisagens naturais, sítios arqueológicos) e a Sustentabilidade Urbana. (BERNARDI, 2006, p. 48; 50; 52).

A cidade modernista é uma cidade tecnicamente planejada e idealizada por seus técnicos. Benevolo (2004, p. 21) ao descrever a cidade industrial da segunda metade do século XIX, destaca que há uma nova definição de cidade neste período: “a cidade é o conjunto das qualidades formais do ambiente e, por conseguinte, é a obra completa e auto-suficiente que um artista sozinho, [...] está em condições de imaginar e projetar”. O artista que imagina e projeta a cidade, nesse caso, seria o técnico.

A divisão da cidade em zonas funcionais excludentes, a transformação de ruas em avenidas, a hierarquização do sistema viário, a construção da cidade como todo orgânico a ser equilibrado e a conseqüente classificação da população segundo necessidades identificadas pela razão técnica inspirada num conceito de homem universal, são procedimentos típicos do urbanismo modernista. (SOUZA, 2001, p. 108).

Para Ferrari Junior (2004, p.16):

As metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista foram baseadas em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, não tendo nenhuma forma de participação da sociedade civil nas discussões de propostas para a cidade, ficando o espaço urbano submetido a normas e padrões que propiciassem, segundo vários autores de cunho marxista, a reprodução da força do capital [...].

O autor ainda afirma que no Brasil, o planejamento teve na cidade uma visão que “priorizou a ordenação do território, sua configuração arquitetônica, seus equipamentos coletivos, acabando por valorizar a obra física pura e desconsiderando a construção da cidadania de grande parte de seus habitantes”. (FERRARI JUNIOR, 2004, p.18).

De acordo com Anjos (2004) o modernismo contribuiu de forma decisiva para difundir os zoneamentos de usos do solo pautados na separação funcional, parte fundamental dos planos diretores convencionais, os quais continuam a ser modalidade dominante de planejamento urbano no Brasil.

A maior referência da cidade modernista, tecnicamente planejada, realizada com intervenção maciça do Estado, totalmente derivada das propostas do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM, foi a cidade de Brasília. (HOLSTON, 1993). A modernização é o ideal de desenvolvimento que os governos, independente da tendência política, constroem seus projetos e planos de governo, negando o passado em prol do futuro. “Na verdade, o único tipo de atuação histórica que o modernismo leva em conta é a intervenção do príncipe (chefe de Estado) e do gênio (arquiteto-urbanista)”:

[...] Brasília foi planejada por um liberal de centro-esquerda, seus prédios foram desenhados por um comunista, sua construção foi feita por um regime desenvolvimentista, e a cidade consolidou-se sob uma ditadura burocrático-autoritária, cada qual reivindicando uma afinidade eletiva com a cidade. (HOLSTON, 1993, p. 46).

A cidade modernista do CIAM é paradoxalmente utópica e “concebida como a cidade da salvação”: “[...] tal cidade constitui uma solução para as crises urbana e social atribuídas à dominação irrefreada dos interesses privados no âmbito público da cidade, na acumulação da riqueza e no desenvolvimento da indústria”. Essas cidades negam seu passado e buscam no futuro formas de combater os problemas vividos no presente. (CAMPOS FILHO, 1992, p. 11).

O urbanismo racionalista-progressista que culminou no planejamento modernista, não soube lidar com as cidades existentes; não foi capaz de “captar a lógica da desordem urbana, escondida por detrás do caos urbano<sup>19</sup>”. (CAMPOS FILHO, 1992, p.12).

O planejamento físico-territorial, pautado no urbanismo modernista, proporcionou a manutenção do *status quo* capitalista; o Estado seria o executor ideal dos ideais modernista de Le Corbusier, pois era “capaz de incentivar e coordenar a iniciativa privada”. Souza ainda cita que o grau de permeabilidade de Le Corbusier para com a realidade era nulo ou próximo de zero e não havia abertura para a participação popular, o que se pode presenciar são ações manipuladoras. Este tipo

---

<sup>19</sup> Segundo Campos Filho (*op. cit.*, p. 12) o caos urbano estava “visível na deterioração ambiental; nas habitações miseráveis dos bairros pobres; na demolição e reconstrução contínuas das partes mais antigas, perdendo-se, com isso, a memória histórica; na falta crônica de uma infra-estrutura adequada, especialmente de transporte, sempre congestionada em inúmeros pontos [...]”.

de planejamento “em muitos lugares, continua a ser a modalidade exclusiva ou dominante de planejamento urbano”. (SOUZA, 2001, p. 130-131).

Para finalizar, cabe ressaltar que o pensamento modernista homogeneizou as cidades e o homem ao considerar que os homens e suas necessidades são iguais em qualquer latitude:

Trinta e três cidades foram analisadas, por ocasião do Congresso de Atenas [...].Elas ilustram *a história da raça branca sob os mais diversos climas e latitudes. Todas testemunham o mesmo fenômeno*: a desordem instituída pelo maquinismo em uma situação que comportava até então uma relativa harmonia; e também a ausência de qualquer esforço sério de adaptação. Em todas essas cidades o homem é molestado. Tudo que o cerca sufoca-o e esmaga-o. Nada do que é necessário a sua saúde física e moral foi salvaguardado ou organizado. Uma crise de humanidade assola as grandes cidades e repercute em toda a extensão dos territórios. A cidade não corresponde mais a sua função, que é a de abrigar os homens, e abrigá-los bem. (LE CORBUSIER, 1989, p. 17, grifo nosso).

Apesar de Brasília ser a cidade no mundo mais modernista é possível afirmar que o modernismo está presente, mesmo que de forma fragmentada na maioria das cidades do ocidente e pode ser observado nos planos de zoneamentos e planos diretores das cidades. Por tais motivos, o ideário modernista e a cidade funcionalista estão presentes de forma bastante intensa no imaginário dos técnicos, dos políticos e da população, influenciando a construção de planos e suas ações sobre o espaço urbano.

Como a idéia-força central do planejamento físico-territorial está baseada na modernização da cidade, o planejamento urbano no Brasil não conseguiu alcançar o verdadeiro desenvolvimento urbano, visto que a modernização e o desenvolvimento não ocorreram igualmente em todos os espaços da cidade.

### **2.3 Crescimento e Desenvolvimento urbano: um paradoxo**

O Brasil apresentou um intenso processo de urbanização, com conseqüente crescimento da população nas cidades, bem como de espaços ocupados ilegalmente. O crescimento econômico brasileiro ocorrido entre 1940 e 1980 não

veio acompanhado de uma diminuição da desigualdade social. Ao contrário, a urbanização brasileira se apresentou com “uma gigantesca construção de cidades, parte dela feita de forma ilegal” e como “uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”, produzindo diversas mazelas, das quais a mais grave “talvez possa ser identificada na área de saneamento”. (MARICATO, 2001, p. 29; 37;39).

O desenvolvimento urbano no Brasil não ocorreu igualmente para todos: “nesse contexto, [...] os direitos não são universais e a cidadania é restrita a poucos [...]”. A maior parte dos investimentos públicos está concentrada na cidade legal, que acabam beneficiando o mercado imobiliário e os empreendedores privados: “[...] o controle urbanístico [...] de competência municipal, se dá somente na cidade legal. Para os assentamentos precários ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização é precária”. (MARICATO, 2001, p. 43).

O verdadeiro desenvolvimento só ocorre quando há melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social. Para Souza a melhoria da qualidade de vida corresponde à crescente satisfação das necessidades dos cidadãos, tanto as básicas quanto as materiais e imateriais; quanto à justiça social, cabe a ela dar “tratamento igualmente digno e respeitoso” a todos os indivíduos, atendendo e possibilitando-lhes acesso às funções da cidade. (SOUZA, 2001).

O planejamento e a gestão urbana deveriam ser encarados como estratégias para promover o desenvolvimento urbano, pois ambos têm como finalidade superar problemas que geralmente estão ligados a fatores de injustiça social e qualidade de vida.

Entretanto, a imagem que se tem de desenvolvimento urbano se mostra equivocada e na maioria das vezes, “a linguagem ordinária é modelada por uma ideologia modernizante que é a versão urbana da ideologia do “desenvolvimento” capitalista em geral”, no qual desenvolver significa dominar a natureza, fazer crescer, modernizar. (SOUZA, 2001, p. 75).

Para se conceber um genuíno desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade, faz-se mister livrar-se do fardo do senso comum quanto ao significado da expressão “desenvolvimento urbano”. [...] é uma expressão que, muitas vezes, recobre simplesmente, no discurso do dia-a-dia de políticos, administradores e do público em geral, a expansão e a complexificação do tecido urbano, seja transformado em ambientes construídos outrora intocados ou pouco modificados pelo homem, seja, também, destruindo ambientes construídos deteriorados ou simplesmente antigos para que dêem lugar a construções mais novas. (SOUZA, 2001, p. 75).

Em outra obra, Souza (2003, p. 95), alerta para o fato de que muitas pessoas têm uma visão distorcida de desenvolvimento urbano. Para estas pessoas “uma cidade “desenvolve-se” ao crescer, ao se expandir, ao conhecer uma modernização do seu espaço e dos transportes, ao ter algumas áreas embelezadas e remodeladas”.

Promover o desenvolvimento urbano é muito mais que pensar apenas em mais construções, abertura e ampliação de ruas e avenidas, intervenções urbanísticas e ações que levam em conta apenas o espaço físico e ignoram as variáveis sociais:

*Um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica. Ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano [...]. (SOUZA, 2003, p.101, grifo do autor).*

A expansão das cidades ainda levanta uma outra questão importante, que gira em torno da manutenção do seu “crescimento econômico”; é necessário “manter os canais de comunicação” dentro do espaço urbano, os quais sejam capazes de “dar abrigo aos fluxos crescentes de mercadorias e pessoas, entre as quais especialmente os trabalhadores, de forma a não estrangular o crescimento econômico”. (CAMPOS FILHO, 1992, p. 35).

O desenvolvimento que realmente importa e que leva em conta os interesses de toda a sociedade, afirma Souza (2003), não deve ser somente o econômico, mas sim o desenvolvimento sócio-espacial. Sob este ângulo o desenvolvimento abrange a “totalidade social em suas várias dimensões: economia, política (no sentido amplo de relações de poder) e cultura”. E somados a estes, acrescenta-se o espaço social, que é ao mesmo tempo produto e condicionante das relações sociais. (SOUZA, 2003, p.98).

*A organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as produziu, mas a organização espacial e as formas espaciais, uma vez produzidas, influenciam os processos sociais subseqüentes. [...] não é só o espaço em seu sentido material que condiciona as relações sociais! Também as relações de poder projetadas no espaço (espaço enquanto território) e os valores e símbolos culturais inscritos no espaço [...] serve de referência para as relações sociais [...]”. (SOUZA, 2003, p.99, grifo do autor).*

Em meados do século XX, o termo mais usado nos discursos políticos era desenvolvimento, “o qual significava a salvação dos países capitalistas, principalmente os periféricos”. Para Nascimento (2004), o marco de uma nova era se deu em 1949 com o discurso de posse do presidente norte-americano Truman que simbolizava o início da era do desenvolvimento. “Desenvolver [...] significava industrializar-se e crescer economicamente, apesar de sabermos que o crescimento econômico não necessariamente implica uma distribuição justa dos recursos e do capital. “Estas idéias sobre o desenvolvimento tinham respaldo na forma de vida da sociedade capitalista e nas teorias científicas elaboradas nas universidades [...]”. “os estudiosos e as pessoas, de uma maneira geral, também acreditavam que o desenvolvimento, traduzido como crescimento econômico, era a melhor saída [...]”. (NASCIMENTO, 2004, 12).

Castoriadis (1987) constatou que a partir desse período queria se fazer acreditar que o “estado normal de uma sociedade, o que era considerado como estado de maturidade e que se designava por este termo que aparentemente não exigia educação, consistia na capacidade de crescer indefinidamente”.

Para as cidades dos países periféricos se desenvolverem e superarem os obstáculos do desenvolvimento, bastava seguir o modelo dos desenvolvidos. Dessa forma, a abertura do mercado para empresas estrangeiras e a intervenção do Estado na economia, características do neoliberalismo, formam algumas das medidas tomadas para se alcançar o desenvolvimento brasileiro.

“[...] El fin dês Estado social y Del proteccionismo de los más débiles há desperfilado los estados nacionales y desminuido las capacidades locales y nacionales de negociación com el mundo desarrollado. Ahora cada país quiere alcanzar a cuanlquier precio El anhelado progreso y desarrollo.” (HERNANDEZ apud NASCIMENTO, 2004, p. 14).

Partindo do princípio da unicidade, homogeneidade e linearidade da evolução do mundo “a ideologia liberal dominante afirma que este é o único caminho e única opção que os países subdesenvolvidos possuem para poderem um dia atingir o nível de vida dos países desenvolvidos.” (NASCIMENTO, 2004).

De acordo com Castoriadis (1987), o desenvolvimento nos países periféricos e conseqüentemente, de suas cidades, só acontecerá quando ocorrer uma mudança nas estruturas sociais, nas atitudes, de mentalidade, valores e na organização

psíquica dos seres humanos.

Seria impossível na economia capitalista uma cidade alcançar o desenvolvimento por completo:

Não é possível, dentro deste modelo econômico, haver igualdade social, econômica ou tecnológica na medida em que os interesses da minoria dominante [...] confrontam diretamente com as ações necessárias à maior igualdade social e econômica [...]. [...] pois, como não poderia deixar de ser as políticas e a maior parte dos políticos estão a serviço e garantem os interesses dos capitalistas, das grandes empresas [...]. (NASCIMENTO, 2004, p. 20).

A lógica do capitalismo não admite igualdade entre os elementos que fazem parte do seu sistema, por este fator seria impossível alcançar o desenvolvimento efetivo; e também porque os recursos naturais, pelo fato de se esgotarem, não seriam suficientes para promover o desenvolvimento desejável, seja pela industrialização, seja pela urbanização. (NASCIMENTO, 2004).

O pensamento desenvolvimentista acabou por permear também o planejamento urbano, no qual a linearidade do desenvolvimento fazia crer que toda cidade pequena, no futuro, seria uma grande cidade; isto não permitiu o surgimento de um planejamento urbano específico para as pequenas cidades, o que parece acontecer apenas no final do século XX.

## **2.4 Do planejamento ao desenvolvimento e deste, de volta ao primeiro**

O planejamento urbano, na maioria das vezes, é encarado como um simples ato de ordenar as cidades e resolver seus problemas através de uma abordagem técnico-científica, principalmente, no caso da tipologia físico-territorial. Para tanto, seria suficiente listar tais problemas e, definir uma ordem de prioridades na implementação de sua solução. Entretanto, para Campos Filho (1992, p. 5), para isso, seria necessário “reforçar, de um lado, os centros de pesquisa e, de outro, os órgãos técnicos governamentais de decisão e implementação das políticas orientadoras de soluções dos problemas da cidade” e ainda, “excluir os desonestos do processo decisório”.

No Brasil, desde os anos 30, o clientelismo é uma prática muito comum entre os políticos e governantes como forma de se manterem no poder; e esse clientelismo atende a determinados grupos e impede que o desenvolvimento urbano aconteça efetivamente. De acordo com Campos Filho (*op.cit*, p. 42), o dinheiro público para as cidades é escasso e intensamente disputado por grupos e classes sociais distintas. De um lado, parte deste recurso geralmente é destinada para as áreas da cidade em que existem grupos influentes e que possuem nível social mais alto, assim como, para áreas que já possuem um nível de infra-estrutura elementar<sup>20</sup>. Por outro lado, parte do recurso é destinada ao clientelismo de base: para bairros com população mais pobres, onde as melhorias serão conseguidas por um político influente em troca de algo.

[...] sem fazer força, como se fosse uma sorte grande, e desde que uma comunidade ou cidadão tenha escolhido um político influente e bem situado em relação ao clube fechado decisor, é possível obter alguma coisa. Se o cidadão ou a comunidade interessada não se transformar em um cliente de um certo político, dificilmente obterá algo. A experiência de muitas décadas de prática da política brasileira nos ensinou isso. Peça pouco, uma coisa de cada vez, para o político certo, e suas chances de obter o pedido aumentarão.

[...] para obter a sorte grande, são precisos amizade, subordinação e vinculação de votos a um determinado político [...]. (CAMPOS FILHO, 1992, p. 42).

Entretanto, os movimentos sociais urbano, que inicialmente preocupavam-se com ações pontuais como: “rua a rua, bairro a bairro, [...] água apenas para seu trecho de rua, [...] outros querem luz, esgoto, escola [...]”; pouco a pouco foram tomando conhecimento de que essas reivindicações pontuais mantinham o clientelismo e passaram a se organizar em movimentos maiores, coletivos para reivindicar conjuntos de ações para combater as causas dos problemas vividos no dia-a-dia da cidade. (*op. cit*, p. 42), passando a conquistar o direito de participar no planejamento e gestão da cidade, previsto no Artigo 2º da lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. A referida lei “[...] estabelece normas [...] que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. (BRASIL, 2001, Art. 1º) e possui dentre várias, as seguintes diretrizes:

---

<sup>20</sup> Esse tipo de clientelismo é chamado por Campos Filho de clientelismo de cúpula.

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio de 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;
- ...
- VI – ordenação e controle do uso do solo;
- ...
- XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (BRASIL, 2001, Art. 2º).

Tendo em vista que a política urbana, de que trata a lei, prevê o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, são previstos vários instrumentos capazes de contribuir para tal: planos de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social nas esferas nacional, regional e estadual; planos metropolitanos; planos municipais como o Plano Diretor, plano de parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias, planos orçamentários participativos, planos setoriais, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), tombamento de imóveis, criação de unidades de conservação ambiental e de zonas de especial interesse social, regularização fundiária, dentre outros. (BRASIL, 2001, Art. 4º).

À primeira vista, as diretrizes e instrumentos previstos na lei trazem uma combinação das diferentes abordagens de planejamento urbano apresentados no subcapítulo 2.4 deste trabalho: a preocupação com a estética, ordem e racionalidade do modernismo; com o desenvolvimento urbano sustentável do planejamento ecológico; com a participação popular elucidada no planejamento comunicativo/colaborativo e no social-reformista, mas valorizado efetivamente no planejamento autonomista; preocupações estas conciliadas aos interesses mercadofílicos e sustentada na preocupação com o ordenamento físico-territorial.

Estes instrumentos possuem diversas naturezas e podem ser classificados em cinco grupos gerais “no que tange ao seu potencial de influenciar as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano”: 1) Instrumentos informativos: consistem em meios de divulgação e informação; 2) Instrumentos estimuladores: referem-se a incentivos fiscais e vantagens oferecidas a empreendedores privados; 3) Instrumentos inibidores: os quais dificultam e limitam a ação dos agentes

modeladores do espaço urbano; 4) Instrumentos coercitivos: proíbem e estabelecem limites legais precisos para as atividades desses agentes; 5) e outros instrumentos que não possuem o intuito de informar, estimular, inibir ou coagir. (SOUZA, 2003, p. 218).

Levando em consideração a necessidade de promover o desenvolvimento urbano, Souza afirma que:

[...] Há instrumentos cujo caráter é eminentemente de promoção de justiça social, [...] há outros que, diversamente, procuram beneficiar grupos específicos [...]. Por fim, há instrumentos de natureza essencialmente maleável, os quais, dependendo das circunstâncias de sua aplicação, poderão acarretar benefícios ou malefícios [...]. (SOUZA, 2001, p. 219).

O planejamento implica formulação de objetivos e propostas, que busquem “caminhos viáveis para atingir metas determinadas, constituindo-se como um processo rigoroso de dar racionalidade à ação” de planejar, levando em consideração o pensamento e ação do homem no tempo e no espaço – passado, presente, futuro. Um dos desafios do planejamento está em gerenciar as questões ambientais, econômicas e sociais. O planejamento apresenta-se como um “processo racional de decisões, sistematizadas em quatro etapas: avaliação, seleção e aplicação de instrumentos, execução e controle”. (ANJOS, 2004, p.60).

Numa visão sistêmica o planejamento [...] é um instrumento eficiente para a implantação de um sistema proposto, visando buscar a solução para problemas prioritários, relacionados com o desenvolvimento de um determinado espaço. Este instrumento não deve ser aplicado de uma vez, ou por um prazo muito curto, visando efetivação da proposta. Deve também buscar a participação comunitária, não somente para legitimar o processo, mas para encontrar soluções mais reais e aplicáveis. Na sua aplicação, deve ater-se à utilização correta dos instrumentos, visando à efetividade do processo. (ANJOS, 2004, p. 67).

O planejamento urbano deve contar com quatro elementos fundamentais, os quais são: 1) pensamento orientado para o futuro; 2) escolha entre alternativas; 3) considerações de limites, restrições e potencialidades, bem como considerações sobre prejuízos e benefícios; 4) possibilidade de diferentes cursos de ação. (CULLINGWORTH *apud* SOUZA, 2003). A estes pode ser acrescentado um quinto elemento, o qual diz respeito à preocupação com a resolução de conflitos de interesse. (SOUZA, 2003). “[...] Um planejamento crítico [...] deve, por um lado,

manter-se vigilante diante do senso comum, desafiando-o e buscando “ultrapassá-lo” [...]; ao mesmo tempo, [...] não pode simplesmente ignorar os “saberes locais” [...]”. (*op. cit.*, p. 37).

A resolução de conflitos de interesses pode ser alcançada pela participação popular, ainda que não seja a participação autêntica desejada, no sentido da autonomia castoridiana e que combine elementos de democracia direta com elementos da democracia representativa. (SOUZA, 2003). “A participação popular no processo de planejamento apresenta-se como uma perspectiva que busca dar ao processo, não apenas legitimidade, mas, sobretudo, suporte de realidade ao desenvolvimento do planejamento. ” (ANJOS, 2004, p.60).

Alguns desafios precisam ser superados para se alcançar uma perspectiva socialmente crítica do planejamento e de gestão urbanos. Dentre eles estão a valorização crítica das dimensões política e técnico-científica do planejamento e gestão; conhecimento dos instrumentos de planejamento e gestão; atenção para o agir comunicativo; proposição da participação popular, refletindo sobre seu verdadeiro significado; reflexão teórica sobre desenvolvimento e “contextualização do planejamento nos marcos mais amplos da produção teórica do conjunto das ciências sociais”; Para o autor, a finalidade do planejamento e da gestão urbana deve ser alcançar o desenvolvimento urbano, sob a ótica de uma “mudança social positiva da e na cidade”. (SOUZA, 2003, p. 40).

Com este capítulo pretendeu-se alertar para o fato de que as cidades, inclusive as pequenas têm vivenciado parte do processo sintomático do fenômeno urbano das grandes cidades; assim como ocorre nas metrópoles, a racionalidade funcionalista e tecnicista do planejamento físico-territorial é mimetizada por gestores técnicos e políticos também em pequenas cidades; resultando em planos e projetos de ordenamento e controle dos problemas urbanos, coordenados pelo Estado (o município); idealizando um modelo de desenvolvimento que visa à modernização da cidade a qualquer preço.

A presente discussão possibilitará compreender o processo de formação do espaço urbano de Jaguaruna, segundo a lógica das correntes de planejamento que influenciam as ações da classe política e técnica; num primeiro momento pela análise da criação de leis federais e municipais, permitindo a partir daí conceituar o que é a cidade de Jaguaruna; e num segundo momento, pela avaliação das ações

dos gestores políticos e técnicos nos últimos dez anos.

### **3 A CIDADE DE JAGUARUNA – UMA CIDADE LOCAL CATARINENSE EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO**

Entender uma cidade exige que se compreenda sua formação, origem e desenvolvimento, tentando de certa maneira, reconstruir sua trajetória no espaço e no tempo. De acordo com Spósito (2001, p.11) o espaço é história e “a cidade de hoje, é o resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas”. As cidades são produzidas pelas “transformações sociais ocorridas através dos tempos, engendradas pelas relações que promovem estas transformações”.

O passado das cidades não está mais presente como tempo, mas está presente como espaço, nas formas espaciais, nos objetos. “[...] O momento passado já não é, nem voltará a ser, mas sua objetivação não equivale totalmente ao passado, uma vez que está aqui e participa da vida atual como forma indispensável à realização social [...]”. (SANTOS, 2004, p. 14).

Segundo Santos (1985, p. 49) “[...] o espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação. O espaço impõe sua própria realidade; por isso a sociedade não pode operar fora dele”. E é visto “[...] como instância social, conjunto inseparável da materialidade e das ações do homem”.

Nenhuma sociedade tem funções permanentes, nem um nível de forças produtivas fixo, nenhuma é marcada por formas definitivas de propriedade, de relações sociais. <<Etapas no decorrer de um processo>>, [...] as formações econômicas e sociais não podem ser compreendidas senão no quadro de um movimento totalizador, no qual todos os seus elementos são variáveis que interagem e evoluem juntas, submetidas à lei do todo. (SANTOS, 1979, P. 12).

Conhecer a formação do espaço através da ação do homem, ao longo do tempo se constitui em uma importante ferramenta de análise, que pode colaborar no planejamento da cidade, de forma que se possam traçar objetivos e propostas condizentes com a realidade e que orientem o futuro da cidade. Assim como, a

compreensão de como um espaço se configura em uma cidade, o que a caracteriza por pequena, média ou grande e entender qual a relação que desempenha dentro de uma ou mais regiões. São inúmeras as variáveis que devem ser levadas em conta na construção do planejamento de uma cidade: econômicas, políticas, culturais, espaciais, temporais, qualitativas, quantitativas, etc.

A população urbana em Santa Catarina é de 78,7% da população total (IBGE, 2000). Das 293 cidades, 82,94% possuem população inferior a 20 mil habitantes; 10,58% têm população entre 20 e 50 mil habitantes; 3,07% população entre 50 e 100 mil habitantes; e 4,41% possuem população superior a 100 mil habitantes. Assim como a realidade nacional, o quadro urbano catarinense é composto em sua maioria por pequenas cidades, das quais 36,6% possuem população predominantemente urbana. A maior parte delas foi fundada entre as décadas de 1930 e 1990, provavelmente sob forte influência das leis federais 311/38 e 5.172/66.

