Eduardo Preis

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CRICIÚMA/SC: UMA DÉCADA DE CONFLITOS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia
Orientador: Prof. Dr.Elson Manoel Pereira

Florianópolis
2012

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Preis, Eduardo
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CRICIÚMA/SC [dissertação] : UMA DÉCADA DE CONFLITOS / Eduardo Preis ; orientador, Elson Manoel Pereira - Florianópolis, SC, 2012.
182 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Inclui referências

1. Geografia. 2. Plano Diretor. 3. Planejamento Participativo. 4. Desenho Institucional. I. Pereira, Elson Manoel. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

Eduardo Preis

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CRICIÚMA/SC: UMA DÉCADA DE CONFLITOS

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de "Mestre em Geografia" e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Local, Florianópolis 30 de Agosto de 2012.

_____
Prof.ª Ruth Emília Nogueira, Dr.ª
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

_____
Prof. Elson Manoel Pereira, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

_____
Prof.ª Maria Inês Sugai, Dr.ª
Universidade Federal de Santa Catarina

_____
Prof. André Luiz dos Santos, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado aos criciumenses que algum dia e de alguma forma lutaram pelos seus direitos.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de uma série de situações e encontros que ocorreram na hora certa e proporcionaram mudanças de rota no caminho que estava sendo trilhado. Muitos contribuíram de forma direta ou indireta para que este objetivo fosse concretizado. Dedico este trabalho ao Grande Arquiteto do Universo e a todos que tentam construir um mundo melhor.

Agradeço meus amores: Tati, Fernanda e Fabrício pela sua companhia e paciência.

Agradeço ao meu orientador, Elson, pela oportunidade de participar de um processo investigativo que visa ampliar a visão do planejamento urbano.

Agradeço aos professores que tive como exemplo: Gerusa, Marcos Aurélio e Terezinha Gonçalves.

Agradeço à UNESC pelo incentivo e pelas oportunidades.

Agradeço aos amigos que me apoiaram durante estes três anos de Mestrado: Elídio, Fiori, Marcos, Jaime, Toninho, Fabiano, Gabriel e aos que colaboraram com a pesquisa: Giuliano, Tânia, Jorge, Ayser e Clodenir.

“Enquanto isso, o planejamento urbano convencional trabalha a partir das mesmas falsas premissas e fica dando voltas em torno de si mesmo, sem encontrar uma saída que seja interessante para a população”.

(Milton Santos, O espaço do cidadão, 2007)

RESUMO

O planejamento urbano elaborado de forma participativa passou a ser normatizado em 2001 com o Estatuto da Cidade. Durante a última década as cidades brasileiras passaram a ter que implantar uma prática que trazia consigo uma série de questões ligadas a territorialidade. Entre as atribuições da gestão pública se destaca a necessidade de planejar o território para que se possa definir prioridades de investimentos e amenizar problemas existentes, tendo ainda essa temática importante função social. Nessa ótica, os planos diretores têm sido revistos sob a égide da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que propõe que este processo seja participativo. Isso significa que o planejamento urbano deve deixar de ser feito exclusivamente pelo poder público apoiado pelos seus técnicos e passe a ter uma abertura para a participação de diversos setores da sociedade. Partimos então de um modelo de planejamento tecnocrático ou hierárquico para um modelo democrático e participativo, sendo fundamental estabelecer regras claras para a atuação dos atores envolvidos no processo. Sendo assim, o desenho institucional é fundamental para que o processo transcorra de forma justa e objetiva. O município de Criciúma/SC teve seu processo de revisão do plano diretor iniciado há uma década e encontra-se indefinido até final de 2012 por influência do desenho institucional proposto, que sofreu variações em momentos distintos que levaram o processo a um bloqueio. Iniciado o processo com a partilha de poder preconizada pela Lei, quando foi composto um Núcleo Gestor, a fase seguinte apresentou o empoderamento da sociedade civil a partir da atuação dos Delegados representantes de bairros. Porém, o poder público redesenhou o processo para que retornasse a partilha e retrocedesse posteriormente a um nível menor de participação, o de ratificação. Para a elaboração da pesquisa foram consultados documentos relativos ao processo de discussão do Plano Diretor e entrevistados atores centrais do processo. O município já teve outras experiências de planejamento também influenciadas pela territorialidade, conforme apresentado nesta pesquisa, mas nenhuma delas foi tão complexa quanto a do Plano Diretor Participativo. Os resultados apontam para a indefinição promovida pela variação do desenho institucional, que ocorre a três mandatos, deixando uma incerteza quanto a sua finalização e principalmente, quanto aos benefícios para a cidade que o plano diretor trará.

Palavras-chave: Planejamento Participativo, Plano Diretor, Desenho Institucional.

ABSTRACT

The urban planning developed in a participatory manner became standardized in 2001 with the Statute of the City. During the last decade the Brazilian cities now have to deploy a practice that carried with it a number of issues related to territoriality. Among the duties of public administration including the need to plan for the territory so you can prioritize investments and mitigate existing problems, still having this issue important social function. From this perspective, the master plans have been reviewed under the auspices of the Law 10.257/2001, the City Statute, which suggests that this process is participatory. This means that urban planning should no longer be done solely by the government and backed by its technicians spend to have an opening for the participation of different sectors of society. We start then a model of technocratic planning or hierarchical model to a democratic and participatory, being essential to establish clear rules for the actors involved in the process. Thus, institutional design is fundamental to the process elapse fairly and objectively. The town of Crickhowell / SC had its review process of the master plan started a decade ago and is undefined until the end of 2012 under the influence of institutional design proposed, which suffered variations at different times that the process led to a lockout. Process starts with the sharing of power advocated by Law, composed when he was a Center Manager, the next stage presented the empowerment of civil society from the actions of representatives of Delegates districts. However, the government redesigned the process to return the shares and then recedes to a lower level of participation, the ratification. For the preparation of this research were consulted documents relating to the discussion of the Master Plan and interviewed key players in the process. The city has had other experiences planning also influenced by territoriality, as shown in this study, but none were as complex as the Participative Master Plan. The results point to the vagueness promoted by the change in institutional design, which occurs three terms, leaving uncertainty as to its completion and mainly on the benefits to the city master plan that will bring.

Keywords: Participatory Planning, Master Plan, Institutional Design.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Níveis de participação. 53
Figura 2 – Localização de Criciúma/SC. 59
Figura 3 – Primeira Estação Ferroviária Central em 1923, quando foi aberto o tráfego para passageiros, situada onde hoje é o terminal central de ônibus. 61
Figura 4 – Distribuição dos empregos formais em 2010 em Criciúma. 62
Figura 5 – Evolução populacional de Criciúma. 63
Figura 6 - Localização da bacia rio Criciúma 64
Figura 7 - Detalhe do mapa com a sobreposição da estrutura viária e fundiária rural 65
Figura 8 - Localização da bacia rio Linha Anta 67
Figura 9 - Localização da bacia rio Cedro 69
Figura 10 - Localização da bacia do baixo Sangão 71
Figura 11 - Localização da bacia do médio Sangão 72
Figura 12 – Planos setoriais que devem ser integrados ao Plano Diretor 87
Figura 13 –Representantes de entidades que compuseram o Núcleo Gestor em 2006 90
Figura 14 – Linha do tempo do PDP de Criciúma 111
Figura 15 – Proporção de emendas modificativas por segmento 113
Figura 16 – Mapa do Plano Urbanístico de 1957 122
Figura 17 – Fotografia aérea da área central na década de 50 com os eixos viários da época 123
Figura 18 – Loteamento sobre área degradada pela mineração, bairro Operária 124
Figura 19 – Ortofotos da área urbana de 1956 126
Figura 20 – Ortofotos da área urbana de 1956 127
Figura 21 – Vista aérea do centro com visada noroeste centralizada na Avenida Axial (Centenário) de 1975. 128
Figura 22 – Zoneamento do Plano Diretor de 1999 (Avenida Centenário em marrom no sentido leste-sudoeste) 130
Figura 23 –Imagem da área central do Google Earth de 2011 132
Figura 24 – Gráfico com a área construída em m² registrada pelo CREA/SC de 1995 a 2012 133
Figura 25 – Fotos do centro comercial com lojas no térreo e prédios baixos 135
Figura 26 –Foto do adensamento da área central onde verificam-se três níveis de ocupação: em primeiro plano bairros casas, no segundo prédios baixos e ao fundo torres com mais de dez pavimentos. 135
Figura 27 –Na rua Almirante Barroso se enfileiram tapumes de várias construtoras 137
Figura 28 – Equilíbrio de forças no processo participativo 139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fases da pesquisa. 31
Quadro 2 - Informações sobre os Planos Diretores de Criciúma 85
Quadro 3 - Participantes nas reuniões do PDP..... 97
Quadro 4 - Desenho institucional da primeira fase 152
Quadro 5 - Desenho institucional da segunda fase 153
Quadro 6 - Desenho institucional da terceira fase.....153
Quadro 7 - Desenho institucional da quarta fase.....154
Quadro 8 – Ciclo do desenho institucional do PDP 155
Quadro 9 – Elementos para uma participação de qualidade no caso do PDP de Criciúma 159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Taxas de crescimento populacional por década calculada a partir dos dados censitários 63
Tabela 2- Composição do Conselho da Cidade 104
Tabela 3- Viabilidade das emendas segundo a consultora 114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIC – Associação Comercial e Industrial de Criciúma
AMREC – Associação do Municípios da Região Carbonífera
APA – Área de Proteção Ambiental
ART – Anotação de Responsabilidade Técnica
BNH – Banco Nacional de Habitação
CODEPLA – Companhia de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Urbano
COUDECRI - Companhia de Urbanização e Desenvolvimento de Criciúma.
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
EC – Estatuto da Cidade
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPAT – Instituto de Pesquisas Ambientais e Tecnológicas
LabCis – Laboratório Cidade e Sociedade
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PD - Plano Diretor
PDP – Plano Diretor Participativo
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PMC – Prefeitura Municipal de Criciúma
PROJESC - Programa de Informações Básicas para a Gestão Territorial de Santa Catarina
SIECESC - sindicato da empresas carboníferas
SINDISCON – Sindicato das Indústrias da Construção
TAC – Termo de Ajuste de Conduta
UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 25
2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SEU PLANEJAMENTO 33
2.1 O ESPAÇO URBANO E SEU PLANEJAMENTO NO BRASIL 40
2.2 DA PRÁTICA HIERÁRQUICA À PRATICA PARTICIPATIVA 44
2.3 CONDIÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO 51
3 CRICIUMA E SEUS PLANOS DIRETORES 57
3.1 EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO MUNICIPAL 58
3.2 POLARIZAÇÃO REGIONAL 73
3.3 PLANO DE 1957: O PRIMEIRO DILEMA 75
3.4 PLANO DE 1973: O ZONEAMENTO VIRA PLANO DIRETOR 76
3.5 PLANO DE 1984: DEMOCRACIA TECNOCRÁTICA 79
3.6 PLANO DE 1999: O AUTÊNTICO PLANO TECNOCRÁTICO 80
3.7 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: PROCESSO POLÍTICO CONTURBADO 83
3.8 PLANOS SETORIAIS NO CONTEXTO PARTICIPATIVO 86
4 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CRICIÚMA: LONGAMETRAGEM OU TRILOGIA? 89
4.1 AÇÕES DO PDP EM 2006 92
4.1.1 Reuniões do Núcleo Gestor em 2006: Falta de vontade política e resistência à participação 92
4.2 AÇÕES DO PDP EM 2007 96
4.2.1 Preparação para a Leitura comunitária 99
4.3 AÇÕES DO PDP EM 2008 101
4.3.1 Discussões de 2008: o novo desenho institucional e a discussão dos índices urbanísticos 102
4.4 AÇÕES DO PDP EM 2009 105
4.4.1 O conteúdo das discussões de 2009: novo desenho e nova minuta 105
4.5 SITUAÇÃO A PARTIR DE 2010: AGORA QUEM TRAVA É A CÂMARA DE VEREADORES 107
4.6 NOVAS EMENDAS AO PDP: PARTICIPAÇÃO OU RETROCESSO 112
4.7 PLANEJAMENTO NA VITRINE: NOTÍCIAS E FATOS EMBLEMÁTICOS 115
5 O TERRITÓRIO E AS POSSIBILIDADES DE ELABORAR UM PLANO DIRETOR 120
5.1 PLANOS DIRETORES E AS RELAÇÕES DE PODER NO TERRITÓRIO 121
6 AS CONDIÇÕES PARA UMA PARTICIPAÇÃO DE QUALIDADE NO PDP DE CRICIÚMA 138
6.1 AVALIAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA NO PDP DE CRICIÚMA 140

6.2 O OLHAR DOS DELEGADOS SOBRE O PDP DE CRICIÚMA 142
6.3 O ADESÃO DOS TÉCNICOS DE PLANEJAMENTO URBANO AO PROCESSO PARTICIPATIVO 147
6.4 AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS NO PDP DE CRICIÚMA 151
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 156
REFERÊNCIAS 162
ANEXO A - Mapa de Evolução Urbana 170
ANEXO B - Nota da Câmara de Vereadores 174
ANEXO C - Núcleo Gestor 1 176
ANEXO D - Núcleo Gestor 2 180

1 INTRODUÇÃO

O município de Criciúma convive há uma década com a experiência do Plano Diretor Participativo, tendo iniciado os primeiros trabalhos em 2002, passado por várias situações emblemáticas e se mantendo indefinido, pelo menos até o fim desta pesquisa, no primeiro semestre de 2012. Configura-se, portanto, num caso interessante para ser estudado à luz das novas discussões acerca do modelo de planejamento que está sendo estabelecido de forma participativa.

As práticas vigentes em diferentes momentos históricos relacionadas ao planejamento urbano foram sentidas e aplicadas no município, ou ao menos ocorreram tentativas. Ao longo das últimas sete décadas, cinco planos diretores foram elaborados, tendo cada um deles um enfoque diferenciado dado ao contexto político nacional e local, pelas influências dos urbanistas de cada época e pelas forças políticas e econômicas da cidade. Apesar de serem elaborados planos contento propostas objetivas e por vezes importantes para a cidade, estas muitas vezes foram ignoradas ou barradas pelos interesses privados. Ou mudava-se a proposta antes da aprovação ou agia-se em desacordo com ela com a conivência do poder público, até o plano seguinte validar as práticas impedidas pelo anterior.

A última tentativa de elaboração de um Plano Diretor em Criciúma, ainda não foi finalizada[1]. De acordo com a nova proposta de planejamento oriunda do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o plano vigente de 1999 deveria ser revisto de forma democrática e aberta à participação da população. Este processo iniciou em 2002 com estudos sobre a cidade e se arrastou até 2006, quando uma reunião emblemática que contou com convidados de alguns bairros e instituições, na qual o coordenador do Núcleo Gestor já instituído, disse pretender concluir o Plano Diretor em poucos meses. Alguns participantes que não haviam sido convidados se manifestaram quanto à formação do Núcleo, que segundo eles excluía interessados em participar e quanto ao prazo exíguo para discutir. O assessor jurídico da Companhia de Planejamento do município, extinta no mandato seguinte, interveio informando que a redação do texto estava praticamente pronta e que faltavam apenas lacunas a serem preenchidas pelos encaminhamentos das reuniões.

Este fato ilustra que desde o primeiro momento em que foi aberto o debate, a comunidade reivindicou mais abertura e participação. Na opinião do coordenador do Núcleo, que é arquiteto da prefeitura, foi

1 Esta afirmação se refere ao primeiro semestre de 2012, quando o plano ainda estava "travado" na Câmara Municipal.

cumprida a proporcionalidade exigida para a composição do mesmo. Para alguns participantes, a democracia não funcionou na criação do Núcleo, pois foi definido pelo executivo. Começa então um processo que passou por três mandatos de partidos diferentes e ainda não foi concluído, permitindo questionamentos sobre a postura do executivo municipal, do legislativo, dos técnicos da prefeitura, da empresa consultora contratada, do setor empresarial, da mídia local e da sociedade em geral.

Estão entre os temas a serem expostos e analisados nesta pesquisa os seguintes: Como transcorreu o processo de discussão da cidade? Como se oportunizou o debate? Como os atores envolvidos no processo se portaram? Quais os conflitos evidentes? Quem foram os protagonistas e qual a avaliação que os participantes centrais fazem do processo?

Configura-se como objetivo central da pesquisa, analisar as condições para a participação no processo de construção do Plano Diretor Participativo (PDP) de Criciúma. Para que seja atingido este objetivo geral são elencados os seguintes objetivos específicos:

- Analisar o processo de construção do Plano Diretor Participativo de Criciúma a partir da ótica da passagem de planos construídos de forma hierárquica para planos construídos de forma participativa;
- Verificar a existência de experiências participativas anteriores em Criciúma;
- Caracterizar os principais atores envolvidos no Plano Diretor Participativo;
- Identificar a existência de vontade política para viabilizar a participação no Plano Diretor Participativo;
- Avaliar as condições institucionais para o processo participativo.

O segundo capítulo contextualiza a produção do espaço e seu planejamento, discutindo aspectos relacionados aos modelos hierárquico e participativo, além de considerar as condições necessárias para uma participação de qualidade no processo de discussão de políticas públicas de planejamento.

O terceiro capítulo apresenta uma análise da evolução urbana de Criciúma desde o seu primeiro Plano até os dias atuais, trazendo aspectos técnicos, políticos e territoriais marcantes de cada Plano. Trata

ainda de um panorama sobre contexto político relacionado ao PDP e a existência de planos setoriais participativos em Criciúma.

O quarto apresenta fatos com base em documentos, notícias e entrevistas sobre todo o processo de discussão do PDP, visando identificar a postura dos atores envolvidos e o desenho institucional. O quinto capítulo faz uma relação entre os planos diretores e as forças presentes no território que os influenciaram ou se beneficiaram deles.

No sexto capítulo é feita uma avaliação das condições para uma participação de qualidade do PDP, com base na vontade política, na tradição participativa, na adesão dos técnicos e no desenho institucional.

Para possibilitar o entendimento do complexo processo o qual se tornou o PDP de Criciúma, foi necessário um aprofundamento sobre a temática do planejamento, tanto tecnocrático quanto democrático, além da obtenção de informações sobre outros municípios que vem realizando ou realizaram mesmo processo, como Florianópolis, São José, Blumenau, Chapecó e Itajaí. Esse panorama foi possibilitado pela participação no grupo de pesquisa do Laboratório Cidade e Sociedade (LabCis) da Pós Graduação em Geografia da UFSC, o que auxiliou no entendimento de questões que ocorrem no município estudado.

As fontes bibliográficas relativas ao planejamento urbano e processo participativo vêm sendo pesquisadas desde o ingresso no mestrado, sendo identificados os principais autores e suas abordagens sobre determinados conceitos chave ligados ao tema da pesquisa. As leituras permearam todo o processo de construção da dissertação para auxiliar no entendimento e interpretação dos dados obtidos na pesquisa de campo.

A pesquisa de campo iniciou com a obtenção de dados documentais relacionados ao Plano Diretor Participativo de Criciúma como: decretos municipais com a nomeação dos representantes do núcleo gestor e suas alterações, atas das reuniões do núcleo gestor e das reuniões nas regiões administrativas do município, registros das audiências públicas, reportagens sobre fatos relacionados ao plano, cursos, seminários e palestras realizados sobre o tema, propostas que eram discutidas e unilateralmente alteradas, além de contatos com membros do núcleo gestor, entre eles seu coordenador, além de delegados representantes de regiões administrativas.

Para obter informações sobre o histórico do processo e seus encaminhamentos sob o ponto de vista dos técnicos, de membros do núcleo gestor e dos delegados representantes dos bairros, foram realizadas entrevistas em forma de seminários, com a participação de pesquisadores do LabCiS, onde os palestrantes faziam seu relato sobre o

processo, expondo os fatos, sua opinião e suas críticas, sendo questionados pelo grupo para o aprofundamento de alguns pontos.

Ocorreram dois seminários, sendo o primeiro com dois arquitetos da prefeitura, sendo um deles o coordenador do Plano desde o início. O outro encontro teve a participação de dois delegados dos mais atuantes ao longo do processo e de um professor de arquitetura, membro do Núcleo Gestor, que após o encerramento das atividades deste, passou a acompanhar a atuação dos delegados. Os encontros ocorreram separadamente a pedido dos técnicos da prefeitura, devido ao desgaste que os embates ao longo do processo causaram nas relações interpessoais dos envolvidos.

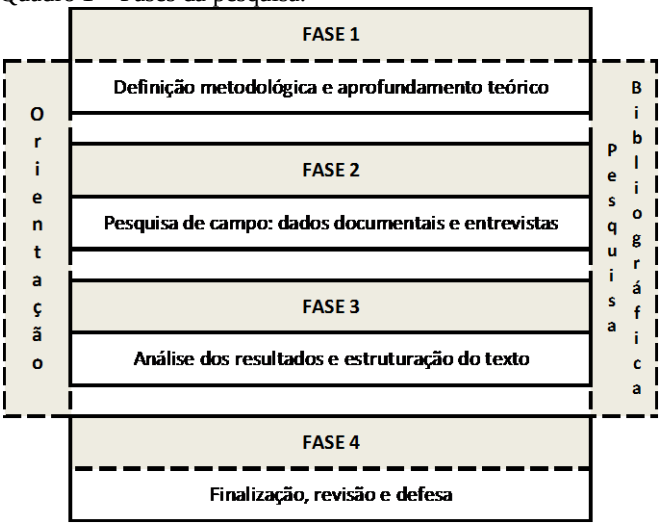
Para compreender o contexto do planejamento urbano antes do PDP no município, foram pesquisados seus antecedentes, sendo que Criciúma teve outros quatro Planos Diretores desde a década de cinquenta. Destes, foram obtidos mapas, textos das leis e informações de autores que pesquisaram a temática e trazem depoimentos e opiniões sobre os planos anteriores.

Para descrever o processo de crescimento urbano e suas relações com as atividades econômicas, visando compreender as condições territoriais para o processo de planejamento, foram utilizados dados bibliográficos de autores que descrevem o histórico de ocupação, a evolução econômica, o histórico de planejamento, além de mapas e fotos aéreas, para possibilitar um detalhamento da expansão urbana associada aos períodos de vigência dos planos e de determinadas atividades econômicas, visando identificar as relações de poder expressadas no território de Criciúma.

Após pesquisar os aspectos teóricos da temática estudada, os antecedentes e os fatos ocorridos no processo de elaboração do PDP, bem como a atuação dos atores envolvidos, descrevendo ainda o processo de crescimento urbano aliado ao desenvolvimento econômico do município, foram analisadas as condições para a participação democrática, estando entre elas as condições institucionais, vontade política e o interesse da sociedade civil em participar do processo de discussão e planejamento da cidade.

O quadro a seguir ilustra as atividades desenvolvidas ao longo da pesquisa:

Quadro 1 – Fases da pesquisa.



2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SEU PLANEJAMENTO

As cidades se tornaram o habitat do homem moderno e se caracterizam por uma grande diversidade de formas, tamanhos, relações e funções. A aplicabilidade e eficiência das estratégias utilizadas para lidar com esta dinâmica ainda precisam melhorar muito, pois é fundamental analisar e discutir o processo de crescimento das cidades e as ações de planejamento urbano, principalmente em relação à ampliação da participação neste processo. Mais do que isso, é preciso discutir que cidade queremos e este debate não deve envolver apenas o poder público e o empresariado, mas também os diversos segmentos sociais para que haja apropriação do exercício de pensar e discutir a cidade.

Planejar um espaço já constituído e dinâmico é, sobretudo, trabalhar as demandas existentes, podendo o plano enfocar problemas isolados ou ações de embelezamento e se tornar uma mera remediação. Em contrapartida, planejar com foco num modelo ideal pode gerar ainda mais dificuldades, pois o espaço urbano é dinâmico e em geral endêmico, fruto do seu processo histórico de construção e das relações sociais estabelecidas no espaço. Cria-se então a necessidade de trabalhar com o foco na resolução de problemas atuais a partir de alternativas de mudança, dando continuidade ao planejamento futuro adaptado à realidade espacial e temporal local.

O crescimento urbano com o foco no desenvolvimento econômico baseado no modelo capitalista, explorando os recursos, obtendo lucros e focado na propriedade privada sem privilegiar a perspectiva social, potencializa os conflitos entre as classes e a ocupação territorial desordenada, acentuando os problemas urbanos de foco social e estrutural. O progresso econômico e todas as suas consequências positivas e negativas, bem como crescimento urbano, não refletem necessariamente o desenvolvimento urbano, podendo este ser mais amplo e associado a estrutura social, serviços públicos, urbanidade e outros aspectos. De acordo com Souza (2005):

> (...) desenvolvimento urbano autêntico, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e da complexidade deste, (...) mas, antes e acima de tudo, um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade. (SOUZA, 2005, p.101)

A cidade justa e igualitária pode ser uma utopia, mas a luta para melhorar a qualidade de vida e diminuir a desigualdade de acesso a equipamentos e serviços públicos permeia a discussão das políticas públicas voltadas ao planejamento urbano e a efetiva participação da sociedade. Segundo Bueno (2007):

> A concretização do direito à cidade e à moradia passa pelo acesso concreto ao lugar, à terra urbanizada e a bairros com serviços e acessibilidade. Em nosso caso, também o fortalecimento da estrutura pública, que deve cuidar dos direitos individuais, coletivos e difusos, é estratégico. Sendo essa a opção, o planejamento e a gestão local fazem a diferença. (BUENO, 2007, p.13)

As políticas públicas relacionadas ao planejamento urbano no Brasil foram, por muito tempo, caracterizadas por ações governamentais que nem sempre tinham a eficácia esperada em função da forma como vinham sendo elaboradas. A não ser que o resultado esperado fosse apenas ideológico ou financeiro, ao invés de social. Os técnicos, muitas vezes isolados em gabinetes, munidos de dados parciais e sem conhecimento do contexto da localidade a ser afetada pela ação proposta, seguiam receitas prontas que não se enquadravam em todos os lugares em virtude das diferenças territoriais, sociais e culturais.

Para Pereira (2008), o modelo modernista de planejamento onde impera o tecnocratismo entrou em crise, mas ainda está presente em muitas práticas urbanísticas:

> (...) apesar das críticas, os planejadores prosseguiram elaborando planos da mesma maneira como o faziam desde os anos 30, seguindo princípios de uma escola urbanística racionalista baseada no funcionalismo da Carta de Atenas. (PEREIRA, 2008, p.130)

Nesse contexto de políticas públicas voltadas ao planejamento elaboradas exclusivamente pelo ente público, o cidadão não tinha participação ativa, tendo ciência do fato apenas quando a ação já estava em execução, ocasionalmente, gerando situações adversas. Com a atuação técnica desconectada das aspirações populares, ações que poderiam resolver demandas essenciais, muitas vezes, eram substituídas

por ações que geravam novas demandas sociais, ou até mesmo conflitos, devido à falta de participação da sociedade na sua elaboração.

As deficiências apresentadas pelos modelos institucionais vigentes têm demandado a inserção de outros agentes sociais, pois apesar do número de técnicos e legisladores ser proporcionalmente pequeno, todos os cidadãos são policymakers, ou seja, contribuem no processo de formulação das decisões que norteiam o desenvolvimento da sociedade (HEIDEMANN, 2009). Um exemplo prático desta ação de construção orientada pela e para a sociedade pode ser a elaboração do Plano Diretor Participativo.

Neste sentido, a discussão das propostas e a exposição aberta dos pontos de vista dos agentes produtores do espaço urbano são fundamentais para que se possa encontrar alternativas de organização da cidade para o cidadão e não apenas para o capital ou o automóvel. O processo participativo tem vários aspectos a serem analisados, pois em síntese, traz a tona uma discussão sobre o território que não tinha abertura, o que inicialmente pode acirrar os conflitos e as atitudes dos atores sociais envolvidos, sendo o poder público levado a uma exposição que ele prefere evitar.

O Plano Diretor já vem sendo utilizado há décadas para nortear a estruturação e o crescimento das cidades, sendo muitas vezes usado como instrumento ideológico ou econômico. Se a cidade é o espaço onde as relações sociais se materializam, esta deve ser cada vez melhor adaptada à dinâmica social presente no espaço urbano. O processo de elaboração ou revisão dos planos diretores de forma participativa com atuação direta de representações sociais e espaços de debate motivado pelo Estatuto da Cidade, visa mudar a dinâmica vigente no país, se não pela construção do planejamento realmente participativo, no qual a democracia substitui a tecnocracia, ao menos possibilitando aos cidadãos se organizarem, questionarem e fazerem proposições com amparo legal.

De acordo com Santos (2008), os planos diretores ao longo de quase 100 anos vem sendo adaptados para intervir no processo de crescimento das cidades, alterando seus instrumentos e seus propósitos, tentando acompanhar as mudanças da sociedade.

> Assim, os planos diretores assumiram forte discurso ideológico e removeram do planejamento todo o conflito, a ambiguidade e a subjetividade que é a essência do modo coletivo de viver em cidades. Como compreender, no entanto, que

> mesmo incapazes de alcançar seus objetivos, os planos diretores se mantiveram como principal instrumento de intervenção de que dispõe o poder publico para planejar e gerir as cidades? A resposta a esse questionamento nos leva a considerar que mais do que regular o desenvolvimento da cidade, os planos diretores serviram como instrumento de manipulação(...) (SANTOS, 2008, p.11)

Para Santos (1979) "cada sociedade veste a roupa de seu tempo" e há uma relação marcante entre o momento que a sociedade vive e como isso se reproduz no espaço urbano. As relações de poder, a continuidade não linear e as resistências às mudanças, o papel dos intelectuais e do Estado, se refletem no espaço urbano de variadas formas e de acordo com o momento histórico. É preciso considerar ainda as forças econômicas direcionando os rumos do crescimento e influenciando as decisões políticas, afetando os fluxos e as estruturas existentes no espaço, gerando consequências para a sociedade.

A sociedade e a economia não são aespaciais, pois ambas possuem forte relação com o espaço onde se desenvolvem, a ponto de existirem diferenças marcantes de uma região para outra, não determinadas, mas certamente motivadas por aspectos espaciais. Estas diferenças são fruto do processo de evolução dos meios de produção a partir do avanço da técnica e influenciam diretamente as relações sociais. Porém, a evolução econômica e social não se dá de forma linear e global, ou seja, há avanços e resistências e estes ocorrem em tempos e locais diferentes. Sendo assim, o espaço é um fator fundamental na formação social.

Se a dinâmica econômica de um determinado espaço é fruto e ao mesmo tempo provoca mudanças nas relações sociais ao longo do tempo, o espaço em que esse processo ocorre também é influenciado pela estrutura produtiva e social. Porém, embora isso ocorra, as mudanças no espaço se dão mais lentamente do que as mudanças econômicas e sociais. Ao moldar o espaço, a dinâmica econômica acaba impondo as relações sociais e ao mudar a economia, ou caso esta precise ser dinamizada, o espaço acaba impondo barreiras, pois se constitui de objetos e estruturas que precisam ser adaptados para atender aos novos fluxos do capital (SANTOS, 1979).