Dentro desta última categoria encontra-se Jaguaruna, com população inferior a vinte mil habitantes e predominantemente urbana, alcançando o índice de 70% do total da população (Mapa 1).

Jaguaruna classifica-se como uma cidade pequena, possui população inferior a vinte mil habitantes, densidade demográfica com cerca de 75 hab/km<sup>2</sup>, corresponde ao que Santos (1979) chama de “aglomeração urbana mínima” capaz de responder às necessidades vitais da população; e caracteriza-se pelo que Souza (2003) afirma ser um assentamento humano extremamente diversificado; possui certa centralidade econômica; é um espaço de produção não-agrícola, possuindo forte relação econômica com o meio agrícola; dispõe de serviços ligados à indústria, ao turismo, ao comércio e à prestação de serviços; caracteriza-se como um centro de gestão de território político-administrativo e religioso; e seus governantes aparentam seguir modelos de planejamento tecnocratas, pouco comprometidos com a realidade e com a participação social conforme veremos no quarto capítulo.

O primeiro capítulo desta pesquisa trouxe uma contribuição de diversos autores sobre o que é cidade pequena, dos quais a maioria concorda que o tamanho populacional não pode ser a única variável a ser levada em consideração, pois ignora completamente suas particularidades e complexidade. Por tal motivo, Milton Santos (1979) usou o termo cidades locais para definir cidades pequenas. Para o autor essas são cidades que de certa forma se especializaram dentro do processo

produtivo, dispondo de uma atividade polarizante e mantendo uma relação de interdependência com o campo, em função do desenvolvimento das atividades agrícolas.

No Brasil, essas cidades locais assumiram características diferentes dependendo da região em que se encontram, como é o caso das cidades locais do centro do país, baseadas em práticas agrícolas com tecnologia de ponta.

A cidade de Jaguaruna se enquadra no que Santos (1979) chama de cidades locais, com economia especializada na agricultura, caracterizada por forte relação de interdependência com o campo e com a região em que está inserida. Sua economia começou a ter mais expressão a partir da década de 1970, após a construção da rodovia BR-101, que facilitou o acesso e o escoamento da produção para outras cidades; período este em que a população urbana começou a ultrapassar a rural e em que espaços rurais foram convertidos em urbano.

Neste capítulo, será possível conhecer como se deu a formação do espaço urbano jaguarunense através do resgate do período da colonização; influência de eventos regionais; ação do governo municipal nas décadas de 1970 e 1990 – períodos chave para compreender a questão urbana em Jaguaruna; bem como a abordagem de questões econômicas.

Mapa 1

Mapa 2

### **3.1 Colonização portuguesa do litoral catarinense: a expansão para o sul do país dá origem a Jaguaruna**

A história da formação do espaço urbano de Jaguaruna está diretamente relacionada ao modelo de ocupação do litoral catarinense, ocorrido em meados do século XVIII, de origem portuguesa, com a chegada dos grupos vicentista e açoriano. Os vicentistas começaram a percorrer e conhecer a costa de Santa Catarina durante a expansão das fronteiras portuguesas em direção ao extremo sul brasileiro. Estes “penetrando e conquistando o Centro e o Sul, abriam novos caminhos, dando início a núcleos de povoamento, preparando o terreno para ocupação” de alguns estados que ocorreria posteriormente, dentre eles Santa Catarina. (PIAZZA e HUBENER, 2003, p. 36).

A extrema mobilidade dos grupos humanos de origem vicentista deu sustentação ao domínio português na disputa da região com a Coroa Espanhola, e mais tarde, já em meados do século XVIII, a estes primeiros colonizadores da faixa litorânea vieram juntaram-se os fluxos migratórios provenientes do arquipélago dos Açores. (PEREIRA, 2003, p. 104).

Nesse período, foram fundados três povoados ao longo do litoral do Estado: Nossa Senhora da Graça do Rio de São Francisco em 1658 ao norte; Nossa Senhora do Desterro em 1673 no centro e Santo Antonio dos Anjos de Laguna em 1676 ao sul, “este último o ponto mais meridional dentre os povoados da costa luso-brasileira”. (PEREIRA, 2003, p. 103).

A chegada dos açorianos ao Brasil reforçou o desenvolvimento desses três núcleos povoadores de Santa Catarina. De acordo com Piazza e Hubener (2003), o Arquipélago dos Açores passava por problemas de desenvolvimento econômico, excesso populacional e escassez de alimentos. Para tanto, a Coroa Portuguesa enviou cerca de seis mil açorianos para Santa Catarina, iniciando a atividade povoadora no Brasil.

Ao se instalarem em terras catarinenses, os açorianos alicerçaram sua economia na policultura de subsistência e na pesca artesanal. Segundo Pereira (2003, p. 107), o litoral catarinense chegou a ocupar uma posição de destaque no fornecimento de gêneros alimentícios para outras regiões brasileiras durante o

período colonial. Porém, “a pequena produção mercantil açoriana não desembocou em relações capitalistas de produção”.

Os vicentistas e açorianos, com suas atividades sócio-econômicas, imprimiram à formação sócio-espacial litorânea de Santa Catarina características próprias, decorrentes das particularidades naturais e da evolução econômico-social interna, aliada aos interesses da metrópole portuguesa e à conjuntura mundial, cujas heranças impregnaram o território e as comunidades de grande parte da orla catarinense.

De acordo com Bastos (2002), diferentemente do que ocorreu na maior parte do estado de Santa Catarina e no Sul brasileiro, onde a economia se desenvolveu a partir da pequena produção mercantil, em algumas áreas, como no caso das áreas colonizadas pelos açorianos, esta não desencadeou-se em relações capitalistas de produção. Portanto, a cultura açoriana teve pouca expressão no desenvolvimento econômico do estado de Santa Catarina.

Um dos objetivos da coroa portuguesa durante o período da colonização foi expandir seu domínio até a região do rio da Prata no Uruguai. Segundo Bastos (2002, p. 22), essa intenção “deveu-se mais à necessidade do capital comercial português encontrar novas oportunidades de investimento para o restabelecimento da lucratividade em baixa”. Essa região foi efetivamente alcançada pelos portugueses, por volta de 1680, alguns anos após a fundação do povoado de Laguna e que, segundo Pereira (2003), se ligou a esta última em 1728 pela estrada de Araranguá, “aberta nos flancos da cordilheira marítima”. O povoamento da região litorânea, segundo a autora dava-se “por migrações sucessivas, em pequenos grupos familiares”.

A colônia de Santo Antonio dos Anjos de Laguna, criada em 1714, incorporava, além da região hinterlândia, uma parte do território do Estado do Rio Grande do Sul e sua fundação foi fundamental para alcançar a região do Rio da Prata. De acordo com Dall’Alba (1979), o município de Laguna era formado por sete freguesias: 1) Freguesia Nossa Senhora das Dores, 2) Imaruí, 3) Sant’Ana de Vila Nova, 4) Mirim, 5) Senhor Bom Jesus do Socorro, 6) Pescaria Brava e 7) Araranguá, as quais correspondem hoje as cidades de Jaguaruna (ver mapa), Imaruí, Imbituba, Laguna, Araranguá e as cidades menores vizinhas a estas.

### 3.1.1 As três sesmarias que originaram Jaguaruna

No período colonial, as terras eram doadas pelo rei de Portugal e quem as recebia possuía uma escritura conhecida por Carta de Sesmaria. “Estas cartas davam aos sesmeiros o domínio e posse das terras, com cláusulas de direitos e deveres”. Em 1804, foram registradas três sesmarias que se localizavam ao sul do povoado de Laguna, conhecidas por Garopaba<sup>43</sup>, Campo Bom e Jaguaruna (VETORETTI, 1994a, p. 6), as quais compreendem o território jaguarunense.

No ano de 1731, João de Magalhães recebeu do Rei de Portugal, Dom João V, a sesmaria que se denominou de Garopaba do Sul.

...

[...] Em 5 de abril de 1773, o Sargento Mor de Ordenanças, Manoel de Souza Porto, recebeu do vice-rei de Portugal a sesmaria de Campo Bom. [...] Nesta data, o citado Sargento já havia adquirido a Sesmaria de Garopaba.

...

Manoel de Souza Porto faleceu em 1779. As sesmarias de Garopaba e de Campo Bom, que eram de sua propriedade, foram adquiridas pelo Padre Bernardo Lopes da Silva.

Com a morte de Pe. Bernardo Lopes da Silva, [...] as duas sesmarias foram arrematadas em hasta pública por Antonio Vieira Rabello, em 1807. Este sesmeiro e seus descendentes se fixaram definitivamente, iniciando o povoamento sobre suas sesmarias, que foram sendo desmembradas por seus herdeiros, o quais venderam parcelas de suas heranças.

A terceira, [...] é a sesmaria de Jaguaruna, concedida a Domingos Fernandes de Oliveira, em 1804. (VETORETTI, 1994 a, p. 6).

Os primeiros habitantes se instalaram ao Norte do município, em lugares estratégicos, próximo ao mar ou a desembocadura dos rios, pois nessa época não existiam estradas e “a produção agrícola dos municípios localizados na orla marítima do Sul do Estado, eram transportados pela praia através de carretões puxados por juntas de bois” (FARIAS NETO<sup>b</sup>, p. 2) até a Lagoa de Garopaba do Sul, onde eram embarcados em canoas e seguiam até Laguna. E depois, eram comercializados na própria cidade de Laguna ou embarcados em navios de exportação.

Posteriormente, desenvolveram-se três novos caminhos que eram utilizados para levar os produtos de Jaguaruna até Laguna, onde se localizavam três pequenos portos: um na localidade de Porto Vieira, outro em Jaguaruna e o terceiro, na localidade de Pontão, o qual recebia produtos do Sul do município e de municípios vizinhos, como Criciúma. Conforme Milanez (1991, p. 29), o transporte

---

<sup>43</sup> Garopaba corresponde à comunidade de Garopaba do Sul, situada ao Sul da comunidade de Camacho, ambas localizadas no norte do município de Jaguaruna.

das mercadorias de Criciúma até o porto de Laguna “[...] era feito com os carros de boi [...]” até “[...] Pontão, pouco depois de Jaguaruna, seguindo de lá, de canoa para Laguna, onde seguiam de navio”.

A extensa faixa litorânea incluía Jaguaruna na rota tanto dos comerciantes que transportavam seus produtos pela praia, como dos desbravadores que buscavam a expansão para o Sul do país.

Somente em 1880, de acordo com a lei 877, a Freguesia Nossa Senhora das Dores passou a se chamar Jaguaruna, incluindo toda a área ocupada pelas sesmarias de Campo Bom, Garopaba e a própria Jaguaruna<sup>44</sup>.

Os fatos históricos registrados em documentos de arquivos públicos apontam o povoamento de Jaguaruna a partir de 1800, porém a história oficial só é firmada com a chegada do Coronel Luiz Francisco Pereira, em 1867, vindo de Palhoça. O Coronel Luiz Francisco Pereira e sua família foram os habitantes que oficialmente iniciaram o povoamento de Jaguaruna, o que lhe conferiu o título de fundador.

Em 1869, chegaram à cidade as famílias de Joaquim Marques, Francisco Rebelo e Manoel Marques, vindas de Garopaba do Norte e Aratingaúba. Esses novos habitantes, descendentes de açorianos, trouxeram em sua bagagem as primeiras sementes que dariam início ao processo de exploração agrícola no município.

Com o objetivo de iniciar o desenvolvimento da pequena vila, o coronel Luiz Francisco Pereira, no ano de 1875, doou uma parte de suas terras para a construção da primeira igreja e vendeu outra parte para a instalação do cemitério municipal. Há aqueles que afirmam que a doação dessa parcela de terra para a igreja foi o que conferiu ao coronel o mérito de fundador da cidade, devido à influência da igreja e o fato de colaborar para o desenvolvimento do núcleo urbano inicial de Jaguaruna.

---

<sup>44</sup> “Suas divisas são pelo Norte, as lagoas do Camacho e de Garopaba e os rios Congonhas e Lageado, até encontrar a picada da fazenda denominada “Caipora”. Pelo sul, o rio Urussanga, limite Norte da freguesia de Araranguá com a de Laguna. Pelo Leste, com o oceano. Pelo Oeste, dita picada que, da fazenda Caipora segue o Sudoeste até o rio Urussanga.” (DALL’ALBA, 1979, p.45).

### 3.1.2 O núcleo urbano no período da colonização

O primeiro núcleo urbano de Jaguaruna formou-se perpendicular ao rio Sangão, nas proximidades da igreja matriz até a linha da Ferrovia Tereza Cristina. Com o passar dos anos e com a vinda de migrantes do campo, a cidade começou a se expandir no sentido Leste e ultrapassou a linha da ferrovia em direção ao Balneário Arroio Corrente.



**Figuras 1 e 2:** Vista do centro de Jaguaruna. **Acervo:** Reynaldo (193\_).

Outro povoado importante para a região, denominado Sangão, se formou a 15 quilômetros ao Sul do centro de Jaguaruna e foi habitado, primeiramente, pela família de Manoel Francisco da Silva, procedente de Palhoça.

Em 06 de Janeiro de 1891, através do Decreto Estadual nº. 38, foi criado o município de Jaguaruna, decreto este assinado pelo Governador do Sul do Estado, Gustavo Richard. “No dia 02 de maio de 1891, foi solenemente instalado o município de Jaguaruna, conforme [...] correspondência enviada ao governador [...]” pela Intendência Municipal de Jaguaruna. (VETORETTI, 1994b, p. 10).

Torna-se necessário esclarecer que o Poder Executivo Municipal propriamente dito, começou com a implantação do Regime Republicano. Durante a vigência do Império no Brasil, as Câmaras de vereadores administravam os municípios, porém sem autonomia, pois estavam subordinados aos governos provinciais. Mesmo sendo restringido o seu poder de decisão, a Câmara de Vereadores funcionava exercendo as funções de Poder Executivo e Legislativo ao mesmo tempo.

Na fase transitória entre a liquidação do Império e a promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, foi criado um Governo Provisório intitulado Intendência Municipal [...]. (*op. cit.*, p. 10).

Porém, em 30 de agosto de 1923, o município de Jaguaruna foi extinto através do decreto nº. 1451, “passando a fazer parte de Laguna” (VETORETTI,

1994b, p. 10). De acordo com Farias Neto<sup>45</sup> o município foi extinto devido a “atritos políticos” entre o então governador do Estado, Hercílio Luz e o prefeito da época. E acrescenta que, os papéis e documentos que registravam os primeiros 32 anos de vida política de Jaguaruna foram destruídos, apagando a história política administrativa do município, de 1891 a 1923.

Somente em 1930, com a intervenção do Governador provisório do Sul do Estado, Ernesto Lacombe, é que Jaguaruna voltou a ser considerada município e tornou-se independente de Laguna. (VETORETTI, 1994b, p. 10):

Vitoriosa a Revolução de 1930, Ernesto Lacombe instalou em Tubarão a sede do Governo provisório do Sul do Estado e restabeleceu aquele município. O decreto no. 2 que reinstala o município de Jaguaruna, tem a seguinte redação: “Considerando que o extinto município de Jaguaruna, hoje incorporado ao de Laguna, por uma medida violenta e contrária aos interesses daquela coletividade deve ser restabelecido, decreta que, a partir desta data, fica o referido município de Jaguaruna autônomo e independente, com as divisas pelas linhas anteriormente traçadas”.  
Palácio do Governo em Tubarão, aos 06 de outubro de 1930. – Ernesto Lacombe, Governador do Sul.

No dia 11 de Dezembro de 1930, o interventor do Estado, Ptolomeu de Assis Brasil, confirmou o decreto que reinstala o município de Jaguaruna e no dia 20 ocorreu então à efetiva reinstalação do mesmo (VETORETTI, 1994b).

Conforme as pesquisas dos historiadores Amadio Vetoretti<sup>46</sup> e Egídio João de Farias Neto, o município de Jaguaruna foi criado, inicialmente, em 06 de Janeiro de 1891, data na qual deveria ser comemorada sua emancipação. Enquanto a sede de Jaguaruna foi elevada à categoria de cidade em 1938.

O município no Brasil apresenta dois tipos de organização espacial: o meio rural e o meio urbano. Ambos se diferenciam no que diz respeito à forma de ocupação e uso do solo, sistema de circulação, densidade populacional e necessidades internas. Contudo, devido à globalização e a revolução técnico-científico-informacional o modo de vida urbana se difundiu para além das fronteiras da cidade.

Monte-Mór (2006, p.185) em sua análise sobre a cidade e o urbano, destaca que não existe mais clareza na dicotomia entre urbano e rural, pois ambos

---

<sup>45</sup> Entrevista realizada em Jaguaruna, Julho de 2005.

<sup>46</sup> Entrevista realizada em Tubarão, Julho de 2005.

“ganharam hoje complexidade e dizem respeito a uma gama de relações culturais, socioeconômicas e espaciais entre formas e processos derivados originalmente da cidade e do campo”, devido à difusão de suas fronteiras. No Brasil, o urbano é definido por perímetros que consideram as populações residentes nas sedes dos municípios e distritos como urbana. Entretanto, pode-se dizer que, de um lado, o espaço urbanizado se estende para além desses perímetros pelas relações estabelecidas e que, de outro, existem em alguns casos espaços de ruralidade que se encontram dentro deste perímetro.

Existem aqueles municípios em que a área urbana ocupa praticamente todo o seu território e outros em que apesar da predominância da população urbana, a área urbana ocupa uma pequena porção do território municipal, como é o caso da cidade de Jaguaruna, objeto de estudo desta pesquisa.

A população de Jaguaruna, de acordo com o censo demográfico de 2000 realizado pelo IBGE, é de 14.613 habitantes, dos quais 70% vivem em área urbana. Entretanto, ao analisar essa dicotomia entre urbano e rural, pode-se perceber que o território jaguarunense é predominantemente rural, com um pequeno espaço central urbano e uma extensa faixa litorânea dividida em loteamentos. Em uma primeira análise, apareceram vários questionamentos sobre a predominância da população urbana, já que a faixa urbana que corresponde a cidade de jaguaruna, é reduzida e esta, por sua vez, não abrigaria sozinha dez mil pessoas.

Para entender tal fato, a autora desta pesquisa iniciou sua pesquisa pela busca de dados e fatos que explicassem o motivo que levou a população de Jaguaruna passar de rural, na década de 1970, para urbana em 1980 e predominantemente urbana em 2000, já que a população total do município cresceu apenas 1,08% de 1970 a 2000 (Tabela 2).

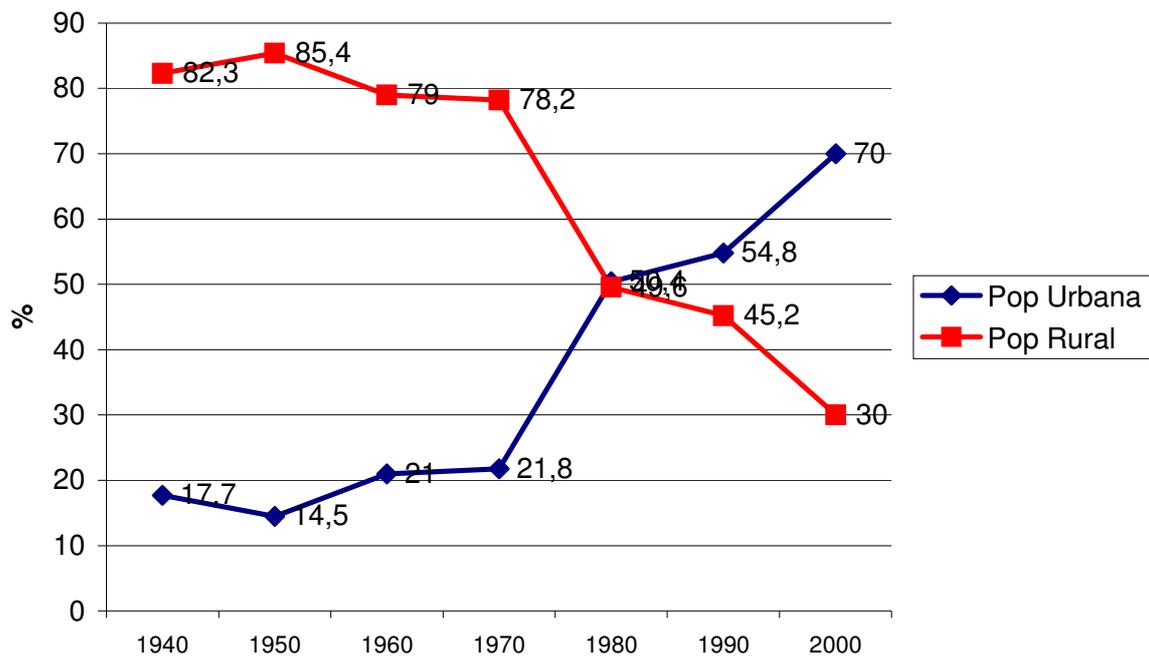
**Tabela 2:** População de Jaguaruna de 1940 a 2000

Ano	População Total	População Urbana	População Urbana em %	População Rural	População rural em %
1940	9.709	1.719	17,7	7.990	82,3
1950	9.889	1.439	14,5	8.450	85,4
1960	11.649	2.453	21,0	9.196	79,0
1970	14.455	3.157	21,8	11.298	78,2
1980	14.695	7.419	50,4	7.276	49,6
1990	18.427	10.114	54,8	8.313	45,2
2000	14.613	10.238	70,0	4.375	30,0

**Fonte:** IBGE (2004), adaptado pela autora.

Analisando o quadro acima verifica-se que a população rural de Jaguaruna começou a cair a partir de 1960 e foi ultrapassada pela urbana na década de 80, quando essa chega a 50,4% da população total. E, a partir dessa data a população urbana aumentou significativamente, chegando a 70% no ano de 2000, conforme o último censo do IBGE.

**Gráfico 1: População Urbana e Rural em Jaguaruna 1940-2000**



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Ainda, é possível perceber que a população total de Jaguaruna em 1970 era de 14.455 habitantes. Enquanto que em 1980, apresentava 14.695 habitantes, representando um aumento de apenas 1,63% da população total de 1970 a 1980. Porém, registra-se um aumento de 28,6% da população urbana nesse mesmo período, justamente pela criação das leis que determinaram os perímetros urbanos em Jaguaruna.

Na década de 80 a 91, o aumento populacional total foi de 31,11% e este foi um período em que a população urbana passou a frente da rural, com 54,8% da população total.

No período que compreende os anos de 1991 a 1996 foi registrada uma queda de 37,35% da população de Jaguaruna. Esse fato se explica com o desmembramento de uma parte do seu território através da emancipação de Sangão

em 1994.

Como já afirmado anteriormente, na década de 1930, o Presidente Getúlio Vargas promulgou a lei 311/38 que considerava como urbana toda população que se encontra nas sedes e vilas dos municípios, a partir dela as sedes foram elevadas à categoria de cidade e as vilas a distrito. Até então, a população urbana de Jaguaruna correspondia àquela residente na sede do município, que em 1940 correspondia a 17,7% da população total.

Todavia, com o passar das décadas, o que ocorreu foi uma inversão da população, que deixou de ser predominantemente rural para predominantemente urbana.

### *3.1.3 Década de 1970, a criação de novos espaços urbanos segundo a lógica tecnicista*

No caso de Jaguaruna, durante a década de 1970, foi possível observar uma expansão de áreas loteadas nos balneários distribuídos ao longo da orla, procurando atender a demanda turística dos municípios vizinhos. A proximidade com alguns municípios não litorâneos da região de Tubarão e Criciúma, o fácil acesso e os preços desses lotes foram os principais atrativos que contribuíram para o “desenvolvimento” do mercado fundiário e imobiliário<sup>46</sup>. Até hoje, grande parte das residências localizadas nas praias do litoral Norte até o litoral Centro-jaguarunense, pertencem a moradores de Sangão, Treze de Maio, Pedras Grandes, São Ludgero e Tubarão; já as localizadas do litoral-Centro até o litoral-Sul jaguarunense contam principalmente com moradores de Cocal do Sul, Morro da Fumaça, Orleans e Urussanga. (MENDES, 2007)<sup>47</sup>.

Estes loteamentos logo foram legalizados pela criação de leis municipais, atendendo as necessidades de uma minoria dominante, neste caso - os proprietários fundiários e imobiliários - detentora de imensas faixas de terras, seguindo a dinâmica nacional de transformar o Brasil em um país extremamente urbano –

---

<sup>46</sup> “[...] a especulação imobiliária urbana, de um modo geral, é, no quadro do capitalismo, uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia [...]”. (CAMPOS FILHOS, 1992, p. 48).

<sup>47</sup> Entrevista realizada em Jaguaruna, Julho de 2007.

política incentivada pela Lei 5.172/66 - Código Tributário Nacional, decretada em 1966.

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio [...].

A criação desta lei deu possibilidades para que os municípios brasileiros desse início a um processo de delimitação de novas áreas e criação de leis que ampliassem o seu perímetro urbano a fim de aumentar a arrecadação municipal. Em Jaguaruna, não foi diferente. Em Julho de 1974, foi criada a primeira lei municipal que definia o perímetro urbano. A Lei nº 281 foi decretada e sancionada pelo então Prefeito José João Silvano e convertia uma extensa área rural, situada na faixa litorânea que vai da Barra do Rio Urussanga, no Balneário Torneiro, até a Barra do Camacho em área urbana<sup>48</sup>.

Mendes (2007) afirma que essa lei foi criada com a intenção de legalizar os loteamentos que estavam surgindo, na época, nos balneários jaguarunenses e proporcionar o seu desenvolvimento.