Da mesma forma, ao se propor novas estratégias para o modelo de planejamento da cidade e para discutir sua função social, as relações sociais atuais e os setores associados à reprodução do status atual,

tornam-se barreiras naturais ao processo de mudança nas relações de poder. No espaço urbano, portanto, pode ser visível o processo de continuidade e descontinuidade e os conflitos e barreiras decorrentes de momentos de transição ou de alteração na dinâmica vigente, pois a "defasagem com a qual os modos de produção impõem seus diferentes vetores sobre os diversos segmentos de espaço é responsável pelas diferentes idades dos múltiplos elementos ou variáveis do espaço em questão" (SANTOS, 1979, p17). À medida que a dinâmica econômica e social avança, dando continuidade ao processo de transição de poder de um grupo para outro, as resistências impostas pelas forças econômicas e políticas atualmente dominantes às mudanças também estão presentes, visando a manutenção do status quo.

Um espaço moldado por determinadas forças econômicas torna-se alvo de mudança quando estas perdem o lugar para outras, pois os fluxos e as relações territoriais têm reflexo na produção econômica e consequentemente no espaço urbano. Enquanto a geologia determinou o crescimento econômico de Criciúma em função do carvão e da cerâmica, incentivando o setor terciário e construindo uma polarização da região, a construção civil atualmente luta contra os aspectos naturais e os impactos causados pela mineração, tendo que lidar ainda com a falta de mobilidade e a desvalorização provocada pela manutenção das vias antigas, provocada pelo capital comercial do centro em determinado momento histórico. Agora este grupo econômico, atualmente dominante, tem que lidar com um modelo de planejamento que pode colocar em risco seus objetivos de maximização dos lucros.

Sendo um espaço concreto que reflete e ao mesmo tempo influencia a dinâmica econômica e social, cuja construção, em geral é consequência dos processos que nele ocorrem, planejar o espaço urbano se torna uma tarefa extremamente complexa, pois esta ação exerce uma influência direta em elementos dinâmicos como a economia e a sociedade, como considera Santos:

> O espaço é matéria trabalhada por excelência. Nenhum dos objetos sociais tem tamanha imposição sobre o homem, nenhum está tão presente no cotidiano dos indivíduos. A casa, o lugar de trabalho, os pontos de encontro, os caminhos que unem esses pontos, são igualmente elementos passivos que condicionam a atividade dos homens e comandam a prática social. (SANTOS, 1979, p.18)

A função de planejar o espaço urbano poderia então ser um posto de muito status e poder social e político, pois quem exercesse esta função teria forte influência social e econômica. Estes planejadores ou pensadores do espaço deveriam analisá-lo de forma integrada, levando em conta seus componentes econômicos, naturais e sociais, compreendendo sua formação, dinâmica e reprodução, a fim de conduzi-lo para um determinado fim. Mas que fim seria esse e quem o definiria?

Segundo Gramsci (1995), a formação das camadas de intelectuais é condicionada a processos históricos concretos, não ocorrendo de forma democrática ou ocasional, sendo que algumas camadas sociais produzem determinadas categorias de intelectuais. O autor considera que os intelectuais não atuam diretamente ou de forma imediata no mundo da produção, mas tem sua atuação "mediatizada" pelo conjunto das superestruturas compostas pela "sociedade civil" e pela "sociedade política ou Estado", que representaria o grupo dominante. Neste sentido, os intelectuais ou os técnicos especializados, seriam os "comissários" do grupo hegemônico dominante buscando reproduzir a orientação impressa por este à vida social.

O que se percebe no Brasil, é que os intelectuais por muito tempo se abstiveram do real e necessário debate urbano, focando-se numa escala mais regional e menos municipal, sendo que o município como componente da região, ao mesmo tempo influencia e reproduz a condição regional, devendo ocupar posição destacada na análise regional. Afinal, as desigualdades intra-regionais são tão ou mais marcantes que as inter-regionais, e estas se dão basicamente entre os municípios de uma mesma região, sendo reflexo das influências econômicas e condições sociais.

Com os intelectuais discutindo questões macro, o real/local vai evoluindo estritamente ao gosto dos grupos dominantes, sendo o "planejamento" realizado por técnicos (que dominariam o arcabouço teórico relativo ao tema, portanto intelectualizados) e direcionado ao poder local, desconectado do contexto histórico, da realidade regional e da conjuntura econômica macro. Como funcionários públicos, estes planejadores reproduzem em nome do Estado, as condições impostas pela economia local e algumas vezes, reproduzem ideias bem sucedidas em outros espaços que estariam sendo a nova tendência, mas que não condizem com a realidade local, visando uma homogeneização espacial.

Mas o pensamento de que o Estado opera estritamente para o capital e de que o planejamento é feito apenas para cumprir o que o capital objetiva é contestável. Segundo Vergopoulos (2005), em harmonia com o pensamento de Marx e Altusser, Nicos Poulantzas

constatou que o Estado capitalista não se resume a um instrumento ou superestrutura ideológica do capital, ele reflete o conjunto da sociedade e não apenas uma parte dela.

> O poder social no domínio da política, das instituições democráticas e do Estado não é monolítico nem está à disposição exclusiva da classe dominante. Como o Estado e as instituições referem-se ao conjunto da sociedade, o poder político na sociedade burguesa pode ser repartido e compensado por avanços populares e progressistas, mesmo a custa do agravamento das antinomias do conjunto. (VERGOPOULOS, 2005, p.200-201)

Sendo assim, podemos considerar que os tradicionais agentes produtores do espaço urbano tem ciência da força que tem e usam isso para influenciar o poder político local, garantindo seus interesses como se estes fossem os interesses da cidade. Já as camadas populares se esquecem de que a cidade é feita de cidadãos e que estes devem ter tanta influência quanto os agentes econômicos. Neste contexto de cobrança e alienação, os governantes se acostumaram a tomar decisões sem ter que se justificar e sem planejar suas consequências para o cidadão e para a cidade.

Considerando que os produtores do espaço urbano como os políticos e empresários, bem como os técnicos na função de planejadores, estão acostumados a uma dinâmica que não envolve a participação, as mudanças de conduta necessárias para a inserção num novo modelo de pensar e discutir a cidade são complexas. Por que se tenta interromper a participação na discussão da cidade como ocorreu no PDP de Criciúma? Será que é uma ação do poder público motivada pelos agentes econômicos ou será que este é influenciado por uma parcela maior da sociedade? Quem tem a função de organizar a cidade não é dono da propriedade, é um representante da maioria da sociedade eleito para tal. Então porque ele atua para alguns em detrimento de outros? Porque ele cria uma agenda que privilegia alguns e põe na fila outros?

2.1 O ESPAÇO URBANO E SEU PLANEJAMENTO NO BRASIL

A partir dos anos cinquenta se expande a industrialização em determinadas regiões do país e inicia um processo de urbanização, que vai se ampliando nas décadas seguintes. Durante o período militar de 1964 a 1985, o Brasil deixa de ser um país com população predominantemente rural e passa a ter um índice de urbanização elevado, fruto dos dois processos citados, aliados a mecanização do campo e expansão dos latifúndios.

Durante o Regime Militar o planejamento ganhou destaque, sendo contratados planos detalhados de especialistas estrangeiros que muitas vezes ficavam apenas no discurso. O planejamento urbano no Brasil se resumiu durante muito tempo em elaborar propostas de modo centralizado que muitas vezes não eram postas em prática, ou quando se materializavam, não davam o resultado esperado. Até a década de sessenta, os "planos discurso", pois não eram implantados, mudaram sua nomenclatura para Plano Diretor, Plano Municipal de Desenvolvimento, Planejamento Integrado, mas não mudaram a característica de não serem efetivos. A partir dos anos 70 começa a estruturação de órgãos públicos de planejamento urbano, bem como a ampliação do interesse acadêmico sobre este tema (MARICATO, 2001).

Nos anos setenta os órgãos responsáveis pelo planejamento urbano e seu financiamento, como o BNH, passam a ter um papel de destaque no processo de metropolização em curso, destoando do viés urbanista meramente estético e pontual dominante, trazendo um enfoque de planejamento urbano e regional. Esse enfoque de planejamento físico territorial passou a predominar nos planos diretores que partiam da projeção da cidade ideal do futuro e propunham diretrizes e metas a serem perseguidas, enfocando principalmente o uso do solo e as densidades de ocupação (SOUZA, 2005).

Durante este período de ditadura e o chamado milagre brasileiro, o slogan "o país do futuro" queria dizer que quem estava no poder sabia o caminho e os meios necessários para atingir o desenvolvimento, sendo a sociedade alijada deste processo de pensar e agir no espaço. Foi justamente durante o regime militar que o planejamento urbano mais se desenvolveu no Brasil, sendo direcionado pela PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, inserida no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1973. Nesse contexto, os planos eram tidos como uma forma de ordenar o caos urbano e o crescimento descontrolado, sendo feitos por equipes externas pouco familiarizadas

com a realidade local, sendo comum não haver participação dos técnicos municipais e principalmente da população (MARICATO, 2000).

Nesse contexto várias vozes abafadas seguiram questionando, na medida do possível, diversas questões nacionais, entre elas a urbana. Só com a abertura política do final dos anos oitenta, com a possibilidade de uma constituinte onde o município poderia ganhar poder e as propostas respaldadas pelo apoio popular poderiam ser integradas na Carta Magna, as diversas correntes ligadas à temática urbana, latentes durante a repressão militar, puderam se fundir em um Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU.

As aspirações do MNRU, após o debate constitucional, resultaram nos artigos 182 e 183 da Constituição que tratam da política urbana. Porém, a regulamentação destes artigos veio mais de uma década depois, causando na visão de alguns autores, um efeito positivo de organização e preparação para as ações decorrentes do tema por parte do governo e dos intelectuais, havendo, porém, o contraponto negativo espacial, onde em dez anos muitos problemas urbanos e sociais se ampliaram.

Nos anos noventa, as políticas neoliberais acentuaram problemas ligados à metropolização, à especulação imobiliária e à segregação territorial urbana, caracterizando um antagonismo social em que o rico é cidadão, pois tem acesso ao que necessita e usufrui a cidade e o pobre não, típico da cidade mercado. Isso ocorre porque a política urbana não foi assumida como uma política de Estado, focada na habitação, saneamento e mobilidade visando à redução das desigualdades territoriais (SANTOS JUNIOR, 2007).

Desta forma podem ser criadas zonas privilegiadas e zonas defasadas na cidade, tendo algumas o esgoto tratado, drenagem nas ruas, calçadas largas, áreas verdes, equipamentos públicos, mas ainda tendo seus problemas. Mas outras áreas ficam apenas com os problemas, criando uma espécie de segregação urbana que espacializa e acentua a segregação social. Para Souza (2005), vivenciamos um processo de "fragmentação do tecido sociopolítico-espacial", pois ao invés de servir de moradia, convivência e palco para as "lutas de classes", por se constituir de um espaço onde se expressa o capitalismo, a cidade tem gerado compartimentos estanques onde a interação social deixa de ocorrer.

Segundo Souza (2004), a concepção tecnocrática auxiliou um planejamento centralizador e autoritário, reproduzindo a ideologia do regime político vigente na época. Este modelo chamado de regulatório pelo autor, parte do principio que os técnicos teriam as respostas para os

problemas urbanos e que estas viriam ao encontro das necessidades da população mesmo sem ouvi-la, mas na verdade espacializavam os interesses do poder político e do capital. Para Lefevbre (1991), esta ideologia urbanista centralizadora reproduz a desigualdade e a segregação que caracteriza nossa sociedade.

É necessária uma mudança de paradigma por parte do Estado e da sociedade para que as propostas e ações tenham o efeito positivo que devem ter. Neste sentido, na década de 2000 inicia uma institucionalização da participação popular nas políticas urbanas que se contrapõe ao modelo centralizado vigente. Com a Lei 10.257 em 2001, passa a ocorrer um processo de valorização do município e da possibilidade de empoderamento das representatividades do poder local, direcionado pela necessidade que os municípios teriam de elaborar em até cinco anos seus planos diretores participativos, de acordo com o artigo 50 desta Lei. Em 2003 é criado o Ministério das Cidades focado inicialmente na condução do processo nacional de planejar os municípios de forma participativa.

A partir do chamado Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), foi enfatizada a necessidade de estimular participação popular na discussão de temas ligados à gestão territorial, como Plano Diretor, Regularização Fundiária, Plano de Habitação, Plano de Saneamento, entre outras políticas públicas de interesse social. Desta forma, torna-se possível exercer ativamente a cidadania na elaboração de políticas públicas de planejamento urbano. Além de democratizar o processo de planejamento urbano, o Estatuto da Cidade procura promover a justiça sócio-territorial e combater a especulação imobiliária, por meio de instrumentos que visam reverter a lógica da exclusão nas cidades. A referida Lei permite ainda, a responsabilização do poder público por omissão ou ações contrárias as suas premissas, pois a mesma tem seu fundamento no próprio texto constitucional, nos artigos 182 e 183. (CYMBALISTA et al., 2007)

Segundo Fernandes (2010), o Estatuto da Cidade propõe quatro dimensões principais, sendo elas:

> Uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece

> mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados. (FERNANDES, 2010, p.61).

Os princípios básicos previstos pela Lei propõe uma nova forma de encarar a cidade, após tantas décadas de valorização dos interesses privados, o que causa um choque tão grande entre o modelo vigente e o proposto que provoca reações radicais por parte dos agentes econômicos e de alguns governos. Estes princípios visam validar a função social da propriedade, que se caracteriza pela sobreposição do beneficio social e ambiental ao direito individual de propriedade; o direito a cidade, que se resume na universalização do acesso aos elementos urbanos que proporcionam melhor qualidade de vida e a gestão democrática da cidade, que está relacionada à politização do planejamento exercido de forma democrática, no qual as políticas públicas são regidas pelo controle social.

Dois destes princípios vão de encontro aos interesses privados e ao modo de gestão da maioria das cidades. O único que pode ser assimilado mais facilmente pelos produtores tradicionais do espaço urbano é o direito a cidade, que por ser genérico, não interferir diretamente na propriedade privada e nem na gestão pública, pode ser de fácil aceitação, inclusive com utilização ideológica em falsas experiências participativas.

Para Villaça (1999), os Planos Diretores do período anterior ao Estatuto serviram a um planejamento autoritário, centralizador e funcionalista, acentuando problemas e desigualdades em favorecimento das elites e detrimento da própria eficácia de ação dos instrumentos urbanísticos. O Plano Diretor deveria expressar um pacto socioterritorial entre os diferentes interesses da cidade, o que exigiria a democratização do processo de planejamento, uma adequação institucional e o empoderamento da sociedade civil neste processo.

O mesmo autor considera que o Planejamento focado no Plano Diretor precisa ser questionado, pois é visto como a solução dos problemas urbanos (VILLAÇA, 2005). Também para Maricato (2001), o Plano é visto pela sociedade como a solução para os problemas urbanos e para limitar o crescimento, porém costuma ser feito por especialistas desconectados da realidade sociocultural local e sem interação social. Além disso, os municípios são administrados em geral por grupos políticos conservadores e com quadros técnicos reduzidos e

incapazes de desempenhar um planejamento politizado fruto de uma gestão democrática (LACERDA apud SANTOS JUNIOR, 2007).

Além das incertezas inerentes ao processo de planejamento politizado, da construção gradativa, da exposição dos conflitos, da resistência dos produtores do espaço urbano em negociar e da falta de vontade política, outros fatores também são visíveis. Para Santos Júnior (2007), além dos municípios terem um quadro técnico reduzido, este não está preparado para a mudança proposta pelo urbanismo politizado. Outro fator importante é a baixa participação das camadas populares na discussão, pois suas demandas têm difícil incorporação na agenda pública que privilegia os setores produtivos e evita se expor.

2.2 DA PRÁTICA HIERÁRQUICA A PRATICA PARTICIPATIVA

Visando compreender como o planejamento urbano tem sido feito em Criciúma, para a partir daí analisar as dificuldades de fazê-lo de forma participativa, é importante compreender como os planos anteriores ao Estatuto da Cidade foram elaborados e como o Plano Diretor Participativo, que teve seus primeiros passos iniciados em 2002, foi encaminhado. Para tanto, é necessário entender o modelo hierárquico, centralizador ou tecnocrático de planejamento e o democrático, participativo ou politizado, comparando posteriormente os planos do município a estes modelos.

Alguns autores que abordam a temática urbana como Santos Júnior (2007), Rolnik (1999) e Maricatto (1999, 2000), consideram que a partir das últimas décadas do século XX os problemas urbanos no Brasil se agravaram. Atualmente vivemos no Brasil um momento em que os problemas urbanos estão definitivamente em pauta em função da falta de mobilidade, do adensamento excessivo, dos problemas de saneamento, habitação e segurança. Em função disso, o debate que vinha ocorrendo desde a década de oitenta na esfera acadêmica e social passa a influenciar as instituições governamentais e diversas propostas e leis, inclusive constitucionais (art. 182 e 183) são resultados de aspirações populares.

Entramos no século XXI com uma política urbana se reestruturando a partir do Estatuto das Cidades, que preconiza a participação popular no planejamento para que este motive a função social da cidade. A partir daí os eventos foram se sucedendo e a tomada de decisão no âmbito municipal tende a ser menos centralizada nos grupos dominantes com o apoio da referida Lei. O debate está aberto e os conflitos de interesse em discussão, num processo que tem muitos

avanços, muitas resistências e que evolui de forma distinta em cada local, algumas vezes combatendo os grupos dominantes que estão tentando burlar a nova proposta para manter seu poder na produção do espaço.

A Política Urbana prevista no Estatuto da Cidade tenta criar condições para que a tomada de decisão seja por meio de uma democracia participativa, evitando que a democracia representativa mascare uma ditadura do capital no espaço urbano, na qual os eleitos pela maioria defendem os interesses da minoria. Porém, a participação em políticas públicas no Brasil enfrenta dificuldades, tanto do lado do Estado como da sociedade civil. São marcantes o autoritarismo e o clientelismo, a falta de aparato institucional ou de sua ação eficiente, as desigualdades sociais, as diferenças regionais e a falta de informação, além da manipulação das camadas mais pobres (LUCHMANN, 2002).

Percebe-se ainda, que devido à falta de objetividade na definição dos papéis que cada envolvido no processo deve ter, há dificuldades mesmo em situações que se demonstra certo interesse de encaminhar o processo de forma adequada devido à falta de segurança e experiência com o novo modelo. Portanto, não é o fato de existir uma exigência formal à participação social, que indica que esta ocorrerá de forma adequada, pois os técnicos do município podem não ter a habilidade de aproveitá-la, o poder público pode preferir evitar o confronto de opiniões e grande parte da população, ainda não possui uma cultura cidadã de participar ativamente nas políticas públicas. É importante ampliar os espaços de discussão e participação para dar visibilidade aos conflitos, por meio do debate democrático, pois

> o processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante do que o plano em si (...), porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes (MARICATO, 2000. p180).

Vivemos um processo em que a discussão da reforma urbana e da reavaliação do modelo de crescimento urbano é possível na escala municipal. Precisamos combater o consenso forçado, a "tradição brasileira de instituir um pensamento autoritário como resultante da construção coletiva" (CHAUÍ, 2000 apud MARICATO 2001) e promover o pacto socioterritorial que "pressupõe identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os

agentes individuais e coletivos que atuam nestes processos, segundo seus interesses e valores, com suas semelhanças e antagonismos" (SANTOS JUNIOR, 2007.p.303).

O novo formato proposto para o planejamento urbano passa a confrontar a visão funcionalista e idealista com a realidade dos problemas sociais e urbanos, as visões técnicas com os interesses de grupos locais, a cidade mercado com o direito a cidade. A partir do momento em que se propõe discutir a cidade são inevitáveis os conflitos, sendo que o instrumento central (Plano Diretor), antes na penumbra, deve exercer um papel de expor os conflitos, clarear os interesses e por a prova o corpo técnico e a gestão municipal para o bem da cidade, que nada mais é, que o espaço das pessoas que vivem nela.

Se encararmos o espaço como componente e ao mesmo tempo resultado das ações sociais que nele ocorrem, poderemos alcançar uma compreensão maior do mesmo, ao passo que se considerarmos apenas os objetos e a formas nele existentes estaremos vendo uma fotografia estática impedindo a compreensão da dinâmica social e espacial. O planejamento urbano discutido de forma democrática tem mais chances de abarcar um número maior de variáveis que auxiliem no processo de pensar o espaço urbano como um palco onde ocorrem as relações sociais. Sendo assim, é importante avaliar o processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos, quem são os atores envolvidos e como eles vêm atuando, visando identificar avanços e entraves do processo.

É importante enfatizar que a inserção de novos atores e sua efetiva participação no processo de construção do planejamento urbano tem evoluído a partir de um sistema fechado, que foi hegemônico durante o século XX, denominado de modelo de planejamento hierárquico. O modelo participativo que se desenha atualmente pode ser nomeado de democrático e visa à construção de pactos durante o processo, desta vez não mais fechado, mas aberto à participação de outros atores sociais e com resultado final desconhecido. O novo papel do técnico neste processo pode ser de mediador no processo de construção dos resultados, não mais trazendo respostas prontas, mas auxiliando na discussão da cidade e nos conflitos inerentes dela (PEREIRA, 2010).

No primeiro modelo o resultado era pré-definido e resumia-se ao zoneamento, sendo que os atores basicamente eram os técnicos, os políticos e os produtores do espaço urbano do ponto de vista estritamente econômico. No segundo, também chamado de negociado, pode ser incômodo para os técnicos, políticos e os tradicionais atores do planejamento urbano, como construtoras, industriais e comerciantes,

mas tem a chance de inserir na pauta do planejamento questões que não eram discutidas e que trazem a tona os problemas da cidade, ou seja, das pessoas que moram nela e nela mantém suas relações sociais. Neste contexto a entidades civis, as instituições de ensino, as representações setoriais, as lideranças comunitárias, a mídia local e a sociedade civil como um todo, tem chance de se inserir no debate.

Mas como esta discussão é recente e a mudança de paradigma gera, além dos conflitos, uma confusão conceitual, é importante esclarecer estes conceitos para auxiliar no seu entendimento e incorporação. Assim como o zoneamento é comumente confundido com o Plano Diretor, ao invés de ser considerado um de seus instrumentos, urbanismo e planejamento urbano são considerados sinônimos por alguns. Porém, o primeiro se relaciona a um conjunto de saberes arquitetônicos que reflete intervenções no espaço e um projeto de cidade, enquanto o planejamento urbano deve englobar diversas áreas do conhecimento e incorporar demandas físicas, sociais e econômicas na discussão da cidade, das relações sociais e da sua configuração espacial.

O planejamento urbano hierárquico ou tecnocrático se configura pelo modelo onde as decisões, sendo elas de focadas no funcionalismo ou não, são tomadas de cima para baixo, pela cúpula do poder da cidade, validada pelos técnicos que possuem o conhecimento sobre as intervenções no espaço. Este modelo é mais objetivo e possui um nível de certezas nos seus resultados preconcebidos devido à restrição ao debate e a centralização das decisões.

> O modelo de planejamento, até então hegemônico, pode ser caracterizado como hierárquico e tinha muito claro quais produtos alcançaria em um processo final de planejamento: vencida a etapa do diagnóstico, preparava-se um conjunto de diretrizes gerais e a partir delas construía-se um mapa de uso e ocupação do solo, chamado simplesmente de mapa do zoneamento. (PEREIRA, 2011. p115)

No modelo hierárquico os papéis e os atores estão bem definidos, cabendo aos gestores públicos negociar ou ouvir os agentes econômicos, aos técnicos projetar e aos habitantes conviver com os resultados (PEREIRA, 2010). Já no modelo democrático, tanto os atores como o papel que eles vão desempenhar vai depender do andamento do processo

e da situação local política e social, sendo um modelo menos definido e mais aberto.

> Por sua vez, o planejamento urbano participativo, que hoje parece dar sinais de vitalidade, é essencialmente processual: sabe-se a maneira de iniciar o processo de planejamento (quando muito), mas esse processo deve estar aberto para todas as possibilidades, pois os pactos serão construídos durante o planejamento; os instrumentos só surgirão destes pactos; os produtos não devem ser preconcebidos e não devem ter valor neles próprios. Os instrumentos só têm sentido se forem ferramentas para se alcançar as diretrizes determinadas no pacto socialmente construído. (Pereira, 2011, p115)

Para Chalas (2008), mais importante e eficiente que a técnica, a estética e a funcionalidade aplicadas ao urbanismo, com a ideologia como discurso com propostas e soluções sobrepostas ao social, é o debate aberto da "organização da cidade e do estar junto na cidade". Quando se questiona "que cidade queremos" para as representações populares inseridas forçadamente no debate, a resposta deve nortear o planejamento e não ser adaptada a ele.

Alinhada com o pensamento de Chalas e Pereira, Ribeiro (2007), considera fundamental focar o planejamento no que a autora define como "norte", que se caracteriza como a busca de mudança por parte das forças presentes no debate que querem se afirmar em cada período histórico. É, portanto, mais difícil que seguir o que a autora chama de "modelo", por envolver posições políticas e ideológicas distintas, dependendo ainda das forcas econômicas sociais. Este último se caracteriza por um conjunto de metodologias e instrumentos para intervenção no espaço, que por ser mais ideologicamente limitado não expressa a vontade política de forma tão expressiva quanto o "norte".

Apesar do novo modelo de planejamento não ser pré-definido, impregnado de certezas e metodologias prontas, ele tem características que segundo Chalas (2008), fazem parte do chamado pensamento fraco (pensée faible) ou prático, que se opõe não só ao modelo modernista de planejamento, mas a própria existência de um modelo. Apoiado na análise de Pereira (2011), segue um resumo destas cinco características:

- Urbanismo não espacialista mais preocupado com o convívio social, se opondo a visão modernista que o espaço construído induz à vida social;
- Urbanismo performativo, que ao invés de ser normativo é baseado na prática de se pensar o projeto a partir do debate aberto, sendo que cada envolvido traz suas contribuições para pensar a cidade.
- Urbanismo integrador, onde devido a complexidade das relações e usos territoriais, das informações e dos fluxos, o todo pode ser considerado maior que a soma das partes.
- Urbanismo apofático, onde ninguém detém o poder de decisão isolado e o objetivo não é a utopia da felicidade para todos, mas a objetividade da mínima sujeição e máxima abertura.
- Urbanismo político, onde se dá a chance de intervir, por meio do debate, na discussão da cidade, sendo a técnica secundária em relação à política, ou seja, diminuindo o espacialismo técnico e ampliando a politização e a abertura ao debate sobre a cidade.

Partindo da desregulamentação do mercado inerente ao capitalismo refletida na impotência dos governos locais em controlar as ações dos agentes econômicos, o planejamento urbano deveria apoiar-se na negociação e no consenso. A adoção de um método participativo para chegar a esse consenso deveria colocar o poder público como animador de um processo em que as regras do jogo seriam postas e os jogadores chegariam ao resultado, sendo validado por ele ao final. Isso exige que os técnicos envolvidos no processo, tanto compreendam a necessidade de flexibilizar os parâmetros urbanísticos como intermediar as negociações inerentes do urbanismo politizado. (COMPANS, 2005)

Este processo de abertura que atinge outras esferas além do planejamento urbano, parte do pressuposto que:

> a democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, a democracia deliberativa advoga que a

> legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional. (LUCHMANN, 2002 p01)

Pereira (2011), se referindo a um texto de Chalas publicado em 1998, ou seja, antes de se institucionalizar a prática participativa no Brasil, comenta que para o autor, o novo modelo de planejamento, oposto ao urbanismo funcionalista, é mais político, processual e por ser menos espacialista está aberto à contribuição de outras áreas do conhecimento. Não só os arquitetos devem atuar no planejamento, mas toda a gama de profissionais das áreas humanas e exatas que possam contribuir. Além disso, não são apenas os técnicos que devem participar, pois estes não terão todas as perguntas e muito menos as respostas necessárias para planejar a cidade. A sociedade civil deve ser amplamente representada na discussão da cidade, para que se possa desmistificar o saber do técnico em pensar a cidade e atribuir esta função para uma ampla e politizada gama de atores.

As questões colocadas acerca da mudança provocada pelo Estatuto da Cidade, ajudam a explicar as resistências aos planos elaborados de forma participativa, que quando ocorrem, não contam com a participação do poder público, que se mantém alheio aos debates e anseios populares, relegando estes a uma agenda de menor importância quando comparados aos interesses dos tradicionais produtores do espaço urbano. Este fato é comum em PDP's como o de Criciúma onde o governo inicia o jogo como animador do processo e passa a espectador, deixando os jogadores a mercê de suas próprias forças.

O fato do Plano Diretor Participativo de Criciúma não ter sido concluído até a metade de 2012[2], apesar de seus primeiros encaminhamentos datarem de 2002 e os trabalhos efetivos com o núcleo gestor começarem em 2006, pode levar a crer que foi amplamente discutido, ou que os conflitos de interesse e as posições dos envolvidos geraram um impasse travando o processo. O próximo capítulo desta pesquisa analisa detalhadamente o processo apontando qual das hipóteses é verdadeira. De qualquer forma, como o PDP não foi

2 Quando encerra esta pesquisa.

concluído[3], ainda está em vigor o Plano Diretor de 1999 e suas alterações.

2.3 CONDIÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO

A partir da conquista de maior autonomia no nível municipal e ao mesmo tempo da obrigatoriedade de realizar o planejamento urbano de forma participativa, deixando de ser centralizado e hierarquizado como vinha sendo feito até então, nos confrontamos com um processo que propõe conciliar a democracia representativa, na qual os políticos foram eleitos para tomar as decisões, com uma democracia deliberativa, na qual as decisões devem ser amplamente discutidas em novas esferas antes não incluídas na tomada de decisão.

São criados então dispositivos legais e institucionais que visam organizar e legitimar este processo, onde órgãos híbridos surgem com composição social e política heterogênea para dar suporte à tomada de decisão, sendo criados espaços de deliberação entre representações do poder público e da sociedade civil, como é o caso dos conselhos municipais (PEREIRA, apud AVRITZER 2008).

A concepção de democracia deliberativa está associa ao empoderamento de sujeitos sociais por meio da institucionalização das formas participativas de tomada de decisão. A implementação de políticas públicas baseadas na democracia deliberativa depende da vontade do governo e das forças político-sociais, visando legitimar as decisões políticas por meio da deliberação pública da coletividade, incorporando a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Sendo assim, a dimensão institucional é fundamental na criação das condições para que o debate público seja efetivo, não apenas discutindo um "sujeito plural", mas também o poder de decisão visando o "público e coletivo". (LUCHMANN, 2002)

A mesma autora aponta que o denominado neoinstitucionalismo parte do princípio que apesar dos indivíduos construírem as regras e condutas, eles são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais. Em contrapartida, as instituições apesar de exercerem um importante ancoramento cultural, também "empoderam" os atores sociais e sofrem a influência de interesses e forças sociais. Sendo assim, o formato institucional e sua atuação são fundamentais para a implementação da democracia deliberativa criando e consolidando espaços de participação e legitimando este processo.

3 Afirmação referente ao primeiro semestre de 2012.

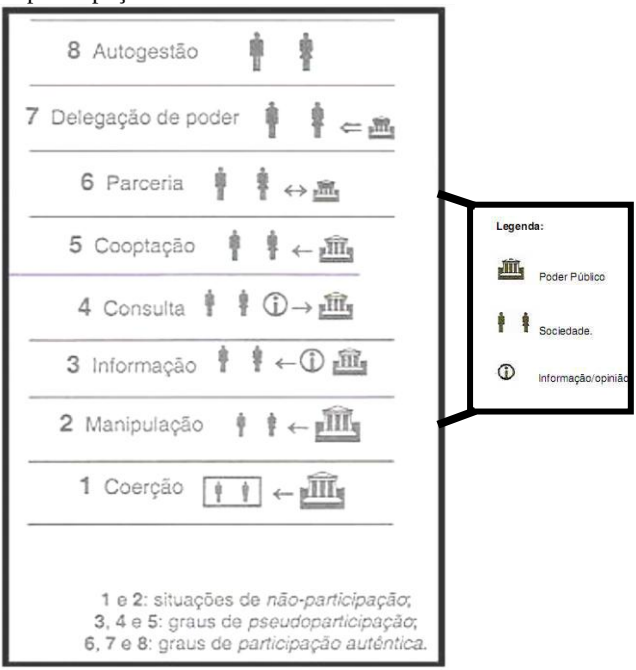
A autora, apoiada em outras fontes bibliográficas, considera que alguns elementos estão associados ao desenvolvimento da democracia deliberativa, na qual o cidadão tem direito de definição ou co-gestão das políticas públicas. Estes elementos são:

- o resgate da ideia de soberania popular, onde os cidadãos decides sobre as questões públicas a partir de instancias formais e devidamente empoderadas;
- a ênfase do caráter dialógico dos espaços públicos visando o bem comum;
- a diversidade cultural e a complexidade social expressadas em grupos heterogêneos e paritários para discussão;
- o incentivo do estado e dos partidos políticos;
- o formato e a dinâmica institucional.

Porém, a participação pode apresentar níveis diferenciados aos quais alguns autores apontam que podem variar da manipulação à gestão participativa, apresentado nuances distintas em suas análises, porém, com estrutura semelhante. Optou-se por apresentar a proposta de Souza (2004), baseado em bibliografias, anteriores que indica uma hierarquia que pode ser inferida a partir de indicadores que avaliem o processo ao qual se quer qualificar. Segundo o autor, existem três níveis de participação organizada pelo poder público compostos de subníveis, que são os seguintes:

- não participativo, composto pela coerção e manipulação das ações ditas participativas. No primeiro o poder público não dá abertura a sociedade e no segundo procura controlá-la.
- pseudoparticipação, composto pela informação, consulta e cooptação. No primeiro o poder público informa a sociedade, no segundo ele pede informações a ela e no terceiro ele direciona a discussão.
- participação autêntica, composto pela parceria, delegação de poder e autogestão. No primeiro há uma pactuação entre poder público e sociedade, no segundo a sociedade é empoderada e no terceiro ela toma as decisões.

Figura 1 – Níveis de participação.



Fonte: Adaptado de Souza (2004).

A vontade política expressada nas condições institucionais dadas ao processo participativo é fundamental. A participação institucionalizada é necessária, pois as instituições têm um caráter de durabilidade e regulam os comportamentos. Além de regular e constranger comportamentos, podem estruturar novas agendas, mudar comportamentos e empoderar os atores sociais de forma legítima. Isso pode dar credibilidade ao processo e garantias necessárias à sua continuidade. (LUCKMANN, 2003)

Obviamente, existem muitas resistências a esse modelo por parte do poder público, dos técnicos e dos agentes econômicos, pois as relações de poder local para elaboração de políticas públicas e planejamento urbano tendem a mudar neste novo contexto. Quem antes não era ouvido passa a ter canais de expressão e até mesmo de decisão, desde que o poder público proporcione isso.

> Considerando que a participação é elemento central da reflexão levada no seio do Movimento Nacional de Reforma Urbana para os planos diretores municipais, e que este movimento tinha uma clara intenção de implantar uma política crítica de desenvolvimento urbano para as cidades brasileiras, (...) muito das dificuldades para sua materialização, está na dependência da ação política de atores locais para a implantação da política urbana, pois em muitos casos eles não estão em sintonia com o ideário da Reforma Urbana" (PEREIRA, 2011.p 279)

Este ideário visa dar oportunidade para a mobilização social e a discussão do projeto de cidade de forma aberta, expondo interesses e conflitos no debate sobre a cidade. Este debate pode se configurar num embate entre a cidade de direito e a cidade mercado, onde grupos de opinião distinta e forças políticas desiguais tentam sobrepor suas propostas. Esse é um processo diferenciado em cada espaço, mas necessário para se alcançar melhorias nas formas de planejar a cidade e debater seu futuro. Segundo Rolnik:

> (...) o que explica a insustentabilidade de nossa gestão territorial é o fato de nosso território jamais ter sido objeto de pactuação, ou seja, de estabelecimento de regras claras que incluem e dialogam com o conjunto de atores governamentais e não governamentais ali presentes e atuantes, e que consideram a especificidade socioeconômica, ambiental e cultural do espaço sobre o qual pretendem incidir. (ROLNIK, 2008. p27).

Para Luchmann (2003) a tradição participativa é outro fator importante e o fato de haver experiências anteriores aumenta a chance de implantar um processo de discussão das políticas publicas, ou do próprio planejamento urbano de uma cidade. A autora estudou experiências de orçamento participativo, seus resultados e perfil dos participantes, considerando que não é apenas o fato de haver um conselho municipal que significa que ele é representativo e eficiente. É importante avaliar quem participa, como participa e se as condições necessárias para tal são garantidas pelo poder público.

Aqui cabe uma reflexão acerca deste termo tão utilizado nesta pesquisa. A sociedade, de modo democrático por meio do voto universal, empodera um grupo de agentes políticos para que assuma as instituições estabelecidas e comandem as ações administrativas e legislativas do território. Estes grupos acreditam que seu projeto foi eleito e tentam implantá-lo, agindo para que seu mandato deixe uma marca e o seu projeto político possa ter continuidade. Já os eleitores acreditam que deram poder a alguém capaz de implementar os seus anseios e tentam de alguma forma cobrar isso, de acordo com sua condição social e nível de poder.

O poder público deveria ser encarado como o poder do povo atribuído a um grupo, que deve implementar uma gestão do território que traga amplos benefícios, mas o que temos são governantes e não gestores, implementando projetos políticos. Estes, empoderados, acabam evitando distribuir o poder para outros grupos, sejam conselhos municipais ou núcleos gestores, tentando fazer com que eles sejam consultivos e não deliberativos, para continuar centralizando as decisões para que estas não desviem o rumo do "seu projeto". Portanto, o poder público deixa de ser "público" quando é passado para determinados governantes, que preferem não realizar uma gestão participativa e apenas administrar para os agentes econômicos.

Luchmann (2002) aponta que ao lado da existência de uma cultura participativa, dois outros fatores concorrem para uma participação de qualidade: a vontade política honesta para viabilizar a participação e as condições institucionais necessárias para o bom andamento do processo. Podemos considerar que no caso específico do planejamento urbano, além dos três fatores apontados, "uma quarta condição parece também concorrer para uma participação de qualidade em políticas locais de desenvolvimento urbano: o comprometimento dos técnicos envolvidos com o processo de planejamento com o princípio participativo". (PEREIRA, 2011, p. 9)

Mas um processo de planejamento participativo que conte com vontade política aliada à adesão dos técnicos e até mesmo a uma tradição participativa, mas que não tenha condições institucionais que possibilitem o debate e validem as decisões, não contempla uma participação de qualidade. É necessário um desenho institucional que possa garantir o processo, mesmo que alguns dos outros elementos citados tenham um nível abaixo do ideal.

Para Avritzer (2008), estes desenhos institucionais variam de acordo com a organização da participação, com a maneira como o Estado encara a participação e com o nível de exigência legal em relação

ao debate. O autor trata dos arranjos participativos citando o orçamento participativo como um desenho participativo de baixo para cima, onde há livre trânsito e ampla participação, além de instrumentos para garanti-la. Já os conselhos constituem desenhos de partilha de poder, configurando instituições híbridas devido à representação mista. Ao tratar sobre os planos diretores, o autor enfoca a etapa de audiências públicas como característica de um desenho de ratificação, sendo o menos participativo dos três.

Então podemos afirmar que o Plano Diretor Participativo de Criciúma se enquadra nesta última categoria? Será que o desenho institucional foi único ao longo do processo de discussão do plano ou à medida que o nível de participação aumentava o desenho institucional se alterava tentando inibi-la? Muitas perguntas e dúvidas surgiram ao longo da pesquisa e os fatos e dados obtidos permitiram responder muitas delas, mas algumas ainda não tem resposta.

3 A CIDADE DE CRICIÚMA E SEUS PLANOS DIRETORES

Criciúma passa atualmente pela sua quinta experiência de planejamento urbano, tendo a primeira ocorrido na década de cinquenta, com apoio do governo federal devido às políticas de incentivo ao carvão, seguida na década de setenta por um plano de cunho modernista feito por uma empresa de outro estado, depois por um plano com um ensaio de participação e outro tipicamente tecnocrático. A mais recente ação de planejamento foi motivada pelo Estatuto da Cidade, havendo novamente apoio federal, desta vez com recursos para capacitações e para a leitura técnica.

O município deveria elaborar um plano diretor com a participação da sociedade, mas alguns dos desafios encontrados nas experiências anteriores se fizeram novamente presentes. Sendo assim, é importante destacar alguns aspectos políticos, econômicos e sociais das experiências anteriores para possibilitar uma relação com o processo de ocupação urbana de cada período. Para possibilitar a compreensão das relações de poder estabelecidas no território criciumense, discutidas no capítulo 5, bem como o resultado deste processo expressado no espaço urbano, inicialmente são expostas algumas características relacionadas à evolução da ocupação municipal com base em mapas e fotografias aéreas. Parte destes dados foram gerados pelo pesquisador na sua atuação no Plano de Saneamento do município.

A partir daí é feita uma relação temporal das condições expressadas no território com as condições econômicas na vigência de cada plano diretor. Pretende-se com isso caracterizar o foco dos planos diretores e sua relação com os agentes produtores do espaço urbano, dadas as condições econômicas, políticas e técnicas de elaboração do planejamento.

Para possibilitar uma leitura das influências dos planos diretores no espaço urbano de Criciúma e aprofundar a análise das relações e alterações que se estabelecem no território durante a década de discussão do PDP, foi realizada uma interpretação de mapas e aerofotos que representam períodos próximos dos planos já apresentados. Com base no mapa de Evolução Urbana gerado como insumo do PDP em 2006 (Anexo I), ilustrando a ocupação em 1956, 1978 e 2001 a partir de fotografias aéreas, além de imagens recentes do Google Earth para ilustrar a situação atual, foi realizada uma interpretação descritiva da ocupação de cada época. Foram analisados:

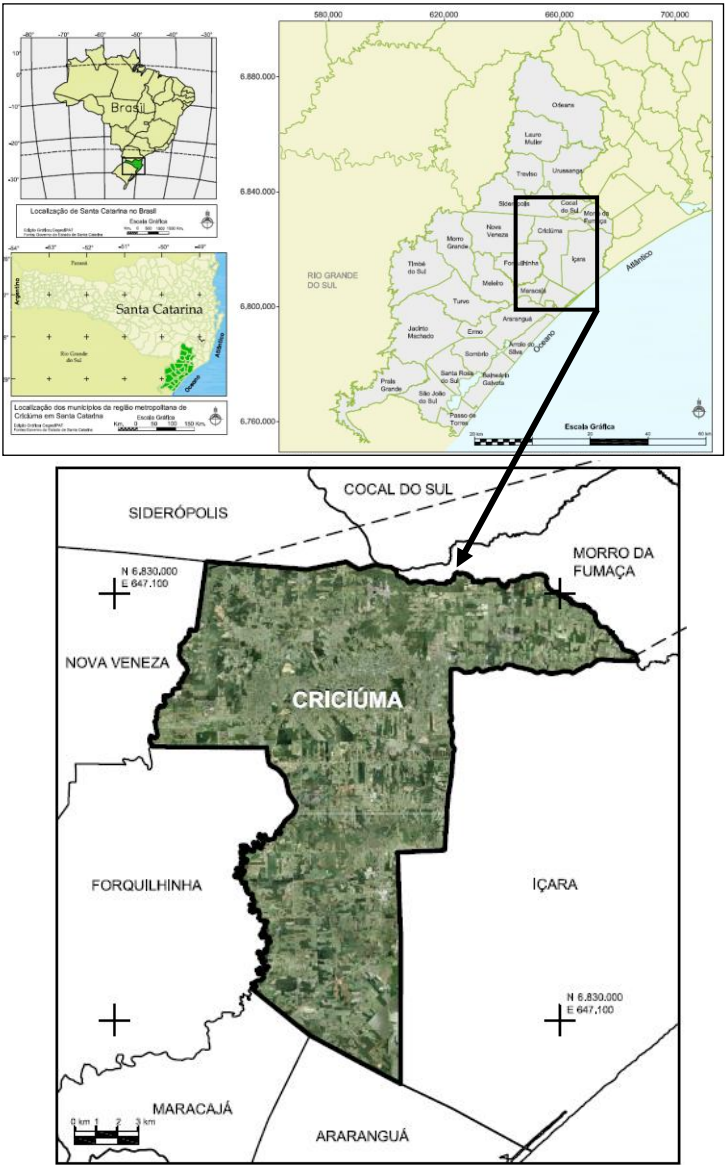
- o mapa e as aerofotos de 1956 que ilustram o período do Plano de 1957;

- o mapa e as aerofotos de 1978 que mostram os reflexos do Plano de 1973;
- o Plano de 1999 foi analisado nos mapas e aerofotos de 2001, ortofotos de 2006 e imagens mais atuais do Google Earth, para ilustrar o processo atual enquanto não há aprovação do PDP.

3.1 EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO MUNICIPAL

O município de Criciúma possui atualmente mais de cem bairros distribuídos em 235,62 km², tendo seu território, até o ano de 1989, abarcado o atual município de Forquilhinha. Desde sua fundação, em 1880, teve uma função de centro comercial regional devido à localização central em relação às minas de carvão e estradas da região. Sua importância no extremo sul catarinense e o processo de acumulação em função do comércio e do extrativismo moldou sua importância regional, polarizando a microrregião que conta com onze municípios, mas influenciando boa parte dos outros municípios da mesorregião sul catarinense. Sua ampla estrutura comercial, industrial, de saúde, educação e serviços, atrai diariamente moradores de municípios num raio de aproximadamente 80 Km.

Figura 2 – Localização de Criciúma/SC.



Fundada em 06 de janeiro de 1880 como Vila São José de Cresciuma, pertencente ao município de Araranguá, foi ocupada inicialmente por imigrantes italianos da parte setentrional da Itália, principalmente de Veneza, Beluno e Treviso, que tiveram concessão de terras devolutas da união. Após afugentar os bugres, como eram chamados os índios pelos colonizadores, iniciam a derrubada das matas, as construções e as atividades agrícolas, que se expandem por três décadas, sendo o local um entreposto comercial da região em processo de colonização.

Segundo Goularti Filho (2004), no inicio do século XX havia na vila um alambique, moinhos, casas comerciais, uma fábrica de cerveja, marcenarias, olarias e ferrarias, sendo que alguns dos pequenos agricultores se tornaram comerciantes e posteriormente industriais. Isso era favorecido pelo fato de que o carvão já estava sendo explorado de forma artesanal na região e o interesse pelo mineral aumentava. Em 1917, durante a Primeira Guerra Mundial, se instala a CBCA – Companhia Brasileira Carbonífera Araranguá e logo em seguida, em 1919, a Estrada de Ferro Dona Tereza Cristina potencializa a CBCA e empresas menores existentes, servindo também para o transporte de passageiros.

Em 1925, já com uma praça movimentada no núcleo central próximo da estação ferroviária e com o núcleo da Prospera se formando no entorno da Sociedade Carbonífera Prospera, o distrito se emancipa com o vetor de expansão leste/oeste bem definido pela ferrovia e pelas vias existentes, devido às empresas instaladas nos dois lados do centro.

Figura 3 – Primeira Estação Ferroviária Central em 1923, quando foi aberto o tráfego para passageiros, situada onde hoje é o terminal central de ônibus.

Fonte: Arquivo Histórico Municipal Pedro Milanez.

Com a estrutura de transporte do minério implantada, o governo passa a subsidiar o setor após a crise de 1929, no primeiro governo Vargas. Com a vinda da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) durante a Segunda Guerra Mundial para explorar carvão com o objetivo de gerar energia na região e produzir aço em Volta Redonda, no Rio de Janeiro, a economia regional passa a ser dinamizada e a urbanização de Criciúma inicia franca expansão. Na década de setenta, outro potente setor inicia sua expansão com a Cerâmica Cecrisa, dando início ao pólo cerâmico sul catarinense.

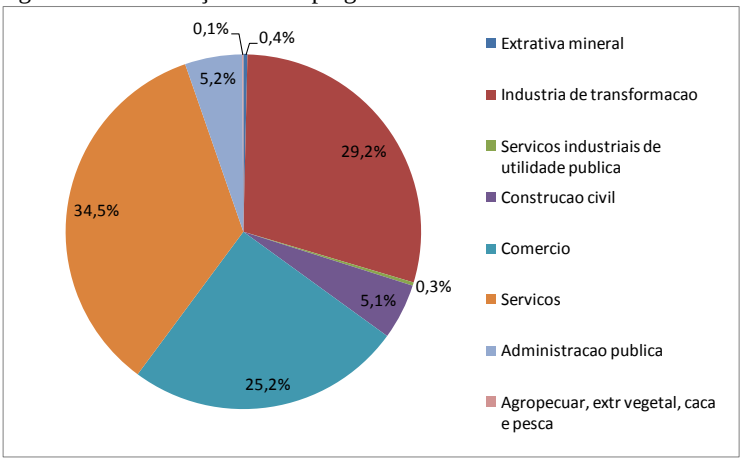
Dois aspectos geológicos regionais proporcionam um processo de acumulação de capital local, sendo auxiliada sua exploração com apoio do Estado, mas tocada em grande parte pelos empreendedores locais. Ambos viraram setores de destaque nacional levando o nome da cidade para todo o país e servindo como sobrenome, sendo o município conhecido como “Criciúma, cidade do carvão e do azulejo”. Com as sucessivas crises que abalaram os setores, o município busca outro “sobrenome”, porém, acaba apenas se destacando regionalmente como pólo comercial e de serviços.

A crise do carvão, propiciada pelo governo Collor retrai o setor em 1989, depois sendo novamente subsidiado pelo governo que garante

a venda de uma cota mensal definida para geração de energia. A diversidade industrial aumenta, porém, como aconteceu no setor cerâmico, a tecnologia substituiu grande parte da mão de obra. Então muitos moradores da cidade e da região passam a migrar para os Estados Unidos e para a Europa em busca de dinheiro para investir na região. O foco da maior parte dos investimentos é o setor imobiliário que passa a crescer tão rápido como cresciam os setores de outras épocas no município.

O gráfico a seguir ilustra a pouca representatividade em relação aos empregos formais gerados pela extração mineral atualmente, a crescente indústria da construção civil e o destaque do setor de serviços, seguido pela indústria e pelo comércio de abrangência regional.

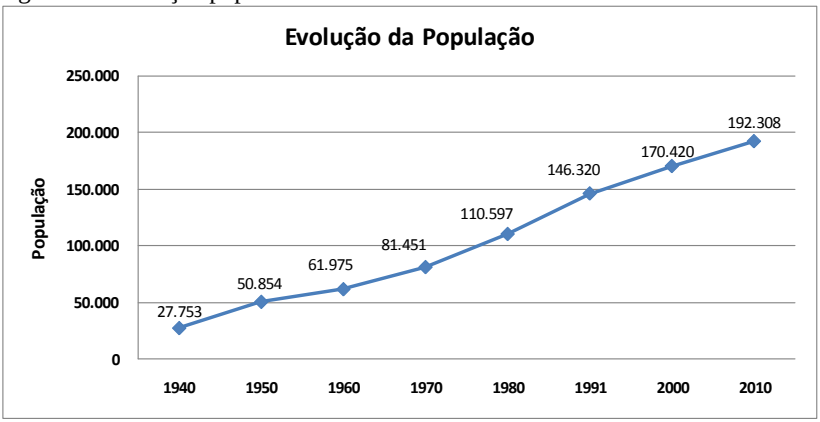
Figura 4 – Distribuição dos empregos formais em 2010 em Criciúma.



Fonte: MTE (2012).

O fato de ser uma vila que supera as cidades vizinhas e passa a ser pólo regional reflete bem o rápido crescimento registrado no município. Esse crescimento é ilustrado nos dados populacionais a seguir e na descrição espacial apresentada na sequência. O gráfico aponta o rápido crescimento do município, que mesmo com a perda da área rural de Forquilhinha em 1989, continuou crescendo, até atingir um ritmo mais lento entre 2000 e 2010.

Figura 5 – Evolução populacional de Criciúma.



Fonte: Censos IBGE.

As taxas de crescimento populacional podem ser associadas aos períodos econômicos, havendo expressivo crescimento na década de 40, 70 e 80, por influência do carvão, da cerâmica e do êxodo rural dos municípios vizinhos. Percebe-se na tabela a seguir que o ritmo de crescimento vem caindo nas últimas duas décadas, envolvendo fatores de natalidade e migratórios.

Tabela 1- Taxas de crescimento populacional por década calculada a partir dos dados censitários

Década	**Aumento Anual**
1940 - 1950	8,32
1950 - 1960	2,19
1960 - 1970	3,14
1970 - 1980	3,58
1980 - 1990	3,23
1990 - 2000	1,65
2000 - 2010	1,28

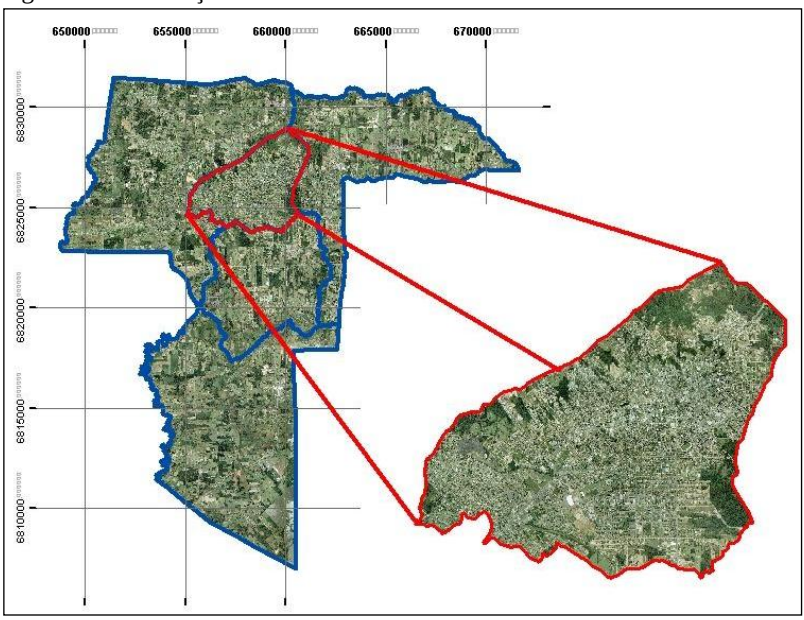
Fonte: Com base nos Censos IBGE.

Partindo da análise da ocupação a partir das bacias hidrográficas do município, haja vista que este recorte espacial é uma boa base para a análise espacial ou para o próprio planejamento, segue uma descrição da

ocupação do municipio por bacia hidrográfica, onde é visivel sua diferenciação em termos de ocupação e usos.

A figura a seguir ilustra a bacia hidrográfica do rio Criciúma que drena a porção central do município. Estão inseridos nela os bairros de maior renda e verticalização, bem como a área comercial. De acordo com o Mapa de Evolução Urbana (Anexo I), a mancha urbana presente na década de cinquenta abrangia Centro, São Cristóvão, Operária Nova, Santa Bárbara e Santo Antônio, caracterizando as ruas Marcos Rovares como vetor leste/oeste; Henrique Lage conectada a Santo Antônio e Julio Gaidzinski conectada a SC 446, como vetores nordeste/sudeste. O traçado irregular das ruas e quadras da área central nesta época permanece até hoje ocasionando problemas de mobilidade.

Figura 6 - Localização da bacia rio Criciúma

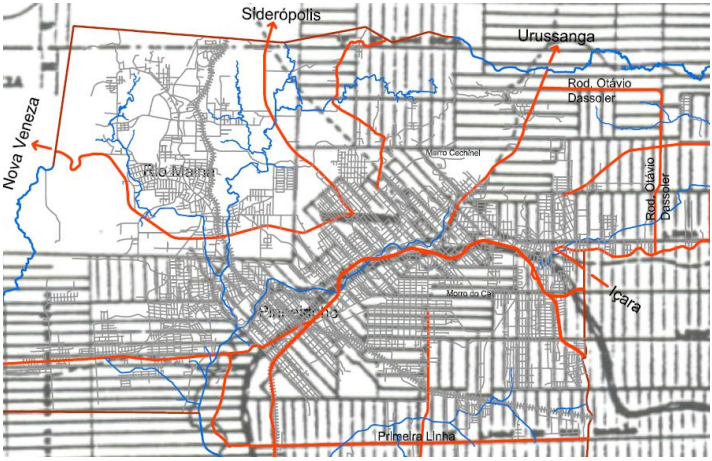


Fonte: IPAT/2009

Segundo Vieira (2010), as glebas retangulares de 250 por 1.000 metros, divididas pela Companhia Torrens e destinadas aos imigrantes italianos, poloneses e alemães, acompanhavam os caminhos pré-existentes. Percebe-se no traçado viário atual da área central de Criciúma, a influência desta estrutura fundiária, sendo as quadras

resultantes do parcelamento das glebas como pode ser verificado na figura a seguir extraída da pesquisa da referida autora.

Figura 7 - Detalhe do mapa com a sobreposição da estrutura viária e fundiária rural



Fonte: Adaptado de Vieira (2010)

Na década de setenta, quando a população de Criciúma crescia 3,5% ao ano (englobando o então distrito de Forquilhinha), a mancha urbana se ampliou consideravelmente e de forma horizontal no sentido leste-oeste, acompanhando o eixo viário constituído pela avenida implantada no leito da antiga ferrovia. Atualmente a população cresce em torno de 1% ao ano e tende a manter esta taxa, apresentando gradual declínio, o que é uma tendência das áreas urbanizadas atualmente. Porém, este número representa hoje quase duas mil pessoas a mais por ano, enquanto nos anos setenta eram menos de mil. Isso ajuda a entender, em parte, o processo de ampliação dos loteamentos no entorno do centro urbano, o crescimento acelerado do processo de verticalização da área central e dos assentamentos subnormais. Já no final da década de setenta estão presentes os adensamentos urbanos com quadras pequenas e regulares ocupados por residências, como Michel, Comerciário e São Luiz ao sul da Avenida Centenário; Pinheirinho, seguindo o sentido sudeste de expansão e adensamentos menores ao norte, como Lote 6, Santa Catarina e outros, avançando pelas áreas mais declivosas.

Analisando-se os dados de 2001, percebe-se que a ocupação da microbacia do Rio Criciúma, ao longo do qual foi iniciada a formação do município, está saturada, pois em 1978, quase toda a microbacia

estava ocupada. Daquele ano para 2001, a expansão da ocupação ocorreu em todas as direções em relação ao divisor de águas. Enquanto nos quadrantes leste (Comerciário), nordeste (Pio Correa) e nas áreas mais elevadas no entorno do centro se instalaram residências de alto padrão, os demais quadrantes apresentam adensamentos de renda inferior, havendo inclusive assentamentos subnormais no São Luiz (sul) e na Boa Vista e São Francisco (oeste).

O fato de a ocupação territorial estar saturada não significa que houve uma estagnação do crescimento urbano e populacional do centro de Criciúma. Na verdade ocorreu um processo gradativo de verticalização que vem evoluindo e concentrando cada vez mais moradores na região central, conseqüentemente trazendo os problemas decorrentes deste processo como as inundações devido a impermeabilização e problemas de mobilidade. A impermeabilização decorrente da ocupação provoca algamentos em eventos pluviométricos de maior magnitude, o que levou à construção de um canal auxiliar sob as ruas centrais para drenar as águas da bacia com um investimento de mais de R$ 20.000.000,00. Isso porque o rio Criciúma, que drena a área central, está sob ruas e prédios, não tendo condições de ser dragado ou alargado, recebendo ainda a contaminação de esgoto e lixo.

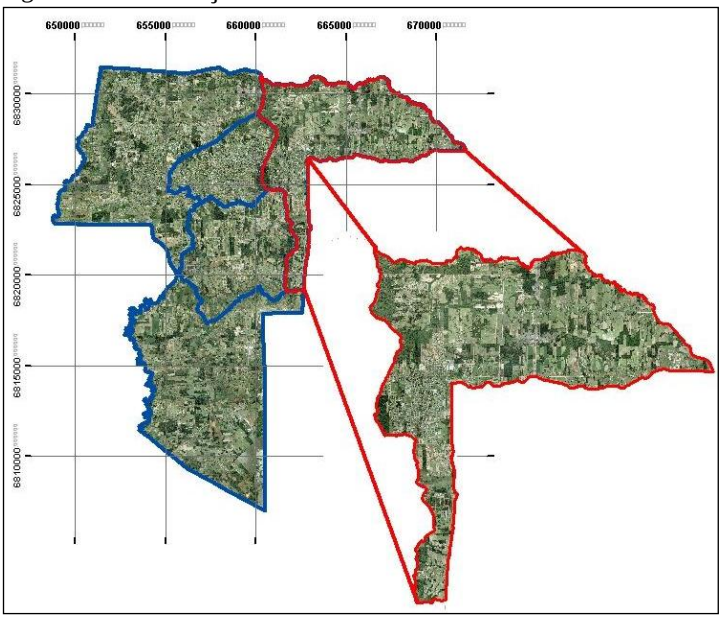
Apesar de ainda existirem vazios urbanos na área central, estes são na maioria áreas privadas destinadas a estacionamento ou mera reserva imobiliária, restando poucas áreas públicas utilizadas como praças, como demonstra Vieira (2010), em sua pesquisa. Este fato retrata o processo de desmembramento dos antigos lotes rurais sem a devida destinação de parte da área para uso público.