A lógica da conversão da terra rural em urbana geralmente está ligada ao poder que os proprietários de terra exercem sobre os governos municipais. Segundo Corrêa (2000, p.16), os proprietários fundiários estão particularmente interessados em obter a maior renda possível com suas propriedades, de forma que o uso será atribuído por eles de acordo com aquele que melhor retorno financeiro lhes trará. Para tanto, exercem pressão sobre o Estado, neste caso, na instância municipal para que possam interferir nas leis de uso do solo e zoneamento urbano. “Estão particularmente interessados na conversão da terra rural em terra urbana, ou seja,

---

<sup>48</sup> Essa faixa mede 1500 metros de largura (sentido Leste-Oeste) a partir dos 36 metros da faixa de marinha.

têm interesse na expansão da cidade na medida em que a terra urbana é mais valorizada que a rural”.

De acordo com os mapas da evolução de ocupação do solo urbano, desde sua criação<sup>49</sup>, em 1938, a cidade de Jaguaruna apresentou um crescimento relativamente pequeno<sup>50</sup> até a década de 1970. Porém, a partir desse período início um processo de expansão de loteamentos na faixa litorânea jaguarunense, seguindo uma lógica que estava ocorrendo no litoral Sul-catarinense, principalmente a partir dos anos 1980, quando gaúchos começaram a adquirir terras na região.

No Balneário Camacho, comunidade mais antiga do município, que apresentava uma pequena área ocupada próxima à barra em 1964, foi construído um loteamento com aproximadamente 1000 metros de extensão paralelo ao mar com cinco quadras, no período 1964-1977. O Balneário Arroio Corrente, inicialmente propriedade particular, instalado ao lado do arroio, no mesmo período expandiu-se por quase 1000 metros no sentido Sul, com quadras pequenas e irregulares, construídas em área coberta de dunas móveis.



**Figura 3:** Ocupação dos balneários jaguarunenses, década de 1970.

**Acervo:** Reynaldo (197\_).

Já o primeiro loteamento do Balneário Campo Bom surgiu no período entre 1964 e 1977, estendendo-se cerca de 1000 metros do ponto onde fica o bosque<sup>51</sup> no sentido Norte.

Em abril de 1975, o governo municipal sancionou a Lei nº 288 que criava

<sup>49</sup> O município de Jaguaruna foi criado (reinstalado) em 1930 e a cidade de Jaguaruna em 1938.

<sup>50</sup> O mapa de ocupação do solo urbano foi confeccionado com base no levantamento aerofotográfico do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral, DNPM de dois períodos: 1964 e 1977, possibilitando analisar a evolução de ocupação no período entre 1964 e 1977 e o período após 1977.

<sup>51</sup> O bosque é uma pequena área de restinga preservada pelo empreendedor deste loteamento.

outro perímetro urbano, na comunidade de Olho D'água, em função da instalação de uma unidade da empresa Perdigão e posteriormente, da Cerâmica Felisbino, as quais atraíram trabalhadores, que se instalaram nas imediações, criando novos loteamentos dentro do perímetro delimitado.

Marco "A" – localizado na propriedade de Abílio Gomes de Carvalho, daí seguindo em rumo verdadeiro até o marco "B" localizado em terreno de propriedade de Domingos Ferreira, medindo 1.090 metros de extensão, seguindo daí em rumo verdadeiro até o marco "C", localizado ao norte do terreno de propriedade da granja Sueli Ltda., medindo 1.000 metros, seguindo daí em rumo verdadeiro até o marco "D" na propriedade de Tobias Antonio Boaventura, medindo 1.090 metros, finalmente seguindo até o marco "A" medindo 1.000 metros, ponto de partida, fechando desta forma o perímetro de 4.180 metros lineares, perfazendo o total da área de 1.090.000 m<sup>2</sup>. (JAGUARUNA, 1975).

Em setembro de 1975, o mesmo governo criou o distrito de Sangão através da lei municipal 293/75, passando este a fazer parte do quadro urbano do município de Jaguaruna, já que, segundo a legislação nacional, a população residente nas sedes e distritos dos municípios brasileiros deve ser considerada urbana.

Em junho de 1978, através da Lei 330, a prefeitura redefiniu o perímetro urbano da cidade de Jaguaruna, envolvendo além do centro, parte das comunidades do Encruzo, Costa da Lagoa, Morro da Cruz, Beija-Flor, Riachinho e Morro Azul, prevendo seu crescimento para além das bordas da sede municipal.

Com a criação destas leis, respaldadas principalmente pelo Código Tributário Nacional, e o crescimento dos loteamentos, a população de Jaguaruna passa para predominantemente urbana, na década de 80, com pouco mais de 50% da população total, seguindo um fenômeno que se repetia em praticamente todo o sul do Estado: a ocupação do litoral sul-catarinense se intensificou a partir da década de 1980.

Na década de 90, ocorreram mais mudanças significativas para o quadro urbano jaguarunense. Em 1992, o distrito de Sangão conquistou sua autonomia política e foi elevado à categoria de município, retirando de Jaguaruna os cinco mil habitantes que estavam distribuídos nas comunidades de Morro Grande, Santa Apolônia, Água Boa, Areinha e outras. Com tal fato foi criado em 1994 um novo distrito para Jaguaruna: o distrito de Olho D'água. Foi nessa mesma década que tanto os balneários quanto o centro, cresceram significativamente a ponto de a população urbana alcançar o índice 70% da população total em 2000.

Mapa perímetros urbanos e localização dos loteamentos

Evolução urbana

Conforme pode ser observado no mapa, na cidade de Jaguaruna, o aglomerado urbano se expandiu no sentido Leste e ultrapassou a linha da ferrovia. Com a construção do novo fórum da comarca, da delegacia de polícia militar e da delegacia de polícia civil, nos loteamentos Cristo Rei, novas áreas foram urbanizadas e adquiriram formas e funções: bairros exclusivamente residências e bairros de uso misto. Nesse mesmo período, surgiu o loteamento Vila Carioca e ocorreu a expansão do Bairro Beija-Flor.



**Figura 4:** Vista Panorâmica da cidade de Jaguaruna.  
**Acervo:** Delfino (2007).

Um dos principais promotores imobiliários<sup>52</sup> do período foi o prefeito, que desde então passou a ser um dos principais agentes ao adquirir grandes áreas e parcelá-las em loteamentos no centro da cidade, agregando valor e reservando-as ao mercado imobiliário. Da mesma forma, empresários e comerciantes locais vêm mantendo a tradição de suas famílias, convertendo o lucro de seus ramos de atividades na aquisição de terras urbanas. De acordo com Mendes (2007), com esse fenômeno, o mercado ligado ao setor de materiais de construção<sup>53</sup> cresceu consideravelmente no período de 1990 a 2000, o que pode ser observado através da abertura de novas lojas no ramo.

---

<sup>52</sup> “[...] do ponto de vista da gênese do promotor imobiliário verificam-se enormes diferenças entre eles. Há desde o proprietário fundiário que se transformou em construtor e incorporador, ao comerciante próspero que diversifica suas atividades criando uma incorporadora, passando pela empresa industrial [...]. Grandes bancos e Estado atuam também como promotores imobiliários”. (CORRÊA, 2000, p. 20).

<sup>53</sup> Segundo Corrêa (2000), os interesses dos proprietários fundiários, dos promotores imobiliários e da indústria de materiais de construção está em produzir habitações com valor de uso maior, de forma que possam ter um preço de venda cada vez maior, fator que amplia o raio de exclusão das classes sociais mais baixas.

Este mercado, o da terra urbana, cresceu em Jaguaruna a partir da segunda metade da década de 1970, mas foi ao final de 1990 que se mostrou mais expressivo. Em algumas áreas, os loteamentos apareceram em lugares de difícil acesso e desconectos entre si, com uma meia dezena de quadras e ruas. Outras áreas da orla jaguarunense foram invadidas e apropriadas por moradores da região, pescadores amadores ou turistas<sup>54</sup>, principalmente em áreas de marinha ou enquadrada como área de preservação permanente – APP, seguindo o Código Florestal Brasileiro, como dunas, restinga e lagoas, ambientes muito comuns em Jaguaruna. Em tais as áreas, as ruas são mal delimitadas, a captação de água é feita direta no lençol freático por ponteira, os esgotos são lançados em córregos, rios e tratados em fossas sépticas, as quais muitas vezes estão ao lado da ponteira que capta água para abastecer essa mesma casa.



**Figura 5 e 6:** Estrutura do loteamento e acesso ao Balneário Figueirinha.  
**Acervo:** Delfino (2007).

Os loteamentos instalados a partir de 1990 vinham acompanhados de infraestrutura mínima básica como ruas calçadas com paralelepípedos e lajotas e delimitadas por meio-fio, abastecimento de água captada no Sistema de Abastecimento Municipal de Água e Esgoto – SAMAE e coleta de lixo realizada pela prefeitura municipal

Ao percorrer o espaço urbano jaguarunense, demarcado por perímetros passíveis de questionamentos e dotado de pouquíssimos equipamentos urbanos, é possível perceber que segue a mesma dinâmica de reprodução vivenciada por grandes cidades: de um lado, atende à classe capaz de comprar um pedaço de

---

<sup>54</sup> O turista neste caso é aquele que vem de outro município e constrói uma residência secundária para passar os finais de semana, feriados e férias de verão.

terra, um lote de frente para o mar, ao lado das dunas - quando não sobre elas – ou em áreas ditas nobres, próximas ao centro da cidade, com vias pavimentadas com asfalto. De outro lado, restam à população menos favorecida aqueles espaços de difícil acesso, em áreas alagadiças ou sujeitas a invasão, como no caso das APP's e as áreas de marinha. Estes últimos instalam seus pequenos casebres, feitos, na maioria das vezes com madeira de demolição, demarcam suas próprias ruas, captam água do lençol freático a partir de ponteiras de sucção por motor e despejam seus esgotos em fossas sépticas.



**Figuras 7 e 8:** Loteamentos avançam sobre área de dunas. **Acervo:** Delfino (2007).

Em suma, os loteamentos mais bem localizados, valorizados por amenidades físicas como próximos ao mar, lagoa, dunas, áreas verdes, tanto na orla, quanto na cidade receberam maior atenção do governo municipal que levou infra-estrutura urbana a estes locais, como água tratada, calçamento, coleta de lixo, posto de saúde, policiamento constante, criando, dessa forma, bairros “seletivos” ou de “*status*” como afirma Corrêa (2000). Enquanto os loteamentos mal localizados, em áreas de várzea, inundáveis, distante do centro, de difícil acesso, são desprezados pelo mercado imobiliário, restando aos proprietários fundiários “o loteamento de suas terras como meio de extrair a renda da terra. E se trata de loteamentos populares, com o mínimo de infra-estrutura”. (*op. cit*, p. 19).

Mapa de app e área urbana

Corrêa (2000, p. 19) acrescenta que geralmente “tais loteamentos são ilegais face à legislação urbana em vigor”. Entretanto, levando em consideração que em Jaguaruna não existem instrumentos municipais de política urbana - Plano Diretor, plano de parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, criação de unidades de conservação ambiental e de zonas de especial interesse social, bem como de regularização fundiária - o grau de ilegalidade e omissão é ainda maior. Já que o Código de Obras, único instrumento vigente, é bastante antigo, data da década de 1960 e o Plano Diretor começou a ser construído em abril de 2008.

O processo de urbanização deflagrado em Jaguaruna revela a criação de espaços tecnicamente idealizados, que obedecem a uma lógica capitalista e apresenta o Estado como o principal interventor, sobretudo nas décadas de 1970 e 1990, agindo em conformidade com os interesses de determinados grupos – fundiários e imobiliários, principalmente, conforme pode ser observado na matéria de jornal abaixo:

Nas comunidades de Camacho e Garopaba do Sul está sendo realizado um empreendimento de desenvolvimento imobiliário. A [...] Mineração está fazendo a urbanização do Camacho e já trabalha no loteamento, minerando e urbanizando a região; abrindo as ruas e estruturando-as, com isto, valorizando o Norte do município. [...] Figueiredo, administrador de vendas da empresa Incorporações Imobiliárias Ltda, destacou que [...] “A comunidade de Camacho está crescendo muito e é importante que os loteamentos tenham a estrutura necessária para que promovam um crescimento consciente, respeitando o meio ambiente e proporcionando a comodidade necessária aos turistas e moradores”, [...]. Os moradores da comunidade [...] acreditam que este empreendimento possibilitará o crescimento geográfico de toda aquela região, principalmente com a conclusão da pavimentação asfáltica da rodovia ligando-a ao centro de Jaguaruna. [...] “Para as pessoas que possuem o sonho de ter uma casa de praia e pretendem fazer um bom investimento, agora é o momento certo. Esta região está se desenvolvendo e, muito em breve, os loteamentos sofrerão uma grande valorização; é sem dúvida um investimento que dará retorno, tanto financeiro, quanto pessoal”, [...]. (FOLHA REGIONAL, 2008).

Apesar de não possuir planos estruturados como o Plano Diretor ou de zoneamento, por exemplo, o que acontecia nestes períodos vem ao encontro da afirmação de Anjos (2004), que é no campo do planejamento urbano que o Estado se mostra conivente com os interesses de grupos dominantes, facilitando a ação deles pela elaboração de leis e normas, as quais favorecem a manutenção do *status quo* capitalista. Nestas décadas, aparecem os primeiros indícios da influência da

corrente físico-territorial de planejamento, cujas ações aparecem, num primeiro momento, marcadas por preocupações ligadas, unicamente à ampliação do espaço físico e ao uso do solo e num segundo momento, com a tentativa de modernização de determinados espaço da cidade.

A deficiência de infra-estrutura foi mascarada pela construção de rodovias que interligam os loteamentos, como é o caso da rodovia estadual SC-442, construída na década de 1970, que liga a BR-101 ao centro e este aos balneários centrais; de estradas intermunicipais que ligam a BR-101 aos balneários do sul; e a construção de estradas municipais que interligam outros balneários; todas facilitando o acesso a tais balneários e proporcionando a sua expansão.

A circulação apresenta-se como fator primordial nos planos de ação dos governos municipais, representando uma grande parcela dos investimentos públicos no período para o setor, mais do que outros serviços essenciais para a melhoria da qualidade de vida. Conforme afirmou Souza (2003), a melhoria da qualidade de vida está diretamente relacionada à crescente satisfação das necessidades básicas dos cidadãos e ainda, associada a ela é preciso ocorrer um aumento da justiça social através do tratamento igual a todos os indivíduos, possibilitando acesso às funções da cidade; o que não acontece na maioria das cidades brasileiras, inclusive em Jaguaruna, porque, segundo a afirmação de Nascimento (2004), a lógica capitalista não permite igualdade entre os elementos que fazem parte de seu sistema.

Seguindo a própria lógica nacional, os governos federais e estaduais destinam grande parte dos recursos públicos para a construção e ampliação de rodovias, tornando-se estas metas prioritárias para atingir o suposto desenvolvimento.

### **3.2 Transformações dos espaços, transformações econômicas**

Desde sua colonização, a base econômica de Jaguaruna esteve ligada à produção agrícola. Extensas áreas do município foram e ainda são destinadas a lavouras, criação de animais e cultivo de eucalipto. Entretanto, com a intervenção do

poder público municipal, a conversão de espaços rurais em urbanos, a valorização fundiária e imobiliária, sobretudo nos balneários e o turismo sazonal apresentam-se como uma alternativa de geração de emprego e renda, para o incremento nas finanças municipais com aumento na arrecadação do IPTU e para o fortalecimento do comércio local.

A economia de Jaguaruna reflete sua relação com a região sul-catarinense, com a qual mantém fortes laços não só pela distribuição de seus produtos agrícolas e utilização dos serviços mais especializados, mas pelo crescimento dos loteamentos litorâneos que recebem turistas, desta e de outras regiões do estado catarinense e de outros estados brasileiros. O turismo, sob o olhar dos gestores municipais, aparece como um mercado promissor e lucrativo para os cofres públicos.

### *3.2.1 Percorrendo e conhecendo a estrutura econômica*

No setor agrícola, a estrutura fundiária predominante é o minifúndio com propriedades de até 50 hectares, onde se cultivam culturas de maior produtividade por hectare, como a mandioca e o fumo. A plantação de mandioca sempre esteve ligada à economia de Jaguaruna devido a fácil adaptação ao solo arenoso da região e ao plantio tradicional para fabricação de farinha nos engenhos locais. As folhas secas de fumo têm como destino Araranguá e seu entorno para empresas como a Brasfumo, Universal, Dimon, Continental e Aliança.

A produção de arroz, fumo, mandioca e melancia são as mais significantes para a economia do município, colaborando para sustentar e fortalecer as atividades urbanas. Nos Censos Agrícolas de 1970 e 1980, realizados pelo IBGE, Jaguaruna apareceu como o maior produtor de mandioca e melancia de Santa Catarina (Tabela 3). Entretanto, nas últimas décadas houve uma maior especialização na produção de arroz, assim como vem ocorrendo na região sul do Estado. A maior parte da produção de arroz é repassada a municípios da região, sendo destinada principalmente às empresas Campeiro de Tubarão, Copagro, Matiola e Fumascence de Morro da Fumaça. Entretanto, há um grande problema ligado ao cultivo do arroz, relativo aos agrotóxicos empregados, os quais, segundo entrevistados, podem estar poluindo rios e lagoas na região.

**Tabela 3:** Produção Agrícola no Município de Jaguaruna de 1940 a 2000

Produto	Produção					
	1940	1950	1960	1970	1980	2000
Arroz (toneladas)	10	41	176	2.525	5.197	27.600
Feijão (toneladas)	100	65	33	683	133	330
Fumo (toneladas)	-	-	21	178	621	1.431
Mandioca (toneladas)	25.866	23.105	27.355	64.882*	39.395*	24.000
Melancia ( frutos)	-			443.000*	48.000	6.000
Milho (toneladas)	531	240	128	1.694	432	240

**Fonte:** IBGE. Censos Agropecuários de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 e 2000.

\* Maior Produtor do Estado na referida data.

A silvicultura é outra atividade bastante praticada no município. As plantações de eucalipto são as mais comuns e seu corte se destina, principalmente, a lenha para cerâmicas, olarias e engenhos de farinha, bem como armações de telhados para casas e indústrias. O eucalipto é uma alternativa de renda para os agricultores e pecuaristas que, no último decênio, têm-no cultivado paralelamente a sua atividade tradicional ou então, em muitos casos, abandonado-a em troca do eucalipto, pela rentabilidade e facilidade no processo de cultivo.

A economia agrícola também contribuiu para o aumento da população urbana do município entre as décadas de 1980 e 2000. Pois neste período, várias famílias transferiram suas residências para o centro da cidade. Essa foi uma época em que as taxas de juros da poupança estavam elevadas, o que estimulou as pessoas a venderem suas propriedades na área rural e trocar por uma casa na cidade. O restante da renda era colocado na poupança, cujos rendimentos mantinham a família na cidade que, posteriormente, abria algum estabelecimento comercial. Outras famílias arrendavam suas terras para terceiros e também iam viver na cidade e ainda há aquelas que, com os lucros obtidos durante a boa safra agrícola, mudavam-se para a cidade, continuando suas atividades no campo. (SANTOS<sup>2</sup>, 2006)<sup>34</sup>.

Outro fator que levou algumas pessoas a abandonar o campo em Jaguaruna está diretamente ligado ao parcelamento da terra por ocasião de herança ou divisão entre a família. As famílias descendentes açorianas e italianas que aí viviam costumavam ter muitos filhos e como foi dito anteriormente, a estrutura fundiária

<sup>34</sup> Entrevista realizada em Jaguaruna, Fevereiro de 2006.

dominante é a de pequenas propriedades. Estas quando cultivadas para o sustento de determinada família era capaz de fornecer sustentabilidade financeira para os mesmos. Entretanto, quando por ocasião de divisão, seja por morte de um dos cônjuges, ou casamento de um dos filhos, a propriedade sofria um processo de parcelamento e, era dividida entre os herdeiros, o que comprometia a produção e a sustentabilidade econômica das novas famílias que se constituíam. Esse fenômeno motivou as novas gerações a abandonar o campo e viver na cidade de Jaguaruna ou irem para outras cidades que ofereciam melhores oportunidades de emprego. (SANTOS, 2006).

Na pecuária, a produção de aves (frangos) e suínos aumentou expressivamente: 75% e 59%, respectivamente da década de 1970 para 2000 (Tabela 4), segundo números do IBGE, e continuam a crescer de acordo com pesquisas da Epagri: em 2003 foram registrados 21 criadores que abateram 408.000 aves e 22 criadores de suínos que chegaram ao saldo de 18.940 animais abatidos. (JAGUARUNA, 2007)<sup>35</sup>.

**Tabela 4:** Produção Pecuária e Derivados de Origem Animal no Município de Jaguaruna de 1940 a 2000

Estabelecimentos	Produção					
	1940	1950	1960	1970	1980	2000
Aves (Unidade)	26.603	-	41.548	82.005	269.305	330.000
Leite (litros)	4.522	3.692	-	1.050	1.773	3.100
Mel de Abelha (Kg)	-	692	511	700	2.185	45.000
Ovos (Dúzias)	57.950	35.900	78.500	82.000	1.666	3.365
Suínos (Unidade)	3.657	-	5.139	5.811	3.964	14.230

**Fonte:** IBGE. Censos Agropecuários de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 e 2000.

Como foi dito anteriormente, a instalação da unidade aviária da empresa Perdigão na comunidade de Olho D'água contribuiu para a expansão da área urbana municipal, a partir da criação de um novo perímetro, abrigando os loteamentos construídos e habitados por funcionários da empresa, fato que levou a população aí residente a ser considerada urbana.

A existência de recursos naturais minerais, tais como granito, concheiros naturais, areia e argila, estimularam o surgimento de algumas indústrias na área

<sup>35</sup> Dados obtidos no site oficial da Prefeitura Municipal de Jaguaruna, <http://www.jaguaruna.sc.gov.br>, acessado em 01/01/2007.

cerâmica e química. Até início da década de 90, um ramo de grande expressão na indústria jaguarunense foi o de transformação de produtos minerais não metálicos: olarias e cerâmicas. De acordo com o Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-econômico, Santa Catarina (1990), nos anos 80, as olarias e cerâmicas “representavam 63% dos estabelecimentos existentes e absorviam 69% dos trabalhadores incluídos no setor secundário”. Porém, esse número caiu com a emancipação de Sangão, em 1994, que ficou com a maior parte das indústrias cerâmicas.

Atualmente, Jaguaruna conta com indústria alimentícia, têxtil, cerâmica, madeireira, moveleira, calcária, entre outras. De acordo com o Censo Industrial do IBGE (1990), foram registrados no município 113 estabelecimentos industriais (Tabela 5). Esse número comparado à pesquisa do SEBRAE (2000), caiu cerca de 25%, justamente em função da localização das indústrias cerâmicas em Sangão. No setor, destacam-se as empresas de maior porte: Cejatel, indústria de pisos cerâmicos; Cysy Mineração, Tecnomin Mineração e a empresa Belga Unimin do Brasil, que exploram quartzito e/ou conchas calcárias; E as micro-empresas: Fariman, indústria de gênero alimentício; Bonin, ramo de confecção; Cerâmica Felisbino na produção de telhas; bem como diversas madeireiras.

**Tabela 5:** Número de estabelecimentos e empresas de 1940 a 1990 em Jaguaruna

	Valor					
	1940	1950	1960	1970	1980	1990
<b>Nº. de Estabelecimentos e empresas</b>	50	123	38	31	105*	113
Pessoal Ocupado	104	235	119	88	680	704
Receita Total em Cr\$ 1.000	332	3.615	10.046	679	97.030	17.404.125

**Fonte:** IBGE. Censo Industrial de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 e 1990.

\* 71 estabelecimentos de transformação de produtos de minerais não-metálicos e 19 estabelecimentos de extração de minerais.

Para incentivar a instalação de novas indústrias no município, em 1995, a Prefeitura criou, dentre outras medidas, incentivos fiscais econômicos através da Lei 731/95, isentando impostos e taxas municipais para novas empresas e estabelecimentos num prazo de até dez anos.

Em 1997, a prefeitura autorizou através da lei 772/97 a aquisição de uma área de 74.600 m<sup>2</sup>, localizada no Bairro Retiro, para a implantação de um parque industrial. O mesmo foi utilizado pela empresa responsável pela construção das pistas do aeroporto regional<sup>36</sup> no município e em 2007, recebeu melhorias e infraestrutura para receber dez novas indústrias.

Quanto ao comércio e a prestação de serviços, eles atendem as necessidades locais e dependem, principalmente, dos consumidores do campo. De acordo com o SEBRAE, no ano de 2000, foram registrados 158 estabelecimentos comerciais e 140 empresas prestadoras de serviço e um aumento significativo de lojas de materiais de construção. (JAGUARUNA, 2007).

**Tabela 6: Comércio no Município de Jaguaruna de 1940 a 1990**

	Valores					
	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Nº de Estabelecimentos		59	68	108	100	112
Pessoal Ocupado	108	79	100	180	264	300
Receita Total em Cr\$			23.820	2.815.000	197.156.000	25.887.369.000

**Fonte:** IBGE. Censo Industrial de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 e 1990

Os recursos turísticos naturais podem ser observados ao longo do litoral, pela presença de lagos, lagoas, dunas fixas e móveis, agrupamentos vegetais e mata nativa. Ainda, existem os de ordem cultural, presentes nas construções históricas, nos sítios arqueológicos, artefatos, museu e no resgate da cultura açoriana, pela preservação do boi-de-mamão, festa do Divino Espírito Santo e Terno de Reis.

---

<sup>36</sup> O empreendimento está localizado ao sul da cidade em uma área de 311 hectares. As obras correspondente à primeira etapa, terraplanagem e construção das pistas, foram iniciadas em 2002 e concluídas no início de 2006. A compra do terreno para tal, custou cerca de R\$ 1 milhão e foi dividida entre as 18 prefeituras da Associação de Municípios da região de Laguna, AMUREL em forma de consórcio. A divisão do valor por cada prefeitura levou em consideração o número de habitantes e arrecadação de cada município e contou com o apoio financeiro dos governos federal e estadual. O aeroporto na espera pelo início da segunda etapa de sua construção, após concluído terá capacidade para receber aeronaves de grande porte e terá custado cerca de R\$ 17 Milhões. Autoridades locais e regionais consideram a obra de fundamental importância para expansão econômica da região. (FOLHA REGIONAL, 2005).