> As praças públicas estão dispersas no território, e não existem regras de composição de conjunto para a localização das mesmas, em grande parte resultam da urbanização de espaços residuais doados ao município como área verde nos loteamentos aprovados, servindo muitas vezes como trevos ao sistema viário. (VIEIRA, 2010, p61)

Na bacia do Rio Linha Anta, que drena a porção leste do território, na década de cinquenta a ocupação se restringia apenas ao núcleo da Próspera, constituído de uma vila operária ligada às atividades mineiras. A via de ligação com o centro do município era o principal vetor de expansão da ocupação, a rua General Osvaldo Pinto da Veiga

(estrada velha da Próspera onde ficava a Sociedade Próspera), que margeava a ferrovia onde hoje está a Avenida Centenário. Este núcleo populacional era delimitado ao norte pela rua São Sebastião, a leste pela rua Goiás e ao sul se estendia até as proximidades da Avenida Gabriel Zanete.

Figura 8 - Localização da bacia rio Linha Anta



Fonte: IPAT/2009

No final da década de setenta esta ocupação expandiu consideravelmente nos sentidos leste e sul, ao longo da Avenida Centenário, das rodovias estaduais SC 443 e 444 e da Rodovia Leonardo Bialek. Nestes espaços surgem loteamentos majoritariamente operários compostos de residências unifamiliares, cujos moradores integravam a massa trabalhadora das minas e empresas cerâmicas do município, além das empresas do setor plástico e de artefatos de amianto instaladas nesta área. Os bairros que passam a integrar "a grande Próspera" nesta época são Nossa Senhora da Salete e Brasília.

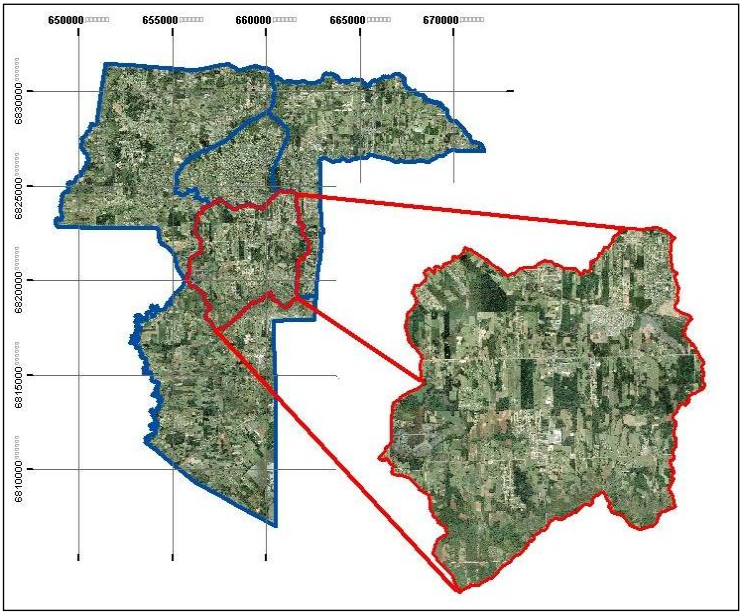
Quase trinta anos depois, em 2006, a ocupação do setor nordeste do município de Criciúma passa a apresentar outra configuração. Além do crescimento em torno do núcleo inicial, inicia-se uma ocupação

linear do território, tendo como principais vetores, respectivamente, as rodovias: SC-443, SC-446 e Leonardo Bialek. Nestes espaços surgem os bairros Vila Rica, Imigrantes e São Simão, juntamente com as localidades de Linha Batista, Linha Anta e Demboski.

Além desta expansão linear, ocorre uma ocupação mais densa entre os loteamentos já existentes entre o sul do núcleo da Próspera e o Morro do Céu (Parque Natural Municipal), formando os bairros Ceará, Jardim Maristela, Cristo Redentor e partes do São João e Morro Estevão, voltadas para a face leste do divisor de águas. Trechos do Cristo Redentor, assim como outras áreas pontuais desta bacia, parte delas situadas ao longo da Rodovia Alfredo Bialek, são caracterizadas como assentamentos subnormais.

Na bacia do Rio do Cedro, no quadrante central do território municipal, na década de cinquenta a ocupação se restringia a pequenos núcleos populacionais no Morro Estevão e Sangão, além de unidades habitacionais rurais em pontos isolados deste trecho do município. Já no final da década de setenta, os mesmos haviam aumentado de forma não muito expressiva a ocupação em torno do núcleo inicial, predominado a ocupação esparsa e rural.

Figura 9 - Localização da bacia rio Cedro



Fonte: IPAT/2009

O estudo das imagens de 2001 e 2006 indica uma nova configuração da ocupação, que passa a ocorrer ao longo das rodovias Antonio Darós, Alexandre Beloli, Pedro Dal Toé, João Cirimbeli e Luiz Rosso, que caracterizam os eixos principais desta área. A rodovia Luis Rosso constitui o vetor norte/sul, enquanto as demais são leste/oeste. Estas vias de integração na verdade estão delimitando áreas e criando formas distintas de ocupação. Considerando os limites hidrográficos associados à composição da ocupação territorial atual, influenciada pelos limitadores (ferrovia e rodovia), temos situações diferenciadas, sendo notória sua influência na própria delimitação dos bairros.

No sentido horário, temos um primeiro quadrante delimitado pelos divisores de água e pelas rodovias Luiz Rosso e Antonio Darós, subdividido em duas áreas distintas, pois é seccionado pela ferrovia. Entre a ferrovia e o divisor de águas temos o bairro Ana Maria, densamente ocupado por residências de baixo padrão construtivo e o Bosque do Repouso, praticamente desocupado, apresentando apenas um loteamento às margens da Rodovia Luiz Rosso. Entre a ferrovia e as rodovias Luiz Rosso e Antônio Darós situa-se o bairro Renascer,

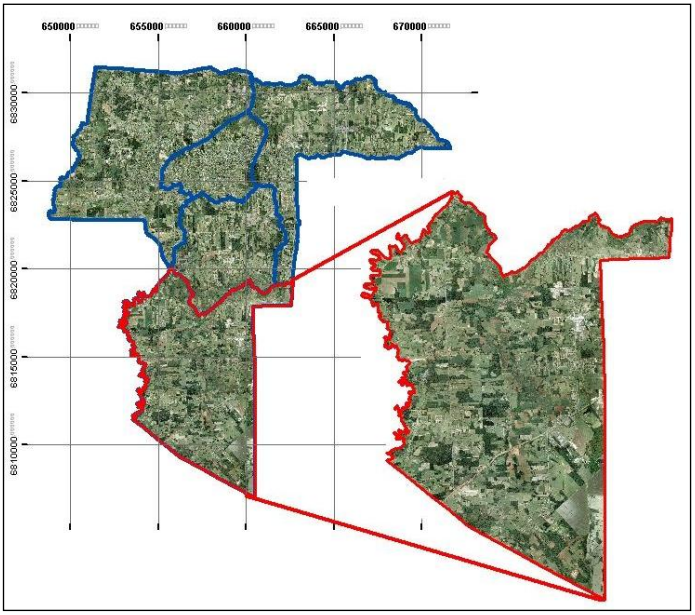
caracterizado por ocupação de baixa renda em áreas degradadas pela mineração. Partes do Renascer, do Ana Maria e outras áreas pontuais desta bacia, caracterizam-se como assentamentos subnormais.

O segundo quadrante apresenta uma fraca ocupação distribuída ao longo dos vetores leste/oeste, havendo investidas de ocupação perpendicular a estes em alguns trechos. Ao longo do vetor norte/sul (Luiz Rosso) a ocupação se concentra mais próxima do núcleo do Morro Estevão, sendo que a presença da área militar do 28° Grupo Armado de Combate impõe um intervalo à ocupação. Nesta área se encontram o Jardim das Paineiras com maior ocupação, São João e a parte leste do Morro Estevão.

O terceiro quadrante, a oeste da Luiz Rosso, apresenta loteamentos perpendiculares aos vetores leste/oeste, que constituem a ocupação mais densa do Morro Estevão. Deste trecho até o rio Sangão, constitui-se parte da esparsa ocupação rural do bairro homônimo. O quarto quadrante, situado ao norte da Rodovia Alexandre Beloli, na localidade de 1ª. Linha apresenta uma ocupação perpendicular diferenciada, pois em função da proximidade do centro e do acesso facilitado pelas rodovias, aliado a tranqüilidade do ambiente rural, estão se instalando condomínios horizontais fechados com residências de alto padrão. No extremo norte desta área, estão inseridos nesta microbacia trechos das ocupações dos bairros Jardim Angélica, Milanese e Recanto Verde, este último, apresentando uma expansão considerável.

No trecho da bacia do rio Sangão que integra o quadrante sul de Criciúma, denominado baixo Rio Sangão, predomina a ocupação rural esparsa até os dias atuais. Na análise da ocupação territorial residencial atual, destaca-se a concentração residencial da Quarta Linha nos dois lados da Luiz Rosso, entre a BR-101 e as indústrias da localidade. A seguir vem o núcleo do Verdinho, a oeste da Rodovia Jorge Lacerda, seguido do núcleo do São Roque, situado ao sul da Rodovia Gabriel Arns.

Figura 10 - Localização da bacia do baixo Sangão

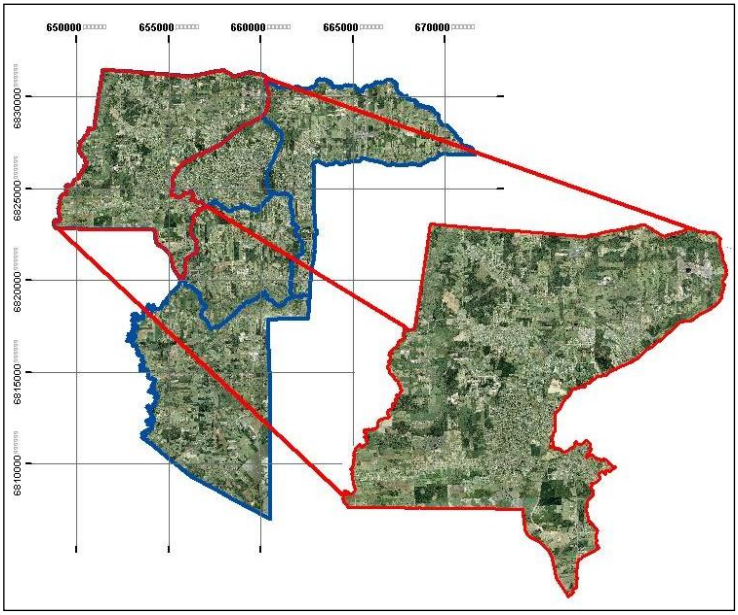


Fonte: IPAT/2009

Além das indústrias cerâmicas da Quarta Linha, implantadas no final da década de setenta, existem unidades industriais instaladas em São Roque e Verdinho, além de unidades marginais à BR-101. O número de unidades industriais não é muito expressivo em relação ao tamanho do setor sul do município, da existência da rodovia federal e da ligação das vias existentes com a rodovia, se comparado a outros setores do municipio.

No denominado médio rio Sangão as vilas operárias foram se estabelecendo em função da demanda de mão-de-obra gerada pelas minas de carvão. No final dos anos 70 as já se destacavam os adensamentos populacionais da Cidade Mineira, Rio Maina, Metropol, Colonial, Mina do Mato, Santa Luzia São Sebastião e Mãe Luzia.

Figura 11 - Localização da bacia do médio Sangão



Fonte: IPAT/2009

Em função do declínio da mineração nesta área, alguns adensamentos não apresentaram crescimento considerável nas décadas posteriores, como Metropol e Colonial, que situam-se no extremo noroeste do município. Em contrapartida, Cidade Mineira, Santa Luzia e Rio Maina se conurbaram, sendo que a primeira se desmembrou em vários bairros e o último foi elevado à categoria de Distrito.

Este processo de conexão do tecido urbano se deu em áreas degradas pela mineração, ao longo dos rios, também degradados e margeando as principais vias de ligação com o centro da cidade, também conurbado com este setor. Excluem-se apenas as áreas mais elevadas e íngremes e algumas áreas degradadas que não tiveram sua ocupação residencial efetivada ainda. Nesta área encontra-se o maior número de assentamentos subnormais do município de Criciúma, estando a maior parte situada na Santa Luzia, Cidade Mineira e Vila Manaus.

3.2 POLARIZAÇÃO REGIONAL

Criciúma apresenta uma expansão urbana de dentro pra fora em direção aos municípios vizinhos e estes fazem o mesmo em menor velocidade, configurando um processo de conurbação em curso. Isso se dá devido à concentração das estruturas regionais de saúde, comércio, educação e serviços na área central do município, já saturada e verticalizada, que atrai os moradores da região. Parte desta área a expansão da verticalização em direção aos bairros próximos, bem como a estrutura comercial, além da crescente expansão horizontal da periferia em direção a outros municípios, havendo áreas industriais e loteamentos ou condomínios residenciais.

A Lei Estadual Complementar 221 de 2002, criou a Região Metropolitana de Criciúma, composta por parte dos municípios que integram a microrregião homônima do IBGE e a AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera. Apenas os municípios limítrofes integram a Região Metropolitana, sendo eles: Içara, Morro da Fumaça, Cocal do Sul, Siderópolis, Nova Veneza e Forquilhinha. Sendo que a Microregião definida pelo IBGE e a área de abrangência da AMREC sediada em Criciúma, contam ainda com Urussanga, Treviso, Orleans e Lauro Muler.

A ocupação de Criciúma e dos municípios circunvizinhos possui forte correlação histórica, pois as vias de acesso utilizadas para acessar as antigas minas e áreas rurais de colonização constituem hoje as rodovias que "partem" do centro do pólo regional para os demais municípios. Este fato gera muitos transtornos para o trânsito, sendo há mais de uma década iniciado e não concluído um anel de contorno viário para desviar o fluxo do centro da cidade.

Neste contexto temos as seguintes rodovias em sentido horário partindo ou cruzando o centro de Criciúma:

- SC 446 (norte) que segue para Cocal do Sul e Urussanga;
- SC 443 (leste) que segue para Morro da Fumaça;
- SC 444 (sudeste) que segue para Içara;
- Luiz Rosso (sul) que segue para a BR 101;
- Jorge Lacerda (sul) que segue para Forquilhinha e BR 101;
- Avenida Universitária (oeste) que segue para Nova Veneza e Forquilhinha;
- SC 447 (oeste) que segue para Nova Veneza;

- SC 445 (noroeste) que segue para Siderópolis.

A evolução da ocupação urbana do município indica os vetores de expansão da mancha urbana rumo aos vizinhos indica:

- Vetor Leste – a conurbação com o município de Içara está em curso, sendo que dentro dos limites municipais de Criciúma a ocupação neste quadrante está praticamente saturada no setor situado ao norte da ferrovia (Nossa Senhora da Salete, Ana Maria, Cristo Redentor), ao passo que a parte ao sul da ferrovia, encontra-se pouco habitada, sendo boa parte da área passível de ocupação. Ao longo da SC 443 estão surgindo loteamentos, sendo que apenas a margem norte da rodovia integra o município, sendo ao longo dela possível a ocupação industrial e residencial. Este vetor se destaca, possibilitando uma conurbação que ampliaria para leste a atual mancha urbana do pólo regional. Porém, em função dos limites municipais de Criciúma serem restritos neste setor, esta evolução, se ocorrer, dependerá dos municípios de Içara e Morro da Fumaça.
- Vetor Oeste – a ampliação das áreas ocupadas por loteamentos populares derivados das antigas vilas operárias neste setor do município vem ocorrendo principalmente ao longo da Avenida Universitária em direção a área rural de nova Veneza e Forquilhinha. A conurbação do Rio Maina e Cidade Mineira, isolados até os anos oitenta, com o Centro, concentra um alto contingente populacional neste setor do município.
- Vetor Norte – em função do relevo que circunda o centro da cidade, e da proximidade da área central com os limites municipais, houve pouco crescimento neste sentido, concentrando-se ao longo da SC 446, sem que haja conurbação.
- Vetor Sul – os adensamentos são mais recentes e estão dispostos isoladamente ao longo das principais vias de acesso, o que caracteriza uma extensa área com baixa densidade demográfica. Do centro da cidade até o limite sul do município são mais de 15 km de distância, sendo

> que os limites dos outros quadrantes tem menos da metade desta distância.

Considerando-se a configuração atual associada à expansão histórica da mancha urbana, o vetor oeste se caracteriza como o mais representativo, seguido do leste, que possui espaço físico limitado. O vetor norte não tem sido dinâmico, também apresentando limitações de espaço, além da morfologia do terreno. Já o vetor sul, possui espaço e apresenta atrativos, como a presença da BR 101 e áreas planas. Em contrapartida, fica distante do centro da cidade, possui áreas elevadas, rurais, de preservação permanente e as APA's do Morro Albino e Morro Estevão.

3.3 PLANO DE 1957: O PRIMEIRO DILEMA

O primeiro Plano Diretor do município de Criciúma foi elaborado na década de cinquenta no mandato do prefeito Paulo Preis, professor, filiado ao PSD. Uma equipe liderada pelo engenheiro Vitor Dequech foi contratada em 1953 para elaborar o denominado Plano Urbanístico de Criciúma. O Plano era uma das metas da CEPCAN – Comissão Executiva do Plano Nacional do Carvão criada no governo de Getúlio Vargas. O município, devido a sua importância estratégica na política energética é incentivado pelo governo federal para se planejar.

O Projeto de Lei foi sancionado somente em julho de 1957, no mandato do prefeito Addo Caldas Faraco do PSD. Além dos técnicos de fora envolvidos na elaboração, apenas políticos e empresários tiveram participação direta na discussão. O Plano tinha foco na questão viária, na definição do perímetro urbano e não propunha controle de uso do solo, sendo suas propostas destinadas a ordenar a malha urbana da cidade que deveria ter forte crescimento devido a sua economia influenciada pelo incentivo a mineração de carvão (PORTO, 2008).

Pensando na elaboração de um plano diretor que definisse inicialmente o perímetro urbano e pudesse nortear o crescimento da cidade, foi criada uma Lei em 1953 (Lei n. 105 de 22 de setembro de 1953) instituindo a "taxa de melhoramentos", que implantaria um excedente de 10% sobre os impostos do município por quatro anos para subsidiar a "execução do plano diretor da cidade e a determinação e fixação de seus respectivos perímetros urbano e suburbano." (Fonte: Lei 105/1955)

Dois anos depois, em 1955, é criada uma nova Lei (n. 163 de 30/11/1955) definindo que "enquanto o Plano Diretor da Cidade não

tiver sua aprovação final, ficam os perímetros urbano e suburbano, declarados na Lei n. 111, de 7 de dezembro de 1953, divididos em três zonas distritais, para efeito de lançamento e cobrança do Imposto Territorial Urbano." (Fonte: Lei 163/1955)

Finalmente, em 1957 é criada a Lei n. 208 de 03/07/1957 instituindo o Plano Urbanístico da Cidade. Segundo Porto (2008), dentre as propostas do Plano, destaca-se a implantação de uma avenida ao longo da ferrovia que cruzava a cidade, que tornou-se a Avenida Centenário e de outra margeando o rio Criciúma. De acordo com o autor, fica evidente a influência dos proprietários da área central ao incluir na lei a possibilidade de canalização do rio e a não implantação da referida avenida marginal, o que ampliaria e valorizaria seus imóveis.

As propostas de margear o rio que cruzava a área central da cidade com ruas, de conectar vias importantes do centro e implantar áreas verdes ao longo destas, não foram concretizadas devido ao interesse imobiliário da época que esperava um crescimento fruto da economia mineral. As edificações foram construídas sobre o rio, os pontos de conexão das vias e as áreas verdes, gerando três graves problemas para a cidade atual: a falta de áreas públicas e áreas verdes, a dificuldade de mobilidade urbana e a necessidade de construção de um canal auxiliar de drenagem para minimizar os alagamentos no centro urbano.

Essa foi a primeira ação de planejamento urbano da cidade, numa época em que a mineração de carvão apresentava uma década de expansão na região com a vinda da Companhia Siderúrgica Nacional e o cenário econômico era promissor. Percebe-se que ao invés de pensar na cidade, os agentes econômicos locais remendaram o plano para que atendesse seus interesses, o que gerou graves consequências, principalmente em relação aos problemas decorrentes da canalização do rio Criciúma.

3.4 PLANO DE 1973: O ZONEAMENTO VIRA PLANO DIRETOR

Quase vinte anos depois ocorre a segunda ação de planejamento, então denominada de Plano Diretor de Criciúma. Foi elaborado na gestão do prefeito Algemiro Manique Barreto, empresário, filiado à Arena, sendo constituído de um agrupamento de leis urbanísticas do ano de 1973, complementadas pelo código de Posturas em 1975, sendo elas:

- Lei nº 947 de 11 de Abril de 1973 instituindo o Plano Diretor;
- Lei nº 948 de 11 de Abril de 1973 dispondo sobre os Loteamentos;
- Lei nº 949 de 11 de Abril de 1973 tratando do Código de Obras;
- Lei nº 950 de 11 de Abril de 1973 tratando dos Conjuntos Residenciais por Cooperativas Habitacionais;
- Lei nº 1.193 de 19 de Outubro de 1975 tratando do Código de Posturas.

Diferente do Plano Urbanístico anterior, este pode ser considerado o primeiro Plano Diretor da Cidade, tendo sido iniciado na gestão do prefeito Nelson Alexandrino por uma empresa de Porto Alegre, a URBASUL, tendo apoio do arquiteto local Fernando Carneiro. Esta ação é demandada devido ao crescimento acelerado das duas décadas anteriores que se expressava na valorização de algumas áreas, sendo construídos alguns prédios com mais de dez andares, inclusive sobre o rio, sem critérios definidos.

Era preciso estabelecer algumas normas urbanísticas e os planos diretores estavam sendo motivados pelo governo de Ernesto Geisel, num momento em que a ditadura estimulava o regramento e o embelezamento da cidade contido no plano discurso, como afirma Maricato (2000). Além disso, parte da elite criciumense da época, ansiava pelo que Nascimento (apud PORTO, 2008) definiu como "desejo de modernidade".

O Plano Diretor de 1973 era baseado no embelezamento urbano e na diferenciação dos usos em zonas distintas, sendo uma autêntica proposta modernista. O documento procurava deixar claro sua condição norteadora colocando que:

> Um Plano Diretor é, por definição, um instrumento de orientação técnica geral destinado a disciplinar o processo de crescimento de uma cidade. Não pode ser confundido com um projeto. Pelo contrário pressupõe e orienta a execução de futuros projetos de vias, de praças e, em geral, das diversas obras exigidas pelo progresso urbano. (CRICIÚMA, 1973, p.139).

A Lei nº 947/73, que institui o Plano Diretor, define áreas edificáveis, divide a área urbana em níveis de densidade alta, média e baixa, cria zonas de uso central, avenidas comerciais, centros locais, residencial e industrial, trata da permissibilidade e dos índices de aproveitamento. O chamado Plano é claramente focado na validação do processo construtivo em curso, priorizando o uso privado, não indicando diretrizes que definam os rumos do crescimento urbano e tratem de espaços públicos.

É nítida a influência do urbanismo funcional neste conjunto de leis que constituiu o Plano de 1973, havendo a definição de zonas estanques e a tentativa de criação de espaços de uso único, se expressando também nas leis para loteamentos (Lei nº 948/73 e 950/73). Nessa época expandiam-se os loteamentos populares no entorno do centro, constituídos de vilas operárias ligadas à mineração, ampliando a mancha urbana para o leste (Próspera) e oeste (Cidade Mineira e Rio Maina), de acordo com o Plano. Este fato se expressa na Lei nº 950/73 que trata dos Conjuntos Residenciais por Cooperativas Habitacionais, definindo os critérios no município com bases nas normas técnicas construtivas vigentes do Banco Nacional de Habitação - BNH.

Segundo Porto (2008), a proposta chega à câmara em 1972 e esta, sem condição de avaliá-la, aciona uma equipe de engenheiros e arquitetos da cidade que dá parecer contrário a sua aprovação. Um dos fatos que levou a isso foi à discordância em relação ao número de pavimentos propostos, além de seguir uma receita pronta e permitir decisões unilaterais do poder público. O Plano, apesar de reformulado, segue o modelo modernista em alta na época, sugerindo zonas homogêneas dispostas isoladamente, obras com função estética e passa a aceitar altos edifícios, sendo aprovado em 1973 no governo de Algemiro Manique Barreto. No ano seguinte é criada a COUDECRI - Companhia de Urbanização e Desenvolvimento de Criciúma.

Mais uma vez o plano é remendado antes de sua aprovação de acordo com alguns interesses privados, sendo os agentes econômicos desta vez representados por técnicos que detém o saber científico, conhecem a cidade e os anseios dos agentes econômicos.

3.5 PLANO DE 1984: DEMOCRACIA TECNOCRÁTICA

Após onze anos, em 1984, foi elaborado o novo Plano Diretor constituído do seguinte conjunto de Leis:

- Lei nº 2.038 de 29 de Novembro de 1984 instituindo o Plano Diretor Físico Espacial;
- Lei nº 2.039 de 29 de Novembro de 1984 revogando a lei anterior (947/1973) e dispondo sobre o novo zoneamento do uso do solo;
- Lei nº 2.040 de 29 de Novembro de 1984 tratando do Parcelamento do Solo.

Devido à necessidade de revisar o Plano de 1973 e ao incentivo do Ministério de Desenvolvimento Urbano à elaboração de Planos Diretores, o prefeito e arquiteto Altair Guidi, filiado à Arena, inicia o que resultou no Plano Diretor de 1984, aprovado no governo seguinte, de José Augusto Hulse. O plano anterior não vinha sendo cumprido e algumas obras vinham chamando atenção como o Edifício Lucio Cavaler com quase 30 andares. Sendo assim, os técnicos e o poder público aproveitaram o momento de abertura política em curso para rediscutir o planejamento da cidade.

A COUDECRI transformada em CODEPLA – Companhia de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Urbano em 1978, contrata mais profissionais para a área de planejamento, além de uma empresa de Curitiba para elaborar o plano. Os técnicos participam de uma capacitação com o Ministério em Florianópolis para serem orientados sobre a elaboração do Plano Diretor. Como o período era de fim de ditadura e início da democratização, a administração municipal cedeu à participação de outros técnicos da cidade, formando inclusive um Conselho do Plano Diretor. Apenas técnicos puderam participar e a criação do Conselho foi uma conquista duramente alcançada segundo relatos contidos na pesquisa de Porto (2008).

Segundo depoimentos de técnicos que acompanharam o processo, obtidos para a pesquisa de Porto (2008), o governo de Altair Guidi iniciou um processo tímido de discussão, que o governo seguinte ampliou e acabou resultando num plano menos conceitual e mais pragmático. Para o referido autor, o plano de 1984 não tem diretrizes conceituais claras, sendo expressados os interesses privados, no

complexo zoneamento e na descaracterização de algumas propostas do plano de 1973.

O Plano cria e delimita as macrozonas urbana, de expansão urbana e rural, sendo criadas Zonas Residenciais, de Uso Misto, Industriais, de Equipamentos de Uso Público, Zonas Verdes, alem de Áreas Especiais como o quartel, o campus universitário entre outras. Apesar de ensaiar uma abertura no processo de planejamento, o modelo de planejamento é o mesmo e os resultados mais uma vez se direcionam para os tradicionais agentes produtores do espaço urbano detentores do poder econômico.

3.6 PLANO DE 1999: O AUTÊNTICO PLANO TECNOCRÁTICO

Passados mais quinze anos foi criado o Plano Diretor de 1999, formado por uma junção de Leis como os de 1973 e 1984. Foi elaborado pela equipe da prefeitura com o apoio de consultores externos, sendo sancionado pelo prefeito Paulo Meller, engenheiro e filiado ao PMDB, sendo composto pelas seguintes leis:

- Lei nº 3.900 de 28 de Outubro de 1999 tratando do zoneamento e do uso e ocupação do solo;
- Lei nº 3.901 de 28 de Outubro de 1999 tratando do parcelamento do solo;
- Lei nº 2.847 de 27 de Maio 1993 tratando do código de obras vigente, incorporando-o às leis supracitadas, para formar o Plano Diretor.

O Plano de 1999 tinha como objetivos, de acordo com Artigo 2°:

I - Buscar a melhoria da qualidade de vida da população, mediante a reestruturação urbana e rural adequada ao crescimento econômico e demográfico do município;

II - Ordenar o espaço físico territorial do município, orientando a expansão dos núcleos urbanos e preservando áreas não apropriadas para usos urbanos;

III – garantir condições adequadas de infra-estrutura e equipamentos de uso coletivo, para os terrenos destinados a receber atividades urbanas;

IV – Preservar e valorizar o patrimônio cultural e natural do município e proteger o meio ambiente através do controle do uso do solo;

V – Explicitar os critérios para que se cumpra a função social da propriedade, especialmente através da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, bem como o adequado aproveitamento dos vazios terrenos subutilizados. (CRICIÚMA, 1999, p.1).

Com apoio do governo do estado através do PROJESC - Programa de Informações Básicas para a Gestão Territorial de Santa Catarina, da UNESC, da FATMA e do CPRM, a CODEPLA obtém mais de 30 mapas temáticos e dados socioespaciais do município para realizar uma revisão do Plano Diretor. Esta primeira tentativa inicia em 1992, no final do governo de Eduardo Moreira, médico filiado ao PMDB, sendo retomada e finalizada em 1999. Segundo Porto (2008), apesar deste plano ter incentivado a produção imobiliária com taxas e índices muito permissivos, contem instrumentos que passariam a compor posteriormente o Estatuto da Cidade, como as ZEIS e o imposto progressivo.

O artigo 51 da referida Lei cria o Conselho Superior Municipal do Plano Diretor, que tem a função e revisar a cada dois anos a Lei e opinar nas alterações propostas à mesma. O conselho seria constituído por representantes das seguintes entidades:

a) I.A.B - Instituto de Arquitetos do Brasil
b) ASCEA – Associação Criciumense de Engenheiros e Arquitetos
c) SINDISCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil
d) CODEPLA - Companhia de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Urbano
e) SECOVI – Sindicato da Habitação;
f) CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas
g) ACIC – Associação Comercial e Industrial de Criciúma
h) PMC – Prefeitura Municipal de Criciúma

i) Associação dos Loteadores

j) Câmara de Vereadores.

A lista de entidades engloba dois entes do executivo municipal (PMC e CODEPLA), um do legislativo (Câmara), duas entidades técnicas (IAB e ASCEA) e cinco entidades ligadas aos grupos econômicos. Não há nenhuma representação de entidades que representem moradores, sindicatos e outros setores de representação social para ampliar o debate.

Diferente do Plano de 1973, no qual a lei que trata do zoneamento é denominada de Plano Diretor, o Plano Diretor é que está inserido na lei do zoneamento de 1999, sendo que o termo "Plano Diretor" aparece nos objetivos e diretrizes encontrados na primeira página do documento. A partir daí o termo é usado para se referir as regras definidas pelo zoneamento, como se percebe no trecho que trata das atribuições do Conselho de Desenvolvimento Urbano, o qual poderia "opinar sobre os projetos de lei e decretos necessários à atualização e complementação da Lei do Plano Diretor, da Lei de Parcelamento do Solo e do Código de Obras, Código de Postura, Lei do Perímetro Urbano, bem como a Planta Genérica de Valores do Município." (Fonte: Lei 3900/1999)

Considerando que o parcelamento (Lei 3901/99), código de obras (Lei 2847/93) e posturas, bem como perímetro urbano e planta de valores são leis específicas, o zoneamento, não citado no trecho transcrito, acaba sendo usado como sinônimo de Plano Diretor. Isso retrata o valor que a discussão da cidade tinha em relação à definição de regras para uso do solo que eram definidas sem conhecimento público. O Plano de 1999 redefine o macro zoneamento rural e urbano, cria treze zonas subdivididas em: preservação, residencial, mista, industrial, central e de recuperação urbana (para áreas degradadas), além de definir os usos, índices urbanísticos e criar o conselho responsável pela validação de alterações do Plano. Ocorreram várias alterações na lei original não tendo sido atuante o referido Conselho.

Sua revisão foi iniciada em função da Lei Federal 10.257/2001, sendo ainda o plano de atual vigência no município devido à indefinição do Plano Diretor Participativo. O plano de 1999 pode ser considerado altamente permissivo em relação aos sues índices e zoneamento, havendo pelo menos dois pontos emblemáticos:

- Zonas Mistas: nestas áreas são permitidas atividades variadas, inclusive industriais, o que gera transtornos para a população do entorno e já causou embates judiciais para remoção de fábricas. Em alguns casos as indústrias já estavam instaladas e o zoneamento viria a validar sua presença.
- Zonas Mista e Central com até 16 pavimentos promovendo um adensamento não acompanhado pela infraestrutura existente.

Este plano apresenta mais uma vez a tentativa do governo em se promover no fim de mandato com um Plano Diretor, que mais uma vez fica emperrado. Novamente aparece um conselho sem representação popular que visa validar as decisões tomadas em conjunto entre governo e agentes econômicos. Num dos depoimentos coletados por Porto (2008) e anexados a sua pesquisa, um técnico da prefeitura relata que as construtoras acompanhavam as propostas em discussão no plano e pediam informações sobre sues ganhos e prejuízos no caso de sua implantação. Talvez o mesmo tenha acontecido com os comerciantes, os industriais, mas certamente não aconteceu com representantes da sociedade civil.

3.7 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: PROCESSO POLÍTICO CONTURBADO

Como a partir de 2001 o Estatuto da Cidade propõe uma revisão dos planos vigentes de forma aberta e participativa, o processo foi iniciado em Criciúma e acabou se estendendo e gerando uma série de fatos e conflitos que serão detalhados no capítulo seguinte. É apresentado aqui, de forma resumida, apenas o contexto político do período para que se tenha um panorama das ações do executivo municipal em todos os Planos Diretores de Criciúma.

Um ano após o Estatuto da Cidade entrar em vigor, ou seja em 2002, o então prefeito Décio Góes, arquiteto e filiado ao PT, no segundo ano de seu mandato dá inicio ao diagnóstico da cidade para responder a primeira pergunta do novo modelo de planejamento (“que cidades temos?”). Reuniões são realizadas nas comunidades até o ano seguinte e no último ano de seu mandato, em 2004, nenhum passo em direção ao Plano é dado, apesar de haver uma Companhia de Planejamento e uma aparente vontade política por parte do executivo. Pesa o fato do prefeito

em questão ser arquiteto, ter implantado orçamento participativo e não ter assumido mais fortemente a missão de elaborar o plano nos novos moldes. Provavelmente sua pretensão era trabalhar isso num segundo mandato que não se concretizou.

Décio é reeleito, mas não toma posse por uma decisão judicial, sendo o segundo colocado diplomado. Já no primeiro ano de seu mandato, em 2005, o prefeito Anderlei Antonelli, médico filiado ao PMDB, retoma o diagnóstico, institui um Núcleo Gestor sob coordenação da CODEPLA e visa cumprir o prazo dado pelo EC para 2006. Estas ações são mais motivadas por força legal do que por interesse em elaborar o plano, como ficará claro no capítulo seguinte.

A equipe técnica da prefeitura se organiza para desenvolver os trabalhos e obtém recursos via Orçamento Geral da União (OGU) para realizar a base cartográfica que subsidiaria a leitura técnica. São realizadas reuniões, oficinas e capacitações técnicas, seguidas da formação do Núcleo Gestor, da elaboração da metodologia de debate participativo, dos debates nas regiões administrativas e da escolha dos seus respectivos delegados, sendo o mandato finalizado com a elaboração da primeira Minuta do PDP em 2008.

Em 2009 o prefeito Clésio Salvaro, empresário e filiado ao PSDB, assume o poder municipal e extingue a CODEPLA, deixando o processo esfriar até que os delegados nomeados que elaboraram a minuta cobram junto ao Ministério Público a continuidade do PDP. Com todo o tempo que passou desde o início, o processo vai se tornando mais complexo e outros atores se envolvem, como a consultoria externa fruto de uma medida compensatória da BR-101, a câmara de vereadores e o ministério público. No último ano do mandato, em 2012, a situação ainda está indefinida[4], havendo representações dos delegados no Ministério Público e na mídia de forma intensa.

O quadro a seguir resume as principais informações acerca dos Planos Diretores de Criciúma, bem como algumas informações do processo de elaboração do PDP.

4 Afirmação referente ao primeiro semestre de 2012

Quadro 2 - Informações sobre os Planos Diretores de Criciúma

Plano	Prefeito	Lei nº	Conteúdo	Problemas
1953 a 1957	Paulo Preis (PSD) Addo Caldas Faraco (PSD)	208 de 20/07/1957	Plano Urbanístico com foco no sistema viário e definição dos perímetros	Focado na área central, não definiu usos e foi "revisado" por agentes econômicos
1972 a 1973	Nelson Alexandrino (MDB) Algemiro Manique Barreto (Arena)	947, 948, 949, 950 de 1973 e 1193 de 1975	Plano Modernista composto por leis de Zoneamento, Loteamentos, Conj. Habitacionais, Código de Obras e Posturas	Chega na Câmara no fim do mandato, necessita de apoio técnico para avaliação e sofre alterações
1983 a 1984	Altair Guidi (Arena) José Augusto Hülse (PMDB)	2038, 2039 e 2040 de 1984	Macrozonas e detalhamento do zoneamento	Participação de técnicos que resulta num zoneamento que expressa os interesses imobiliários
1992 a 1999	Eduardo Moreira (PMDB) Paulo Meller (PMDB)	3900, 3901 e 2847	Zoneamento, Parcelamento e Código de obras – Conselho	Altamente permissivo em seus índices, sem discussão nem envolvimento social
Plano Diretor Participativo - 2002 a (...)				
Mandato	**Prefeito**	**Encaminhamentos**		
2000 a 2004	Décio Góes (PT)	Diagnóstico da cidade (2002)		
2005 a 2008	Anderlei Antonelli (PMDB)	Retomada do diagnóstico, capacitação, reuniões, criação do Núcleo Gestor em 2006, debates e nomeação dos delegados até chegar a primeira minuta 2008		

2009 a (...)	Clésio Salvaro (PSDB)	Extinção da CODEPLA, acionamento do ministério público, nova minuta, novo Núcleo Gestor e encaminhamento à Câmara em 2010

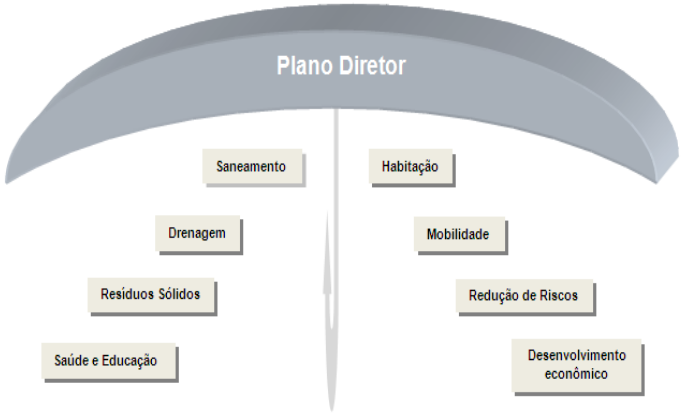
3.8 PLANOS SETORIAIS NO CONTEXTO PARTICIPATIVO

O Estatuto da Cidade orienta não só a elaboração do Plano Diretor de forma democrática e participativa, mas também dos demais planos setoriais que juntos estariam sob o guarda-chuva do plano macro do município. Em Criciúma, alguns destes planos setoriais foram realizados neste modelo, mais por obrigatoriedade na busca de recursos do que pela necessidade de planejar e muito menos discutir a cidade. Esta afirmação se dá em função do acompanhamento destes planos pelo pesquisador, sendo em dois deles, membro da equipe técnica da universidade que auxiliou na sua elaboração dentro dos critérios estabelecidos legalmente. Alguns deles foram motivados pela vinda de recursos ou assinatura de convênios que dependiam da elaboração dos planos, como no caso do saneamento, cujos recursos para as obras estavam vinculados à elaboração do plano.

O Plano Municipal de Saneamento Básico foi elaborado pela UNESC, teve oito audiências regionais abertas à participação e propostas, sem interferência do poder público e com pouca participação do mesmo e da sociedade na maioria das regiões. O Plano Municipal de Redução de Riscos também foi elaborado pela UNESC, teve doze audiências abertas à participação e propostas, sem interferência do poder público e com participação variando de acordo com o local e problema discutido. Além destes, foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social por uma consultoria e estão em fase de elaboração o Plano de Gerenciamento de Resíduos e o Plano de Drenagem Urbana.

Todos estes planos setoriais devem estar vinculados ao Plano Diretor e o poder público deve basear suas ações a partir desta integração de informações setoriais e territoriais da cidade, visando otimizar recursos, definir prioridades, metas de curto médio e longo prazos para obter melhorias na qualidade de vida. Todo este processo requer envolvimento do poder público e da sociedade, o que para os moldes atuais representa um novo modelo de gestão.

Figura 12 – Planos setoriais que devem ser integrados ao Plano Diretor



O contexto apresentado neste capítulo indica que os planos diretores do modelo tecnocrático anteriores a 2001 (Estatuto da Cidade), foram elaborados por técnicos da prefeitura com ou sem apoio externo, sob influência dos modelos vigentes em cada época, vigorando de uma a duas décadas, sendo refeitos à medida que demandas territoriais, políticas ou econômicas apareciam. Já o Plano Diretor Participativo, que deve ser elaborado no modelo democrático, tem levado quase uma década para ser discutido, enquanto, planos setoriais têm sido elaborados em pouco tempo apesar de se enquadrarem no mesmo modelo.

Isso indica que o PDP é diferente dos planos setoriais que visam atender demandas específicas que, em geral, são pontuais e afetam diretamente a comunidade, como inundações, esgoto, deslizamentos, problemas habitacionais entre outros. Quando a discussão é a respeito do modelo de cidade que se quer, do tipo de ocupação que se pretende para determinados espaços, e em função disso envolve produtores do espaço urbano acostumados a definir as diretrizes e tirar proveito delas, sem muitas concessões ou discussões com a comunidade diretamente afetada, o embate é duro, desgastante e muito mais prolongado.

Para entender os detalhes do processo participativo do PDP de Criciúma, o capítulo seguinte apresenta uma análise dos principais momentos e fatos, visando identificar os principais atores envolvidos e sua postura, bem como a do poder público em relação à democratização do planejamento.

4 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE CRICIÚMA: LONGAMETRAGEM OU TRILOGIA?

Com a necessidade de revisar o Plano Diretor em função da imposição legal do artigo 50 da Lei 10.257 - Estatuto da Cidade, o governo municipal começa, em 2002, a elaborar estratégias de ação para efetuar as leituras técnica e comunitária então exigidas, a partir de um diagnóstico da cidade feito sem recursos e sem um planejamento concreto de sua continuidade. Durante os anos de 2002 e 2003 foram realizadas reuniões e pesquisas de campo junto à comunidade, mas o processo não foi levado adiante.

Com um novo prefeito o processo é retomado entre abril e setembro de 2005 com os técnicos municipais resgatando alguns dos materiais relativos às reuniões e pesquisas de campo realizadas anteriormente para servirem de subsídios ao plano, que tinha o prazo de outubro de 2006 estabelecido pelo Ministério das Cidades. No final de 2005 os técnicos da CODEPLA realizaram uma viagem de estudos à Curitiba com objetivo de buscar capacitação junto ao SEDU-PARANACIDADE para a elaboração do PDP.

De outubro de 2005 a junho de 2006 foram realizadas 23 reuniões de trabalho entre os técnicos da Prefeitura, CODEPLA e Criciumatrans[5] onde foram abordados diferentes temas relativos ao planejamento da cidade, entre eles: sistema viário, adensamento, áreas mineradas e cadastro, com a finalidade de inserir os técnicos no novo modo de planejamento proposto pelo Estatuto da Cidade. Foram realizadas reuniões com entidades para tratar sobre o novo modelo de planejamento participativo abordando assuntos de interesse da cidade, como o abastecimento de água e sistema de esgoto (CASAN), programa de emprego e renda no município (CDL/ PRODER-CONSENSO), áreas industriais (ACIC – Associação Comercial e Industrial de Criciúma), tratamento e destino de resíduos sólidos (SANTEC – aterro sanitário), áreas mineradas (SIECESC - sindicato das empresas carboníferas), via expressa para BR-101, entre outros. Não ocorreram reuniões com representantes da comunidade, dos bairros ou associações de moradores, apenas capacitações técnicas e contatos com entidades setoriais, isso apenas quatro meses antes do prazo final estabelecido.

Em junho de 2006 foram encaminhados ofícios para que as entidades que foram escolhidas pelo poder público para compor o Núcleo Gestor do PDP indicassem seus representantes. Em julho de

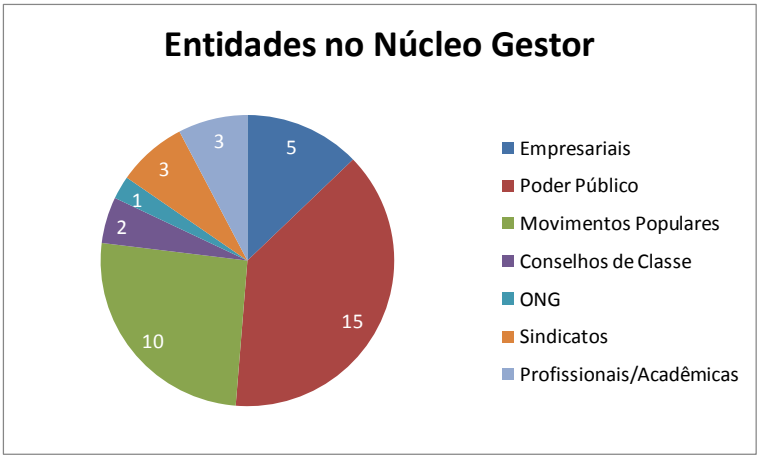
5 Autarquia responsável pelo trânsito agora denominada ASTC – Autarquia de Segurança e Trânsito de Criciúma

2006 é assinado pelo Prefeito Municipal o Decreto 660/2006, que cria o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo do Município de Criciúma e no dia 13, se reúne pela primeira vez o núcleo composto da seguinte forma:

- 15 representantes do poder público;
- 05 entidades empresariais;
- 03 Sindicatos;
- 03 entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;
- 10 representantes dos movimentos sociais e populares;
- 01 ONG;
- 02 Conselhos de classe.

Esta representação, expressada no gráfico a seguir, resulta em 51% de membros do poder público e das entidades empresariais, restando 19 membros das demais entidades. Quando consideramos o histórico dos planos anteriores focados nos interesses dos agentes econômicos da cidade, podemos verificar uma composição quase equilibrada, mas com maioria de votos para a o primeiro grupo.

Figura 13 – Representantes de entidades que compuseram o Núcleo Gestor em 2006



Porém, ao se analisar detalhadamente os componentes do Núcleo se verifica que:

- As entidades empresariais são compostas por: Sinduscon, Siecesc (carboníferas), ACIC, CDL, AMPE (pequenos empresários), que representam o poder econômico municipal;
- Os sindicatos representados são dos comerciários, dos vestuaristas, dos ceramistas e construção civil, o que resulta em pelo menos um representante dos agentes econômicos ligados ao setor imobiliário;
- As entidades profissionais e acadêmicas são: UNESC, IAB e ASCEA;
- Os conselhos de classe são CREA e OAB;
- A ONG convidada era focada na criação de um parque numa área verde da cidade e sem embate com a mineração;
- Das entidades populares há 01 representante rural (Epagri), 02 religiosos, 02 de bairros (união de bairros e fórum das entidades), 03 assistencialistas (AFASC, Bairro da Juventude e ABADEUS), sendo uma delas representada pela esposa do prefeito, além do CONSEG e COMPEC.

Esta composição parece se preocupar com vários aspectos, dentre os quais não está inserido uma discussão mais ampla da cidade, sendo eles:

- evitar o embate com o setor mineral, pois das várias ONG's do município com este foco, foi convidada uma que se propunha a discutir a criação de um parque municipal;
- garantir ampla participação do setor imobiliário, comercial e industrial;
- priorizar entidades populares desprovidas de questões territoriais em detrimento das representações de bairros e da área rural;
- inserir sindicatos atrelados aos setores econômicos mais fortes, sendo a construção civil representada duplamente.

Portanto, se houvesse uma disputa no Núcleo Gestor e fosse necessário medir forças por meio de votação, na pior das hipóteses teria um placar de 22 a 17 para o grupo conservador. Esta possibilidade se torna fato como comprova uma fala contida no final do item 3.2.1, transcrita na Ata da última reunião do núcleo, quando este se divide em dois grupos divergentes.

4.1 AÇÕES DO PDP EM 2006

O coordenador do Núcleo Gestor, o arquiteto da CODEPLA Giuliano Colossi, permaneceu ao longo de todo o processo e mantém um arquivo com os dados relativos ao plano, dos quais foram obtidos o histórico cronológico e as atas dos anos 2006, 2007, 2008 e 2009, além das minutas de lei propostas e dos mapas. Alguns dados estão disponíveis no site da prefeitura, mas durante um período foram tirados do ar e posteriormente publicados novamente, com exceção das atas de 2008, quando foi revisada com os delegados a primeira minuta da lei.

Como as ações mais efetivas do Plano iniciam em 2006, podemos identificar alguns fatos importantes como:

- Realização de reuniões entre técnicos da Prefeitura para informar da necessidade de revisão do Plano Diretor.
- Formação do Núcleo Gestor da revisão participativa do Plano Diretor (Decreto n° 660/AS/2006).
- Realização de 03 cursos de capacitação técnica aos membros do núcleo gestor: Curso de nivelamento – Edson Cattoni e Marcelo Leão; Curso Estatuto da Cidade e Plano Diretor – Renato Cimbalista e Palestras – Fernanda Podzwato, Josias Rickli Neto e Ramón José Gusso.
- Realização da Leitura Técnico do município sob os aspectos econômicos, sociais, urbanísticos e ambientais, resultando em 106 mapas temáticos, além de relatórios técnicos que serviram como subsídios ao planejamento.

4.1.1 Reuniões do Núcleo Gestor em 2006: Falta de vontade política e resistência à participação

Com base nas discussões ocorridas nas reuniões do Núcleo Gestor no ano de 2006, utilizaram-se as atas para extrair a essência do que foi discutido nos 20 encontros. Foram sintetizados apenas os fatos

mais marcantes, sendo interessante verificar o andamento das discussões que deixa claro a falta de vontade política e a dificuldade de definição dos papéis dos envolvidos.

Na primeira reunião do núcleo (13/07/2006), representantes de bairros e de entidades que não tinham sido convidadas questionaram porque não tiveram oportunidade de compor o núcleo. A resposta do coordenador foi que a prioridade era definir um cronograma e que depois a comunidade seria convidada a participar como prevê a Lei. Um vereador critica a lentidão do processo até então e ressalta a necessidade da participação popular. Um dos arquitetos da prefeitura informa que "o objetivo exclusivo das reuniões de inicio é adaptar o Plano Diretor conforme as exigências do Estatuto e não irão revisar o Uso do Solo, num primeiro momento."

Uma representante de bairro questiona se "as sugestões da população serão acatadas, sendo que foi colocado a ela, que todas as sugestões serão anotadas, analisadas e posteriormente acatadas quando possível." Outros participantes colocam sua preocupação com a questão ambiental, com a verticalização dos bairros, com as áreas rurais e com a falta de discussão sobre a ocupação urbana. Os representantes da UNESC e IAB colocam a necessidade de discutir com base no EC e de envolver a comunidade para que não se elabore uma lei de gabinete.

Na segunda reunião é proposta a discussão das diretrizes urbanísticas da cidade havendo um verdadeiro brainstorm com temas diversos como ocupação, tráfego, áreas industriais, condomínios, preservação, minas, etc. Nesse encontro o representante das indústrias argumenta que os técnicos devem trazer as propostas e o representante da UNESC se contrapõe, argumentando que primeiro deve se ouvir a comunidade para depois se estabelecer os instrumentos.

Na terceira reunião é proposta a discussão do zoneamento atual, sendo ressaltada por um representante do poder público as dificuldades encontradas pelas indústrias, sendo importante definir áreas exclusivas para tal uso. Inicia também o embate sobre a mineração, com representantes do setor fazendo sua defesa. Alguns representantes colocam seu descontentamento com o andamento das reuniões e sugerem a capacitação do Núcleo quanto ao EC, mais abertura e apoio por parte do poder público.

No quarto encontro foi reforçada a falta de apoio político refletido em apenas dois profissionais disponibilizados para a elaboração do plano, a falta de participação de representantes de bairros e a necessidade de divulgar mais as ações do núcleo. Foi apresentada a definição do diagnóstico com mapas temáticos e a proposta de

capacitação do núcleo com profissionais especializados. No quinto encontro é cobrada novamente uma postura diferente do executivo, sendo questionado pelo IAB se o prefeito tem idéia da importância do plano. Outros representantes criticam a postura do executivo, defendido pelos representantes do poder público, além da falta de representação por parte de membros do núcleo, devendo haver mais divulgação e abertura para a participação. Enquanto os técnicos queriam encaminhar a leitura técnica os participantes cobravam mais apoio e interesse do executivo, além de maior participação da comunidade.

No sexto encontro é discutido o regimento do Núcleo e a prorrogação do plano em mais seis meses, sendo a FECAM o órgão solicitante junto o Ministério das Cidades em função das dificuldades encontradas em vários municípios. No seguinte, os participantes elogiaram a capacitação realizada e o foco dado, passando a debater o Regimento Interno do Núcleo Gestor. É sugerido alterar a votação secreta por votação aberta, sendo incluída a intenção de ampliar a participação popular. Um participante argumenta que "que o processo mudou, agora a participação popular está embasada na lei", comentando que "o poder da cidade não gosta da participação popular" e pergunta se estariam dispostos a aceitar a participação popular.

No oitavo encontro a discussão acerca do cumprimento dos prazos estabelecidos pelo Ministério das Cidades é debatida, sendo cogitado um Termo de Ajuste de Conduta junto ao Ministério Público. Ao se sugerir data de lançamento do plano, discutida em outras reuniões, o representante do IAB se contrapõe argumentando que o núcleo ainda não sabe ao certo o que vai ser feito.

No encontro seguinte, um participante comenta o debate sobre o Plano de Criciúma realizado na TV local que deixou claro que, apesar de estar atrasado o processo está encaminhado e o núcleo está no comando. O arquiteto da prefeitura coloca que o debate centrou-se até agora na área técnica. Volta a ser discutido o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) e outros colocam que a leitura técnica está "emperrando o processo" e que precisa ser iniciada a leitura comunitária. Volta a ser discutida a responsabilidade do prefeito no processo e participantes perguntam se é o núcleo ou prefeitura que fará o plano e o TAC. Perguntam se é a CODEPLA e esta diz que pode terceirizar o trabalho, sendo o IPAT/UNESC responsável pelas capacitações, reuniões, divulgação e mapas temáticos, havendo ainda a chance de utilizar um convênio da CODESC para apoiar tecnicamente o plano como compensação das obras da BR-101.

O décimo encontro inicia com a afirmação do presidente da CODEPLA de que a Companhia fará o plano com um grupo executor de sete profissionais que está sendo formado. Isso é questionado por um participante e volta a ser argumentada a questão industrial e das áreas mineradas. O representante da UNESC lembra que o núcleo não tem poder para decidir e sim a comunidade, devendo ser finalizada a leitura técnica e iniciada a comunitária para que questões pontuais que estão sendo trazidas sejam amplamente discutidas. Comentou ainda que "a Lei Orgânica prevê, inclusive a possibilidade de se baixar um decreto de congelamento em determinados setores durante períodos de estudo para facilitar o planejamento da cidade."

No décimo primeiro encontro o presidente da CODEPLA apresenta a equipe executora do plano composta de técnicos de prefeitura, sendo apresentados os mapas temáticos elaborados e discutido os termos do TAC. No encontro seguinte continua a apresentação dos mapas. No décimo quarto encontro alguns representantes demonstram preocupação com o cronograma proposto que privilegia a leitura técnica e minimiza a comunitária, a ser iniciada em março de 2007. Foram discutidos os prazos de envio e análise do projeto na câmara e a forma de escolha dos delegados que representarão as comunidades. O coordenador do núcleo lê o artigo da lei orgânica que prevê a suspensão temporária do direito de construir (Art. 81, parágrafo IX) citado duas reuniões antes, sendo em seguida sugerido pelo representante da UNESC que se proponha o congelamento de áreas especificas.

No décimo quinto encontro é apresentada ao núcleo a metodologia das reuniões comunitárias e da escolha dos delegados, havendo várias críticas quanto a forma e ao conteúdo, sendo inviável ouvir a comunidade e obter propostas da forma prevista. Volta a ser proposto o congelamento com vários exemplos de problemas que vem ocorrendo, sendo as opiniões divergentes. O coordenador sugeriu que fosse discutida na próxima reunião a pauta do que seria apresentado na câmara para apresentar aos vereadores o processo e que na reunião posterior seria discutido o congelamento.

Na décima sétima reunião foram discutidos os pontos de vista de cada um sobre o congelamento e foi lembrado o EIV. O advogado da CODEPLA opina de maneira contrária ao artigo que trata da suspensão do direito de construir e se compromete a analisar para a próxima reunião os aspectos jurídicos, sendo avaliado pelo núcleo como a população veria o termo "congelamento" e se deveria ser levado à câmara. A décima oitava reunião é realizada com a presença do

Arquiteto Edson Luiz Cattoni com o objetivo de aprender com sua experiência em planos diretores.

Na reunião seguinte, ao invés de se discutir o que estava previsto, foi aberto a assuntos gerais e reclamações sendo depois apresentado o diagnóstico do futuro parque municipal do Morro do Céu. O representante da UNESC, que levantou a hipótese do congelamento, informa que o SINDUSCON solicitou explicações à reitoria sobre o assunto, convidando o núcleo a participar da reunião agendada para tal. Na vigésima reunião (19/11/2006) é proposta a alteração das datas das reuniões do ano seguinte para possibilitar a presença dos vereadores, pois até então apenas um participava eventualmente.

4.2 AÇÕES DO PDP EM 2007

O ano de 2007 delimita as discussões internas (núcleo) e as externas (comunidades), sendo lançado publicamente o processo de revisão do PD após as reuniões do Núcleo Gestor. Este trabalhou nas definições até julho e a partir daí iniciaram as reuniões comunitárias para apresentação do processo de planejamento, elaboração da leitura comunitária e definição dos delegados para posterior construção da minuta de lei e discussão.

Em 18 de abril de 2007 ocorreu o Seminário de Lançamento do Plano Diretor Participativo do Município de Criciúma no Teatro Municipal, com o objetivo de sensibilizar a comunidade para a importância do processo de revisão do Plano Diretor de forma participativa. O evento teve a presença de aproximadamente 500 pessoas, entre representantes do poder executivo e legislativo, líderes comunitários, empresários, prestadores de serviço, representantes de entidades de classe entre outros.

A palestra principal do seminário foi proferida pela Arquiteta e Assessora Técnica do Ministério das Cidades Antônia Lídia Freitas Espíndola, que discursou sobre a importância da participação comunitária no processo de planejamento, abordando os temas: "Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo", com ênfase na comparação de métodos de elaboração e revisão de planos diretores realizados em gabinete (hierárquicos) e a atual metodologia participativa promovida pela lei 10.257 de 2001. A palestra também abordou alguns aspectos sobre a função social da propriedade e foi finalizada com uma rodada de questionamentos por parte dos participantes.

Neste período o Núcleo Gestor discutia a metodologia da leitura comunitária, que iniciaria com a realização de reuniões no período da

tarde para a mobilização de uma parcela das comunidades. Essa ação precedia a realização de reuniões comunitárias nas dez regiões administrativas definidas, nas quais os participantes indicariam seus representantes/delegados para discutir a minuta da lei. Após a indicação dos delegados das regiões administrativas, foram realizadas reuniões com o objetivo de capacitá-los para a discussão em relação à revisão do Plano Diretor. Foram realizadas 04 reuniões onde foram destacados temas como: trânsito e transporte, zoneamento, economia e questões ambientais.

Considerando as reuniões do Núcleo, nas comunidades e com os delegados, ocorreram no total 85 reuniões durante o ano de 2007, sendo:

- 53 reuniões de sensibilização nas comunidades em escolas e clubes de mães;
- 10 reuniões comunitárias com participação aberta;
- 02 capacitações dos delegados;
- 04 reuniões temáticas;
- 10 reuniões de trabalho;
- 5 reuniões de esclarecimentos nas comunidades que solicitaram;
- 01 reunião de apresentação da sistematização dos dados.

As reuniões nas comunidades ocorreram ao longo de dois meses, de 27 de junho a 29 de julho de 2007. O número de representantes ou delegados de cada região administrativa, que era composta por diversos bairros, foi equivalente a 10% do total de participantes na reunião, sendo expressos os dados no quadro a seguir.