**Figuras 9 e 10:** Lagoa do Arroio Corrente; Extensas áreas de dunas e vegetação de restinga.  
**Acervo:** Delfino (2007).

O fortalecimento deste setor é tido como um dos principais eixos das ações do governo municipal a partir da década de 1990. Mais de 70% dos contribuintes (IPTU) dos balneários moram em outras cidades e regiões. Entretanto, diversos problemas são enfrentados pelo crescimento da população nas temporadas de verão e pela falta de planejamento, ligados, basicamente, à falta de infra-estrutura:

O município de Jaguaruna é conhecido por sua forte tendência turística, devido, principalmente, às riquezas naturais que possui em sua extensão litorânea, porém os turistas de diversos municípios de Santa Catarina, e mesmo de outros estados e países, têm enfrentado alguns problemas durante a temporada de veraneio.

...

Em Garopaba do Sul são muitas as reclamações e estão relacionadas, principalmente, às péssimas condições das estradas, [...] e ao acúmulo de lixo.

...

As reclamações acontecem em praticamente todas as praias “É inconcebível a situação destas lixeiras! Em alguns momentos o mau cheiro é insuportável, sem contar nos locais que não possuem lixeiras e o lixo fica esparramado pelo chão.

O mau cheiro do lixo é algo que não podemos admitir jamais, pois pode afetar a saúde de nossos familiares”, reclamou Paulo de Castro, turista de São Paulo.

“Acredito que o prefeito de Jaguaruna tem tentado fazer o que pode para regularizar a situação do lixo nas praias, mas em alguns dias a situação fica deplorável, sobretudo nos finais de semana, onde torna-se difícil caminhar pelas estradas devido ao mau cheiro oriundo das lixeiras”, falou [...], turista de Tubarão, com casa em Garopaba do Sul.

...

Nos Balneários Paraíso e Figueirinha, também são constantes as reclamações de estradas em péssimo estado e a falta da coleta de lixo, sobretudo nos finais de semana, quando a população daqueles balneários aumenta consideravelmente. (FOLHA REGIONAL, 19/01/2008).

Segundo dados da Prefeitura, no período correspondente ao verão, a população de Jaguaruna salta para aproximadamente 100 mil habitantes.

Além do aumento significativo na produção de lixo, outros problemas da mesma ordem são enfrentados pela população nos setores econômicos: a contaminação de rios e lagoas pelos agrotóxicos do cultivo de arroz; assim como, a poluição das lagoas por atividades mineradoras e por esgotos; o reflorestamento com eucalipto; o destino dos dejetos produzidos nas granjas de suínos; a ocupação em área de dunas; e a inexistência de tratamento de esgoto.

### **3.3 Transformações internas mudam a relação no contexto regional e vice-versa**

Durante o período colonial, a relação entre as cidades menores e maiores era estritamente comercial, sem uma relação ou integração maior. Isso porque “[...] as primeiras cidades brasileiras foram implantadas na extensa faixa litorânea brasileira. A cidade era tão somente a linha entre a colônia e o país colonizador [...]”. Nessa época, a produção das pequenas cidades, desprovidas de estrutura comercial, era enviada às maiores, de onde partia para exportação.

[...] Mesmo com a independência do Brasil e as mudanças políticas, os papéis econômicos desempenhados pelo país pouco mudaram. Havia poucas cidades maiores que polarizavam um grande número de pequenos núcleos urbanos, não havendo ainda uma articulação entre as redes locais. (ANJOS, 2007, p. 415).

A inserção de Jaguaruna no contexto regional e sua comunicação com as cidades vizinhas foram facilitadas, com a construção de um dos terminais da Ferrovia Tereza Cristina<sup>37</sup>, na década de 1920, que ligava Urussanga a Tubarão, passando por Jaguaruna e fazendo a comunicação desta com as cidades vizinhas, estreitando o relacionamento entre ambas, já que as distancias pareciam ser menores com a chegada da grande máquina a vapor.

---

<sup>37</sup> A Ferrovia Tereza Cristina foi construída para transportar e facilitar a exploração do carvão descoberto em Lauro Muller, para tanto foi construída uma linha que ligava “tronco de 118.096 m que ligava Imituba as Minas e um ramal de 7.056 m que ia de Bifurcação a Laguna [...]”, Sete estações: Imituba, Bifurcação, Laguna, Piedade, Pedras Grandes, Orleans e Minas”. (FTC, 2007 *in* [www.ftc.com.br](http://www.ftc.com.br), acessado em 02/01/2007).

A construção do primeiro ramal da Ferrovia Tereza Cristina foi iniciada na década de 1880 por uma empresa inglesa. O ramal ligava Lauro Müller a Laguna e tinha como principal objetivo escoar o carvão daquela região até o porto de Laguna.

Na década de 1910, foi descoberto carvão na região de Criciúma, de onde partia o segundo ramal rumo ao porto de Laguna. Este, por sua vez, passava por Jaguaruna que sediava duas estações: uma em Morro Grande e outra no centro da cidade, lugares onde se desenvolveram os núcleos urbanos de Morro Grande e do centro.

A Ferrovia, durante algumas décadas, foi o principal meio de transporte para a população de Jaguaruna e região e, possibilitou o transporte de mercadorias do município para outras cidades. A mesma foi considerada um grande avanço e impulsionadora da economia regional na época. Os trens de passageiros passavam duas vezes por dia, partindo de Araranguá e de Imbituba e se encontravam na estação principal de Jaguaruna. No local onde ocorria “o encontro dos trens” eram comercializados diversos produtos pela população nativa como bolos, pães, água, doces e frutas.



**Figura 11:** Encontro dos trens na década de 1950; ponto de comercialização de produtos locais.  
Fonte: Reynaldo (195\_).

Vetoretti (2004) afirma que os colonos da região e, sobretudo, das localidades onde foram construídas as estações “respiravam aliviados”, pois além de poder escoar sua produção, na maioria das estações se estabelecia, relações comerciais com os passageiros.

Conforme afirmou Corrêa (1999), a difusão do automóvel também teve seu impacto sobre os pequenos centros. Com a expansão do setor automobilístico no

país, as estradas de rodagem começaram a ganhar espaço no território nacional. Na década de 50, foi inaugurada uma estrada que ligava Florianópolis ao Sul do Brasil, passando por Jaguaruna, no trecho que vai do Balneário Camacho<sup>38</sup> (local onde se encontrava uma balsa para fazer a travessia dos veículos) ao centro.

Essa estrada deixou de ser a via mais importante na ligação entre Rio Grande do Sul e Santa Catarina a partir da década de 1970 com a construção da BR-101, que corta o município de Jaguaruna no sentido Norte-Sul e proporcionou uma maior integração entre os municípios da região Sul catarinense e destes com o Sul do País.

De acordo com Anjos (2007, p. 421) esse é um período em que o “sistema de hierarquia de cidades cabia bem às várias redes regionais em Santa Catarina”:

[...] as cidades consideradas pequenas do Sul do Estado tinham Criciúma como primeira cidade da hierarquia regional, com um número maior de funções urbanas. A rede local tinha ligação com Florianópolis, que desempenhava funções específicas, principalmente ligadas às questões administrativas do governo. [...] Salienta-se [...] as ligações com Curitiba e Porto Alegre que, dependendo das funções, eram consideravelmente mais fortes do que Florianópolis.

O município de Jaguaruna localiza-se à 180 quilômetros da capital; situa-se na faixa litorânea e está próximo aos portos de Laguna e Imbituba; bem como de cidades médias de destaque da região Sul-catarinense - Criciúma, Tubarão e Araranguá, ligadas entre si pela Ferrovia Tereza Cristina e pela BR-101. Essa região é formada por uma grande diversidade étnico-cultural: alemães, italianos, açorianos, dentre outros, fundaram cidades como Criciúma, Urussanga, Araranguá, Tubarão e Laguna. A maioria delas desenvolvida a base de pequena produção mercantil que, mais tarde, resultou em relações capitalistas de produção. Essas cidades se especializaram em determinadas atividades ligadas à indústria carbonífera, cerâmica, plástica e têxtil que por fim contribuíram para o seu progresso, tornando-se pólos de atração regional.

Jaguaruna desempenha uma forte relação de interdependência com as cidades das três regiões sul-catarinenses, que se relacionam entre si, independente

---

<sup>38</sup> Uma das comunidades mais antigas de Jaguaruna, o Balneário Camacho é conhecido na história do Brasil por abrigar as ruínas da Casa da Nação, que abrigava os tropeiros que passavam pelo litoral em direção ao Sul.

do tamanho, principalmente, pela proximidade e facilidade de acesso proporcionada *a priori* pela Ferrovia Tereza Christina e atualmente, pelas rodovias estaduais e a rodovia federal.

Dessa forma, os jaguarunenses buscam suprir a necessidade por serviços mais especializados nas cidades situadas no eixo da BR-101 que vai de Laguna a Araranguá:

- a) Supermercados - em maior escala nas cidades de Tubarão, Içara e Criciúma e em menor escala em Morro da Fumaça;
- b) Clínicas médicas e laboratórios - em Tubarão e Criciúma em diversas especialidades;
- c) Hospitais - emergências e cirurgias em Tubarão e Criciúma com maior frequência; enquanto casos mais simples destinam-se para Içara e Morro da Fumaça; e ainda, em algumas exceções os pacientes são conduzidos até Araranguá;
- d) Universidades e faculdades - Tubarão (UNISUL), Criciúma (UNESC), Capivari de Baixo (FUCAP);
- e) Colégios públicos - para o ensino médio noturno técnico, profissionalizante; Colégios particulares - para o ensino fundamental e médio, geralmente em tempo integral;
- f) Comércio atacadista dentro e fora da região.

Da mesma forma, Jaguaruna fornece para estes e outros municípios principalmente produtos agropecuários, entre os quais destacam-se fumo, arroz, aves e suínos, além de receber turistas. (SANTOS, 2007; TIBÚRCIO, 2007; LUIZ, 2007)<sup>39</sup>.

De acordo com Santos (2007), Jaguaruna atende as necessidades mais imediatas de sua população, assim como dos municípios vizinhos, Sangão e Treze de Maio, integrantes da comarca de Jaguaruna. Morro da Fumaça e Içara apresentam comércio variado e maior número de prestadores de serviços, o que atrai consumidores do extremo-sul jaguarunense. Já as cidades de Tubarão, Araranguá e Criciúma, consideradas pólos regionais, oferecem os serviços mais especializados. Enquanto serviços mais sofisticados são procurados em

---

<sup>39</sup> Entrevistas realizadas em Jaguaruna, Julho de 2007.

Florianópolis, Curitiba, Porto Alegre e em menor escala em São Paulo.

Ao analisar as recentes mudanças da rede urbana catarinense, Anjos (2007, p. 426) relata que a região do Sul do Estado apresenta duas dinâmicas diferentes: a primeira relativa à região de Criciúma que apresenta “crescimento inferior ao da área do centro e do Norte do estado, mas com dinâmica similar [...]” e “[...]inferior ao de seus municípios vizinhos que se aproveitam tanto da centralização-desconcentrada [...], como também do crescimento mais expressivo das áreas litorâneas”; a segunda, trata de cidades com tradicional centralização, que apresentam “processos mais indefinidos, ligados a uma estagnação regional”, como é o caso de Tubarão e Laguna. Entretanto, segundo o autor, ambas “vêm percebendo um crescimento urbano que se espraia a partir da capital, para as praias do sul do estado”. E alguns investimentos que têm sido feitos na região, tais como a duplicação do trecho Sul da Br-101 e a implantação do aeroporto Regional de Jaguaruna, podem revigorar a economia e o crescimento das cidades aí inseridas, que já apresentam alguns indícios da nova configuração das redes de cidades, chamada de sistemas urbanos complexos.

A produção do espaço urbano jaguarunense sofreu influência de políticas públicas federais para urbanização do país, bem como, da implantação de infraestrutura para escoar a produção agrícola do Sul. A construção da Ferrovia e da BR-101 o integram a região Sul do Estado, onde desempenha uma grande rede de relações. Entretanto, foram os atores locais que impulsionaram a criação de novas áreas urbanas e a ampliação da existente, mais especificamente a classe política e técnica, como poderá ser visto no capítulo a seguir, que aborda como se deram as práticas de planejamento urbano em Jaguaruna, principalmente no período de 1997 a 2007, a fim de compreender como tais práticas atendem ao modelo de desenvolvimento praticado na maioria das cidades brasileiras.

## **4 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO: JAGUARUNA À IMAGEM DA TECNOCRACIA**

Como foi visto no capítulo dois, o planejamento urbano no Brasil nasceu como um instrumento de ordenamento físico-territorial, em resposta ao acelerado processo de urbanização das cidades a partir da década de 1950. Os sintomas desse processo atingiram e ainda, atingem as mais diversas cidades, inclusive Jaguaruna. A população urbana que na década de 1970 era de 21%, dobrou na década de 1980, atingindo o índice de 50% da população total (IBGE, 2000). Essa mudança levou o governo municipal a adotar algumas estratégias que orientariam o crescimento da área urbana.

O espaço urbano jaguarunense está configurado em três realidades diferentes: 1) a cidade de Jaguaruna; 2) a faixa litorânea com cerca de 33 km de extensão; e 3) o distrito de Olho D'água, pequeno perímetro urbano localizado em meio a área rural; todos criados legalmente na década de 1970.

O presente capítulo pretende abordar como se dão e se deram as práticas de planejamento urbano em Jaguaruna, em diferentes períodos, nos espaços citados acima e identificar quais pressupostos de desenvolvimento e planejamento urbano orientaram tais práticas por parte dos governantes municipais e da classe técnica.

### **4.1 Resgate histórico: dos anos 1960 aos anos 1990**

As primeiras políticas públicas orientadas pela idéia de desenvolvimento e crescimento apareceram na década de 1960, quando a prefeitura doou uma área na praia do Arroio Corrente a um grupo de pessoas de Urussanga e Tubarão a fim de

incentivar a ocupação litorânea, tendo em vista que a mesma já estava ocorrendo em outras áreas do Estado de Santa Catarina, para atrair turistas paranaenses e gaúchos. Neste mesmo ano, foi fundada a associação de moradores denominada Urutuba (Urussanga-Tubarão). A energia elétrica do balneário que, até então, era produzida a partir da força d'água, passou a ser fornecida por cooperativa criada pelo prefeito na época. E no local, foi instalado um ponto de atração turístico: o chuveirão. (BITTENCOURT, 2008)<sup>40</sup>.



**Figuras 12 e 13:** Chuveirão: antigo gerador de energia elétrica e atual equipamento de atração turístico. **Acervo:** Reynaldo (196\_); Balança (2007).

Nesse mesmo período, de acordo com Bittencourt (2008) ocorreu no litoral jaguarunense, até então de uso rural, um zoneamento das terras em áreas produtivas e área de dunas por iniciativa do governo municipal. Esse zoneamento possibilitou a construção de loteamentos ao longo da orla, nas áreas de dunas e restinga, as quais, mesmo após a promulgação do Código Florestal, continuaram sendo ocupadas. Para Bittencourt (2008) “os agricultores não faziam idéia do valor que as praias tinham e acabaram vendendo as terras localizadas na zona de dunas para especuladores do Paraná e do Rio Grande do Sul a preços muito baixos”.

No período 1961-1966, as principais ações estavam relacionadas ao “desenvolvimento” dos balneários com a construção dos acessos que ligam a BR-101 às principais praias; criação do Sistema de Abastecimento Municipal de Água e Esgoto, SAMAE, em 1963, para atender o distrito sede; e geração de energia elétrica a fim de apoiar o agricultor e fortalecer o comércio local. Segundo Bittencourt (2008), com a construção das redes de alta tensão foi possível levar energia elétrica

<sup>40</sup> Entrevista realizada em Jaguaruna, Junho de 2008.

aos quatro cantos do município; com isso, seria possível manter o agricultor e sua família trabalhando na área rural, bem como fortalecer o comércio: “a agricultura é o principal esteio do Município [...], para o agricultor permanecer no interior, ele precisa ter boas estradas, energia elétrica e educação<sup>41</sup>. [...] O comércio vai bem, se o agricultor vai bem”.



**Figuras 14 e 15:** Cerimônia de inauguração da energia elétrica em Olho D’água, interior do município; Abertura de vias de circulação para os balneários. **Acervo:** Reynaldo (196\_).

No período de 1974-1978, foram criadas e reformuladas as leis que delimitam o perímetro urbano municipal, baseadas na lei federal 5.172/66 sobre o Sistema Tributário Nacional que ditava normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, inclusive sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano. O IPTU poderia ser cobrado sobre imóveis localizados na zona urbana do município, tendo esta que ser definida por lei municipal, podendo considerar urbanas as áreas urbanizáveis ou passíveis de expansão urbana, constituídas de loteamentos destinados à habitação, à indústria ou ao comércio. No caso de Jaguaruna, a zona urbana nesse período foi criada muito mais para atender aos loteamentos destinados a habitação.

Nos anos 1980, manifestaram-se as primeiras iniciativas de organização comunitária no município, por influência da igreja que incentivava a participação da população na vida política e social do município. Para isso, foram lançados projetos de conscientização sobre direitos e deveres dos cidadãos e a importância da participação na gestão da cidade com a criação de associações de moradores,

---

<sup>41</sup> Na década de 1960, o prefeito João Luiz Bittencourt criou uma República para estudantes em Florianópolis, a fim de proporcionar que jovens de Jaguaruna continuassem seus estudos na Universidade Federal e implantou o Ensino médio em Jaguaruna, com a construção de dois colégios. (BITTENCOURT, 2008).

Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e grupo de jovens. Segundo Cruz (2001), esta foi uma estratégia adotada pela diocese, baseada no movimento nacional para combater a "politicagem":

[...] ao povo não competia apenas o ato de votar, mas participar das decisões e, para isso devia estar organizado. A vida religiosa dos cristãos não se resumia mais na fé, mas na preocupação com a comunidade, com os problemas cotidianos, na luta social e política. A igreja prega a participação dos fiéis em grupos organizados. Participar nos grupos de base, como por exemplo: nas associações, nos sindicatos, nos grupos de moradores, nos diretórios acadêmicos, nos grupos de reflexão, nas CEBs, nos grupos de jovens [...]. Este é o caminho para acabar com a politicagem interesseira. (CRUZ, 2001, p. 32).

Segundo Cruz, ficava a cargo dos párocos o trabalho focado na formação de lideranças e de organização comunitária. Em 1988, as associações de moradores já constituídas iniciaram a construção de centros comunitários; e em 1990, foi inaugurada uma rádio comunitária. Entretanto, apesar da organização e surgimento de diversas entidades, o espaço no planejamento e gestão da cidade se resumia às discussões em reuniões de base comunitária e religiosa.

O período correspondente ao final da década de 1990 e início da década de 2000 foi um período marcado por alguns progressos no campo do desenvolvimento e planejamento urbano, entretanto, foi o período em que os problemas urbanos começaram a emergir de maneira mais acentuada; ainda assim, identificou-se que a preocupação do poder público estava mais voltada ao crescimento da cidade com a expansão dos loteamentos, incentivo à indústria e ao turismo.

Nos últimos 10 anos, a cidade de Jaguaruna cresceu significativamente. A população urbana, que atualmente constitui cerca de 70% da população do município, cresceu 15,2% de 1991 a 2000. Como visto no capítulo anterior, esse foi um período em que novos loteamentos foram construídos (como o Jardim Carioca, o loteamento Cristo Rei, ambos no centro da cidade), novas áreas foram urbanizadas (expansão da cidade nos sentidos sudeste e nordeste, bem como crescimento dos loteamentos nas praias), porém sem acompanhamento de estrutura que proporcionasse melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social. As práticas e ações da classe política e técnica, nos últimos 10 anos, estiveram mais voltadas à expansão, construção de loteamentos, calçamento de ruas e abertura de novas ruas.

As ações e projetos do poder público municipal apresentados até aqui para a cidade de Jaguaruna revelam um projeto de cidade inspirado em ordenamento territorial, crescimento e modernização, características típicas do planejamento modernista. Nesse primeiro momento, mais voltado à preocupação com o crescimento e a circulação.

As metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista são baseadas em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, não tendo nenhuma forma de participação da sociedade civil nas discussões de propostas para a cidade. O que foi proposto até então em Jaguaruna não foi muito diferente do que ocorreu em diversas cidades brasileiras e está presente, não só no discurso dos políticos e técnicos, mas também embutido no imaginário de grande parte dos cidadãos.

Conforme pesquisa inicial realizada para a qualificação do projeto de dissertação, foram entrevistados vinte moradores entre professores, comerciantes e empresários para se ter uma idéia sobre o que entendiam por desenvolvimento e o que pretendiam para Jaguaruna. Cerca de 90% das pessoas quando questionadas se gostavam de morar em Jaguaruna e o motivo responderam que gostavam por ser uma cidade pequena, calma, tranqüila, pacata, ideal para criar os filhos. Entretanto, quando questionadas sobre o que pode promover o desenvolvimento de Jaguaruna, o mesmo percentual prontamente respondeu que seria a instalação de indústrias para a geração de emprego e renda. As respostas se contradizem e seguem um modelo que, no Brasil, trouxe conseqüências diversas para muitas cidades: a ideologia do desenvolvimento respaldada pelo modelo da cidade modernista<sup>42</sup>.

Aparentemente, o conceito de desenvolvimento para os jaguarunenses sejam eles prefeito, vereadores, líderes comunitários, professores ou cidadãos comuns está intimamente ligado à idéia de crescimento: instalação de indústrias, construção de novos loteamentos, abertura de ruas. Porém, como afirma Souza

---

<sup>42</sup> “O modelo de cidade moderna, [...] é conceituada sob a ótica do planejamento, da funcionalidade, com espaços bem definidos para a habitação, trabalho, lazer e circulação. É a cidade de Le Corbusier, que responde as funções da vida: habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito”. (BERNARDI, 2006, p. 19).

(2001), não deve haver crescimento sem desenvolvimento e por último, este só ocorre quando há uma mudança social positiva. Desenvolver, nesse caso, seria promover o aumento da qualidade de vida e da justiça social.

Durante a realização das entrevistas foi possível constatar que nenhuma das administrações municipais possuía um planejamento detalhado e adequado, devidamente documentado; suas estratégias se resumiam em atender ações de curto prazo e bastante pontuais; não existia um plano, muito menos plano diretor que pudesse orientar o desenvolvimento de Jaguaruna e assegurar o atendimento dos direitos de todos os cidadãos.

De acordo com Bernardi (2006), a gestão e o planejamento urbano são instrumentos importantes que garantem a implementação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A gestão e o planejamento urbano são importantes instrumentos para a implementação dos direitos fundamentais. Sociedade justa garante direitos e deveres iguais, semelhantes, a todos os seus cidadãos independentes do local que eles se encontrarem situados no espaço urbano e na hierarquia social. Infra-estrutura básica de saneamento, lazer, equipamentos urbanos e comunitários devem estar disponível em todos os espaços urbanos. Numa sociedade de justiça social a gestão e o planejamento não podem estar desvinculados do homem e de seus direitos. Direitos como à vida, a segurança, a propriedade, da inviolabilidade da moradia, do direito de propriedade [...]. Os direitos sociais de educação, saúde, trabalho, moradia, lazer entre outros também se constituem em direitos do ser humano que a gestão e o planejamento urbano devem considerar e respeitar [...]. (BERNARDI, 2006, p. 34-36).

Apesar de possuir menos de 20 mil habitantes, o município de Jaguaruna é, por força da lei, obrigado a elaborar o plano diretor por estar inserido em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional, neste caso, a duplicação do trecho Sul da BR-101 e a construção do aeroporto regional sul; bem como por ser integrante de regiões metropolitanas, a região de Tubarão; conforme incisos II e V, do artigo 41, da lei 10.257/2001.

#### **4.2 Práticas para o desenvolvimento e planejamento segundo a classe política e técnica dos anos 1997 a 2007**

Conforme citado no primeiro capítulo deste trabalho, Souza (2001) ressaltou a importância de saber a diferença entre crescimento e desenvolvimento urbano. Para o autor, a expressão “desenvolvimento urbano” é comumente usada por políticos e gestores municipais para referir-se apenas a ações de expansão do tecido urbano, ligadas ao crescimento da cidade. Para tanto, foi construído um quadro comparativo que possibilitou a análise das entrevistas realizadas na cidade objeto de estudo desta pesquisa. O quadro aponta aspectos levantados durante a revisão bibliográfica e durante as entrevistas e visou classificar tal aspecto em uma ação voltada para o desenvolvimento ou para o crescimento.

Para compreender como se deu o processo de expansão do espaço urbano da cidade de Jaguaruna a partir das ações da classe política e técnica foram analisadas ações das últimas três gestões municipais, correspondentes aos períodos 1997-2000, 2001-2004 e o atual, 2005-2008. A partir daí foi utilizado o quadro proposto para analisar se a ação em evidência está relacionada a desenvolvimento urbano ou ao crescimento, segundo o que foi levantado em capítulo anterior.

Os aspectos analisados estão relacionados à visão espacial, de cidade, serviços essenciais, economia, planejamento, gestão, instrumentos de gestão e planejamento, função do planejamento na cidade, relação com outras cidades, relação com os habitantes e visão temporal. O quadro foi construído com base no referencial teórico deste trabalho, pautando-se principalmente nas argumentações de Souza (2001) e Bernardi (2006) sobre desenvolvimento.

O quadro permitiu compreender se determinada ação relatada pelo entrevistado está relacionada ao crescimento em seu sentido literal relacionado à quantidade - como o aumento do espaço construído e a atender os interesses de grupos específicos – políticos e grupos de maior *status*, influentes política e economicamente. No que tange ao desenvolvimento foi considerada a qualidade, relacionada principalmente aos serviços oferecidos e ao atendimento dos cidadãos sem distinção, de forma que as ações visem à melhoria da qualidade de vida e a

justiça social. Ainda, colaborou para identificar como a ideologia de desenvolvimento urbano praticada nos grandes centros urbanos, orientou a ação dos atores políticos e técnicos locais, bem como que corrente de planejamento urbano influenciava tais práticas. Sendo assim, o quadro possui as seguintes informações: o aspecto analisado e como são suas características ligadas ao desenvolvimento ou ao crescimento, as quais serão identificadas posteriormente em Jaguaruna.

**Quadro 2:** Aspectos comparativos desenvolvimento urbano x crescimento urbano

<b>Aspecto analisado</b>	<b>Desenvolvimento urbano</b>	<b>Crescimento urbano</b>
<b>Visão espacial</b>	Qualidade do espaço construído, com abastecimento de serviços essenciais	Quantidade do espaço ocupado, aumento da área urbanizada
<b>Cidade</b>	Tornar-se melhor	Torna-se maior
<b>Serviços essenciais</b>	Saneamento básico (água, esgoto, lixo), melhoria nos serviços de educação e saúde, calçamento de ruas, paisagismo	Abertura de loteamentos, aumento da capacidade de circulação de automóveis
<b>Economia</b>	Desenvolvimento sócio-espacial, fortalecimento e incentivo ao potencial econômico existente	Crescimento econômico, aumento de capacidade arrecadadora, industrializar
<b>Planejamento</b>	Planos e projetos de desenvolvimento sócio-espacial elaborados com a participação dos diversos agentes modeladores do espaço	Planos e projetos de ordenamento territorial, de zoneamento, de cunho mercadofílico, elaborados sem participação social
<b>Gestão</b>	Procura na participação as respostas para os problemas urbanos	Tecnocrática, acredita nas respostas puramente técnicas do urbanismo
<b>Instrumentos de gestão e planejamento</b>	Promovem a justiça social, a urbanidade, a sustentabilidade, justificam-se pela melhoria das condições de vida dos cidadãos	Beneficiam grupos econômicos que “poderão” aumentar os investimentos na cidade, justificam-se pelo crescimento da cidade.
<b>Função do planejamento da cidade</b>	Atendimento das funções urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e circulação) + funções de cidadania (educação, saúde, segurança, etc) + funções de gestão pública (prestação de serviços públicos, planejamento territorial, econômico, social e preservação do patrimônio natural/cultural).	Atendimento somente das questões funcionalistas do urbanismo
<b>Comprometimento com a realidade</b>	Permeável	Impermeável
<b>Relação com outras cidades</b>	Cooperação	Competição
<b>Relação com os habitantes</b>	Cidadão	Contribuinte
<b>Meio Natural</b>	Conservação/preservação	Domínio
<b>Visão Temporal</b>	Presente	Futuro

Para se chegar à construção de tal quadro, foi necessário apontar as principais ações voltadas para o urbano, verificar quais setores demandaram mais esforços por parte dos administradores municipais, que condições os atores locais entrevistado consideraram importantes para que ocorra o desenvolvimento adequado, como imaginam que Jaguaruna pode se desenvolver e o que entendem por desenvolvimento urbano. Para, a partir destes aspectos, identificar quais pressupostos de planejamento e desenvolvimento urbano permearam suas práticas, partindo da premissa que predomina um pensamento bastante influenciado pela concepção de planejamento físico-territorial modernista.

#### *4.2.1 Gestão Municipal 1997-2000: transformação política*

A gestão municipal 1997-2000 caracterizou-se como o ponto de mudança no rumo político de Jaguaruna. Até então eram eleitos os “velhos caciques<sup>43</sup>” que conquistavam votos com sua popularidade, através dos famosos apertos de mãos e “tapinhas nas costas” pelos bares e festas em todo o município. Em 1996, o candidato eleito era considerado um verdadeiro calouro na política, pois esta era sua segunda tentativa, concorrendo há um cargo eletivo. A primeira, quatro anos antes, não obteve sucesso, tendo em vista que, apesar de ser nativo, o candidato morou fora de Jaguaruna desde muito jovem e era pouco conhecido, principalmente no interior do município.

Embora não tivesse a mesma popularidade dos “velhos caciques”, a população depositou amplas expectativas em sua administração, principalmente por ser este o primeiro prefeito a ter nível escolar superior<sup>44</sup>, requisito que continuou sendo levado em consideração nas eleições seguintes.

---

<sup>43</sup> Assim eram chamados os líderes políticos de Jaguaruna que fizeram parte do poder durante três a quatro décadas seguidas, filhos de famílias politicamente influentes, inclusive, descendentes do fundador da cidade governaram Jaguaruna até a década de 1990. (JORNAL O CORVO, 2003).

<sup>44</sup> Zairo Cabral Luiz é Engenheiro Civil formado pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Segundo o administrador público do período, Zairo Cabral Luiz, o seu diferencial estava em poder ver “Jaguaruna de fora para dentro”, de um ângulo distinto do habitual. Segundo Luiz (2007): “Várias cidades crescem! Por que Jaguaruna não? O que falta em Jaguaruna? [...] Por que não se pavimentam todas as ruas, implantam rede de esgoto e água tratada, que na época não tinha?”. Em sua argumentação apareceu a preocupação com o atendimento de serviços essenciais, como saneamento básico, representando um imaginário envolvido pela idéia de desenvolvimento.

O administrador acreditava que seria fácil governar um município com menos de quinze mil habitantes. Mas apontou como principal dificuldade a extensão territorial. Segundo Luiz, Jaguaruna é quase sete vezes maior que Capivari de Baixo<sup>45</sup> - município da região que teve, em 2000, receita anual 65% superior a de Jaguaruna: “[...] a dispersão da população pelo território implica em dificuldades de atender e oferecer infra-estrutura adequada a todos”. A área municipal, de 340 km<sup>2</sup>, é interligada por diversas vias de circulação não pavimentadas; é composta por comunidades situadas no meio rural; por comunidades litorâneas (balneários) e pela cidade de Jaguaruna, as quais possuem realidades diferentes, logo apresentam necessidades diferentes. Não existe política pública específica para orientar a distribuição da população no território, já que ocorreu uma naturalização deste fenômeno, que inclusive, vem sendo percebido dentro de muitas redes urbanas brasileiras.

Mesmo diante das dificuldades relatadas, essa administração ficou marcada por ações que vem ao encontro do conceito de desenvolvimento, criando e implementando políticas urbanas de habitação, saneamento, lazer, educação e econômicas, tais como: expansão do abastecimento de água tratada pela ampliação do Sistema de Abastecimento Municipal de Água e Esgoto; construção de casas para população de baixa renda; compra de terreno para a instalação de parque industrial; doação de terreno para construção do fórum da comarca; construção de área de lazer (pista de *motocross*); construção e ampliação de escolas e

---

<sup>45</sup> Sede da Usina Termelétrica Jorge Lacerda, o município de Capivari de Baixo tem área total de 46,9 km<sup>2</sup> o que corresponderia a 14% do território de Jaguaruna; sua receita orçamentária em 2000 foi de R\$ 18.463.276,13, enquanto a de Jaguaruna foi de R\$ 11.164.112,11 de acordo com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. (TCU, 2008).

investimentos na área agrícola através da compra de equipamentos e implementos; promoção de cursos e palestras para os agricultores; criação de feira agropecuária anual; movimento para inserir Jaguaruna num plano de turismo regional integrado; pavimentação asfáltica no centro do Balneário Camacho. Essa gestão ainda possibilitou a construção de novos loteamentos no centro.

De acordo com o Estatuto da Cidade, “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. O desenvolvimento urbano está ligado a ações que visem garantir o direito a cidades sustentáveis, onde os cidadãos tenham acesso à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte coletivo, aos serviços públicos de qualidade, ao trabalho e lazer. (BRASIL, Lei 10.257/2001, art. 2º).

Para Luiz (2007), um dos entraves para o desenvolvimento da cidade de Jaguaruna estava ligado ao seu crescimento perpendicular ao rio e à passagem dos trilhos da Ferrovia Tereza Cristina pelo centro da cidade. Para o ex-prefeito, atualmente, não é possível remover os trilhos do centro para as bordas da cidade, em função da distância e das condições geográficas<sup>46</sup>; “a permanência dos trilhos implica em problemas de trânsito e dificuldades para quaisquer intervenções no centro”.



**Figura 16:** representação da localização do rio e da ferrovia, segundo citado por Luiz (2007). **Fonte:** *Google Earth* (2008)

---

<sup>46</sup> Se a ferrovia for removida para fora da cidade, são mais de três quilômetros para o sentido leste; no sentido oeste fica praticamente impossível em função das condições geológicas do solo, constituído por áreas de várzea e área com altitudes maiores, no Morro da Cruz.

No que diz respeito às condições essenciais para o desenvolvimento urbano, Luiz (2007) afirma que as condições geográficas, topográficas e geológicas do lugar devem ser levadas em consideração. Acredita que a construção do aeroporto e a instalação de indústrias são essenciais para que ocorra o desenvolvimento local, bem como o regional.

Em 1998, durante sua gestão, empresários e prefeitos da região Sul do Estado de Santa Catarina iniciaram discussões sobre a construção de um aeroporto de maior porte na região, que pudesse escoar a produção industrial da região e que pudesse atrair novas empresas e indústrias. A princípio quatro municípios entraram na disputa para sediar tal empreendimento: Laguna, Tubarão e Jaguaruna, entretanto, laudos técnicos apontaram que a melhor área estava situada em Jaguaruna, pela localização geográfica e condições climáticas. O discurso predominante era de que o desenvolvimento da região dependia da instalação de equipamentos que atrairiam novas indústrias.

Entretanto, como pode ser visto no segundo capítulo desta pesquisa, na discussão sobre as diferenças entre crescimento e desenvolvimento urbano, tanto a construção do aeroporto quanto a instalação de indústrias são instrumentos que podem contribuir para o “crescimento” de Jaguaruna, porém, se não for acompanhado de infra-estrutura adequada e planejamento pode comprometer o “desenvolvimento”.

Temos que discutir nossas condições. Existem lugares que se desenvolveram como pólos: São João Batista, em Santa Catarina, é um pólo calçadista, assim como algumas cidades do Rio Grande do Sul. A posição estratégica de Jaguaruna é espetacular, para crescer tem que ter investimento. O nosso solo é fraco, pobre, arenoso, onde só se desenvolvem culturas como a mandioca e a melancia. Diferentemente de algumas cidades do estado de Goiás, onde há produção de soja. Que tipos de empresa vamos construir em Jaguaruna? [...] É preciso mudar o rumo cultural. [...] Os investimentos privados sustentam o município. [...] E cabe ao poder público criar condições para tais investimentos. (LUIZ, 2007).

Quando interrogado sobre o que é crescimento e desenvolvimento urbano, percebe-se a influência do modelo de cidade modernista de Le Corbusier em sua argumentação, modelo este que sugere a divisão da cidade em zonas separadas e excludentes. Para Luiz, o crescimento não se refere somente à construção de ruas, mas a melhoria da qualidade de vida. Desenvolver, segundo Luiz, significa criar um planejamento com leis que regulem a construção civil, sustentadas em fiscalização

para que se tenha um “crescimento urbano equilibrado”, com praças, áreas de lazer, loteamentos com áreas verdes e um zoneamento que delimite diferentes áreas na cidade: “[...] é inaceitável aceitar, por exemplo, uma madeireira atuando dentro de uma área quase que exclusivamente residencial”. (LUIZ, 2007).

Esse tipo de planejamento ao qual Luiz se refere é o Plano Diretor. De acordo com Villaça (2005, p. 9-17), alguns setores da sociedade acreditam que Plano Diretor e zoneamento são coisas diferentes, e que o primeiro é mais abrangente que este último, indo além de questões pertinentes ao zoneamento e abrangendo questões de natureza social e econômica. Entretanto, “[...] tais aspectos estritamente sociais ou econômicos dificilmente se encaixariam na natureza de um Plano Diretor. Uma intervenção de natureza social [...] seria muito mais apropriada a um Plano de Governo [...]”.

Desde que a idéia de Plano Diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícias de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassem significativamente os do zoneamento. (VILLAÇA, 2005, p.17).

Quanto às contas públicas municipais no período, a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU chegou a pouco mais de 6% das receitas adquiridas, naquele ano, de acordo com o demonstrativo de receitas previstas e despesas fixadas da prefeitura de Jaguaruna no ano de 2000. Outras taxas referentes a serviços urbanos são a taxa de licença para obras, que corresponde a menos de 0,1% da arrecadação e a taxa de coleta de lixo domiciliar que é de 0,11% da receita total. A maior parte da receita do município é obtida através de repasses da União e do Estado.

Apesar de os setores da indústria, do lazer, do turismo, habitação, saneamento e planejamento serem considerados prioritários pelo prefeito para promoção do desenvolvimento, todos receberam uma mínima parte do orçamento: pouco mais de 2% do orçamento anual de 2000 foram aplicados em ações na diretoria de indústria e comércio; 3% na diretoria de esporte, lazer e turismo; o departamento de planejamento recebeu 1,45% de repasse; habitação e serviços públicos 6%; 11,9 % foram destinados a obras como manutenção e calçamento de ruas no departamento de transportes e obras e 6% para habitação e serviços

públicos. Os setores que mais receberam investimentos foram a educação com 34%<sup>47</sup> e o departamento de transportes e obras com 11,9 %, seguido da secretaria de administração e finanças com 10,49%. Embora Jaguaruna seja um município com população predominantemente urbana e de a prefeitura reconhecer os investimentos no urbano como requisito essencial para alcançar o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade, ainda é o setor agrícola que se destaca e mantém a economia do município, recebendo 7,52% do orçamento anual em 2000.

A preocupação com aspectos ligados a serviços essenciais fez parte das ações de tal administração, entretanto, o imaginário e as práticas, nesta gestão, estiveram bastante atrelados à idéia de crescimento no que diz respeito aos aspectos analisados no quadro 2, fundamentadas na ampliação do espaço construído, na instalação de indústrias e no atendimento de questões urbanísticas.

Não possuiu abertura para a participação popular; caracterizou-se por uma gestão tecnocrática, com planos e ações influenciados pela ideologia físico-territorial de planejamento urbano, voltado para a organização do espaço em zonas funcionais e excludentes; possuiu certa permeabilidade com a realidade, principalmente no que tange a questão econômica, através do incentivo e fortalecimento da agricultura e ao desenvolvimento do turismo pela existência de recursos naturais e históricos; mostrou interesse em manter relação de cooperação com outras cidades da região, principalmente pela participação do programa de turismo regional integrado; os instrumentos de gestão e planejamento, mesmo precários e insuficientes, visavam criar condições para investimentos privados do setor industrial; os habitantes eram vistos como cidadãos, principalmente quando apareceu a preocupação com o atendimento de necessidades essenciais à manutenção da qualidade de vida; a relação com o meio natural era de domínio e a visão temporal voltada para o futuro.

---

<sup>47</sup> Para esta análise, não serão considerados os percentuais de investimentos nos setores da saúde e da educação, pois ambos tem fundos de financiamento federais específicos, não dependem de arrecadação municipal.

#### 4.2.2 Gestão Municipal 2001-2004: ensaios de participação popular

Diferentemente do prefeito anterior, o gestor municipal do período 2001-2004 tinha ampla experiência na vida política por ocupar cargos de confiança em nível estadual. Entretanto, essa também era sua primeira experiência em um cargo eletivo, embora pertencesse a uma família politicamente tradicional.

Motivado pelo trabalho desempenhado frente à CIDASC<sup>48</sup>, que lhe permitiu uma aproximação das organizações comunitárias, sobretudo, as ligadas ao meio rural; Claudemir Souza dos Santos acreditava que podia inovar na administração municipal através do envolvimento dessas organizações. Segundo Santos (2007) em sua administração desejava “inverter valores em Jaguaruna, [...] valorizar o movimento comunitário, trazer geração de emprego e renda [...]”.

Sua administração foi marcada pela iniciativa à preservação dos patrimônios histórico, cultural e natural, através da restauração de prédios públicos e criação de leis como a de preservação do Sambaqui de Garopaba do Sul e a da Lagoa do Arroio Corrente; ações para o desenvolvimento do turismo no município; investimentos significativos nos setores da saúde e educação, com a construção de novas unidades e reformas das existentes, bem como aquisição de veículos para ambas as secretarias; desativação dos depósitos de lixo das comunidades do Camacho, Esplanada e Riachinho, bem como ampliação da coleta de lixo para todo o território municipal<sup>49</sup>; início da construção do aeroporto regional sul, bem como da pavimentação asfáltica que liga o centro ao Balneário Camacho ambos em parceria com as esferas de governo estadual e federal; pavimentação de ruas em parceria com a comunidade; apoio à criação da Associação Comercial, Industrial e Rural –

---

<sup>48</sup> Claudemir Souza dos Santos é Engenheiro Agrônomo formado pela Universidade Federal de Santa Maria, funcionário público estadual, assumiu quatro vezes a gerência regional da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina – CIDASC.

<sup>49</sup> No ano de 2000 o IBGE aponta que 67,4% do lixo em Jaguaruna era coletado. O destino final dos resíduos sólidos coletados nas residências até 2004 era um depósito a céu aberto, conhecido como “lixão” localizado na comunidade de Riachinho, existente a cerca de 15 anos, mesmo local onde funcionava um criadouro de suínos. Em 2001, a Prefeitura de Jaguaruna firmou com o Ministério Público um termo de compromisso de ajuste de conduta, no qual a mesma se comprometia em regularizar a situação e realizar a recuperação ambiental das áreas degradadas pelo lixão. Em dezembro de 2003 a área utilizada para o depósito dos resíduos foi desativada e a partir daí, todo o lixo produzido em Jaguaruna começou a ser levado para um aterro sanitário em Capivari de Baixo. (SANTOS, 2006).

ACIRJ; fortalecimento da União das Associações de Moradores – UAMJA; expansão do sistema de abastecimento de água tratada.

O aeroporto, orçado em R\$ 17 Milhões, foi citado pela maioria dos entrevistados, representando um discurso dominante, como uma “obra fundamental para a expansão econômica” de Jaguaruna e da região Sul de Santa Catarina. As despesas com a obra foram divididas entre governo federal, estadual e entre os municípios integrantes da Associação de Municípios da região de Laguna – AMUREL. A primeira etapa da obra foi iniciada em 2002 e compreendeu a construção das pistas de pouso e decolagem de 2,5 mil metros de extensão. (SANTOS, 2007; FOLHA REGIONAL, 2006); De acordo com Santos (2007) “uma região para se desenvolver precisa de porto, aeroporto e boas estradas. O porto já temos os das cidades de Laguna e Imbituba; o aeroporto está sendo construído em Jaguaruna e as boas estradas alcançaremos com a duplicação da BR-101”.



**Figura 17:** Vista aérea do Aeroporto Regional de Jaguaruna.  
**Fonte:** ARG, Jan/2006.

Para o administrador, ele apostou numa administração transparente, com correto investimento dos recursos públicos e participação da sociedade, sem “conchavos” políticos. Via na participação popular, bem como no desenvolvimento da vocação turística os meios essenciais para desenvolver Jaguaruna<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> “Prefeito [...] trava luta titânica contra os senhores feudais que infelizmente exercem algum tipo de influência sobre certa camada da população jaguarunense. A inércia de administrações anteriores, deixou a cidade com um atraso profundo em relação ao desenvolvimento municipal. [...] atraso de mais de 20 anos de desenvolvimento”. (JORNAL O CORVO, 2003).

Falta dispersar mais investimentos para a área turística e [...] certamente terminar o aeroporto regional. E com a duplicação da BR 101 Jaguaruna vai ter muito mais possibilidades de sediar grandes ou médias empresas. [...] Tem que se buscar empreendimentos que respeitem o meio ambiente. (SANTOS, 2007).

Quando questionado sobre crescimento e desenvolvimento urbano, imediatamente reporta-se ao desenvolvimento sustentável, considerando o respeito ao meio ambiente e o valor cultural das pessoas que aí vivem como primordiais. Trata como espaço urbano o centro da cidade e os núcleos urbanos das comunidades do interior do município. Considera importante a implantação de áreas de lazer nesses lugares, de acordo com a necessidade de cada população e seus valores culturais.

Ressaltou que um dos problemas enfrentados em sua administração foi ter que lidar com loteamentos construídos totalmente em áreas de preservação permanente e sem estrutura alguma, aprovados em administrações anteriores. De acordo com Santos (2007), alguns balneários como o Torneiro e a Figueirinha eram completamente desordenados, onde o lixo não era nem recolhido pela prefeitura; outros, como Esplanada e Camacho eram áreas de APP: “[...] muitos imóveis aí foram irresponsavelmente aprovados e dessa forma, [...] prejudicaram bastante o crescimento dos balneários”.

É preciso reconhecer que a marca de sua administração foi realmente o envolvimento das comunidades no planejamento e execução das ações. Talvez não se possa chamar de participação popular efetiva, mas pode-se afirmar que foi um ensaio para tal. O último sábado de cada mês era reservado a reunião entre o prefeito, secretários e diretores municipais e os associados da UAMJA. Nessas reuniões, eram demonstradas as receitas e despesas da prefeitura, bem como discutidas as ações que contemplariam cada comunidade. Essa situação retrata o início de um processo de participação popular na gestão municipal em Jaguaruna.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano visa à gestão democrática da cidade através da participação da população e dos movimentos sociais de forma que contribuam na formulação, execução e acompanhamento dos planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano:

Devem ser garantidos mecanismos de gestão descentralizada e democrática, bem como o acesso à informação, à participação e ao controle

social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política urbana. A gestão democrática deve reconhecer a autonomia dos movimentos sociais, sem discriminação, e estar sempre comprometida com o direito universal a educação, saúde, moradia, trabalho, previdência social, transporte, meio ambiente saudável, cultura e lazer. (BRASIL, 2004, p. 42).

De acordo, com Santos (2007), no primeiro ano de mandato foi realizado um fórum de debate, no qual a comunidade elegeu 20 prioridades para o município de Jaguaruna, que resultariam em ações de curto, médio e longo prazo. Entre as prioridades estavam: 1) implantação do Plano Diretor em primeiro lugar; 2) investimento na área turística; 3) ajuda ao hospital; 4) criação de cooperativa agrícola; 5) saneamento básico; 6) unidade do corpo de bombeiros; 7) parque industrial; 8) asfalto até o Camacho; 9) patrulha agrícola mecanizada; 10) construção do aeroporto; 11) novo acesso da BR 101 ao centro da cidade; 12) viaduto cruzando a estrada de ferro; 13) consultório médico ambulante; 14) limpeza de rios; 15) transporte coletivo integrado entre Jaguaruna, Sangão e Treze de Maio; 16) aterro sanitário; 17) rodovia inter-praias; 18) curso superior; 19) educação ambiental no currículo escolar e 20) casa da cidadania. (SANTOS, 2007; JORNAL FOLHA REGIONAL, 2001).

Embora a implantação do Plano Diretor fosse a primeira prioridade da lista e se tivesse condições favoráveis para sua elaboração, principalmente, no que diz respeito à iniciativa de participação popular ele não foi elaborado durante a gestão 2001-2004; dos itens acima relacionados 50% foram efetivamente implantados.

Flavio Villaça (1993, p. 9), em suas reflexões acerca de Plano Diretor, destaca que há um grande abismo que separa discurso e prática, para o autor, o plano diretor possui suas raízes pautadas numa concepção modernista difundida por urbanistas em geral. O autor afirma que a maioria dos planos diretores “é uma idéia montada de maneira descolada da realidade e portanto, com tantos poderes e perfeições quantos a imaginação humana quiser”.

Os investimentos na área turística, um dos setores considerados mais importantes pelo prefeito do período, contaram com campanhas de conscientização e divulgação dos recursos existentes no município. Conforme divulgado em jornal regional, a confecção de cartilhas e *folders*, a participação em feiras, a preocupação

com paisagismo e instalação de lixeiras nas praias foram algumas das obras realizadas pela prefeitura nesta gestão. (FOLHA REGIONAL, 2004).

Conforme o demonstrativo de contas públicas, cerca de 1% do orçamento anual foi destinado ao departamento de planejamento da prefeitura; o turismo, considerado nesta gestão um dos elementos essenciais para desenvolver Jaguaruna, recebeu 3,66% do orçamento; aparentemente os investimentos no departamento de indústria e comércio caíram de 2,38% em 2000 para 0,29% em 2004; comparado ao último ano da gestão anterior – 2000 – a previsão da arrecadação do IPTU aumentou em cinco vezes. Quanto a esse aumento ele deveu-se ao alto grau de inadimplência nas gestões anteriores e a reestruturação do setor de arrecadação tributária, segundo Santos (2007).

Os setores que mais receberam investimentos foram educação (reforma e ampliação das escolas), transportes e obras (manutenção de ruas) e secretária da saúde (reforma e construção de postos de saúde, bem como, manutenção do hospital, implantação do Programa federal Saúde da Família - PSF).

Concomitantemente a sua gestão, Santos assumiu a presidência da Associação dos Municípios da Região de Laguna – AMUREL e foi o primeiro prefeito a candidatar-se a reeleição municipal.

Esta gestão tinha como plano de governo o documento de prioridades elencadas pelas entidades comunitárias e possuía ações que demandaram a elaboração de políticas públicas que visavam a melhoria da qualidade de vida da população, que segundo Souza (2001), é essencial para se alcançar o verdadeiro desenvolvimento. Relembrando o que afirmou Souza, a melhoria da qualidade de vida está ligada à satisfação das necessidades dos cidadãos, tanto as básicas quanto as materiais e imateriais e que, conforme Bernardi (2006), estão além das necessidades de habitar, trabalhar, circular e divertir-se, como estava escrito na Carta de Atenas. Bernardi (2006) lembra que é preciso garantir também acesso à educação, saúde, assistência social, segurança, bem como, garantir um planejamento adequado econômico e socialmente, além da preservação histórica, cultural e natural.