Quadro 3 - Participantes nas reuniões do PDP

Região Administrativa Local/Data	**Bairros**	**Participantes**	**Delegados**
1° Reunião: DIA: 27/06 Salão da Igreja no bairro 4ª LINHA	Primeira Linha Sangão, Primeira Linha Quartel, Primeira Linha São João, Jardim das Paineiras, Pedro Zanivan, Jardim Esteves, Morro Estevão, Quarta Linha, Dagostin, H.G., Sangão, São Roque, Capão Bonito, Morro Albino, Verdinho, Vila São Domingos, Vila Maria.	284	28

2° Reunião: DIA: 04/07 Salão da Igreja no bairro LINHA BATISTA	Vila Rica, Loteamento Marli, Imigrantes, Demboski, Linha Anta, Santa Isabel, Selinger, Linha Batista, Linha Cabral, J. Buenos Aires.	190	28
3° Reunião: DIA: 11/07 Salão da Igreja no bairro SANTA LUZIA	São Defende, Mãe Luzia, Lot. Montevideo, Lot. Búrigo, São Sebastião, Santo André, Lot. Elisa, Lot. Adriana, Jardim Cananéia, Jardim União, Mina União, Progresso, Cidade Mineira Nova, Mina União, Vila Manaus, Santa Luzia, Lot. Veneza, Nova Esperança.	167	19
4° Reunião: DIA: 18/07 Salão da Igreja no bairro MINA BRASIL	São Simão, Mina Brasil, Cruzeiro do Sul, Lote 6, Santa Catarina, Vera Cruz.	128	12
5° Reunião: DIA: 25/07 Centro Comunitário no bairro SÃO LUIZ	Renascer, Lot. Primavera, Lot. Airton Sena, Ana Maria, Lot. Vila Nova, Cristo Redentor, Lot. Natureza I, Lot. Natureza II e Moradas do Sol, São Luiz, Lot. Anita Garibaldi, Fábio Silva, Recanto Verde, Bosque do Repouso.	133	21
6° Reunião: DIA: 01/08 Salão de Cinema da SCAN no bairro PINHEIRINHO	Vila Floresta II, Boa Vista, São Francisco, Teresa Cristina, Santa Augusta, Paraíso, Pinheirinho (SCAN), Cruz Vermelha, Alto Pinheirinho, Milanese, Universitário, Jardim Angélica.	149	19
7° Reunião: DIA: 08/08 Salão da Igreja no bairro MARIA CÉU	Mina do Toco, Naspolini, Tia Maria Zanette, Mina do Mato, Maria Céu, Operária Nova, Santa Catarina, Santo Antônio.	143	18
8° REUNIÃO: DIA: 15/08 Ginásio na Praça da Chaminé no bairro PRÓSPERA	Próspera, Ceará, Lot. Zomer, Lot. Casagrande, Jardim Maristela, Nossa Senhora da Salete/ Centro Social Urbano, Brasília, Argentina/ Lot. Bitencourt.	93	14

9° Reunião: DIA: 22/08 Centro Comunitário no Centro do RIO MAINA	Floresta I, Francesa, Coloninha Zili, Vila Zuleima, Rio Maina (centro), Wozocris, Vila Isabel, São Marcos, Vila Miguel, Rio Bonito, Laranjinha, Estaçãozinha, São José, Las Vegas, Metropol, Poço Um, Colonial, Vila Visconde.	119	18
10° Reunião: DIA: 29/08 Auditório do Colegião no bairro COMERCIÁRIO	Comerciário, Michel, Santa Bárbara, Pio Correa, Centro, São Cristóvão.	144	28

Fonte: PMC

4.2.1 Preparação para a Leitura comunitária

O Núcleo Gestor se reuniu 12 vezes em 2007 antes que fosse iniciada a leitura comunitária, sendo lavradas 12 atas, sendo sete ordinárias, três extraordinárias e 02 especiais. Isso se deve pelas divergências ocasionadas por decisões e encaminhamentos isolados por parte do poder público, que não passaram por discussão e pela posterior ruptura do Núcleo, como demonstrado as seguir, com base nas informações contidas nas atas.

Como o Núcleo vinha cobrando maior respaldo do poder público, a primeira reunião do ano começa com a presença do prefeito que dá boas vindas ao grupo e se retira para outro compromisso. O coordenador inicia a apresentação da analise técnica dos subsídios cartográficos dividida em aspectos naturais, construtivos/infraestrutura, legislação do uso e ocupação do solo, socioeconômicos e vocação da cidade, sendo feitos alguns comentários pelos participantes no final. Na segunda reunião é anunciada a data de 28 de março para o lançamento do Plano Diretor Participativo sendo discutidos os seus encaminhamentos.

Na terceira reunião é apresentado o material publicitário com o slogan “O futuro de Criciúma está nas suas mãos”. A comissão de comunicação do núcleo reclama não ter sido consultada e faz críticas a proposta, sendo acordado realizar uma reunião da comissão com a agência contratada. O representante da UNESC pergunta sobre a metodologia das reuniões comunitárias e é informado que já foi aprovada em reunião anterior. O Secretário de Comunicação da prefeitura reclama do fato do SINDUSCON estar levando a discussão

para fora do núcleo (jornais), sendo que há um representante seu no grupo e este é o foro apropriado.

Na quarta reunião foi apresentado o novo material de divulgação, desta vez aprovado e a alteração da data de lançamento do Plano para 18/04/2007 com o inicio das reuniões comunitárias para 25/04/2007, sendo mais uma vez questionado o tempo das reuniões e a metodologia. O engenheiro da prefeitura comenta que o tema do congelamento foi esquecido desde que o SINDUSCON procurou a UNESC, sendo que o representante desta explicou que deveria ser repensado o termo a ser usado. O dono da maior construtora da cidade, presente como membro do SINDUSCON, pede a palavra e entrega o Plano Catarinense de Desenvolvimento, saindo logo em seguida, o que foi considerado um desrespeito pelo vereador presente na reunião. O advogado da CODEPLA mais uma vez se compromete a trazer considerações sobre a suspensão ou congelamento. Fica acordado que o tema seria pauta da próxima reunião.

Na quinta reunião do ano é lido o parecer jurídico contrário a possibilidade de propor um congelamento das construções, sendo bastante discutida a questão, que ficou quase um ano no ar. Os representantes do poder público se posicionam contra e com receio, enquanto vários membros do núcleo querem levar adiante a proposta. É realizada uma reunião extraordinária com presença de mais membros do SINDUSCON e do poder público que de costume. É proposto pelo representante da UNESC a suspensão do direito de construir de áreas intensamente adensadas em relação aos equipamentos urbanos, além das áreas declivosas vegetadas. Depois de muita discussão, onde o poder público encara a proposta com receio, o SINDUSCON não se manifesta e os demais querem levar adiante, o resultado seria levado para a próxima reunião do núcleo.

É apresentada a proposta ao núcleo na sexta reunião ordinária, sendo sugerido que seja elaborada uma lei na Câmara para validar a proposta, sendo que os representantes do poder público continuam se opondo à proposta de continuidade apresentada pelos demais membros. Um Secretário Municipal propõe então que a lei saia do executivo desde que a câmara garanta aprovação, para não haver desgaste político. É aprovada no núcleo a suspensão do diretor de construir nas áreas nominadas na ata 26/2007.

É realizada outra reunião extraordinária, previamente agendada, para discutir a divulgação as reuniões comunitárias com a respectiva comissão, além de discutir a suspensão da permuta e doação de áreas verdes de loteamento. A reunião seguinte (ordinária) inicialmente

discutiu os locais das reuniões comunitárias e passou a discutir o tema da suspensão de permuta e doação de áreas públicas. Foi discutido, votado e rejeitado. Então foi dado encaminhamento da proposta anterior, tratando das áreas privadas. Ao solicitar ao advogado da CODEPLA que elabore um projeto de lei, este se negou a fazer e foi criticado. Foi sugerido criar uma comissão para redigir o texto com apoio jurídico, mas o secretario presente, se propôs a conversar o advogado da CODEPLA para redigir o texto.

No dia 23/04/2007 é realizada uma reunião extraordinária do núcleo, após o lançamento do PDP, onde é discutida a proposta que viria a ser encaminhada a câmara sobre a suspensão temporária do direito de construir e parcelar. A penúltima reunião, realizada em 07/05/2007 é bem turbulenta, sendo discutida a condição do núcleo, a situação do plano e a postura do assessor jurídico da CODEPLA que redigiria o projeto de lei solicitado. É sugerido que na próxima reunião se defina o documento e se for o caso seja procurado o Ministério Público.

A última reunião é realizada fora da prefeitura, onde normalmente ocorria, não contanto com nenhum representante desta. Os participantes analisam o processo até então e discutem o protelamento constante por parte do poder público em levar as discussões à comunidade. Além disso, é discutido o encaminhamento de documentos da CODEPLA à CAIXA (financiadora), como a metodologia de participação comunitária sem o aval do núcleo, além do embate criado em torno da proposta de congelamento. Vereadores participam da reunião e participantes do núcleo reclamam da postura da mídia, que sugere que o núcleo esta retardando a revisão, quando este considera que a prefeitura faz isso. Algumas expressões lavradas em ata transparecem o clima da reunião como: “o prefeito enrola”, “não servimos de palhaços”, “estaríamos denunciando a falsidade da CODEPLA e da prefeitura”, “quando acontece votação o núcleo é invadido pelo poder público”.

4.3 AÇÕES DO PDP EM 2008

Em 2008, após as atividades relacionadas às reuniões comunitárias serem desenvolvidas da forma como estava previsto na metodologia definida pelo Núcleo Gestor, este sairia de cena para dar início à atuação dos Delegados na discussão da minuta de lei, conforme descrito a seguir. Porém, no início das discussões com os Delegados se optou por manter o Núcleo Gestor e aparece a figura do Núcleo

Executor, composto pelos técnicos da prefeitura que elaborariam a minuta da lei.

As atividades do ano de 2008 foram as seguintes:

- Elaboração da Minuta de Lei do Plano Diretor, para posteriores discussões com os delegados e possíveis modificações (janeiro a março de 2008).
- 08 reuniões com técnicos da prefeitura para a elaboração da proposta de índices urbanísticos com coordenação do Arquiteto Giuliano Elias Colossi e da Arquiteta Tânia Maria Barcelos Nazari.
- Participação em várias reuniões públicas e em entidades para a divulgação e discussão do novo plano diretor para entidades, sindicatos e na Câmara de Vereadores.
- Reuniões com os delegados todas as segundas-feiras, das 19h às 22h, com coordenação da CODEPLA resultando em 25 reuniões com os delegados para a discussão da Minuta de Lei do Plano Diretor, de 26/03/2008 até 24/11/2008.
- Concluídas as discussões da Lei de Diretrizes Urbanísticas.
- Montagem de todas as edificações existentes na área central de Criciúma para futuros estudos de desenho urbano e disponibilização das informações públicas via internet (junho a dezembro/2008).

4.3.1 Discussões de 2008: o novo desenho institucional e a discussão dos índices urbanísticos

Em 12 de março se realiza uma reunião com os membros do Núcleo Gestor para informar que a minuta está sendo elaborada pelo Núcleo Executor desde janeiro e que iniciará sua discussão com a presença dos Delegados a partir da próxima reunião. Se discute a metodologia de discussão da minuta, elaborada pelo Núcleo Executor com base na leitura técnica e comunitária, que será discutida e votada nos próximos meses. O representante do IAB pergunta se o Núcleo Gestor será extinto ou não, outros participantes argumentam que o mesmo deve continuar, que ele deve ter direito a voto e que os Delegados que não tiverem frequência não terão direito a voto.

Na segunda reunião, em 26 de março, estão presentes o Núcleo Executor, membros do Núcleo Gestor e os Delegados. Ao serem explicadas pelo coordenador no núcleo (Executor e Gestor) as regras da discussão da minuta, os delegados reclamaram seu direito de participar da formação das regras, pelo fato de ser um processo participativo. Pedem prorrogação do prazo de 30 dias que estava posto, segundo o Núcleo Executor, por força da lei 11.673/2008 que alterou o artigo 50 do EC, indicando a data de 30/06/2008 para a finalização dos PDP's. Membros do Núcleo Gestor apoiaram o prazo, pois assim todos estariam aptos a participar de forma democrática a partir do conhecimento do conteúdo da minuta. Foi votado e aprovado o período de um mês para analisar o material e esclarecer dúvidas com o Núcleo Executor.

Na terceira reunião se inicia a discussão da minuta, precedida por críticas pela falta de participação dos vereadores, sendo que apenas um participa como membro do Núcleo Gestor. Começa a discussão da minuta e entre as alterações propostas está uma que sugere que mudanças futuras na lei devem ser analisadas pelo Conselho da Cidade e não por técnicos habilitados, como estava proposto na minuta.

Na quarta reunião a representante do CREA chama a atenção para o fato de que a resolução 25/05 do CONCIDADES de 18/03/05 prevê que as atas das reuniões sejam divulgadas entre os participantes, o que não estava sendo feito. O coordenador se justifica e Delegados se manifestam satisfeitos, apesar do problema das atas, pois está sendo democrática a etapa recém iniciada. Ao se montar o cronograma de reuniões novamente se discute a ausência dos vereadores.

Nas reuniões seguintes são debatidos item a item, termo a termo, metragens, responsabilidades e o Núcleo Gestor segue questionando o Núcleo Executor, assim como os Delegados também o fazem. Na sexta e sétima reuniões foi discutido o artigo que trata da composição do Conselho da Cidade, que gerou muita discussão. No final se propôs aumentar o número de membros, principalmente de representação popular como representantes de bairro, ONGs e movimentos sociais. Se discutiu a permanência do Núcleo Gestor e acaba sendo proposta a inclusão de cinco membros para apoiar o futuro Conselho. A tabela a seguir indica a composição proposta pelo Núcleo Executor para Conselho da Cidade e a que foi aprovada na reunião.

Tabela 2- Composição do Conselho da Cidade

Membros do Conselho da Cidade	**Proposta**	**Alteração**
Poder publico (técnicos habilitados)	17	18
Serviços públicos estaduais (Casan, Fatma, etc)	2	5
Setores empresariais	3	4
Categorias profissionais	3	6
Instituições acadêmicas	2	3
Ongs e Ocips	2	4
Movimentos sociais e populares	4	7
Representantes das regiões administrativas	5	20
Membros do núcleo gestor não vinculados o poder público	0	5
Total	**38**	**72**

São discutidos aspectos do macrozonenamento e do zoneamento urbano, como ZEIS, zonas de preservação entre outras, sendo que na décima quinta reunião se inicia o debate sobre os índices urbanísticos, enfatizando-se o número de pavimentos no centro. Na décima nona reunião, a consultoria contratada pela CODESC como medida compensatória das obras da BR 101, se apresenta e reforça a importância do Núcleo Gestor, sem saber que o mesmo estava esmaecido e que o desenho institucional tinha sido alterado e se tornado mais complexo. A partir daí passa a acompanhar as reuniões que seguem a mesma metodologia, de ler e discutir cada artigo até encerrar.

As reuniões seguem até o vigésimo sexto encontro discutindo índices e parâmetros, em 24/11/2008, quando se cogita o envio para a Câmara ainda na gestão vigente do executivo e do legislativo. Foi considerada a possibilidade de prováveis alterações da minuta por parte do executivo e pela câmara da legislatura que assumiria no em breve, haja vista a presença de novos vereadores eleitos nas ultimas reuniões do ano. Se encerram os trabalhos desta fase com a minuta revisada e o compromisso por parte do Núcleo Executor de encaminhar a minuta para a Câmara.

4.4 AÇÕES DO PDP EM 2009

No inicio de 2009 é finalizada a minuta discutida durante o ano anterior pelo Núcleo Executor e entra em cena uma consultoria externa para dar continuidade aos trabalhos, havendo uma postura de distanciamento da nova administração e a retomada dos debates somente em setembro, devido ao acionamento do Ministério Público pelos Delegados.

A administração sendo forçada a dar continuidade no processo, empodera novamente o Núcleo Gestor, fazendo uma recomposição dos membros e propõe revisar a minuta com a participação destes, do Núcleo Executor e dos Delegados, apoiada pela empresa consultora. O Ministério Público passa a acompanhar o processo e são realizadas 10 reuniões para revisar a minuta, sendo que as mesmas foram realizadas nas datas de 10/09, 17/09, 24/09, 01/10, 08/10, 15/10, 22/10, 29/10, 05/11, 12/11, nesta última sendo encerradas as discussões e definições.

Em 19/11 foi definida a proposta de regimento para a audiência pública agendada para o dia 10/12/2009, sendo que a consultora entregaria toda a documentação relativa às Leis de Diretrizes Urbanísticas e a Lei de Zoneamento de Uso do Solo Urbano e Rural, até o dia 25/11, para os textos serem disponibilizados via internet para consulta pública. As outras leis urbanísticas foram entregues aos técnicos da PMC, que revisariam e estas deveriam ser encaminhadas para a aprovação futura. Após a audiência pública o executivo deveria elaborar o projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara de Vereadores.

4.4.1 O conteúdo das discussões de 2009: novo desenho e nova minuta

Com novo prefeito, novos secretários e vereadores, a primeira reunião de 2009 é realizada em agosto com os Delegados, Núcleo Gestor com nova composição, técnicos da prefeitura (Núcleo Executor) e da empresa consultora, além de representantes do ministério público, onde é apresentado o cronograma das atividades. Na segunda reunião a empresa consultora encaminha os trabalhos, apesar de o coordenador das reuniões continuar sendo o arquiteto da prefeitura. Inicia com a discussão do cronograma dos trabalhos, que propõe discutir a minuta existente em três reuniões, o zoneamento em mais três e as leis complementares em quatro encontros, sendo o envio das sugestões dos delegados feito ao longo do período de três meses e meio proposto

(03/09 a 17/12). Um dos temas abordados na reunião foi a extinção da CODEPLA pelo prefeito, fato que foi criticado pelos presentes.

Na terceira reunião, antes de iniciar a discussão da minuta, são feitas colocações sobre os critérios de realização das reuniões, participantes e horários. A prefeitura coloca que pensou em reunir inicialmente apenas o Núcleo Gestor, mas preferiu reunir também os Delegados para as primeiras definições. Sendo assim, os participantes são os membros do Núcleo Executor da prefeitura, do Núcleo Gestor, da empresa consultora e os Delegados. O representante da UNESC informa que não poderá participar no dia definido para realização das reuniões e informa que será substituído[6].

Na quarta reunião segue a discussão da minuta e na quinta reunião são feitas críticas sobre demora e questionamentos sobre a discussão dos índices de aproveitamento. Há preocupação com os prazos, sendo colocado pela empresa que é inviável concluir os trabalhos em um mês. Na reunião seguinte o consultor não comparece e sugere que os participantes, mesmo assim, discutam a minuta. São discutidas a bonificação, detalhes de zoneamento e as Zeis. Nas reuniões seguintes continua a discussão da minuta corrigindo termos, revendo detalhes e discutindo índices.

Na sétima reunião é discutido o zoneamento de forma geral, sendo sugerido por um Delegado que se tenha vários usos. Já o técnico da empresa consultora sugere que não seja muito detalhado o zoneamento, o que é apoiado pelo dono de construtora presente na reunião. No encontro seguinte são discutidas a conurbação e questões viárias relacionadas, sendo revisada a minuta e transcrita na ata.

A nona reunião começa criticando a participação da câmara, após um vereador expor ao grupo um projeto de congelamento no entorno da via rápida. Ocorre uma discussão sobre a desunião e o desinteresse político na cidade. Em seguida é apresentada a tabela de zoneamento com os usos relativos, não sendo possível concluir a análise. Em função destes atrasos, o coordenador propõe que a audiência pública, a ser realizada após o encerramento dos trabalhos do grupo, seja transferida para dezembro.

Na décima reunião, realizada em 19/11/2009, é encerrada a discussão do zoneamento e fica como pauta para a última reunião a

6 Segundo o próprio professor Jorge Vieira comentou em sua entrevista para esta pesquisa, após este fato, foi alterado o dia dos encontros para um dia em que ele não podia participar, na sua opinião propositalmente, segundo as atas para viabilizar a presença de vereadores.

definição do regimento da audiência pública. A última reunião inicia com a leitura da proposta de regimento apresentada pelo coordenador, que foi discutida e finalizada, sendo a data da audiência pública marcada para o dia 10/12/2009. O material seria publicado e poderiam ser enviadas emendas que seriam lidas na audiência e anexadas ao projeto para envio à Câmara.

4.5 SITUAÇÃO A PARTIR DE 2010: AGORA QUEM TRAVA É A CÂMARA DE VEREADORES

A audiência pública para apresentação da minuta do projeto de lei ocorre no dia 10/12/2009, depois de ter sido publicada a proposta e terem sido enviadas emendas, que foram lidas, unidas ao projeto e enviadas à câmara no dia 15/12/2009. Até abril de 2010 o assunto ficou esquecido, quando os delegados acionam o Ministério Público informando que o projeto que estava na Câmara, além de estar parado tinha sido adulterado, estando diferente do original.

O Ministério Público cobrou explicações, a Câmara ameaçou devolver o projeto ao executivo e este ameaçou acionar a Polícia Federal, sendo que nenhum dos dois queria assumir o projeto e a culpa das alterações. Depois de várias explicações, segundo o arquiteto da prefeitura, o Ministério Público conclui que as alterações foram colocadas a público antes da audiência. A minuta foi mantida, sendo anexadas as emendas recebidas e o projeto permaneceu na Câmara.

Em junho os técnicos da prefeitura vão à Câmara para dar explicações sobre o plano. Após algumas reuniões ocorridas na câmara, esta decide contratar a mesma empresa consultora que auxiliou na elaboração da minuta para assessorar os vereadores na análise. A pressão sobre a Câmara aumenta e então é emitida uma nota informando que o processo iniciou em 2002, mas só chegou na Câmara em dezembro de 2009, próximo ao recesso, alegando que em 2010 o Ministério Público sugere a suspensão do debate em função das eleições.

Reiniciam os trabalhos e a pressão em 2011, ficando estipulado pela Câmara que até 30/04/11, "Comissões Permanentes e Comissões Temáticas, assim como entidades representativas da comunidade, poderiam apresentar emendas ou sugestões de aperfeiçoamento do novo PD". Para "surpresa, inclusive dos vereadores, mais de 240 emendas foram apresentadas, dentre as quais a imensa maioria não partiu desta Casa, mas da própria sociedade civil organizada, a partir de entidades representativas" (Nota da Camara, Anexo II).

As novas emendas que foram recebidas e anexadas à proposta original, são enviadas à consultora para análise técnica. Os Delegados, a ACIC e o SINDUSCON passam a acompanhar de perto o processo que resultou em 268 emendas, sendo a maioria do SINDUSCON, que apesar de ter participado do Núcleo Gestor, pouco interveio anteriormente.

Os Delegados então passam a criticar na mídia o processo e representantes da indústria e do comércio rebatem as criticas acusando os delegados de travar o debate, sendo em alguns momentos acusado também os que deveriam ser os animadores do processo, o executivo e o legislativo. Novos cronogramas são estabelecidos, mas não são cumpridos, havendo encaminhamentos junto à consultora e pressão de todos os lados sobre a Câmara.

Em outubro de 2011 é marcada uma audiência para apresentação da análise técnica das emendas, sendo cancelada por sugestão do Ministério Público por ser no período da tarde e não ter a devida divulgação. Encerra-se 2011 com a análise das minutas concluída, mas não discutida democraticamente, havendo uma audiência no final do ano com a apresentação da nova minuto, considerada pelos delegados como tendenciosa. É marcada para 12 de abril de 2012 uma audiência na Câmara, novamente cancelada pelo Ministério Público. Este argumenta que foi divulgada a data do dia 11 e neste dia informado que seria discutido no dia 12, não tendo, portanto a divulgação necessária. A partir daí é instaurado um inquérito civil pelo Ministério Público para acompanhar o processo mais de perto, sendo colocada a necessidade de divulgar adequadamente as audiências.

A pesquisa encerra nesta fase para a finalização da dissertação. A partir dos dados apresentados sobre o andamento do processo, com base em documentos, reportagens e depoimentos, foi construída uma linha do tempo, que aponta os principais fatos ocorridos no período e que ajudam a entender os motivos que levaram ao travamento do PDP de Criciúma. A partir daí surgiu a dúvida em nomear este capítulo, pois um processo de dez anos ainda inconcluso, pode ser associado a uma trama cinematrográfica de longametragem ou a uma trilogia, onde há uma longa história contada em três partes (mandatos), onde alguns atores mudam (prefeitos e vereadores) mas o enredo original continua.

A linha do tempo apresentada a seguir, apresenta as fases distintas do processo, tendo sido identificados quatro momentos marcados por mudanças claras na sua condução. Em cada fase ocorreram eventos que montam um complexo quebra cabeças, cujas peças finais não foram apresentadas, já que até o final do primeiro semestre de 2012 o processo estava indefinido. Para facilitar a

compreensão foram elencados momentos marcantes em cada fase com cores indicando o ator responsável pelo fato. As fases se caracterizam como:

- Fase Interna, quando as ações do PDP estavam restritas aos técnicos que direcionavam os encaminhamentos iniciais e que ocorreu em dois governos, de 2002 a 2005;
- Fase do Núcleo Gestor, iniciada em 2006, quando da nomeação do Núcleo, durando até o início da leitura comunitária quando este sairia de cena;
- Fase dos Delegados, iniciada em 2008 com as reuniões comunitárias que elegeram os Delegados das regiões administrativas que teriam a função de discutir a minuta da Lei;
- Fase da Câmara, que deveria apontar o fim do processo, quando é enviada a minuta de lei para Câmara, em 2010, mas acaba se tornando longa e conturbada.

Figura 14 – Linha do tempo do PDP de Criciúma

4.6 NOVAS EMENDAS AO PDP: PARTICIPAÇÃO OU RETROCESSO

A Câmara de Vereadores contratou a mesma empresa de consultoria em planejamento urbano que atuou durante a discussão da minuta de Lei na fase dos Delegados, a Hardt Planejamento, de Curitiba. Esta procedeu uma analise técnica das emendas modificativas[7] ao denominado Projeto de Lei Complementar 019/2009[8], que foi entregue em outubro de 2011. O documento avalia a viabilidade das 268 emendas que sugerem alterações na minuta original discutida ao longo de um ano, entre técnicos da própria empresa, da prefeitura e os Delegados, que havia sido enviada à Câmara com algumas emendas no final de 2009 após audiência pública.

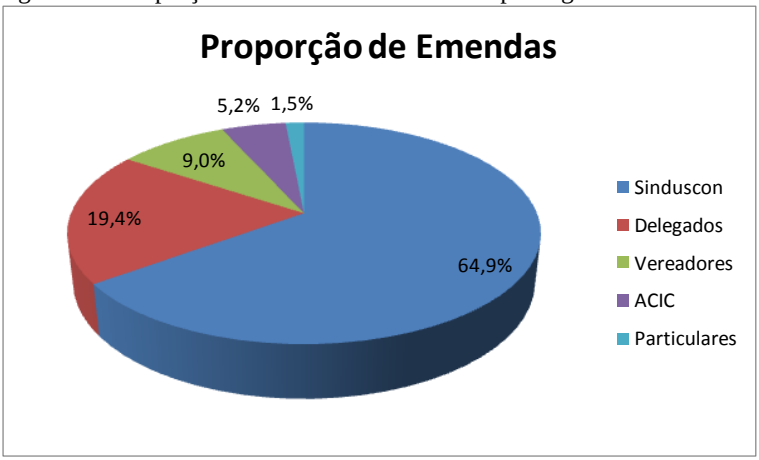
Segundo Avritzer (2008), fato semelhante aconteceu com o Plano Diretor de São Paulo em 2003, onde além de terem ocorrido problemas no formato das audiências, que a justiça obrigou a refazer, o plano foi aprovado com um elevado número de emendas. Estas partiram dos próprios vereadores, mudando configurações do zoneamento na tentativa de atender a interesses pontuais.

Do total de emendas apresentadas à Câmara de Criciúma, 174 são do Sinduscon, 52 dos Delegados, 24 dos Vereadores, 14 da ACIC e 4 de particulares e empresas, sendo a proporção de cada segmento representada a seguir:

7 Emendas modificativas se referem às novas emendas solicitadas pela Câmara após o processo de discussão, elaboração da minuta, audiência pública e envio de emendas que gerou o PLC 019/2009.

8 O PLC 019/2009 se origina da minuta entregue à Câmara após audiência pública e emendas legitimamente enviadas conforme regimento da audiência.

Figura 15 – Proporção de emendas modificativas por segmento



As emendas foram agrupadas por temas e analisadas pela consultoria da Câmara que as enquadrou em três categorias conforme sua possibilidade de aceitação:

- Viável - sendo aquelas mais aceitáveis para vereadores, delegados e comunidade;
- Com restrições - aquelas que tenham algum grau de restrição política, técnica ou jurídica, cuja superação ou contraproposta é apresentada pela consultora;
- Inviável - sendo aquelas que não apresentam condições de aprovação devido a questões políticas, técnicas ou jurídicas.

As propostas de alteração da minuta original vão de aspectos textuais (42%), às mudanças de parâmetros urbanísticos (34%) ou zoneamento (20%), além de alterações dos anexos (4%). Alguns dos chamados aspectos textuais são cruciais, pois uma alteração de "deliberativo" por "consultivo" e de "deverá" para "poderá", vão além de simples ortografia. Porém, a maioria das emendas se refere a zoneamento e índices, o que foi amplamente discutido durante o processo de elaboração e posterior revisão da minuta.

A tabela a seguir indica a viabilidade das emendas de cada segmento de acordo com a análise da consultora. Os atores que mais

apresentaram emendas viáveis foram os Delegados e a maior quantidade emendas com restrições foi do Sinduscon.

Tabela 3- Viabilidade das emendas segundo a consultora

Proponente	Emendas	Viáveis	Com Restrições	Inviáveis
Sinduscon	174	10%	86%	4%
Delegados	52	36%	60%	4%
Vereadores	24	23%	69%	8%
ACIC	14	15%	77%	8%
Particulares	4	0%	100%	0%

FONTE: Hart Planejamento (2011)

É importante considerar que a Minuta de Lei original enviada à Câmara cujas emendas pretendem alterar (PLC 019/2009) também possui 268 artigos, incluindo os que se referem às disposições preliminares, aspectos conceituais, objetivos, instrumentos entre outros que não tratam de aspectos urbanísticos e do Conselho da Cidade. Além disso, várias emendas do Sinduscon, por exemplo, são subdivididas em vários itens correspondendo a diversas alterações num mesmo artigo. Destas 268 propostas de alteração, a consultora destaca 138 destaques cujo conteúdo as torna mais importantes ou polêmicas.

Dentre as propostas destacadas, figura a transformação de áreas degradadas com objetivo de se integrarem ao entorno (ZEIRAU) para áreas industriais exclusivas (ZI). Outra que chama atenção propõe que retorne a proposta de criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal (Conselho da Cidade), que havia sido denominado desta forma no projeto enviado à Camara, sendo alterado para Fundo de Desenvolvimento da Operação Urbana consorciada quando do envio da minuta aprovada pelos Delegados para a Câmara.

Um dos temas mais discutidos nas emendas, tendo sido objeto de nove delas, é o computo de áreas para cálculo do índice de aproveitamento, havendo propostas para se criar lei posterior específica ou se aceitar ou não certas áreas, sendo esse um tema amplamente discutido durante a elaboração da minuta. Segue a transcrição de um trecho da análise técnica que trata da emenda 192, na qual um Delegado pede explicações sobre um artigo inserido sem aprovação dos Delegados:

MODIFICATIVA Nº	AUTOR	DATA
192	Diógenes Nunes de Almeida | Delegado do PDPM	29/04/2011
PROPOSTA		
Art. 134. Consideram-se área não computável as áreas edificadas que não serão consideradas no cálculo do índice de aproveitamento (IA).		
JUSTIFICATIVA		
Inserido sem aprovação dos delegados.		
ANÁLISE TÉCNICA	VIABILIDADE	COM RESTRIÇÕES
Assim como explicitado em maiores detalhes na análise técnica da Emenda nº 190 anterior, a presença não só do Art. 192, mas sim de toda "Subseção III – Das Áreas e Pavimentos não Computáveis" no PLC/PE nº19/2009 do PDPM é o resultado das pesquisas e sugestões feitas pela empresa consultora na época de desenvolvimento da minuta de projeto de lei do Plano Diretor aos membros do Núcleo Gestor e Delegados. O tema em questão sempre se apresentou bastante polêmico durante todo o processo de elaboração da minuta de projeto de lei e desenvolvimento do atual PLC/PE nº19/2009 do PDPM; contudo, sob o ponto de vista técnico e econômico desta consultora, a simples retirada da legislação de tais regulamentos trarão, sem dúvida nenhuma, grandes impactos, sejam eles econômicos, sociais, ambientais entre outros, a toda a sociedade criciumense. A simples retirada desta subseção e o teor de sua matéria, como estava sendo tratado até então na minuta de projeto de lei, seria tão irresponsável do ponto de vista técnico, quanto ético, profissionalmente, assim como está sendo polêmico o debate de tal tema durante todo o processo de elaboração deste Plano Diretor em si. Sempre foi e continuará sendo, por parte desta consultoria, defendido a presença e normatização de tal matéria em uma legislação de zoneamento urbano e/ou municipal. Contudo a forma e o modelo que tal matéria pode ser tratada e encaminhada é que a nosso ver, pode e deve ser melhor debatido e encaminhado em Audiência Pública, para se chegar a um denominador comum e não a extremismos que trarão grandes consequências, seja de uma forma ou outra, a todos.		

Fonte: Hart Planejamento (2011)

O trecho ilustra a pressa em se chegar a uma aprovação compartilhada com o Sinduscon, já que um vereador e um delegado pedem para suprimir o texto, discutir mais e inseri-lo depois, enquanto o resultado proposto vai ao encontro dos anseios da construção civil. Outro tema que chama atenção é a proposta do Sinduscon de retirada do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para empreendimentos residenciais com mais de 300 unidades, ficando este somente para Shoppings, Mercados, etc.

4.7 PLANEJAMENTO NA VITRINE: NOTÍCIAS E FATOS EMBLEMÁTICOS

Os documentos oficiais do plano como os relatórios de atividades registrados pelos técnicos da prefeitura não deixam transparecer alguns fatos ocorridos ao longo do processo. As atas das reuniões são mais esclarecedoras, porém, as notícias divulgadas na mídia local (jornal e rádio), mostram com clareza alguns pontos, como a postura do poder

público em mostrar que está tudo indo bem até certo momento, a desconfiança crescente dos Delegados e a tentativa dos vereadores de se eximir de qualquer culpa.

Em alguns momentos a mídia local tomou partido a favor do "desenvolvimento" criticando o poder público, depois a Câmara, depois os Delegados, depois a consultora, mas raros foram os momentos de debate e informação sobre os motivos reais da dificuldade de elaborar um PDP. Segue uma seleção de informações que foram notícia de jornal e ilustram momentos marcantes do processo a partir de 2006, quando do lançamento oficial do PDP, que de acordo com o poder público terminaria no mesmo ano. Estas foram obtidas nos jornais de maior circulação local, A Tribuna, Jornal da Manhã e no site de notícias Portal Engeplus.

As primeiras notícias em 2006 tratam da capacitação de gestores da AMREC para atuar na elaboração dos Planos Diretores Participativos e da formação do Núcleo Gestor do PDP de Criciúma. Já em 2007 é divulgado que a UNESC disponibiliza mapas para o plano diretor de Criciúma (103 mapas elaborados em cinco meses). Em seguida é anunciado o repasse de 270 mil da CEF para a prefeitura que lança o PDP em evento no teatro municipal. Em 31 de maio de 2007 o Núcleo que discute Plano Diretor revela como será o debate e garante ampla participação da comunidade.

Em 04 de julho de 2008 a imprensa anuncia que a elaboração da minuta da lei entra na última fase antes de ser enviada ao Legislativo de Criciúma, o Coordenador do Núcleo Gestor diz que "dos 155 artigos do projeto, já estamos no nonagésimo. Estamos fazendo uma reunião por semana com os delegados e demais envolvidos para aprovar a minuta" (A Tribuna, 2008).

Em 25 de agosto de 2009 os jornais informam que técnicos da consultoria contratada vêm a Criciúma para discutir Plano Diretor e em 25 de novembro é anunciada a finalização do PDP. Em 09/12/2009 é anunciada a última chance para debater o Plano Diretor, sendo que os questionamentos e sugestões deveriam ser feitos em uma ficha no site da Prefeitura, impressos e entregues na Secretaria do Sistema Viário ou no salão Ouro Negro, antes da audiência.

Em 2010, devido à expectativa de finalização do Plano anunciada no final do ano anterior, a mídia mantém o tema na pauta como ilustrado a seguir:

- 12/05/2010 - IV Semana acadêmica de arquitetura debate Plano Diretor Participativo.
- 28/05/2010 - Plano Diretor pode inviabilizar Criciúma.
- 01/06/2010 - Plano Diretor de Criciúma: prefeito define postura e ameaça recorrer à justiça e Polícia Federal. "Temos convicção que o texto que está na Câmara é o texto aprovado pela audiência pública. Se o projeto for devolvido vamos encaminhar ao Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal e à Polícia Federal para que eles apurem".
- 11/06/2010 - Hardt presta esclarecimentos na Câmara sobre as supostas alterações no texto do Plano Diretor de Criciúma.
- O presidente da câmara acredita que não houve intenção de nenhuma parte em adulterar o Plano. "Está previsto no Estatuto das Cidades que a Câmara tem total autonomia para realizar mudanças. Caso as alterações sejam significativas, é necessário realizar audiência pública".
- Na avaliação do Secretário de Obras, o Plano Diretor virou uma disputa política que atrapalha o desenvolvimento da cidade. "Também sou favorável em elevar o índice de construção para não engessar a construção na cidade de Criciúma", ressaltou.
- 21/06/2010 - Câmara envia informações ao Ministério Público Federal sobre Plano Diretor. O MPF requisitará ao consórcio Hardt/Engemin informações sobre as divergências encontradas no projeto do Plano Diretor.
- 08/09/2010 - Atraso no Plano Diretor dificulta vinda de empresas.
- 23/03/11 – Vereadores voltam a debater o Plano Diretor.
- 19/07/2011 – Análise das emendas do Plano Diretor foram apresentadas aos empresários
- 30/03/2012 – Câmara recebe Sinduscon para reunião sobre cronograma do Plano Diretor.

As notícias reproduzem parte da realidade e em alguns momentos o ponto de vista de atores importantes como do secretario que teme "engessar" a cidade, no que foi respondido por um Delegado em um programa de rádio que "se os Delegados querem engessar a cidade às

construtoras querem concretar". Também fica claro o dilema do zoneamento, o qual vai seria adaptado à área que uma grande empresa irá se instalar. Transparece ainda, a tentativa constante por parte dos atores envolvidos em manter num plano que deve ser democrático, uma postura tecnocrática, onde os técnicos e o poder público são supervalorizados, sendo o discurso diferente das ações realizadas.

A partir de 2011 as notícias tratam do travamento do plano, tentam achar indicar os culpados e criticam a situação, sendo que as posições dos envolvidos no PDP se estabelecem de maneira mais firme e o impasse fica difícil de ser resolvido. O Ministério Público passa a interferir em algumas das ações em curso, como audiências que a Câmara propõe, sem cumprir o rito legal em outubro de 2011 e abril de 2012.

Neste último fato, que marca o fim do recorte da pesquisa, o promotor do Ministério Público Estadual concede uma entrevista à Rádio Som Maior (13/04/2012), na qual comenta que a população se interessa mais pelo time do Criciúma do que pelo Plano Diretor e que o formato democrático deve ser aproveitado e respeitado, sendo a partir desta data instaurado um inquérito civil para acompanhar o processo. O mesmo discute a hipótese de que há um descrédito no poder político por parte da população e que a cidade é de todos, não só de um segmento, sendo a ampla participação fundamental.

5 O TERRITÓRIO E AS POSSIBILIDADES DE ELABORAR UM PLANO DIRETOR

O capítulo 3 demonstra como a paisagem se transformou visando atender demandas relativas ao crescimento da ocupação de um pólo regional que passou pela influência de vários setores econômicos desde a segunda metade do século passado. Cada Plano Diretor de Criciúma refletiu um momento econômico distinto e relações de poder que se expressaram no espaço de formas distintas.

Para entender as dificuldades para implantar um PDP em Criciúma, apontadas no capítulo 3, primeiro é necessário compreender que as condições territoriais incidem no processo de planejamento, seja pela paisagem atual que é fruto das relações de poder pretéritas e atuais, seja pela tendência de alteração futura desta, em favor dos grupos atualmente dominantes. Segundo Correa (2011), "a paisagem urbana é construída em diferentes momentos, por diferentes agentes, visando distintos propósitos".

Como o novo modelo de planejamento de forma participativa se torna o palco para discutir e nortear a ocupação territorial, ele acaba expondo os interesses e conflitos latentes no território. O próprio conceito de território está associado às relações de poder que se estabelecem no mesmo. Para Haesbaert (2005) "o território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional "poder político". Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação". Segundo o autor, o conceito de território traz uma reflexão que pode abranger quatro dimensões. A primeira é a política ou jurídico-política, a segunda é cultural ou simbólico cultural, a terceira é econômica e a quarta é natural.

Portanto, discutir a forma como se estabelecerão as relações de uso do espaço, sejam incidentes na habitação, na mobilidade ou no saneamento, representa um risco de mudança para o poder estabelecido na cidade. Essa é uma possibilidade de mudança que o PDP oferece e que os planos do modelo hierárquico não traziam, a partilha do poder nas decisões territoriais. Esta traz consigo o conflito na centralidade do processo participativo.

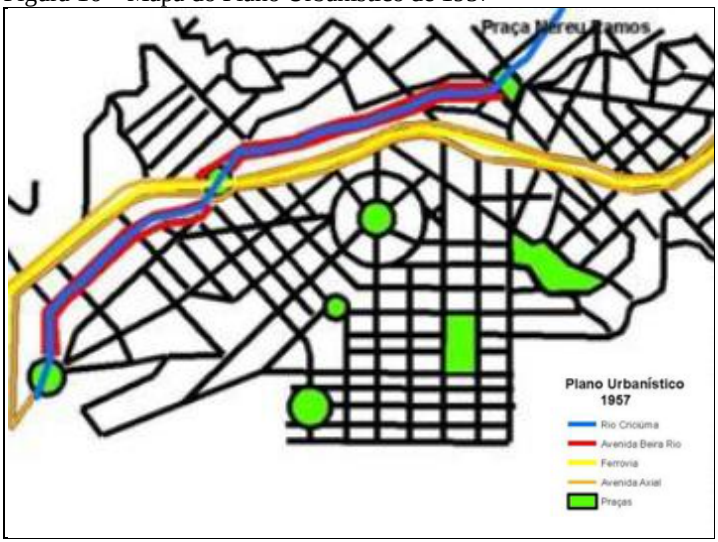
5.1 PLANOS DIRETORES E AS RELAÇÕES DE PODER NO TERRITÓRIO

O fortalecimento da atividade carbonífera e a presença de estatais como a CSN e a ferrovia na região e no próprio município, gerou a necessidade de estruturar o pólo para uma provável expansão da urbanização na década cinquenta. Neste período a mineração se concentrava no entorno da sede urbana e o vetor de transporte principal era a ferrovia que cruzava o centro da cidade em direção às minas.

O Plano de 1957 definiu o perímetro urbano e propôs o planejamento de melhorias viárias prevendo uma avenida margeando a drenagem principal da bacia que concentrava ocupação urbana e outra margeando a ferrovia. Estas ações não se concretizaram devido às resistências por parte dos proprietários de terras e comerciantes que pressionaram os políticos para não implantá-las. Havia a proposição de áreas verdes, o que poderia causar transtorno, pois, afetaria propriedades privadas. Segundo Porto (2008), os moradores e proprietários de imóveis no centro queriam a canalização do rio Criciúma para ampliar seus lotes, construindo inclusive dentro do canal, ao invés de aceitar vias marginais.

Estas propostas poderiam garantir o fluxo viário futuro, direcionariam outro vetor de expansão urbana e manteriam aberto o canal de drenagem para evitar inundações, fato que ocorre atualmente devido à canalização. A avenida marginal à ferrovia também foi descartada, pois em Tubarão a ferrovia foi removida da área central, sendo que se o mesmo ocorresse em Criciúma, se fosse implantada uma avenida no lugar da ferrovia, haveria uma valorização desta área, atém então dividida em “para lá” ou “para cá” do trilho. A figura a seguir ilustra as propostas do Plano Urbanístico de 1957 indicando as alternativas viárias e as praças.

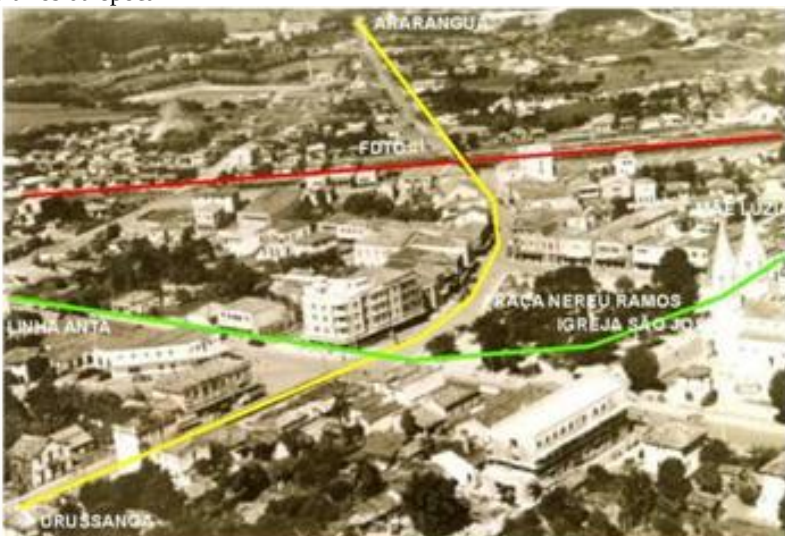
Figura 16 – Mapa do Plano Urbanístico de 1957



Fonte: Vieira (2010)

A área central da cidade, que na época era o centro regional para onde convergiam os fluxos, era a encruzilhada dos vetores e vias de acesso comentados no capitulo 3, como ilustra a figura a seguir.

Figura 17 – Fotografia aérea da área central na década de 50 com os eixos viários da época



Fonte: Vieira (2010)

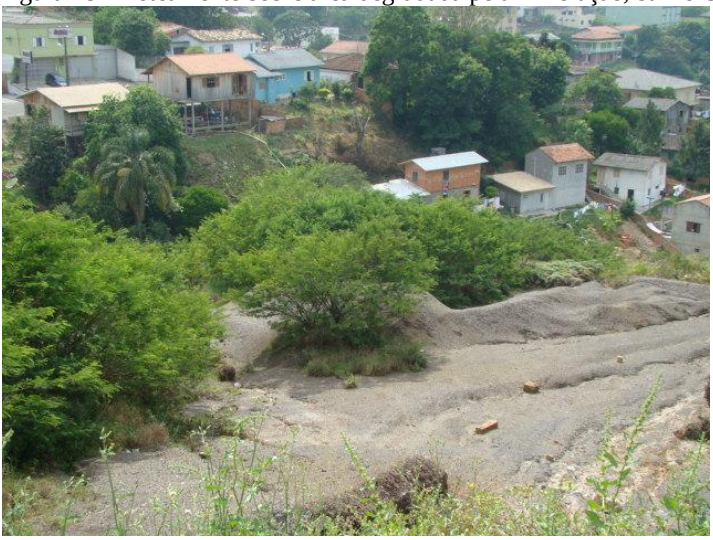
No período de vigência do Plano de 1973, a indústria carbonífera estava no auge e a indústria cerâmica despontava no cenário regional, seguida pela indústria plástica, química e vestuarista. Essa força econômica refletiu na expansão da ocupação e nas altas taxas de crescimento demográfico da época, aliadas a atração dos moradores jovens de municípios rurais vizinhos para os setores em expansão.

A necessidade de implantar loteamentos próximos da área central para a classe média ligada ao comércio, serviços e indústria, além de conjuntos residenciais para a classe operária ligada a mineração se refletia no plano. Os loteamentos populares destinados aos mineiros eram implantados próximos das áreas em atividade, em geral, sobre áreas degradadas com a deposição de rejeitos, bocas de mina e drenagens contaminadas. Essas áreas com baixa salubridade e falta de estrutura acabavam sendo ampliadas de forma irregular gerando os assentamentos subnormais e as áreas de risco.

Percebe-se claramente que o objetivo era atender a demanda de mão de obra do setor extrativo sem priorizar as condições habitacionais e a estrutura social necessária. A ocupação de área degradadas abundantes no município era mais barata para o loteador, em alguns casos o próprio poder público, evitando gastos do setor extrativo em

recuperá-las. Os problemas decorrentes dessa ocupação indevida, vão além da subsequente ocupação irregular, se refletem nas condições de saúde, na falta de estrutura e na ausência do poder público, potencializando o risco social.

Figura 18 – Loteamento sobre área degradada pela mineração, bairro Operária



Fonte: do autor

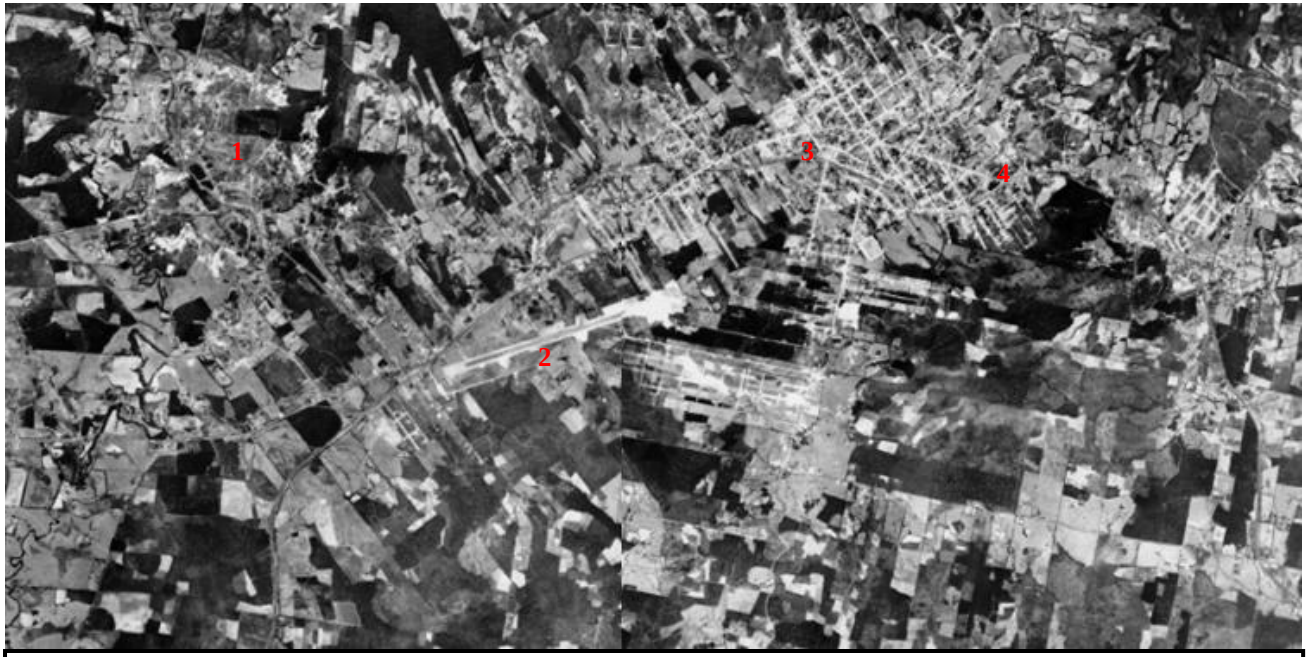
As questões apresentadas pelo Plano Diretor de 1973, elaborado por uma equipe técnica de Porto Alegre, não condiziam com parte dos anseios da elite da época. Ao ser enviado para a Câmara foi remodelado por técnicos locais para garantir algumas melhorias faltantes no chamado "enlatado" e também alguns benefícios para alguns grupos. Segundo Porto (2008), mesmo após o remendo inicial, várias leis posteriores descaracterizaram áreas especiais, áreas verdes e não foram realizados os alargamentos de ruas previstos.

Além disso, os critérios mantidos não eram cumpridos como se constata em projetos realizados no período de vigência do plano com a conivência do poder público, como a construção do edifício Lúcio Cavaler com 28 andares. O fato de não haver técnicos para auxiliar no cumprimento e reformulação das questões urbanísticas, indica o desinteresse do poder público, ficando os então proprietários de terras e do capital com o poder de decisão sobre o futuro da cidade.

A ocupação urbana de 1956 até 1978 evoluiu consideravelmente ao longo do eixo da avenida que substituiu a ferrovia, como pode ser observado nas duas aerofotos a seguir. Percebe-se a expansão horizontal perpendicular ao trilho e o adensamento da área central. Nas imagens a seguir estão destacadas as áreas de expansão a oeste e leste do centro urbano, Cidade Mineira e Próspera, respectivamente. Estas áreas surgiram como núcleo populacionais próximos das minas e configuram atualmente as duas maiores zonas de expansão urbana.

O número 1 nas fotos indica as minas que viraram o bairro Cidade Mineira, o número 2 indica o antigo campo de pouso que posteriormente recebe a prefeitura, o número 3 o centro urbano, o número 4 a ferrovia que virou avenida e o número 5 as minas que viraram o bairro Próspera.

Figura 19 – Ortofotos da área urbana de 1956



Legenda: 1 – Minas 2 – Aeroporto 3 – Centro 4 – Ferrovia 5 – Próspera

Fonte: IPAT/UNESC

Figura 20 – Ortofotos da área urbana de 1956

Legenda: 1 – Cidade Mineira 2 – Prefeitura 3 – Centro 4 – Avenida Axial 5 – Próspera

Fonte: IPAT/UNESC

A ferrovia que transportava pessoas e carvão tem seu traçado alterado para implantação da Avenida Axial na década de setenta, visando consolidar os vetores de crescimento leste/oeste.

Figura 21 – Vista aérea do centro com visada noroeste centralizada na Avenida Axial (Centenário) de 1975.

Fonte: Arquivo municipal.

Como a ocupação em curso não seguia os parâmetros do plano anterior, apenas os interesses dos empreendedores, o Plano de 1984 procura validar algumas questões e organizar outras, desta vez com apoio de uma equipe técnica vinculada ao poder público, auxiliada por profissionais da cidade. A abertura dada pelo poder público para que os técnicos da cidade auxiliassem na construção do plano, possibilitou a verticalização de áreas residenciais até então unifamiliares. Isso provocou a substituição de residências por prédios em bairros mais valorizados como Comerciário, Centro e Pio Correa.

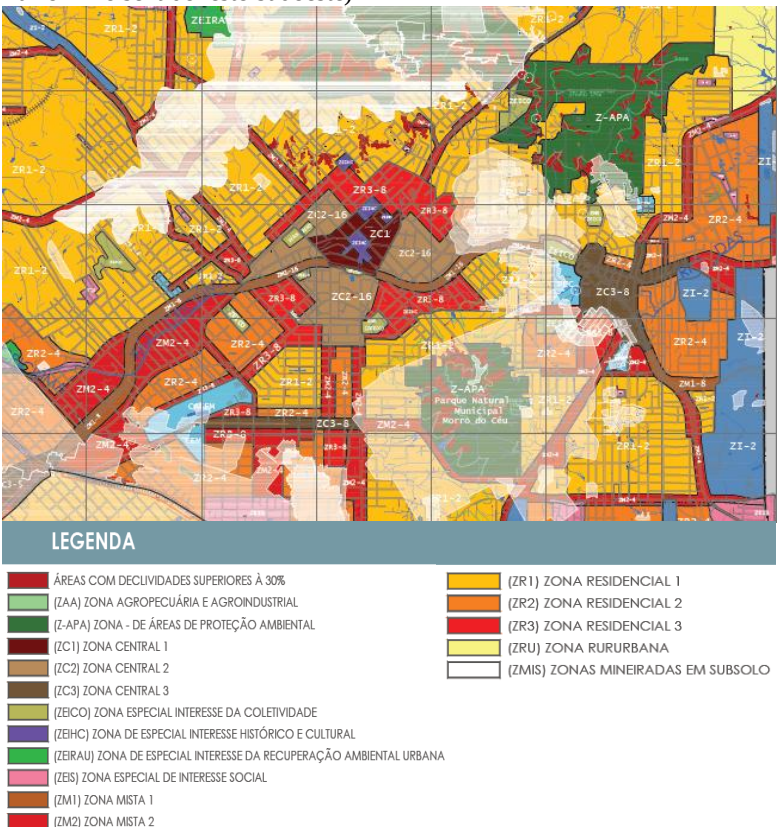
Segundo depoimentos de técnicos contidos na pesquisa de Porto (2008), o Plano de 1984 era mais específico que o anterior, já estando de acordo com os interesses imobiliários da época, visando evitar os “as combinações” que ocorriam até então. Isso indica que as construtoras vinham ganhando força com a verticalização e interferiam na definição das regras.

O Plano de 1999 entra em cena após o declínio da atividade carbonífera com a crise de 1989, a perda das áreas rurais e mineiras de Forquilhinha, emancipada no mesmo ano, a expansão do comércio e a aceleração de verticalização central. O foco imobiliário passa a ser edifícios na área central e loteamentos periféricos em bairros mais vias de acesso e espaço disponível. Desta vez, as áreas degradadas passam a ser evitadas em função das ações judiciais e de reabilitação ambiental decorrentes do processo de degradação da atividade carbonífera.

A verticalização ocorrida até o final da década de noventa nos bairros mais valorizados no entorno do centro, como o Pio Correa, era modesta, com a substituição de dois ou mais lotes residenciais por prédios de no máximo quatro pavimentos. No bairro Comerciário o número de pavimentos era maior, chegando a oito, apesar de haver um prédio de 28 andares. Esse processo foi motivado pela centralidade do comércio, dos serviços de saúde, educacionais e outros, que atraíram cada vez mais moradores para o entorno do centro. Essa concentração valorizou muito espaços que ofereciam ao mesmo tempo a tranquilidade de uma zona residencial com a proximidade da estrutura de uma área central.

No entorno da zona central servida de ampla estrutura (ZC1), o plano possibilita a verticalização de até 16 pavimentos (ZC2), com térreo comercial e pavimentos residenciais, seguida de uma zona residencial de oito pavimentos (ZR8). Esse núcleo adensado é foco de conflito na proposta do atual PDP, sendo justificado pelo fato de não haver minas no subsolo, ao contrário das demais áreas apontadas em branco na figura a seguir. Estas são indicadas à ocupação horizontal devido ao risco de impacto na superfície que as minas de subsolo oferecem às edificações.

Figura 22 – Zoneamento do Plano Diretor de 1999 (Avenida Centenário em marrom no sentido leste-sudoeste)



Fonte: PMC

Sem dúvida, sob a vigência deste plano bastante permissivo em seus índices e parâmetros, as construtoras da cidade ampliaram seus lucros e reinvestiram em novos empreendimentos. Na época do Plano de 1984 existiam poucas construtoras, como a BBS, Eterna, Luza, Fecel, Damiani, e Corbeta, sendo que apenas as duas últimas ainda existem. A lista se ampliou e o seu mercado vai além de Criciúma, abrangendo Balneário Rincão, Içara, Laguna e Florianópolis. Atualmente diversas construtoras, com vários empreendimentos cada uma, atuam na cidade: Fontana, Criciúma, Corbeta, Loks, Giassi, Folchini, Damiani, entre outras de menor porte. Em geral são empresas familiares cujo crescimento foi rápido e seguem em expansão, reinvestindo em novos

projetos e focando clientela específica. No mês de junho de 2012 a construtora a Fontana recebeu um prêmio por ser a construtora com maior metragem entregue durante um ano em todo o estado, o que ilustra o porte do setor em Criciúma.

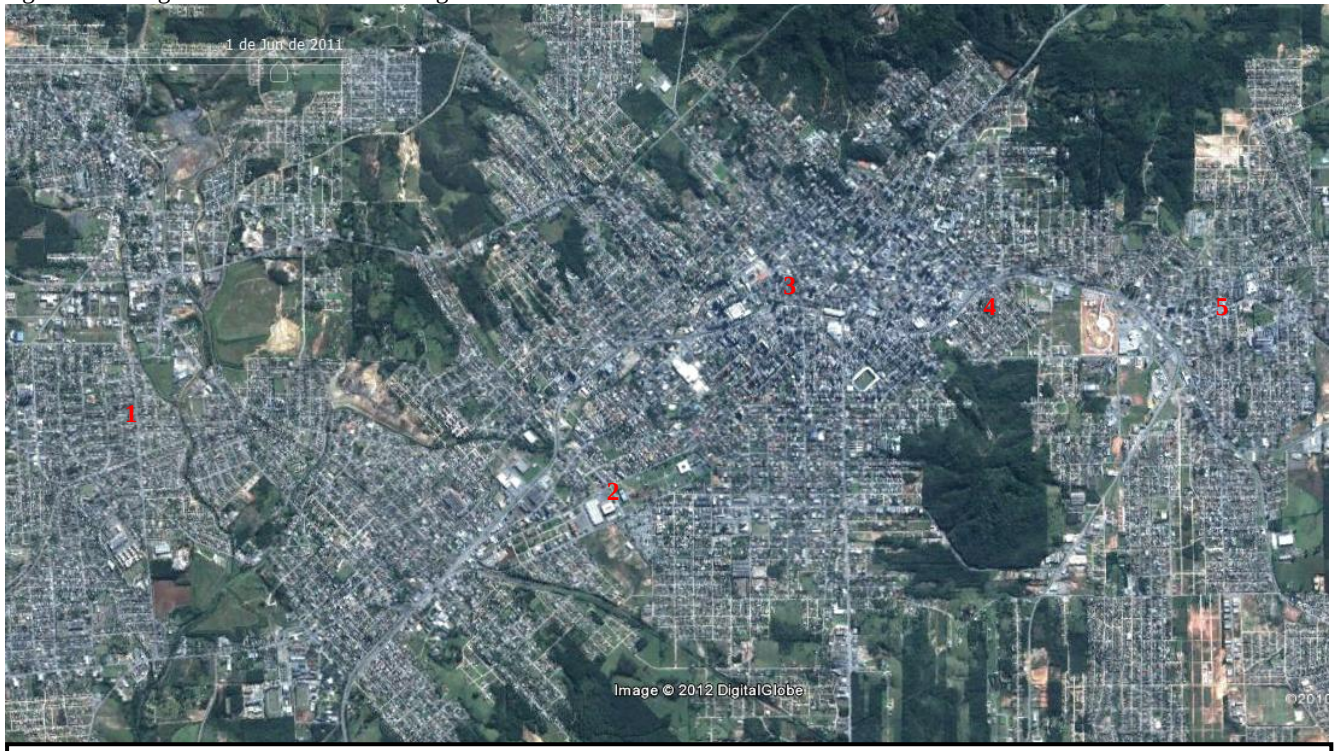
O Plano de 1999 possibilitou uma excessiva verticalização, com índices de aproveitamento e pavimentos favoráveis aos lucros do investidor. Este mercado em expansão das últimas décadas possui forte influência de fatores econômicos exógenos, pois os imigrantes do sul do estado trabalhando na Europa e Estados Unidos investiram seus ganhos em imóveis na cidade, bem como, as famílias de alta renda da região sul catarinense.