Com base nos itens analisados no quadro comparativo sobre desenvolvimento e crescimento, foi possível constatar que esta gestão via na

participação popular formas de promover o desenvolvimento urbano e municipal, apesar de, em alguns momentos, essa participação se caracterizar mais como pseudoparticipação; assim como, o instrumento de gestão utilizado estava baseado no atendimento das prioridades relacionadas em tal documento; atendeu a serviços essenciais para a promoção do desenvolvimento urbano; as ações influenciadas pela ideologia de crescimento, baseada na realidade de grandes centros aparece na pretensão de industrializar e de possibilitar a instalação de equipamentos para desenvolver o setor industrial, como o aeroporto; no que tange ao planejamento, este apareceu pautado em ordenamento territorial; o comprometimento com a realidade aparece no fortalecimento de possíveis recursos com potencial turístico e da agricultura; atendeu além das funções urbanísticas, as funções de cidadania e de gestão; no que tange a relação com outras cidades, o imaginário e as ações se caracterizavam por competição; os habitantes eram vistos como cidadãos; havia, de um lado, a preocupação com a conservação e preservação do meio natural e por outro, a tentativa de equilibrá-la com a idéia de domínio; e a visão temporal estava voltada para o futuro.

#### *4.2.3 Gestão Municipal 2005-2008: reformas e planejamento*

Para a gestão 2005-2008, foi eleito um engenheiro civil, funcionário público municipal, o qual também concorrera pela primeira vez para um cargo eletivo e já assumiu cargo de confiança do governo estadual, na CASAN.

Motivado pelo seu perfil “esquerdista”<sup>51</sup>, Marcos Fabiano dos Santos Tibúrcio, candidatou-se incentivado pelo partido que depositava nele confiança e grandes expectativas por ser um candidato relativamente jovem.

O gestor deste período julga que o diferencial de seu governo foram as reformas tributária e administrativa. E que a maior dificuldade de sua gestão foi ter que negociar uma dívida que vinha sendo rolada há cerca de 15 anos, o que impedia de a prefeitura acessar determinados recursos financeiros. Ressalta que

---

<sup>51</sup> Tibúrcio reconhece ser de esquerda desde o tempo da faculdade, onde militava no movimento estudantil.

antigamente era mais fácil governar pela inexistência da lei de responsabilidade fiscal. O seu plano de governo foi inspirado no plano de campanha que contém metas distribuídas entre os principais setores: administração e finanças; saúde; assistência social; transportes e obras; esporte e turismo; educação e cultura; agricultura, indústria, comércio, pesca e meio ambiente .

Afirmou que Jaguaruna tem todas as condições necessárias para o habitante viver e situa-se muito próximo às cidades que oferecem serviços mais especializados: “porque aqui tem tudo. O que não tem em Jaguaruna? Ah não tem cinema, vai a Tubarão, então. Pega o carro, anda dez minutinhos e está em Tubarão. [...] aqui há condições de segurança pública, [...] todos se conhecem”.

A atual configuração da rede urbana brasileira, baseada em uma relação horizontal e transversal entre as cidades e não mais somente na hierarquização, possibilita uma troca entre estas, o que para as cidades pequenas pode ser um ponto importante a ser considerado na realização do seu planejamento. Jaguaruna localiza-se próxima a três cidades médias do sul catarinense: Tubarão, Criciúma e Araranguá. No capítulo anterior, vimos que há uma troca mútua de relações entre estas e Jaguaruna; a proximidade e a facilidade no acesso possibilitam que serviços ligados a lazer, educação e saúde, por exemplo, sejam supridos em outras cidades da região. O planejamento da cidade pequena pode extrapolar os limites municipais e considerar as potencialidades regionais.

Quando questionado sobre quais condições são essenciais para desenvolver Jaguaruna, Tibúrcio (2007) afirmou que “a condição inicial básica é que tenha a união de esforços, tanto na política, quanto na área empresarial”. Ressaltou que fazer “oposição por fazer compromete o desenvolvimento da cidade”. Segundo ele, para desenvolver a cidade é necessário construir um novo acesso à BR-101, bem como, elaborar o Plano Diretor, possibilitar a geração de mais emprego e renda e “haver gestão pública”.

O plano diretor é um item que aparece constantemente nos discursos dos entrevistados, não somente nas entrevistas, mas também nas reportagens dos jornais locais e regionais.

O prefeito incentivou a abertura da agência da Caixa Econômica Federal no centro da cidade, bem como está trazendo postos da previdência social e emprego;

segundo ele, a abertura dessas unidades colaborará para o desenvolvimento do comércio local, já que os beneficiários não precisarão sair da cidade, e se tiverem que gastar, gastarão no comércio de Jaguaruna. Pretende instalar usina de triagem de lixo<sup>52</sup> a fim de separar o “lixo seco do lixo úmido, reduzir o peso, conseqüentemente economizar e gerar emprego e renda”; assim como, promover ações de revitalização do centro da cidade.

Ressalta a importância do aeroporto<sup>53</sup> para a economia jaguarunense, já que pode atrair novos investimentos para a região, bem como contribuir para o aumento da arrecadação de impostos. Tem feito negociações a respeito, como no caso das indenizações de proprietários de terra na área e efetiva implantação do parque industrial, na área adquirida durante a gestão 1997-2000, com capacidade para receber vinte e uma empresas. Esse argumento aponta para a idéia de crescimento, confundida por desenvolvimento. Pois a construção do aeroporto regional pode atrair novas empresas para a região e, conseqüentemente, gerar novos empregos. Entretanto, como aconteceu em muitas cidades brasileiras, o processo de industrialização trouxe consigo conseqüências negativas como desemprego, problemas com habitação e acesso aos principais serviços de direito dos cidadãos. “Porque esse empreendimento vai trazer um desenvolvimento notório para a região, só que nós vamos ter que fazer um plano diretor respeitando isso. Daqui há pouco isso está igual a Congonhas. [...] Imagina em dez/quinze anos”. (TIBÚRCIO, 2007).

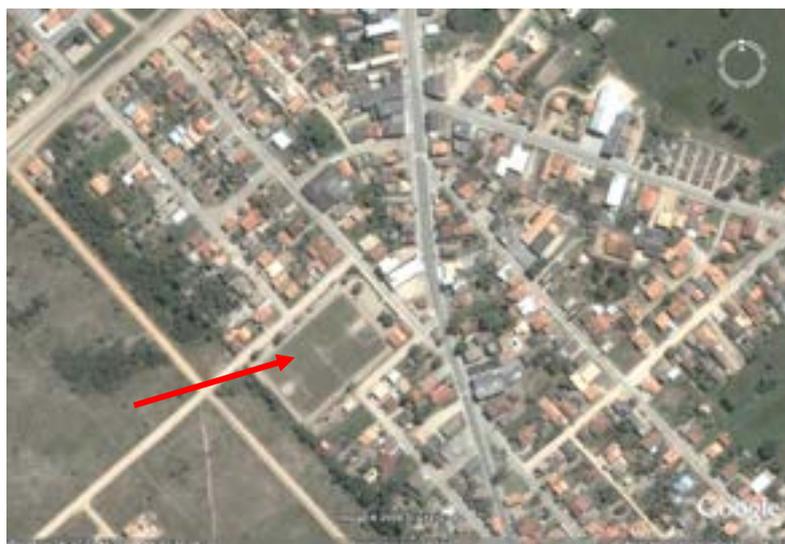
Para que ocorra o desenvolvimento urbano, considera importante que algumas áreas ociosas no meio da cidade sejam loteadas; que o perímetro urbano sede seja ampliado; o campo de futebol removido para uma área fora da cidade; que seja implantada rede de esgoto, pois atualmente não há nenhum tipo de tratamento; e ainda, considera a localização da estrada de ferro um “entrave para o município, [...] não gera renda para o município, não gera nenhum emprego, e [...] corta o município ao meio”. Aqui chama-se atenção para um pensamento tipicamente modernista, verificada na intenção de retirar o campo de futebol, uma área de lazer,

---

<sup>52</sup> Cabe apontar que o local onde o lixo era depositado foi embargado em 2004 pelo Ministério Público sob ordem que a área fosse recuperada. De acordo com associação de moradores da comunidade do Riachinho nada foi feito no local, ainda há muito lixo e há perigo de o lençol freático ser contaminado. (FOLHA REGIONAL, 2007).

<sup>53</sup> A primeira etapa da obra do aeroporto foi concluída em 2005 e inaugurada durante sua gestão, em 2006.

do centro da cidade, de forma que a cidade seja dividida em zonas excludentes e separadas. Outro fator ligado à influência do pensamento modernista sobre o desenvolvimento e planejamento da cidade está relacionado com a ferrovia: retirá-la de seu traçado original seria negar o passado da cidade. Conforme afirmou Holston (1993) os governos em geral constroem seus projetos e planos, negando o passado em prol do futuro, em prol da modernidade e do desenvolvimento.



**Figura 18:** Localização do campo de futebol.  
**Fonte:** *Google Earth* (2008).

Duas ações dessa administração foram alvos de controvérsias entre o poder público e os cidadãos: a primeira foi a implantação de semáforos no centro da cidade, em dois cruzamentos principais; esta ação foi revelada pelo prefeito como um importante instrumento para o desenvolvimento da cidade e por alguns cidadãos como um problema para o pacato trânsito local, criando ponto de congestionamento.

A segunda foi a reforma tributária, que visou o recadastramento das residências e aumento na arrecadação do IPTU. Segundo Botega (2008)<sup>54</sup>, o processo de recadastramento gerou cerca de 80% de novos contribuintes, principalmente nas áreas correspondentes aos balneários, onde a maioria dos loteamentos estava na ilegalidade. Até o ano de 2005 existia cerca de 6.200 residências cadastradas, com o recadastramento esse número saltou para aproximadamente 12.000 residências. O recadastramento, além de aumentar o número de contribuintes, também possibilitou a cobrança da taxa de IPTU

---

<sup>54</sup> Entrevista realizada em Jaguaruna, Junho de 2008.

proporcional ao tamanho da área construída. Alguns cidadãos contestaram judicialmente os valores cobrados através do imposto, alegando aumento excessivo da taxa.<sup>55</sup>

Em uma análise das contas públicas do ano de 2006<sup>56</sup>, constatou-se que houve um pequeno acréscimo no orçamento para o departamento de planejamento em relação às administrações anteriores citadas nesta pesquisa, bem como aumento na arrecadação de IPTU. O departamento de Indústria e comércio considerado importante para impulsionar o desenvolvimento de Jaguaruna recebeu pouco mais de 1% do total orçado. Os setores que mais receberam investimentos foram educação, seguida da saúde, transportes e obras.

Durante sua gestão, havia assumido a presidência da AMUREL, do consórcio intermunicipal do aeroporto regional Sul e do consórcio do comitê da bacia hidrográfica do rio Tubarão.

Em fevereiro de 2008, foi iniciada a elaboração do Plano Diretor Participativo, obrigatório por lei para Jaguaruna, através da iniciativa da prefeitura que contratou uma empresa para conduzir o processo. O município foi dividido em cinco grupos de bairros e localidades.<sup>57</sup> As leituras comunitárias e técnicas, segundo o calendário das etapas, foram realizadas, entre fevereiro e março, com os grupos um e dois; a formulação e pactuação das propostas, entre março e abril, com os grupos três e quatro; a definição dos instrumentos, entre abril e maio, com os grupos um, dois, três e cinco; a elaboração da lei, em maio, com a participação dos grupos quatro e cinco; para ser encaminhada à câmara de vereadores em junho. (JAGUARUNA, 2008).

---

<sup>55</sup> Em fevereiro de 2006 moradores da comunidade de Paulo Cruz formaram uma comissão responsável pelo encaminhamento de contestações do valor cobrado pelo IPTU após o cadastramento. (FOLHA REGIONAL, 2006).

<sup>56</sup> A presente gestão se encerrará em 2008, portanto, optou-se em analisar o orçamento do último ano completo de administração até a data da entrevista. Os dados e a entrevista foram obtidos até o mês de julho/07.

<sup>57</sup> **Grupo 1:** Bairro Camacho, Localidade Dunas do Sul, Bairro de Garopaba do Sul, Bairro Laranjal, Bairro Morro Bonito, Bairro Riacho dos Franciscos e Bairro Jaboticabeira; **Grupo 2:** Localidade Balneário Paraíso, Localidade Nova Camboriú, Localidade Morretes, Localidade Balneário Arroio Corrente, Bairro Arroio Corrente, Bairro Balneário Campo Bom e Localidade Figueirinha. **Grupo3:** Localidade Olho D'água, Bairro Poços, Bairro Morro Grande de Fora, Bairro Arroio da Cruz, Bairro Balneário Esplanada, Localidade Janaína, Localidade Vila Valdeci, Bairro Balneário Torneiro e Bairro Carioca; **Grupo 4:** Bairro Costa da Lagoa, Localidade Sanga Grande, Bairro Boa Vista, Localidade Porto Vieira, Bairro Encruzo e Bairro Morro Azul; **Grupo 5:** Água Bao, Bairro Bom Retiro, Bairro Riachinho, Centro, Bairro Vila Paraíso, Bairro Cristo Rei, Morro da Cruz e Bairro Beija-Flor.

Conforme as informações levantadas e divulgadas, tal gestão caracterizou-se por ações que visam o desenvolvimento quando procurou destinar recursos para o atendimento de serviços essenciais voltados para o saneamento básico, para a educação e saúde; mostrou-se bastante influenciada pela ideologia modernista de planejamento físico-territorial, através do discurso pautado no ordenamento e zoneamento territorial e pela prática de ações que visam à modernização da cidade, como a instalação dos semáforos; com a pretensão de tornar a cidade maior e melhor; no aspecto econômico, incentivou o comércio local e apostou em ações que buscam o desenvolvimento da industrialização, numa visão bastante desenvolvimentista, principalmente quando imagina que com a instalação do aeroporto Jaguaruna poderia se transformar numa cidade grande; a participação popular apareceu com a elaboração do plano diretor, num formato mais relacionado à pseudoparticipação; os instrumentos de gestão utilizados visaram aumentar a arrecadação e os investimentos de grupos específicos na cidade; quanto às funções do planejamento urbano, foram priorizadas as questões funcionalistas do urbanismo; desconsidera algumas variáveis típicas da função de gestão pública, como a importância histórica da ferrovia como patrimônio cultural; tinha a cooperação como base na relação com outras cidades; os habitantes eram vistos como contribuintes; a relação com o meio natural é de domínio; e a visão temporal está voltada para o futuro.

#### **4.3 O paradoxo desenvolvimento-crescimento urbano, cidade pequena-cidade grande em Jaguaruna**

Os rumos de desenvolvimento geralmente são definidos a partir do imaginário<sup>58</sup> das pessoas que estão no poder, seguindo o que estas consideram o

---

<sup>58</sup> “A construção do imaginário é um processo constante, através do contato com o próprio meio sociocultural produzido pelo homem, ele interage e reconstrói sua própria imagem. A imagem, portanto, é sintética, uníssona, possuindo apenas um significado. Ao passo que o imaginário, poderia ser visto como o próprio conjunto de imagens, lido e interpretado pelas lentes da cultura contemporânea”. (VAZ, 2006, p. 21).

“[...] o imaginário corresponde à necessidade do homem de produzir conhecimento pela multiplicação do significado, atribuir significados a significados; suas produções não são únicas, mas se acumulam

melhor para a cidade, traduzindo em ações concretas. Souza (2001, p. 29) em sua obra *Mudar a Cidade* afirma que “a lógica da ação do Estado, em uma sociedade capitalista, tende a ser a da reprodução da ordem vigente”. Durante a análise das três últimas gestões municipais, pode-se perceber que Jaguaruna vem se desenvolvendo de acordo com o que pensam e priorizam a classe política e técnica, seguindo caminhos idealizados pelos gestores e por sua equipe em busca de sua verdadeira “vocação”: que ora era definida como turística, ora agrícola, ora industrial.

[...] a linguagem ordinária é modelada por uma ideologia modernizante que é a versão urbana da ideologia do “desenvolvimento” capitalista em geral: desenvolver é dominar a natureza, fazer crescer, “modernizar”. (SOUZA, 2001, p. 73).

Conforme Maricato (2000), não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves, nem pela má qualidade desses planos, “mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão”. (MARICATO, 2000, p. 124).

A prática do planejamento urbano no Brasil tem se mostrado flexível a modelos inspirados em outras realidades, ‘importados’, de forma que se pode registrar um distanciamento entre o discurso e sua aplicação efetiva. A cidade é o resultado da imaginação e das ações dos técnicos e dos políticos, os quais foram comparados por Benevolo (2004) a artistas que são capazes de criar sua obra prima sozinhos; e por Holston (1993) a gênios e príncipes.

Souza lembra que o técnico não é visto como o médico salvador da cidade, o doutor uno dos problemas urbanos, mas sim aquele que dentro do seu conhecimento técnico-científico é capaz de estruturar as diversas informações obtidas e articular os cidadãos para que colaborem e participem na produção de tais informações:

O intelectual ou técnico que se ocupa da reflexão sobre instrumentos e problemas de planejamento e gestão urbanos, se não deve ser visto como

---

e passam a significar mais por um processo associativo onde um significado dá origem a um segundo ou terceiro e, assim, sucessivamente. Pelo imaginário, a imagem urbana – locais, monumentos, emblemas, espaços públicos ou privados – passa a significar mais pela incorporação de significados extras e autônomos em relação à imagem básica que lhes deu origem”. (FERRARA *apud* VAZ, 2006, p. 21).

um 'médico', que trata o outro como um simples *paciente*, tampouco deve ser confundido com uma espécie de 'secretária' que meramente datilografa aquilo que lhe é ditado, sem possibilidade de exercer maior criatividade e uma postura crítica. Sua função seria, mais adequadamente, a de um consultor popular, capaz de aconselhar, sobre a base de seu treinamento profissional para coletar, manusear e integrar dados volumosos e de natureza variada e para refletir combinando diversas escalas espaciais e temporais, uma coletividade formada, tanto quanto possível (ao menos é essa a meta), por cidadãos livres. (SOUZA, 2001,p.14).

Durante o período analisado para esta pesquisa, os planos e ações construídos em Jaguaruna tiveram caráter exclusivamente tecnicista, onde os técnicos e os gestores decidiam o que era melhor para a cidade e para os cidadãos. Os poucos momentos em que o diálogo foi aberto com a população, este se caracterizou como pseudoparticipação, pois os planos acabam sendo aprovados atendendo a interesses de grupos específicos. Souza (2001) lembra que o planejamento físico-territorial pautado no modernismo é descomprometido com a realidade, impermeável à participação popular e, na maioria das vezes, se revela manipulador.

A idéia de zoneamento está presente no discurso da maioria dos entrevistados, pautada na imagem LeCorbusiana em que cada função e cada indivíduo têm seu justo lugar na cidade. Desde a década de 1970, as ações têm foco no aumento da área urbanizada, com conseqüente abertura de vias de circulação que interligam os novos espaços construídos dentro da área urbana.

Os discursos e as ações analisados apresentam distância em diversos momentos. Uma das ações se refere ao exercício das funções da cidade, que geralmente atendem apenas a questões funcionalistas do urbanismo: trabalho, habitação, lazer e circulação. O atendimento de tais funções, de acordo com alguns entrevistados, está cercado de intenções clientelistas que, segundo Campos Filho (1992), é uma prática bastante comum no Brasil, visa atender a determinados grupos, serve para manter políticos no poder e impede que o desenvolvimento urbano atinja todas as partes da cidade.

No discurso e nas ações dos técnicos e vereadores, o termo desenvolvimento urbano confunde-se com o conceito de crescimento. O conceito de desenvolvimento urbano apareceu atrelado ao crescimento dos loteamentos, pavimentação de ruas, instalação de indústrias e fortalecimento do comércio. Variáveis ligadas à educação, saúde, infra-estrutura completa, assistência social,

preservação do patrimônio natural e cultural, próprias de funções de cidadania e de gestão, raramente são citadas. A preocupação com o meio ambiente e com saneamento básico, por exemplo, apareceram no discurso de apenas 16% dos entrevistados.

Todos os entrevistados citaram a instalação de empresas como requisito essencial para promover o desenvolvimento urbano em Jaguaruna e apostam no aeroporto como elemento impulsionador de tal setor. Esse discurso é predominante entre os diversos setores da sociedade em Jaguaruna: técnicos, políticos e entre a própria população.

Os gestores entrevistados têm como pontos comuns o desejo de tornar a cidade de Jaguaruna maior e melhor, com estratégias diferenciadas; apostam na industrialização para fortalecer a economia; e suas ações estão permeadas por características do planejamento físico-territorial modernista, conforme demonstra o quadro a seguir.

Todos os entrevistados citaram a importância da elaboração do Plano Diretor para Jaguaruna, entretanto, 68% dos entrevistados afirmaram não saber exatamente o que significa, nem como deve ser feito, apenas dizem saber que com o Plano Diretor ocorrerá um crescimento mais ordenado da cidade. Conforme Villaça (1996) os técnicos e políticos apesar de não acreditarem e não saberem exatamente o que é o plano diretor, pregam em seus discursos que o plano diretor é a salvação para todos os problemas da cidade.

O entrevistado “A” acredita que para desenvolver Jaguaruna é necessário elaborar o Plano Diretor para ordenar o município; investir em geração de emprego e renda; dar maior apoio a média e pequena empresa; investir mais em saúde, educação e transporte. Quanto ao desenvolvimento urbano afirma que falta infraestrutura de qualidade em Jaguaruna, é preciso melhorar o acesso e o trânsito no centro da cidade, bem como mudar o campo de futebol de lugar, o qual está instalado em meio a uma área residencial; falta política de controle e fiscalização das construções. “No primeiro ano, os gestores se preocupam em mostrar obras, tais como o calçamento de ruas, entretanto, essas ações diminuem em número com o passar dos anos em função das dificuldades encontradas, principalmente financeiras”.

**Quadro 3:** Desenvolvimento urbano x Crescimento urbano nos últimos 10 anos em Jaguaruna segundo ações da classe política e técnica

<b>Aspecto analisado</b>	<b>1997-2000</b>	<b>2001-2004</b>	<b>2004-2008</b>
<b>Visão espacial</b>	Priorização da quantidade do espaço construído;	Preocupação com abastecimento de serviços essenciais	Preocupação com aumento do espaço construído
<b>Cidade</b>	Ações visam tornar maior e melhor	Ações visam tornar maior e melhor	Ações visam tornar maior e melhor
<b>Serviços essenciais</b>	Destinação de investimentos em saneamento básico	Destinação de investimentos em saneamento básico, educação, saúde, calçamento de ruas e paisagismo	Destinação de investimentos em saneamento básico, saúde, educação, paisagismo
<b>Economia</b>	Incentivo agricultura e turismo Ações para desenvolver industrialização	Incentivo agricultura e turismo Ações para desenvolver industrialização	Incentivo ao comércio local Aumento da capacidade arrecadadora Ações para desenvolver industrialização
<b>Planejamento</b>	Discurso e ações pautadas no zoneamento	Discurso e ações pautadas em ordenamento territorial	Discurso e ações pautadas em ordenamento territorial e zoneamento
<b>Gestão/participação</b>	Tecnocrática	Procura na participação respostas para os problemas	A participação surgiu com o Plano Diretor
<b>Instrumentos de gestão e planejamento</b>	Utilizados para criar condições para investimentos privados	Inspirados no plano de ação elaborado com participação social	Visam aumentar a arrecadação e investimentos na cidade
<b>Função do planejamento da cidade</b>	Atende a questões urbanísticas	Atende a funções de gestão, de cidadania e urbanísticas	Atende a questões urbanísticas
<b>Relação com outras cidades</b>	Ações que visam cooperação	Ações que visam competição	Ações que visam cooperação
<b>Relação com os habitantes</b>	Cidadão	Cidadão	Contribuinte
<b>Meio Natural</b>	Relação de domínio	Relação de conservação/preservação	Relação de domínio
<b>Visão Temporal</b>	Ações voltadas para o futuro	Ações voltadas para o futuro	Ações voltadas para o futuro

O entrevistado “B” acredita que Jaguaruna tem um grande espaço para se desenvolver, o que falta é a instalação de novas empresas, há deficiência na oferta de emprego. Segundo o entrevistado, a construção do aeroporto gera grandes perspectivas para o desenvolvimento de Jaguaruna, assim como a duplicação da BR-101. “Nosso município está crescendo muito desordenado, é preciso urgentemente implantar o Plano Diretor. [...] O desenvolvimento urbano virá acompanhado de um comércio forte e mais oportunidade de emprego”.

Para o entrevistado “C” o desenvolvimento adequado deve ocorrer de forma organizada para motivar pessoas de outras cidades a investir em Jaguaruna; é preciso melhorar os acessos, investir na estrutura do município, explorar mais a vocação turística, verificar outras formas de gerar mais renda e emprego. “O município para crescer precisa de empresas e de emprego. [...] Fazer com que se crie um meio de sobrevivência, para esse pessoal não deixar se afastar. Tem muita gente de Jaguaruna saindo pra fora”. Desenvolvimento urbano significa expansão, porém de forma ordenada. Afirmou que a partir da década de 90 Jaguaruna cresceu muito, vários loteamentos foram construídos, porém esse crescimento não veio acompanhado do desenvolvimento econômico. No que diz respeito a saneamento básico respondeu que é fundamental implantar em Jaguaruna uma estação de tratamento de esgoto.

Já o entrevistado “D” assegurou que Jaguaruna está caminhando para o seu desenvolvimento, acredita que em breve atrairá muitas pessoas para morar e turistas pela beleza que possui, as praias e lagoas. Para o desenvolvimento de Jaguaruna, falou que é necessário investir mais no ensino superior, trazendo novos cursos que atendam a realidade dos munícipes. Outro setor que necessita de mais atenção é a saúde, principalmente, o hospital da cidade que sofre com a falta de equipamentos, material e recursos humanos. É preciso também criar condições para a instalação de indústrias, dar assistência a pequena empresa e desenvolver a “indústria do turismo”.

Segundo o entrevistado “E” o desenvolvimento urbano está ligado ao crescimento organizado e considera a elaboração do Plano Diretor essencial para promover o desenvolvimento adequado de Jaguaruna. Para o entrevistado, Jaguaruna pode se desenvolver pela atração de novas indústrias e desenvolvimento do turismo.

O entrevistado “F” acredita que poderia ter sido investido mais na área de planejamento e ter sido feito o Plano Diretor, que já é uma reivindicação antiga. “F” trabalhou em uma cidade, onde foi um dos mentores dos projetos do Plano Diretor e da estação de tratamento de esgoto, ambos implantados. Segundo ele, Jaguaruna tem condições geológicas favoráveis, relevo praticamente plano, solo arenoso o que facilita a execução de uma obra como a do esgoto. “F” afirma que existe projeto elaborado para a rede de água e esgoto e que já foram buscados recursos financeiros junto ao governo federal, entretanto, na apresentação da documentação necessária, faltaram as certidões negativas de débito da prefeitura e o repasse foi bloqueado<sup>59</sup>. O esgoto sanitário é ligado à rede de drenagem pluvial, o qual é lançado diretamente no rio Sangão no centro da cidade; existe um grande número de fossas sépticas também no meio urbano e principalmente, no meio rural, que podem comprometer os mananciais de água. “F” considera que para Jaguaruna se desenvolver adequadamente é preciso elaborar o Plano Diretor para que ocorra “um desenvolvimento ordenado”.

O que teria que ser feito em Jaguaruna? Primeiro [...] fazer o plano diretor; traçar um anel rodoviário; traçar um novo acesso a BR-101, pois só temos um hoje; como está saindo o aeroporto, temos que fazer algo que faça essa interligação dele com a BR-101; [...] criar uma zona industrial; [...] é preciso se preocupar com a duplicação da BR-101, [...] tem que ter critérios para as novas construções que sairão lá; [...] Jaguaruna hoje é pequena ainda, é uma criança. Ainda é possível educar para que quando ela seja grande não tenha aqueles percalços. (entrevistado “F”, 2007).

Este foi o único entrevistado que citou a importância da execução de obras ligada ao abastecimento de água e tratamento de esgoto. Em Jaguaruna a maior parte dos domicílios capta água diretamente do lençol freático através de poços artesianos e o esgoto na maior parte é lançado em fossas sépticas.

De acordo com o IBGE (2000) 71,9% da captação da água jaguarunense é realizada através de poços ou nascentes, o que representa 3.545 famílias consumindo água diretamente do lençol freático sem nenhum tratamento adequado. Enquanto o SAMAE até 2005 atendia 3.806 ligações.

---

<sup>59</sup> Conforme Tibúrcio (2007), a prefeitura possui uma dívida que vem rolando há muitos anos, o que impedia a retirada da certidão negativa de débito; a mesma dívida, referente ao não pagamento do FGTS e outros impostos pelos prefeitos anteriores, teria sido negociada somente na atual administração.

**Tabela 7: Situação do Abastecimento de água por domicílio em Jaguaruna, 1991 e 2000**

Água	Domicílios 1991		Domicílios 2000	
Ligados à rede geral	919	19,6%	1.116	26,7%
Canalizados (poço ou nascente)	3.545	75,7%	3.006	71,9%
Não canalizados (poço ou nascente)	192	4,1%	5	0,1%
Outros canalizados	8	0,2%	46	1,1%
Outros não canalizados	16	0,4%	10	0,2%
Total	4.680	100,0%	4.183	100,0%

**Fonte:** IBGE apud TCE (2005).

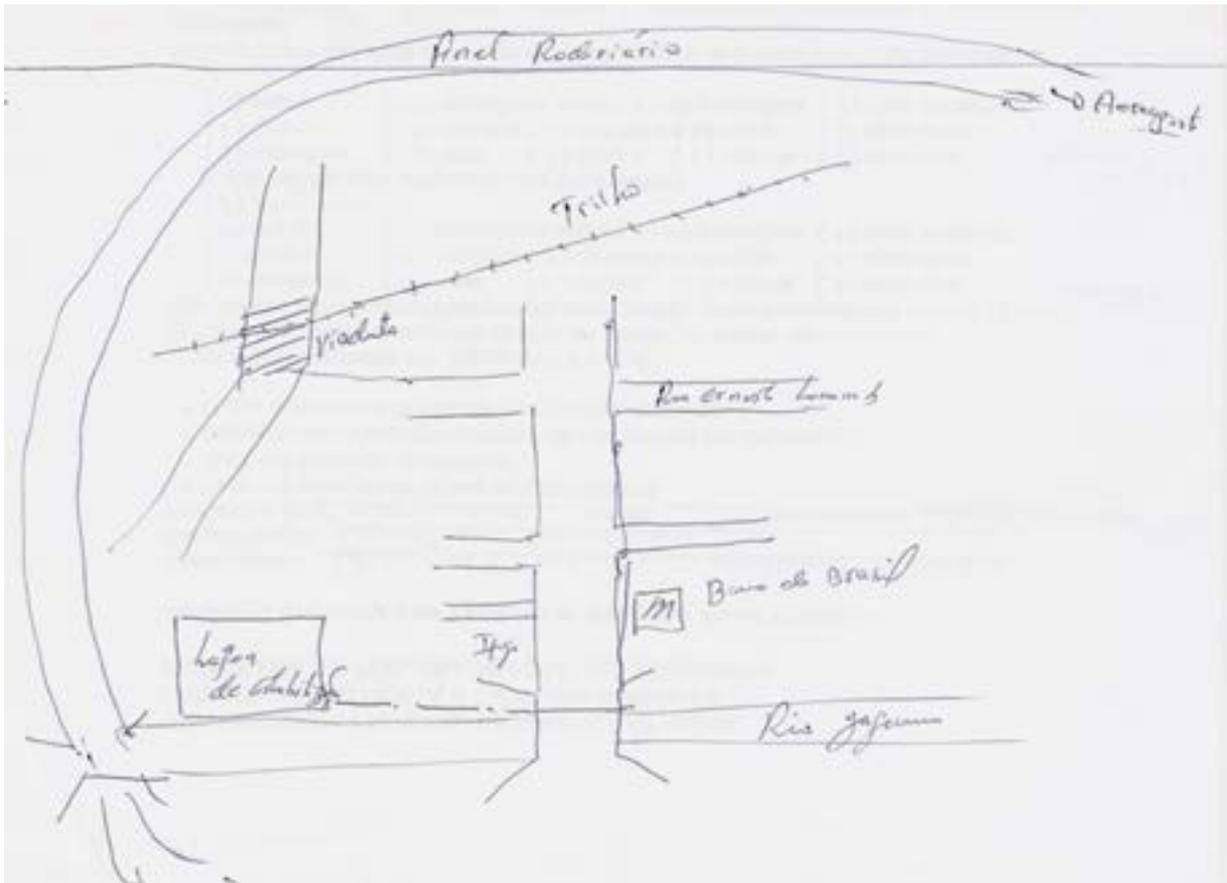
Quanto ao esgoto, 79,6% das residências utilizam a fossa séptica para armazená-lo. Além das fossas sépticas, em vários pontos do município, incluindo os balneários e o centro, existem ligações clandestinas de esgoto, que desembocam diretamente em rios. Essas ligações clandestinas aliadas a fossas mal construídas podem agredir diretamente o meio ambiente, através da poluição dos mananciais, de águas subterrâneas, de lagos ou lagoas, dos cursos d'água e ainda, prejudicar as condições de balneabilidade das praias.

**Tabela 8: Situação da captação de Esgoto por domicílio em Jaguaruna, 1991**

Esgoto	Domicílios 1991	
Ligados a rede esgoto ou pluvial	170	4,1%
Fossa Séptica	3.316	79,6%
Fossa rudimentar	505	12,1%
Vala	128	3,1%
Outro escoadouro	6	0,1%
Sem Banheiro ou Sanitário	41	1,0%
Total	4.166	100,0%

**Fonte:** IBGE apud TCE (2005).

O entrevistado “F” sugere a construção de um anel viário que interligue a cidade ao aeroporto e a BR-101, conforme aponta desenho abaixo. Nesta última citação do entrevistado, fica claro a influência do modernismo sobre os projetos previsto pela classe política e técnica para Jaguaruna. Entre as prioridades, a necessidade pela ampliação das vias de circulação, direcionada aos automóveis, é a que mais se destaca em seu discurso.



**Figura 19:** Desenho do entrevistado que sugere a criação do anel viário.

Em seu discurso o plano diretor é visto como a “salvação” para sanar os problemas atuais e prever os problemas futuros e orientará o desenvolvimento de Jaguaruna de forma ordenada. A indústria é apontada como caminho para o desenvolvimento. É a cidade de Le Corbusier, planejada para os carros, fragmentada em zonas se manifestando no ideal de cidade em Jaguaruna.

A idéia de cidade ideal para os entrevistados está bem distante da cidade real verificada em Jaguaruna. A desconexão e deficiência de políticas públicas urbanas comprometem seu desenvolvimento. Um dos entrevistados, quando questionado que modelo de cidade ele seguiria para realizar Jaguaruna, prontamente respondeu Miami. Como vimos, a prática do planejamento urbano no Brasil é bastante flexível a modelos importados, resultando num distanciamento entre discurso e prática.

Numa realidade, em que o quadro urbano é profundamente diverso e complexo, mesmo sendo esta uma cidade pequena, os atores locais da cidade de Jaguaruna têm demonstrado reproduzir aí as mesmas práticas de planejamento dos

grandes centros urbanos, desconsiderando na maioria das vezes as potencialidades locais. Inclusive, negando o passado histórico e político, não dando continuidade a projetos de administrações anteriores ou renegando alguns equipamentos históricos existentes na cidade.

A reflexão proposta no presente trabalho traz à tona a necessidade de se compreender o universo das cidades pequenas, que em primeiro plano, conforme afirmou Silva (2000), parecem ser uniformes e regulares, mas no caso específico deste trabalho apresenta complexidade tanto nos aspectos urbanos, quanto nos aspectos de desenvolvimento, planejamento, econômicos, políticos e culturais. A análise das ações e práticas da classe política e técnica revelam um pouco desta complexidade.

Aparentemente, gerir uma cidade pequena pode parecer uma tarefa extremamente fácil, aos olhos de pesquisadores ou de atores locais. Entretanto, tal espaço apresenta uma dinamicidade própria, que obedece a influências internas e externas. No caso de Jaguaruna, os espaços urbanos criados em diferentes épocas não constituem juntos a cidade e contribuem para complexificar ainda mais a realidade local.

Apesar de a economia do município estar apoiada fortemente na agropecuária desde sua colonização, as políticas públicas, nos últimos dez anos, estiveram mais voltadas para a instalação e fortalecimento do setor industrial, bem como do turismo.

O planejamento de Jaguaruna, nos últimos dez anos, visou o seu crescimento e sua modernização no intuito de conduzi-la a se transformar em uma grande cidade. Tal expectativa foi explicitada pelos esforços dirigidos à construção do aeroporto e a instalação de novas indústrias. A indicação de cidades como São Paulo e Miami como modelos planejados a serem seguidos revela a intenção de planejar Jaguaruna, uma cidade pequena, para crescer segundo a lógica capitalista, pautada na industrialização e no modernismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa surgiu da necessidade de se compreender o processo de formação do espaço urbano de Jaguaruna a partir do olhar dos atores técnicos e políticos locais. A verificação da insuficiência de estudos sobre tal cidade, sobretudo, no campo do planejamento urbano foi o motivo que impulsionou uma investigação mais profunda, de forma que se pudesse entender como a ideologia dominante de desenvolvimento urbano, própria dos grandes centros urbanos, orientou as práticas da classe política e técnica no planejamento de Jaguaruna.

Ao longo dos últimos dez anos, foi possível observar nos discursos dos políticos, bem como em matérias de jornais que estes apostavam em ações que hipoteticamente buscavam a modernização da cidade, a ampliação do espaço urbano, a instalação de indústrias e de equipamentos que possibilitassem o desenvolvimento do setor industrial e o incentivo ao turismo. Em 1998 empresários e políticos da região sul-catarinense iniciaram uma discussão sobre a necessidade da construção de um aeroporto de grande porte na região, embasados na argumentação de que tal empreendimento traria desenvolvimento, atraindo novas empresas e indústrias. Os municípios de Laguna, Tubarão, Forquilha e Jaguaruna entraram num processo de concorrência para sediar o aeroporto. Após análises técnicas e intensas mobilizações políticas, Jaguaruna foi apontada como a melhor área. A partir daí, foi possível observar que predominou um discurso voltado para o “desenvolvimento”, inspirado na realidade de grandes centros urbanos.

Entretanto, como foi visto, o planejamento urbano no Brasil visa responder aos problemas surgidos em função de tal modelo de desenvolvimento adotado pela maioria das cidades. O planejamento urbano brasileiro - caracterizado pelo tecnocratismo e pelo forte apelo modernista - emergiu, sobretudo, nas décadas de 1970 e 1980 como um instrumento de ordenamento do crescimento desenfreado da cidade e de controle dos problemas urbanos, como a degradação ambiental, o

aumento da desigualdade social e a produção de favelas e espaços ilegais.

O embasamento teórico que conduziu esta pesquisa permitiu verificar que o planejamento urbano é concebido como uma atividade que visa à elaboração de planos de ordenamento físico-territorial objetivando alcançar aquilo que a tecnocracia pretende por “cidade ideal”; onde as preocupações maiores estão voltadas para o traçado urbanístico, ao zoneamento, às densidades de ocupação e ao uso do solo. E aponta o Estado como principal agente na promoção de tais intervenções, as quais tendem a atender os interesses da classe dominante pela elaboração de leis e normas que em sua maioria, funcionam como um instrumento de manutenção do *status quo* capitalista.

Dessa forma, o planejamento urbano brasileiro não conseguiu atender a todas as camadas da cidade e viu-se que, geralmente, se concentra na parte legal da cidade, contribuindo para aumentar as desigualdades sócio-espaciais e a injustiça social. Para agravar a situação, a busca pela modernização da cidade, instituída pelo urbanismo modernista do século XX, na tentativa de adaptar as cidades a era industrial procurou transformar a cidade em uma máquina dividida em setores altamente excludentes, onde as ações visavam atender as quatro funções urbanísticas: habitar, trabalhar, circular e se divertir.

Outro fator importante abordado diz respeito ao conceito de desenvolvimento urbano, que é tomado como sinônimo de crescimento pelo senso comum, restringindo-o a questões meramente quantitativas, tais como aumento do espaço construído, da área urbanizada e da capacidade de circulação dos automóveis, abertura de ruas. Como visto, a distorção do termo desenvolvimento está relacionada a discursos políticos desenvolvimentistas pronunciados no século XX, os quais pregavam que desenvolver significava crescer economicamente, industrializar, dominar a natureza.

Esta pesquisa procurou contribuir para demonstrar que o planejamento urbano no Brasil, no intuito de atender os princípios modernista-desenvolvimentistas, foi incapaz de promover o desenvolvimento e se caracterizou pela construção de planos que visavam à sofisticação ou modernização do espaço construído, atendendo aos anseios de seus executores, os técnicos, que traçavam o ideal de cidade, sem respeitar ou considerar a realidade sócio-espacial existente.

O desenvolvimento urbano, abordado na pesquisa, está relacionado à melhoria da qualidade de vida e ao aumento da justiça social. Para tanto, o planejamento precisa contemplar além das funções urbanísticas citadas por Le Corbusier e atender mais do que os interesses da classe dominante. Para promover o verdadeiro desenvolvimento o planejamento precisa considerar também as funções de cidadania, que dizem respeito as necessidades essenciais do cidadão como educação, saúde, assistência social e segurança; e as funções de gestão pública que visam a preservação do patrimônio histórico-cultural e natural, a prestação de serviços públicos, a promoção do planejamento sócio-espacial e a sustentabilidade urbana; respeitando as reais potencialidades e atendendo as carências constatadas, bem como levando em consideração o passado.

Apesar das deficiências encontradas no planejamento urbano brasileiro pode-se dizer que ele ainda é intensamente praticado nos mesmos moldes na maioria das grandes cidades e vem se reproduzindo nas cidades pequenas nas últimas décadas. Com a presente pesquisa foi possível constatar que a idéia de cidade modernista e funcionalista, tecnicamente planejada vivida nos grandes centros urbanos, influenciou fortemente o imaginário, as ações e os planos da classe técnica e política e até mesmo da população, inclusive em Jaguaruna.

Orientado pela idéia de desenvolvimento, o Município, a partir da década de 1970 iniciou um processo de criação de leis que instituíram novas áreas urbanas no território, a fim de legalizar os loteamentos que estavam surgindo no período, dispersos pelo interior e pelos balneários de Jaguaruna e, sobretudo, para aumentar a arrecadação.

A criação destas leis específicas para delimitação de perímetros urbanos em Jaguaruna conduziu esta pesquisa a analisar a influência que determinadas leis federais tiveram sobre a atual configuração do espaço urbano não só jaguarunense como o brasileiro. Levando a crer que as leis federais 311/38 e 5.172/66 contribuíram decisivamente para que o país alcançasse o índice de mais de 80% da população caracterizada como urbana e também foram elaboradas sob o argumento de desenvolvimento e modernização do país. Entretanto, como apontaram alguns autores e como indicou o objeto estudado, nem toda área classificada como urbana, necessariamente pode ser considerada urbana, pela sua localização, densidade populacional e características extremamente rurais. Essa análise, dentro outras

abordagens conceituais levantadas com a discussão sobre cidade pequena, permitiu compreender e identificar as diferenças existentes no espaço urbano de Jaguaruna e a concluir que a **cidade** de Jaguaruna é compreendida apenas pelo perímetro urbano central, espaço que possui centralidade econômica e onde há maior concentração de população e de serviços.

Influenciada pela política nacional de desenvolvimento urbano, a população urbana de Jaguaruna passou de 21% em 1970 para 70% em 2000, mesmo o município apresentando um aumento de pouco mais de 1% na população total. Ou seja, o aumento da população urbana esteve relacionado mais à conversão de espaços rurais em urbanos e do que a migração ou ao crescimento populacional. Ao contrário, no período Jaguaruna perdeu cinco mil habitantes com a criação do município de Sangão e dezenas de famílias migraram para outras cidades em busca de trabalho.

Com a mudança no quadro urbano populacional ocorreram algumas mudanças no perfil econômico, sobretudo, a partir da década de 1990: fortalecimento e diversificação dos serviços comerciais e de prestação de serviços; instalação de indústrias têxteis, madeireiras e mineradoras; crescimento da agropecuária; exploração do turismo sazonal com a expansão dos balneários.

A busca de alternativas ao desenvolvimento de Jaguaruna - como o turismo, a industrialização, a diversificação do comércio, a instalação do aeroporto – é uma máxima constatada entre todos os entrevistados, contudo caracterizam-se pela repetição de velhos modelos tradicionais. Falta aos atores locais o conhecimento de alternativas que estejam ligadas as verdadeiras potencialidades e que atendam aos interesses dos cidadãos.

No contexto regional, percebeu-se uma maior inserção de Jaguaruna numa rede urbana complexa, que abrange mais diretamente toda a região sul-catarinense, através da comercialização de produtos agropecuários e industriais, como também pela busca de serviços mais especializados. A proximidade, o fácil acesso e a comunicação com cidades de porte médio, situadas ao longo do trecho sul da BR-101, insere Jaguaruna numa rede de relações mais horizontal, composta por cidades pequenas, intermediárias, médias e grandes que desenvolvem uma teia de relações complexas entre si. Cabe ressaltar que ocorreu a partir da década de 1980 uma difusão do modo de vida urbano e metropolitano para as cidades menores,

identificado também na cidade de Jaguaruna.

Ao analisar a produção do espaço urbano jaguarunense foi possível constatar que este reproduziu o mesmo modelo de desenvolvimento urbano adotado pela maioria das cidades brasileiras, baseado na expansão da área urbana com a construção de loteamentos e abertura de ruas e avenidas. Assim como nos grandes centros, os problemas urbanos decorrentes do crescimento desordenado se manifestaram em Jaguaruna e alguns deles, se agravaram pela falta de um planejamento adequado a realidade local. A referência desenvolvimentista e modernista orienta a prática da classe política e técnica de Jaguaruna na promoção da industrialização, no aumento da área urbanizada, na melhoria das vias de circulação, no zoneamento e ao benefício de determinados grupos econômicos. Por outro lado, nos últimos anos desencadearam-se problemas ligados a insuficiência no abastecimento de água tratada, a falta de captação e tratamento de esgoto, deficiência na coleta de lixo, multiplicação de espaços ocupados ilegalmente, degradação de recursos naturais, deficiência nos serviços de saúde e de equipamentos de lazer, degradação do patrimônio histórico-cultural. O que significa que problemas que antes eram vividos somente nos grandes centros, atualmente podem ser percebidos também nas pequenas cidades.

Através do quadro comparativo - elaborado para compreender a atuação dos atores locais na promoção do desenvolvimento e identificar se ela é orientada pela ideologia de desenvolvimento urbano própria dos grandes centros - foi possível perceber que o imaginário da classe técnica e política jaguarunense foi influenciado pelo senso comum no entendimento da expressão “desenvolvimento urbano”, que segundo apontou Souza (2001) “[...] é uma expressão que, muitas vezes, recobre simplesmente, no discurso do dia-a-dia de políticos, administradores e do público em geral, a expansão e a complexificação do tecido urbano”. Dessa forma, conduzindo as ações no meio urbano a atenderem especificamente aos preceitos da corrente físico-territorial modernista.

Os instrumentos de planejamento existentes são insuficientes e inadequados à realidade local e reforçaram a projeção de uma cidade tecnicamente idealizada e planejada para o crescimento. As iniciativas de participação popular, apesar de se constituírem como uns dos caminhos para atingir um desenvolvimento urbano autêntico, se caracterizaram mais como pseudoparticipação. O plano diretor é

apontado como a salvação para todos os problemas da cidade e apesar de os entrevistados não saberem exatamente o que é e como deveria ser elaborado, indicaram que este deveria contemplar o ordenamento territorial, a organização espacial pela criação de zonas específicas, devendo ser coordenado pelo Estado e que orientaria as ações para se alcançar o que se pretende por “cidade ideal”.

Se a ideologia de desenvolvimento urbano em Jaguaruna está ligada a idéia equivocada de desenvolvimento - no sentido de ampliar o espaço construído, aumentar a área urbanizada - a formação do espaço urbano jaguarunense atende apenas a quantidade do espaço construído e não a qualidade.

Como pode-se perceber no decorrer desta pesquisa o desenvolvimento urbano legítimo precisa levar em conta muito mais que a simples expansão do tecido urbano ou a modernização da cidade; é necessário que ocorra um desenvolvimento sócio-espacial, que leve em conta a melhoria da qualidade de vida e a justiça social a todos os cidadãos; com a elaboração de planos e instrumentos que se propõem a atender além das funções urbanísticas modernistas, mas atender também as funções de cidadania e de gestão pública.

O pensamento desenvolvimentista permeou o planejamento urbano no Brasil de forma que a linearidade do desenvolvimento fez crer que toda cidade pequena, no futuro, seria uma grande cidade e não permitiu o surgimento de um planejamento urbano específico para as pequenas cidades - o que pode ser verificado no imaginário e nas práticas da classe política e técnica de Jaguaruna: o anseio por tornar Jaguaruna uma cidade grande, baseado no modelo de grandes centros urbanos.

Apenas no final do século XX é que começaram a surgir estudos e pesquisas específicas sobre a realidade das cidades pequenas, com população até vinte mil habitantes, as quais constituem 83,1% das cidades brasileiras.

Aparentemente, gerir uma cidade pequena pode parecer uma tarefa extremamente fácil, aos olhos de pesquisadores ou de atores locais. Entretanto, alguns autores apontaram que estes espaços apresentam uma dinamicidade própria, que obedece a influências internas e externas; bem como uma complexidade que se manifesta na sua configuração sócio-espacial.

Não se pretendeu nesta pesquisa julgar o administrador, o técnico ou o

político, muito menos sugerir se a gestão “a”, “b” ou “c” foi boa ou ruim; o que se pretendeu foi alertar para o fato de que algumas experiências e modelos que não tiveram êxito no campo do planejamento urbano nas grandes cidades estão sendo repetidas em Jaguaruna e poderiam ser reavaliadas e readequadas a realidade sócio-espacial local.

A partir deste estudo e baseado no referencial teórico adotado, se propõe aqui que algumas variáveis sejam levadas em consideração durante a elaboração de um planejamento urbano que vise alcançar o desenvolvimento sócio-espacial autêntico:

- a *participação popular* efetiva e maior aproximação entre técnicos e cidadãos a fim de identificar qual a imagem de cidade que ambos têm e propor planos condizentes com a realidade e não pautados em modelos estereotipados;
- levar em conta a *realidade sócio-espacial* no que tange aos aspectos históricos, culturais, econômicos, políticos e sociais;
- valorização dos *recursos naturais* diversos como praias, dunas, lagoas, vegetação remanescentes de mata atlântica e restinga;
- a existência de *patrimônio histórico-cultural*, como prédios e ruínas históricas, museu, igrejas, sambaquis e ferrovia. Não se pode negar o passado em prol do futuro;
- as *atividades econômicas* como agricultura, agropecuária, pesca, indústria, turismo, comércio e prestação de serviços e suas devidas potencialidades;
- a *inserção regional* numa rede urbana complexa que abrange diretamente a região sul-catarinense e se estende para algumas áreas mais distantes como Porto Alegre, Florianópolis e Curitiba; a proximidade e facilidade de comunicação com algumas cidades médias possibilita o acesso a serviços mais complexos como universidades, *shoppings*, clínicas e hospitais, por exemplo; assim como, possibilita que as pessoas possam trabalhar em cidades vizinhas e morar em Jaguaruna;
- a *inserção na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (APA BF)*, a qual estabelece diretrizes de ocupação e uso do solo em nove municípios da região, reforçando o cumprimento de leis federais de proteção e conservação ambiental;
- o atendimento das *funções urbanísticas, de cidadania e de gestão*;

- a construção e aplicação de *instrumentos de política urbana* que visem o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, adequados a realidade local. O Estatuto da Cidade prevê inúmeros deles: planos de ordenação do território e do desenvolvimento econômico; planos regionais e metropolitanos; planos municipais como o Plano Diretor; plano de parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias; planos orçamentários participativos; planos setoriais; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); tombamento de imóveis; criação de unidades de conservação ambiental; criação de zonas de especial interesse social; e regularização fundiária;
- a *configuração urbana* existente, dividida em três espaços distintos que correspondem: 1) a cidade de Jaguaruna; 2) a faixa litorânea; e 3) pequeno perímetro urbano localizado em meio à área rural.

Da mesma forma, o presente trabalho pretende abrir e apontar caminhos para futuras pesquisas que venham complementar este ou que tracem novos rumos e ampliem as possibilidades de estreitamento da visão de planejamento e desenvolvimento urbano:

I - Analisar o plano diretor participativo elaborado em 2008 a partir de três eixos diferentes:

- a) A partir do eixo adotado por esta pesquisa, numa análise que investiga de que forma a ideologia desenvolvimentista e modernista, própria dos grandes centros urbanos, orientou sua elaboração;
- b) A partir de uma abordagem que visa investigar as formas de participação social, e se estas ocorreram de forma efetiva;
- c) A partir de uma análise que visa comparar as mudanças no espaço urbano após a elaboração e implementação do plano diretor, podendo inclusive aproveitar esta pesquisa para delinear o período anterior e posterior a ser analisado;

II) Realizar uma pesquisa que procure compreender as relações que se estabelecem dentro da rede urbana, pautada no conceito de sistemas urbanos complexos, abrangendo as três regiões sul-catarinenses polarizadas por Tubarão, Criciúma e Araranguá, com foco no planejamento regional.

III) Desenvolver um estudo sobre como a APA da Baleia Franca pode servir como referência para a elaboração/revisão do plano diretor ou até mesmo, de um planejamento regional.

IV) Desenvolver uma pesquisa sobre o potencial turístico e elaborar uma proposta de planejamento e gestão turística para Jaguaruna.

V) Investigar sobre a segregação sócio-espacial instituída na cidade e nos balneários.

VI) Analisar a difusão do modo de vida urbano e metropolitano, mesmo nos espaços rurais.

VII) Expandir esta pesquisa para outras cidades pequenas.

Enfim, através da investigação feita por esta pesquisa e dos resultados apontados, a autora deixa o convite para os pesquisadores da área e de outras áreas, explorarem o universo das cidades pequenas, bem como aprofundar estudos sobre a cidade de Jaguaruna, as quais constituem um campo rico e complexo a ser descoberto.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. In *www.ipea.gov.br*. Rio de Janeiro, 2000.

ACSERALD, H. **A duração das cidades**. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ANJOS, F. A. dos. **Processo de planejamento e gestão de territórios turísticos: uma proposta sistêmica**. Tese de doutorado. (Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

AZEVEDO, A. de. **Vilas e cidades do Brasil colonial**. Anais da Associação dos Geógrafos Brasileiros. Vol. IX. São Paulo: AGB, 1957.

BASTOS, J. M. **O comércio de múltiplas filiais no sul do Brasil**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002.

\_\_\_\_\_. Pequena produção mercantil açoriana no contexto da formação sócio-espacial brasileira. In **Anais XIV Encontro Nacional de Geógrafos**. Universidade Federal do Acre. Rio Branco: AGB, 2006.

BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. A aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BENEVOLO, L. **A cidade e o arquiteto**. Método e história na arquitetura. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BERNARDI, J. L. **Funções Sociais da Cidade: Conceitos e Instrumentos**. Dissertação (Mestrado em gestão urbana). Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006.

BRASIL. Decreto Lei 311/38. Rio de Janeiro: 1938.

\_\_\_\_\_. Lei 4771/65. **Código Florestal**. Brasília: 1965.

\_\_\_\_\_. Lei 5.172/66. **Código Tributário Nacional**. Brasília: 1966.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257/01. **Estatuto da cidade**. Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_. MP 2220/01. **Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: 2001.

BRANDÃO, C. A. L. et. al. **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

CARLOS, A. F. A. **A Cidade**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. de. **Dilemas Urbanos**. Novas Abordagens sobre a cidade. 1. ed. São Paulo-SP: Editora Contexto, 2003.

CASTORIADIS, C. **Os dilemas do totalitarismo**. 1987.

CORREA, R. L. **Globalização e reestruturação da rede urbana - uma nota sobre as pequenas cidades**. Revista território, n. 06. Rio de Janeiro: 1999.

\_\_\_\_\_. **O Espaço Urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2000.

CHRISTALLER, W. **Central Places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice-Hall, 1933.

CRUZ, J. M. de S. **A teologia da libertação e a Paróquia de Jaguaruna**. Monografia do curso de História. Tubarão: Universidade do Sul de Santa Catarina, 2001.

DALL'ALBA, J. L. **Laguna antes de 1880**: documentário. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1979.

DAMIANI, A. L. A Crise da Cidade: os Termos da Urbanização. In: DAMIANI et al. **O Espaço no Fim de Século**: a nova raridade. 1ª ed. v. 1. São Paulo: Contexto, 1999.

DE PAULA, J. A. As cidades. In BRANDÃO, C. A. L. et. al. **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. **Imagem de Satélite de Jaguaruna**. Florianópolis: DNPM, 1964; 1977; 1990.

FARIAS, D. S. E. de. **Arqueologia e Educação**: uma proposta de preservação para os sambaquis do sul de Santa Catarina. Porto Alegre, 2000. Dissertação (Mestrado em História), Pontifícia Católica do Rio Grande do Sul, 2000.

FARIAS, M. R. C. **Pesca e sazonalidade no Camacho/Sc**: Um estudo de modos de vida em deslocamento. Florianópolis, 2001. Dissertação (Mestrado em Antropologia social). Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

FARIAS NETO<sup>a</sup>, E. J. de. **Origem do Povoamento e Criação do Município de Jaguaruna**. Jaguaruna, [199\_?].

FARIAS NETO<sup>b</sup>, E. J. de. **Jaguaruna, Dados históricos, geográficos e turísticos**. Jaguaruna, [200\_].

FARIAS NETO<sup>c</sup>, E. J. de. **Luiz Schmitz: Retrato de um Prefeito. Gestão 1939-1944**. Jaguaruna, [198\_?].

FÁVERO, E. **Desmembramento territorial**: o processo de criação de municípios na avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. Tese de doutorado. (Engenharia de Construção Civil). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2004.

FERRARI JÚNIOR, J. C. **Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano** - uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. *In* Revista de estudos geográficos xxxx, Rio claro, 2004.

FERREIRA, M. **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU**: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca. Tese de Doutorado (Escola de Engenharia de São Carlos). São Carlos: Universidade de São Paulo, 2007.

GARNIER, J. B. **Geografia Urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

GEIGER, P. P. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais/Ministério da Educação e Cultura, 1963.

GONCALVES, F. E. ; COSTA, A. A. **Perfil urbano das cidades pequenas do Agreste Potiguar**. *In* IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2005, Manaus, 2005.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição ; SILVA, Anieres Barbosa da ; SILVA, Valdenildo Pedro da . Buscando compreender as pequenas cidades. *In*: **IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana: cidades territorialidade, sustentabilidade e demandas sociais**. Anais. Manaus: Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2005.

HOLSTON, J. **A cidade modernista**. Uma crítica de Brasília e sua utopia. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000.

\_\_\_\_\_. **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000.

\_\_\_\_\_. **Censo industrial.** Rio de Janeiro: IBGE, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 e 1990.

\_\_\_\_\_. **Cartas topográficas:** Rincão, Jaguaruna e Garopaba do Sul de 1976, na escala 1:50.000.

JAGUARUNA. **Código de Posturas,** Lei nº 3, 1948.

\_\_\_\_\_. **Lei municipal nº 281,** 1974.

\_\_\_\_\_. **Lei municipal nº 288,** 1975.

\_\_\_\_\_. **Lei municipal nº 330,** 1978.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica Municipal.** 2 ed. 1999.

\_\_\_\_\_. **Perfil do Município de Jaguaruna:** Informações ao empreendedor. Jaguaruna: Secretaria de turismo, [2001?].

\_\_\_\_\_. **Perfil do Município de Jaguaruna.** Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio, 2004.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas.** São Paulo: Hucitec/Edusp, 1989.

LEIS, H. R. **O Labirinto:** ensaios sobre ambientalismo e globalização. São Paulo: Gaia; Blumenau: Ed. Furb, 1996.

LOPES, D. M. F. **O Conceito de urbano e as cidades de pequeno porte no semi-árido baiano:** Novo Triunfo, Santa Brígida e Sítio do Quinto. Dissertação de Mestrado (Instituto de Geociências). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005.

\_\_\_\_\_. **Cidades pequenas não devem ser consideradas urbanas?** O caso de Novo Triunfo/Bahia. *In* XIV Encontro Nacional de Geógrafos. Acre: AGB, 2006.

MAIA, D. S. Pequenas cidades: como defini-las? *In*: **IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana – SIMPURB.** Anais. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2005.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARX, K. **O capital.** São Paulo: 1905.

MILANEZ, P. **Fundamentos históricos de Criciúma.** Florianópolis: Ed. Do autor, 1991. 312 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo.** Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=138&Itemid=0>>. Acesso em: 11 Nov., 2005.

MONTE-MOR, R. L. A cidade e o urbano. *In* BRANDÃO, C. A. L. et. al. **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

NASCIMENTO, M. A. do. **Planejamento ambiental para cidades pequenas: o caso de perdões, MG**. Dissertação de mestrado. (Geografia). Universidade Estadual Paulista: Rio Claro, 2004.

NAMUR, Marly. **Reflexões sobre o papel do Planejamento Urbano no Brasil** in XI Encontro da Associação Nacional de Planejamento Urbano. Bahia, 2005.

OLIVEIRA, B. S. de e SOARES, B. R. Cidades Locais do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba/MG: algumas Considerações. **Revista On-Line Caminhos da Geografia**. Uberlândia: Fev., 2002. Disponível em: <[http://www.ig.ufu.br/revista/volume05/ed\\_fev2002.asp](http://www.ig.ufu.br/revista/volume05/ed_fev2002.asp)>. Acesso em: 22 Set., 2005.

PIAZZA, W; HUBENER, L. M. **Santa Catarina: história da gente**. 6. ed. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 2003.

ROCHA, A. P. B. **Dinâmica econômica e expansão urbana – o caso de Mossoró/RN**.

ROMA, C. M. **Segregação socioespacial em cidades pequenas**. *In* XIV Encontro Nacional de Geógrafos. Acre: AGB, 2006.

ROSÁRIO DE SOUZA, N. **Planejamento urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade**. *In* Revista de Sociologia e Política. N 16. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2001.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade: ensaios**. Petrópolis: Vozes, 1979.

\_\_\_\_\_ **Técnica, espaço, tempo** : globalização e meio técnico-científico informacional. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_ **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

\_\_\_\_\_ **A urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, S. S. dos. **Plano Diretor de Itajaí/SC: do desenho da participação à participação sem desenho**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Geografia. Florianópolis, 2008.

SILVA, J. M. **Cultura e territorialidades urbanas** - uma abordagem da pequena cidade. *Revista de História Regional*, Ponta Grossa PR, v. 5 n 2, n. 2, p. 09-38, 2000.

SOARES, B. R.; MELO, N. A. de . **Pequenas cidades: uma revisão do tema**. *In* IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana. V. 1; p. 1-7. Manaus: SIMPURB, UEA/UFAM/AGB, 2005.

\_\_\_\_\_. Pequena e médias cidades: um estudo sobre as relações socioespaciais nas áreas de cerrado em Minas Gerais. *In* SPOSITO, M. E. B. **Cidades Médias: espaços em transição**. 1 ed. São Paulo: Expressão popular, 2007.

SOUZA, N. R. de. **Planejamento urbano em Curitiba**: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade. *In* Revista de Sociologia Política. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2001.

SOUZA, M. J. L. de. **Mudar a cidade**. Uma introdução crítica ao Planejamento e à gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 1989.

\_\_\_\_\_. **Cidades Médias: espaços em transição**. 1 ed. São Paulo: Expressão popular, 2007.

\_\_\_\_\_. SPOSITO, M. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. *In*: SPOSITO, M. E. B. **Cidades Médias: espaços em transição**. 1 ed. São Paulo: Expressão popular, 2007b.

WANDERLEY, M. N. B. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas** – o ‘rural’ como espaço singular e ator coletivo. *in* Estudos Sociedade e Agricultura, n. 15, 2000. . *in* rede de bibliotecas virtuais de ciências sociais da América latina e do Caribe – RED CLACSO disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>

VASCONCELOS, P. A. A Geografia urbana. *In* Esteves Junior; Montoya Uriarte, Urpi. (Org.). **Panoramas Urbanos: reflexões sobre a cidade**. 1 ed. v. 1, p. 57-68. Salvador: EDUFBA, 2003.

VAZ, M. J. M. **Por uma metodologia de leitura popular aplicada ao planejamento urbano**. Dissertação de Mestrado (Arquitetura e Urbanismo). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

VEIGA, J. E. da. **A dimensão rural no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômicas. Programa de seminários acadêmicos. São Paulo: FEA/USP, 2004.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: 2005. Disponível em <http://www.flaviovillaca.arq.br>.

VETORETTI, A. **História de Tubarão** – Das origens ao Século XX. Tubarão: Prefeitura Municipal de Tubarão, 1992.

VETORETTI, A. Origem do Povoamento de Jaguaruna. **Diário do Sul**. Tubarão: 1 Jul., 1994 a.

VETORETTI, A. A criação do Município de Jaguaruna. **Diário do Sul**. Tubarão: 26 Jul., 1994 b.

### **Entrevistas**

BITTENCOURT, João Luiz. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Junho de 2008.

BOTEGA, Anderson. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Junho de 2008.

CRUZ, Itamar Vieira. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Julho de 2007.

DELFINO, Salézio. **História e Política de Jaguaruna. Jaguaruna**, 28/07/2005.

FARIAS NETO, Egídio João de. **História de Jaguaruna. Jaguaruna**, 27/07/2005.

LUIZ, Zairo Cabral. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Julho de 2007.

MENDES, Orlando Catulino Antunes. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Julho de 2007.

PATRÍCIO, R. **História das praias de Jaguaruna. Sangão**, 28/01/2006.

RICARDO, Milton Goulart. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Julho de 2007.

SANTOS, Claudemir Souza dos. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Tubarão**, Julho de 2007.

SANTOS<sup>1</sup>, Adriano Souza dos. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Julho de 2007.

SANTOS<sup>2</sup>, Vanderley Mergínio dos. **Política e urbanização jaguarunense. Jaguaruna**, Fevereiro de 2006.

STUPP, Maria Madalena Fernandes. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Julho de 2007.

STUPP, Dejair. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Julho de 2007.

TIBÚRCIO, Marcos Fabiano dos Santos. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Julho de 2007.

VETORETTI, A. **História de Jaguaruna. Tubarão**: 29/07/2005.

VIEIRA, Roseane. **Ações para o desenvolvimento e Planejamento Urbano em Jaguaruna. Jaguaruna**, Julho de 2007.

### Fotos

ARG. Vista aérea do Aeroporto Regional de Jaguaruna. Jan/2006. 1 fot., multicolor, digital.

BALDANÇA, L. G. **Chuveirão de Jaguaruna**. 2007. 1 fot., multicolor, digital.

DELFINO, D. **Acervo pessoal**. 2006, 2007, 2008. Fotos multicolor, digital.

REYNALDO, G. **Primeira Igreja**. [192\_?]. 1 fot., P & b, digitalizada.

\_\_\_\_\_ **O Encontro dos trens**. 1955. 1 fot., P & b, digitalizada.

\_\_\_\_\_ **Vista do centro de Jaguaruna**. 1975. 1 fot., P & b, digitalizada.

\_\_\_\_\_ **Ocupação dos balneários jaguarunenses, década de 1970**. (197\_). 1 fot., P & b, digitalizada.

\_\_\_\_\_ **Cerimônia de inauguração da energia elétrica em Olho D'água, interior do município**. (196\_). 1 fot., P & b, digitalizada.

\_\_\_\_\_ **Abertura de vias de circulação para os balneários**. (196\_). 1 fot., P & b, digitalizada.

\_\_\_\_\_ **Chuveirão: antigo gerador de energia elétrica e atual equipamento de atração turístico**. (196\_). 1 fot., P & b, digitalizada.

### Jornais

A notícia. **Sul disputa regional**. 11/Set/1998.

\_\_\_\_\_ **Jaguaruna pode sediar novo aeroporto no sul do Estado**. 08/Set/1999.

\_\_\_\_\_ **Sul projeta aeroporto**. 29/Set/1999.

\_\_\_\_\_ **Aeroporto**. 26/Nov/2000.

\_\_\_\_\_ **Aeroporto**. 03/Dez/2000.

\_\_\_\_\_ **Estudo indica Jaguaruna para receber aeroporto**. 26/Jun/2001.

\_\_\_\_\_ **Encontro vai definir área para terreno de aeroporto.** 27/Jul/2001.

\_\_\_\_\_ **Sul pressiona para conseguir aeroporto.** 31/Ago/2001.

\_\_\_\_\_ **Adiado resultado de licitação para aeroporto.** 03/Fev/2002.

\_\_\_\_\_ **Rateio difícil.** 30/Mar/2002.

\_\_\_\_\_ **Sul deve instalar hoje consórcio para aeroporto.** 19/Jun/2002.

\_\_\_\_\_ **Repasse.** 13/Fev/2003.

\_\_\_\_\_ **Obras de aeroporto sob suspeita do TCU.** 25/Jul/2003.

\_\_\_\_\_ **Posse e aeroporto.** 12/Ago/2004.

\_\_\_\_\_ **Obras em aeroporto vão ser retomadas.** 03/Out/2004.

\_\_\_\_\_ **Obras em aeroporto a todo vapor.** 12/Mai/2005.

\_\_\_\_\_ **TCU aponta falhas em contas de aeroporto.** 07/Set/2005.

\_\_\_\_\_ **Jaguaruna descobre nova vocação.** 17/Nov/2001.

Diário Catarinense. **Jaguaruna.** 04/Ago/2003.

\_\_\_\_\_ **Jaguaruna: Terra de belezas *in natura*.** 17/Fev/2005.

\_\_\_\_\_ **Aeroporto Regional Sul vira pasto para gado.** 10/Ago/2005.

Folha Regional. **Inauguração da 1ª etapa do Aeroporto de Jaguaruna.** 03/Fev/2006.

\_\_\_\_\_ **Moradores recebem rede de água tratada.** 17/Mai/2001.

\_\_\_\_\_ **Maior Sambaqui do Mundo ganha infra estrutura.** 10/Jul/2001.

\_\_\_\_\_ **Moradores reivindicam Pavimentação.** 28/Fev/2002.

\_\_\_\_\_ **Unidade de Saúde é inaugurada em Campo Bom.** 10/01/2003.

\_\_\_\_\_ **Turismo: Proporcionando Crescimento para Jaguaruna. Ações e Obras de 2001 a 2003.** 05/Mar/2004.

\_\_\_\_\_ **A importância da geração de empregos.** 16/Nov/2007.

\_\_\_\_\_ **População reivindica melhorias na coleta do lixo em Jaguaruna.** 27/Jul/2007.

\_\_\_\_\_ **Turistas e moradores enfrentam problemas nos balneários.**  
19/Jan/2008.

\_\_\_\_\_ **IPTU, a polêmica continua.** 24/Fev/2006.

\_\_\_\_\_ **Novo empreendimento imobiliário na região norte de Jaguaruna.**  
24/Jan/2008.

Jornal o Corvo. **Jaguaruna, paraíso dos coronéis.** Tubarão, 2<sup>a</sup> quinzena de  
Julho/2003.

### **Sites consultados**

<http://www.ftc.com.br>

<http://www.contaspublicas.betha.com.br/pmjaguaruna>

<http://www.sidra.ibge.gov.br>

<http://www.jaguaruna.sc.gov.br>

<http://www.cidades.gov.br>

<http://www.ig.ufu.br>

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>

<http://www.flaviovillaca.arq.br>

<http://www.tce.sc.gov.br>

**ANEXOS**

**Tabela 1:** Demonstrativo de Receitas Previstas e Despesas Fixadas - Prefeitura Municipal de Jaguaruna - 2000

		<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>RECEITAS</b>	<b>Setor</b>	<b>4.070.000,00</b>	<b>100</b>
	IPTU	275.000,00	6,76
	Taxa de Licença para obras	2.200,00	0,05
	Taxa de coleta de lixo domiciliar	4.400,00	0,11
	FPM	1.870.000,00	45,95
	ICMS	660.000,00	16,22
<b>DESPESAS</b>		<b>3.990.000,00</b>	<b>100</b>
Câmara de vereadores		365.000,00	9,15
Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito	60.000,00	1,50
	Assessoria Jurídica	57.000,00	1,43
	Assessoria de Imprensa	13.000,00	0,33
	Gabinete do vice-prefeito	22.000,00	0,55
	SAMAE	23.000,00	0,58
Secretaria Administração e finanças		418.500,00	10,49
Secretaria Agric/ind/com/pesca	Agricultura e Pesca	300.000,00	7,52
	Indústria e Comércio	95.000,00	2,38
Secretaria da saúde		325.000,00	8,15
Secretaria da Educação e cultura	Educação	1.392.000,00	34,89
	Cultura	22.000,00	0,55
Secretaria Transp/obras/habit/serv.urbanos	Depto. Planejamento	58.000,00	1,45
	Habitação e serviços Públicos	239.500,00	6,00
	Transportes e Obras	475.000,00	11,90
	Depto de Espor/Lazer/Turismo	125.000,00	3,13

Fonte: <http://contaspublicas.betha.com.br/pmjaguaruna> acessado em 03/08/2007, adaptado pela autora.

**Tabela 2:** Demonstrativo de Receitas Previstas e Despesas Fixadas - Prefeitura Municipal de Jaguaruna - 2004

		<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>RECEITAS</b>	<b>Setor</b>	<b>11.930.000,00</b>	<b>100</b>
	IPTU	1.600.000,00	13,41
	Taxa de Licença para obras	2.000,00	0,02
	Tx aprovação proj construção civil	2.000,00	0,02
	Taxa de coleta limpeza pública	5.000,00	0,04
	Tx. Controle fiscalização Ambiental	2.000,00	0,01
	FPM	3.600.000,00	30,18
	ICMS	1.800.000,00	15,09
<b>DESPESAS</b>		<b>10.524.000,00</b>	<b>100</b>
Câmara de vereadores		549.000,00	5,22
Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito	149.000,00	1,42
	Assessoria Jurídica	161.200,00	1,53
	Assessoria de Imprensa	52.000,00	0,49
	Gabinete do vice-prefeito	53.700,00	0,51
	SAMAE	108.000,00	1,03
Secretaria Administração e finanças		960.500,00	9,13
Secretaria Agric/ind/com/pesca	Agricultura/Pesca/Meio Ambiente	642.000,00	6,10
	Indústria e Comércio	30.000,00	0,29
Secretaria da saúde		1.710.000,00	*
Secretaria da Educação e cultura	Educação	4.552.000,00	43,25
	Cultura	74.500,00	0,71
Secretaria Transp/obras/habit/serv.urbanos	Depto. Planejamento	89.000,00	0,85
	Habitação e serviços Públicos	306.700,00	2,91
	Transportes e Obras	1.537.000,00	14,60
Secretaria de Esporte e turismo	Depto de Espor/Lazer/Turismo	347.600,00	3,30
Secretaria Família/Prom/Assist. social		911.800,00	8,66

\*Recurso proveniente do Fundo Municipal da Saúde

Fonte: <http://contaspublicas.betha.com.br/pmjaguaruna> acessado em 03/08/2007, adaptado pela autora.

**Tabela 3:** Demonstrativo de Receitas Previstas e Despesas Fixadas - Prefeitura Municipal de Jaguaruna - 2006

		<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>RECEITAS</b>	<b>Setor</b>	<b>13.492.000,00</b>	<b>100</b>
	IPTU	2.600.000,00	19,27
	Taxa de Licença para obras	2.000,00	0,01
	Taxa de coleta limpeza pública	5.000,00	0,04
	Tx. Controle fiscalização ambiental	2.000,00	0,01
	FPM	3.850.000,00	28,54
	ICMS	2.283.000,00	16,92
<b>DESPESAS</b>		<b>13.492.000,00</b>	<b>100</b>
Câmara de vereadores		650.000,00	4,82
Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito	167.000,00	1,24
	Assessoria Jurídica	48.000,00	0,36
	Assessoria de Imprensa	19.000,00	0,14
	Gabinete do vice-prefeito	47.000,00	0,35
	SAMAE	não consta	
Secretaria Administração e finanças		1.421.000,00	10,53
Secretaria Agric/ind/com/pesca	Agricultura/Pesca/Meio Ambiente	805.000,00	5,97
	Indústria e Comércio	170.000,00	1,26
Secretaria da saúde		1.972.000,00	*
Secretaria da Educação e cultura	Educação	4.005.000,00	29,68
	Cultura	98.000,00	0,73
Secretaria Transp/obras/habit/serv.urbanos	Depto. Planejamento	240.000,00	1,78
	Habitação e serviços Públicos	425.000,00	3,15
	Transportes e Obras	1.800.000,00	13,34
Secretaria de Esporte e turismo	Depto de Espor/Lazer/Turismo	400.000,00	2,96
Secretaria Família/Prom/Assist. social		1.022.000,00	7,57

\*Recurso proveniente do Fundo Municipal da Saúde

Fonte: <http://contaspublicas.betha.com.br/pmjaguaruna> acessado em 03/08/2007, adaptado pela autora.

## **APÊNDICE**