Em seu estudo sobre os imigrantes do sul catarinense que foram trabalhar nos EUA, Santos (2007) cita estudos que indicam que o imigrante envia 2/3 de sua renda para a família, aplicando o capital em imóveis no local de origem e no litoral próximo. Em função disso, as construtoras de região contam com corretores em Boston e Somerville, além de fazer propaganda direcionada para estes clientes, dentre as quais a autora destaca as da Construtora Fontana: "Saudades à parte, morar nos Estados Unidos é sinônimo de investir em negócios aqui."; "Imóvel. A melhor maneira de transformar dólares em bons negócios aqui."; "A realidade é azul e vermelho. O sonho é verde e amarelo." Em relação ao montante que pode ter vindo dos imigrantes a autora traz uma estimativa que aponta a entrada de US$ 533 milhões de dólares na região da Grande Criciúma.

Este panorama foi alterado após 2008 com a crise americana e mais recentemente com a crise européia, onde também moram muitos criciumenses, principalmente na Itália. Porém, o que já foi acumulado pelos imigrantes e o que vem sendo, ainda contribui para o setor imobiliário.

A ocupação urbana evolui consideravelmente até 2011 ao longo do eixo da avenida, sendo os extremos da cidade áreas de expansão horizontal e o centro uma área de adensamento fruto da verticalização, que inicia com prédios baixos e passa a ser de edifícios acima de dez andares. A imagem do Google Earth a seguir, ilustra a mancha urbana atual, sendo indicados os mesmo pontos das imagens anteriores para efeito de comparação.

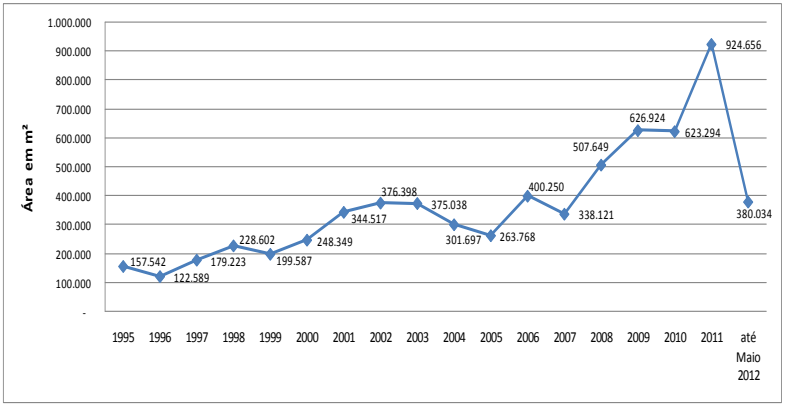
Figura 23 –Imagem da área central do Google Earth de 2011



Legenda: 1 - Cidade Mineira 2 - Prefeitura 3 - Centro 4 - Avenida Centenário 5 - Próspera

Como pode se perceber pelas fotos e pelo gráfico indicativo da área construída licenciada, o crescimento das construções apresentava variações até o Plano de 1999, tendo a partir daí aumentado consideravelmente até 2003 quando cai até 2005. A partir deste ano, que antecede a criação do Núcleo Gestor do PDP, a área construída aumentou 3,5 vezes até 2011, sendo o valor liberado até maio de 2012, superior aos anos de 2005 e 2007.

Figura 24 – Gráfico com a área construída em m² registrada pelo CREA/SC de 1995 a 2012



Fonte: CREA/SC

Obviamente os fatores econômicos influenciaram este ritmo, porém, como a construção civil em Criciúma está associada ao crescimento da economia local e à cotação de moeda estrangeira devido aos imigrantes, a ascensão a partir de 2005 pode estar mais relacionada a uma reserva de mercado do que aos fatores citados. Os fatores endógenos se apresentaram em condições desfavoráveis em relação a momentos anteriores para proporcionar o triplo da movimentação, como indica o gráfico.

A crise nos EUA e na Europa, aliada a cotação das referidas moedas, fizeram os imigrantes diminuírem os investimentos. Os dados podem indicar uma tentativa de ampliar a oferta de imóveis ocupando as áreas disponíveis para que o setor amplie sua taxa de lucro com os parâmetros mais permissíveis do Plano de 1999, antes que estes sejam alterados. Nesse sentido, equivocadamente, o setor se identifica como uma mola propulsora da economia local, não como um reflexo desta, visando justificar sua ação expansiva neste momento. Porém, como

vimos no histórico do crescimento urbano criciumense e na relação econômica aqui apresentada, a construção civil se sustenta mais como um resultado da economia local.

No Plano de 1999 pelo menos três situações refletem os interesses de agentes econômicos sem considerar amplamente os efeitos disso para a cidade. A primeira procura garantir a permanência do atual centro comercial urbano, com prédios baixos e poucas salas comerciais por edificação, refletindo o interesse dos comerciantes em evitar concorrência na área nobre e movimentada, bem como dos proprietários de pontos comerciais que tem aluguel supervalorizado devido à localização e falta de concorrência. Não há onde construir no centro a não ser que se retire o que está construído. Em outros locais a substituição ocorre, mas na área comercial este processo tem sido barrado, o que para os consumidores é ruim devido à falta de opções próximas e as dificuldades de mobilidade. Esta zona é quase exclusiva de comércio ficando vazia nos finais de semana e horários de início e fim do dia, apresentando o reflexo do zoneamento funcional do Plano de 1973.

O segundo ponto se refere à área adensada em dois níveis no entorno do centro, havendo uma supervalorização dos apartamentos e uma falsa desvalorização dos terrenos e casas que dão lugar aos prédios, facilitando a pressão de venda. Os prédios mais baixos previstos no plano de 1984 representam baixas taxas de lucro para as construtoras, sendo o foco atual as torres acima de dez pavimentos que vem sendo construídas uma ao lado da outra. Estas edificações novas possuem pavimento térreo destinado em geral à prestação de serviços ligados as demandas locais, sendo o comércio menos presente devido ao movimento menor de pedestres que acaba se concentrado no centro tradicional.

O terceiro ponto se refere às zonas mistas que englobam indústrias, comércio e residências, sendo que algumas foram nitidamente criadas para validar unidades indústrias cercadas de residências. Este é um dos pontos mais polêmicos do referido plano devido a sua permissibilidade excessiva, caracterizando uma omissão do poder púbico em relação ao disciplinamento coerente do uso do solo.

Figura 25 – Fotos do centro comercial com lojas no térreo e prédios baixos

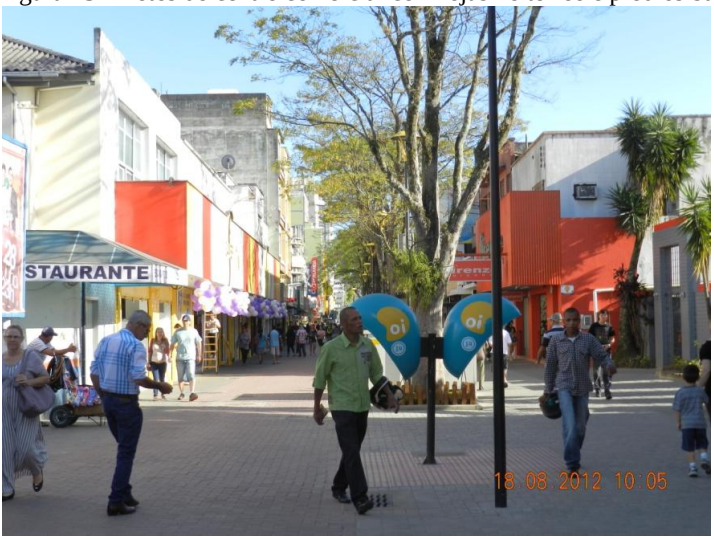


Figura 26 –Foto do adensamento da área central onde verificam-se três níveis de ocupação: em primeiro plano bairros casas, no segundo prédios baixos e ao fundo torres com mais de dez pavimentos.

Em relação ao Plano de 1999 verifica-se forte defesa dos interesses de três agentes econômicos: comerciantes centrais, construtoras e indústrias. O próprio Conselho Superior Municipal, que tinha a função de avaliar as alterações do plano, refletia isso na sua composição com 50% dos membros ligados aos setores citados, sendo os demais do poder público e entidades técnicas, que até então se submeteram aos interesses dos primeiros.

Todo esse contexto aliado ao descaso com que o poder público tratou o processo participativo na maior parte do tempo, apesar de procurar seguir as regras do Estatuto da Cidade devido às cobranças que sofria de alguns representantes sociais, fez com que duas situações delicadas ocorressem. A primeira é o travamento da discussão, causada por impasses políticos, manobras legais e tentativas de desarticulação dos delegados do PDP. A segunda é aproveitamento por parte do setor imobiliário do travamento do processo, se valendo do plano anterior, mais permissivo, para antecipar investimentos.

Isso tem gerado, segundo o depoimento de um dos delegados "uma cidade cheia de tapumes de construção", fruto de uma reserva de mercado forçada pela possibilidade de se implantar um zoneamento mais restritivo. Como este embate foi sendo prolongado no PDP, fazendo com que o mesmo não fosse concluído até o fim desta pesquisa, os reflexos do Plano não podem ser avaliados, mas sim a postura dos diferentes poderes existentes no território, sendo que desta vez, além do poder político e do econômico, há um outro elemento empoderado pelo EC, o cidadão.

Figura 27 – Na rua Almirante Barroso se enfileiram tapumes de várias construtoras

6 AS CONDIÇÕES PARA UMA PARTICIPAÇÃO DE QUALIDADE NO PDP DE CRICIÚMA

Para que haja participação não basta haver uma lei, segmentos da sociedade interessados, tradição participativa e nem mesmo vontade política se estes elementos não ocorrerem de forma integrada e direcionada para terem sucesso, o que depende do desenho institucional. Com base nas considerações apresentadas por Luckmann, Avritzer e Pereira em relação aos elementos de sustentação do processo participativo de elaboração de políticas públicas focadas no planejamento, abordaremos os aspectos relacionados a estes elementos no caso do PDP de Criciúma, visando avaliar o processo analisado a partir deste este enfoque.

Antes de ter um Plano Participativo Criciúma teve planos elaborados antes e durante a ditadura, na fase de abertura democrática e na fase neoliberal no final dos anos 90, sem nenhuma consulta ou participação que não fosse política e técnica, monitorada ou direcionada pelos agentes econômicos. Entre 2002 e 2004 houve experiências de orçamento participativo e a criação de alguns conselhos municipais. Tudo isso numa cidade que teve sindicatos fortes e atuantes, liderança estudantil, presos políticos e uma tradição de embate entre as forças operárias e os agentes econômicos ou o próprio governo.

Portanto, a forma como se deu a participação num processo que foi bloqueado e teve acusações entre todos os envolvidos é um tema que merece reflexão. Aparentemente para os quatro grupos de atores principais identificados na pesquisa, cada um parece considerar que os demais não souberam participar ou não tiveram clareza de seu papel, além de não ter sido demonstrada vontade política por parte do executivo e do legislativo durante o processo. Estes atores são identificados da seguinte forma:

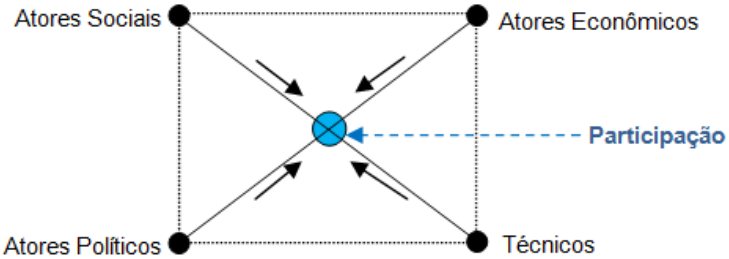
- os atores sociais - representados por presidentes de associações de bairro, Delegados do Plano, membros do Núcleo Gestor, entre outros participantes ativos do processo;
- os atores econômicos - representando os interesses do comércio, da indústria, da mineração e do setor imobiliário da cidade;
- os atores políticos - representados pelos grupos do executivo e do legislativo dos três mandatos pelos quais transcorreu o PDP;

- os atores técnicos - representados pelos arquitetos que participaram do processo interagindo com os três grupos anteriores, tanto da prefeitura quanto da empresa consultora.

Serão considerados então os quatro aspectos essenciais para uma participação de qualidade, sendo avaliada a participação dos atores, a vontade política presente e o nível de adesão dos técnicos ao processo participativo. Estes três fatores são influenciados pelas condições institucionais estabelecidas para o desenvolvimento do processo participativo, o que pode ser definido como o desenho institucional.

No caso do PDP a participação depende de uma complexa rede de atores que deve trabalhar expondo interesses e mediando conflitos. Nessa teia, ilustrada a seguir, existem aqueles que devem expor seus interesses e aqueles que devem mediar o processo. Numa ponta estão os atores econômicos, na outra os atores sociais e nas demais, agindo como mediadores e animadores do processo, devem estar os técnicos e os políticos, atuando para que a participação esteja na centralidade do processo de planejamento, promovido pelo debate democrático e pelo equilíbrio de forças. Os técnicos e os políticos tem ainda a função de gerar dados e planejar as demandas apontadas pelos demais, agindo diretamente na etapa de implantação dos projetos.

Figura 28 – Equilíbrio de forças no processo participativo



Fonte: do autor

Para se avaliar as condições para a participação no caso estudado, além dos documentos e fatos obtidos ao longo da pesquisa, foram obtidas opiniões dos técnicos da prefeitura envolvidos no processo, de membros do Núcleo Gestor e Delegados representantes dos bairros. A relação entre os técnicos da prefeitura, os Delegados e Membros do

Núcleo do PDP ficou tão desgastada na última fase do processo, que ao se propor um seminário de discussão do processo participativo com o objetivo de obter depoimentos para esta pesquisa, os técnicos da prefeitura não aceitaram se reunir novamente com os Delegados e antigos membros do Núcleo Gestor. Sendo assim, foram realizadas duas reuniões com a presença de pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade da Pós-graduação em Geografia da UFSC. A primeira no período matutino do dia 14 de outubro de 2011 com os técnicos na prefeitura e outra à tarde com os Delegados e um membro do Núcleo na UNESC.

Os dois grupos sabiam das duas reuniões e da intenção do encontro, sendo solicitado a ambos que colocassem no seu ponto de vista dos fatos e as dificuldades que transcorreram no processo de discussão do plano. Os entrevistados falaram a vontade e responderam questionamentos sendo o áudio do encontro registrado. Esta gravação, juntamente com os documentos, atas, mapas, minutas de lei e demais dados obtidos para esta pesquisa foram arquivados no Laboratório Cidade e Sociedade.

Foi convidado para participar o representante da ACIC no PDP, mas este se recusou a participar alegando que não havia mais o que discutir enquanto a Câmara e os técnicos não definissem o processo. A ACIC é presidida desde 2009 pelo dono da maior construtora da região que presidiu o Sinduscon entre 2005 e 2009.

6.1 AVALIAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA NO PDP DE CRICIÚMA

Para que haja participação de qualidade com equilíbrio de forças e focada no objetivo central do planejamento urbano, que é o bem comum, é preciso primeiro que existam condições para a participação e isso depende da vontade do poder público que é expressada em suas ações. Para Luckmann (2003) o Estado teria condições de promover a organização das diferentes representações sociais e envolvê-las nas políticas públicas caso tenha vontade de fazê-lo. O governo então servindo de animador do processo, passaria a aglutinar as forças sociais, organizando o processo participativo e promovendo mecanismos para que este atinja os resultados esperados.

A vontade política pode ser avaliada a partir da postura institucional ao longo do processo de participação, sendo suas ações indicadoras dos objetivos que o governo visa alcançar. É fundamental como demonstração de vontade política na animação de um processo

participativo, que o poder público de visibilidade e transparência ao mesmo, equalize a participação dos envolvidos, empodere instâncias representativas e promova abertamente a participação. Isso faz parte de um processo cheio de incertezas (pensamento prático ou planejamento politizado), onde a única certeza necessária é a de que não será manipulada a participação democrática e não serão mudadas as regras do jogo para favorecer determinados seguimentos.

O PDP de Criciúma transcorreu ao longo de três mandatos do Executivo e do Legislativo, havendo uma considerável troca de atores e de projetos políticos. Apesar disso, com relação à postura dos envolvidos, é questionável afirmar que houve grandes diferenças. Analisando primeiramente o Executivo, percebe-se que os paços iniciais do plano são dados sem muito foco, sem definição metodológica e sem uma expressa vontade de realizá-lo. Na gestão seguinte, os prazos estabelecidos pelo EC forçam o encaminhamento do processo, que segue um tortuoso caminho desde o início, para que fosse evitado o método do pensamento fraco (CHALAS, 2008). Já no terceiro mandato, o poder público posiciona-se como um espectador do processo que não foi gerado por ele e que se possível não seria concluído por ele.

Em relação à primeira fase do PDP (Interna), a Câmara ficou alheia ao debate aguardando o resultado que lhe seria entregue. Na segunda e terceira fases (do Núcleo Gestor e dos Delegados), houve a participação esporádica de vereadores, sendo que apenas um foi mais atuante e Membro do Núcleo, sendo ainda realizadas reuniões e tentativas de inserir a Câmara no debate, mas esta se manteve neutra. Já na última fase (da Câmara) a Câmara recebe a minuta de Lei, alterada segundo os Delegados, e não sabe o que fazer com ela, ameaçando devolver ao Executivo, mas depois acaba assumindo o processo.

Sem ter conhecimento do conteúdo devido à falta de participação no processo, os vereadores contratam técnicos para resolverem a situação e reabrem o projeto para novas proposições, possibilitando uma desconfiguração completa do texto discutido e desconsiderando o longo processo que ocorreu até então. Se coloca desta forma, como uma defensora dos interesses privados e da informação técnica, tentando trazer novamente um plano hierárquico e focado nos agentes econômicos, descolado do Executivo e dos Delegados, o que exige um acompanhamento da Justiça, motivado pelos Delegados, para tentar preservar os resultados do processo participativo.

Sendo assim, ficou clara a vontade política em não participar ativamente, não promover o planejamento politizado, não empoderar a sociedade e não considerar os avanços obtidos em relação à participação

nas políticas públicas. No final do processo o técnico foi novamente empoderado, cabendo a ele direcionar o debate e as propostas rumo aos interesses dos grupos econômicos, sendo o debate "da cidade" centrado no número de pavimentos, índices de aproveitamento e áreas industriais.

6.2 O OLHAR DOS DELEGADOS SOBRE O PDP DE CRICIÚMA

Criciúma já teve sindicatos fortes e embate político durante a ditadura, greves turbulentas no início do período neoliberal que provocou a crise no setor carbonífero, além de contar com um dos grupos mais atuantes dos professores da rede pública do estado atualmente. Segundo Lemos (2008), o sindicato dos mineiros, fundado em 1945, teve um período combativo da época da aprovação do primeiro plano de Criciúma, até o início da ditadura (1957 a 1964). Nos anos 80, ligado ao PT, foi mais radical que a maioria dos sindicatos, que eram temerosos com a ditadura, sendo que no final desta década protagonizou verdadeiras batalhas no centro da cidade.

Existem mais sindicatos fortes e que fazem parte da história política da cidade, como o dos metalúrgicos que já tem 50 anos, o dos comerciários que tem até programa de rádio e TV, além dos bancários, vestuaristas, entre outros. Isso mostra um pouco da tradição participativa e de organização social na cidade que já elegeu sindicalistas para a Assembléia e para a Câmara, que em 2012 foi presidida pelo Toninho do Sindicato (dos mineiros).

Durante uma gestão municipal houve orçamento participativo e existem diversos conselhos e entidades atuantes no município, como as associações de moradores dos bairros. Além disso, Criciúma é uma cidade que conta com uma variedade de profissionais liberais que podem e as vezes querem dar sua contribuição. Sendo assim, pode ser considerada uma cidade com uma tradição participativa que foi pouco inserida nas políticas públicas por falta de oportunidade por parte do poder público.

Os membros da sociedade civil, seja o empresário, o professor, o pedreiro ou a dona de casa, não devem estar na discussão de políticas públicas apenas para validá-las, mas sim para enriquecer o debate e aprender com ele. Afinal o que é mais importante? Um documento como um Plano Diretor que ninguém conhece e respeita, ou uma população bem informada e consciente dos seus direitos e deveres para com a cidade? A população e os setores empresariais convivem com uma abertura política que requer um aprendizado e a incorporação de alguns conceitos básicos de democracia participativa, da mesma forma que os

técnicos e o poder público. Porém, os membros da sociedade civil já convivem com diversas esferas de debate e pactuação, seja na família, no bairro, no clube, no sindicato ou nos conselhos, além de estarem mais suscetíveis a discussão de ideias sobre a cidade num nível mais subjetivo do que os técnicos e os políticos.

O olhar dos Delegados e de um membro do Núcleo Gestor complementa informações sobre a postura dos envolvidos e a vontade política demonstrada ao longo do PDP. Participaram do seminário citado anteriormente, dois Delegados[9] e o representante da UNESC no Núcleo Gestor[10], representando duas fases distintas do processo, a fase do Núcleo e a fase dos Delegados. O primeiro resultado apontado sobre o processo é de que se trata de uma experiência de ensinamentos e aprendizado de ordem política. Para eles é nítido que os técnicos estavam sob pressão do poder público e de determinados setores, o que gerou a idéia original do PDP, que era partir de uma planta da cidade e ver o que seria mudado de forma burocrática. Seriam discutidos os elementos mínimos para o PDP, ficando apenas na discussão das diretrizes, que por serem amplas e genéricas, são desprovidas de conflitos.

Como representante da universidade no Núcleo Gestor, o professor Jorge Vieira decidiu que não seria passivo aos encaminhamentos dados pelo poder público e assumiria uma postura mais crítica. Entidades que inicialmente apoiavam suas colocações, como a ACIC, depois ficaram contra e as pressões sobre a UNESC e sobre ele foram aumentando. Quando ele propôs o congelamento das construções em 2007[11], pois "previa o embarrigamento do processo, o que causaria o que está ocorrendo agora" (construções em um ritmo acima da média conforme ilustrado anteriormente), queria resguardar algumas áreas e evitar que projetos fossem aprovados antes do plano. Aí os conflitos aumentam no núcleo e o SINDUSCON e ACIC fazem reunião com a reitoria para pressioná-lo. Apesar de o núcleo ter discutido, votado e aprovado o congelamento ele não foi levado adiante, como ficou explicito na análise das atas do período.

Com as prorrogações de prazo solicitadas ao Ministério Público no início do processo, se consegue tempo para discutir melhor o plano, apesar do poder público tentar "cumprir os prazos" exigidos. Em 2009, já na fase de atuação dos Delegados, o professor Jorge volta a pedido

9 Do bairro Santa Bárbara e Operária Nova, ambos engenheiros.

10 Professor de Arquitetura e Urbanismo.

11 Baseado na lei orgânica do município

destes para lhes assessorar na discussão dos critérios técnicos. Nesse momento encontra um jogo de interesse polarizado entre o setor imobiliário e parte dos Delegados, havendo um forte embate. Por ser profissional da área de planejamento, considera que a leitura técnica foi deficiente, geral e prolongada, sendo que o ideal era comparar parâmetros de relativa qualidade de vida, como área verde ou área de uso público por habitante e o foco acabou sendo parâmetros urbanísticos. Ao invés de ser aceita a proposta dos técnicos da prefeitura de discutir diretrizes, foi decidido debater os índices para garantir a sua discussão abertamente.

Para ele ficou claro que a prefeitura não tinha projeto de cidade nem noção de como encaminhar o processo, então quem se articulasse mais ou pressionasse mais teria vantagens. Grandes projetos de infraestrutura previstos para a cidade deveriam integrar as discussões, mas talvez isso fosse encarado como intromissão política. Enfim, se discutiram muito os índices, que são importantes, mas não se discutiu os planos dos municípios vizinhos para transportes, a rodovia leste/oeste, o canal auxiliar de drenagem e nem a via expressa. Quando a discussão chegou ao EIV e aos índices, o conflito entre construtoras representadas no debate e os Delegados esquentou.

Durante as discussões da minuta com os delegados em 2008, entra em campo a empresa de consultoria Hardt-Engemin, contratada com recursos da CODESC, que estava trabalhando nos planos de mais de trinta municípios ao longo do trecho em duplicação da BR-101. Então se acordou que eles deveriam dar continuidade ao trabalho que já tinha sido feito. Segundo o Delegado do bairro Santa Bárbara, o engenheiro de Minas aposentado Ayser Guidi, "o que tinha sido discutido arduamente seria revisado a luz de novos conhecimentos e a cidade ganha com isso". Os delegados não consideraram uma intromissão ou uma forma de mudar o processo, pelo contrário, viram como uma forma de ter alguém "neutro" e experiente auxiliando o debate.

Com a discussão da minuta finalizada em dezembro de 2008, com a Câmara entrando em recesso, com novos vereadores e novo prefeito assumindo, o projeto é engavetando até o Ministério Público acionar o prefeito meses depois. Então ele convoca um novo grupo gestor (Anexo IV), com modificações das representações e o Ministério Público aceita que seja revisado o texto com o argumento de que a CODEPLA tinha sido extinta e os trechos do texto referentes a ela deveriam ser revistos.

A revisão é feita com a empresa consultora, Delegados e Núcleo Gestor renovado, sendo enviada a minuta à câmara no final de 2009. Ao

participar de uma audiência os Delegados constatam que o que foi recebido na câmara não era o projeto que os mesmos aprovaram. Havia troca de termos como "deverá por poderá", "deliberativo por consultivo" além da alteração da composição do Conselho da Cidade. Foram também acrescentados artigos contendo áreas não computáveis como circulação e sacada sem terem sido discutidos.

A desconfiança dos Delegados sobre a prefeitura, a empresa consultora e a Câmara se torna pública com divulgação na mídia local. A Câmara fala em devolver para a prefeitura, que não aceita e ameaça reagir na justiça, ao passo que o legislativo acaba não devolvendo e assumindo o papel de ficar com o plano. O primeiro texto foi engavetado pelo prefeito e revisado, o segundo foi "adulterado" e começou a ser protelado e remendado com novas emendas solicitadas pela Câmara. Em dezembro de 2010 os vereadores chamaram os Delegados e propuseram um consenso, que seria, segundo o presidente da Câmara, "um gesto de grandeza" da parte dos Delegados.

Ficou acordado que em 2011 seria novamente discutido na Câmara com os Delegados, contando com o apoio do professor, Arquiteto e Urbanista Jorge Vieira e a empresa consultora, Hardt, desta vez contratada pela câmara para apoiar tecnicamente o legislativo na análise das emendas. O pacto seria aceito desde que as intenções fossem para a cidade e não para alguns setores, sendo proposto um cronograma com a finalização do plano em abril de 2011, o que não ocorreu. Em agosto os delegados reúnem a mídia e emitem uma "carta aberta à sociedade" se dizendo esgotados e informando que a Câmara deve assumir o processo, analisar as emendas e realizar as audiências conforme o regimento aprovado[12]. Porém, a atuação de um pequeno grupo de delegados acompanhando os fatos e os encaminhamentos, permanece garantindo certa fiscalização do processo.

Ao avaliar o papel do Núcleo Gestor, o ex-membro que foi coordenador suplente e participou ativamente das discussões naquela fase, argumenta que o Núcleo acabou polarizando um embate entre a construção civil e a comunidade. Com isso sai do foco o ator que ficou omisso no processo, no seu entendimento, o poder público. O que prevaleceu foi o interesse pelo espaço privado e o poder público não assumiu seu papel. Sendo assim, a maior contribuição deste grupo foi a

12 No dia da entrevista com os delegados para esta pesquisa (14/10/11), uma nova audiência havia sido marcada pela câmara e cancelada por sugestão do Ministério Público. Em 12/04/2012 outra audiência foi cancelada pelo MP e no mês de junho começa uma nova rodada de audiências pelos bairros.

de construir o regimento para os Delegados assumirem na fase seguinte, empoderados, para se ampliar a discussão. Já os técnicos não queriam fugir do plano de 1999, que segundo o professor, é muito danoso pra cidade. A população de projeto chega a 800 mil e com densidade de 121 hab/ha com adensamento excessivo e falta de infraestrutura.

Os delegados avaliam a importância que eles tiveram para a cidade, enfrentando "uma batalha árdua e que ficará marcada para estimular a mudança de raciocínio das pessoas sobre a cidade". Dizem que as pessoas os elogiam, mas não participam devido à trama social e política existente. O poder econômico e os técnicos usam um discurso de desqualificação dos delegados como pessoas ingênuas, despreparadas e sem ter o que fazer, focando a crítica nas pessoas e não nas ideias. Porém, o que eles pretendem é validar a decisão técnica com foco econômico, como sempre ocorreu.

Os delegados chegaram a ouvir de pessoas ligadas aos interesses imobiliários que eles podiam votar o que quisessem, mas quando chegasse o projeto na Câmara seria dado um jeito. Isso foi encarado por eles como uma provocação e os motivou a seguir em frente. Quanto à atuação do poder público, avaliam que foi omisso e não houve vontade política em nenhum mandato, o processo era levado adiante por uma obrigação legal. Consideram ainda que na fase dos Delegados, muita gente se omitiu, inclusive entidades como IAB e CREA. Consideram que a Câmara não fez a parte dela e quem perde com a demora é a cidade. O plano não será perfeito, mas deve ser discutido e aprovado logo, pois "enquanto não tiver um norte cada um faz o quer".

A discussão do Núcleo em 2006 e 2007 gerou elementos para os Delegados assumirem o processo em 2008 e encerrarem o ano com uma minuta de lei. Em 2009 revisaram esta minuta e no final do ano foi enviada à Câmara. Esta oportuniza o envio de emendas e estas superam em quantidade o numero de artigos da proposta original, desconsiderando o processo participativo até então realizado. O resultado, segundo um Delegado, além da descaracterização do que foi feito, são os tapumes de construção tomando conta da cidade, os projetos e áreas de reserva para projetos, pois com a demora a construção civil é que ganha em função da lei vigente ser mais permissiva.

6.3 O ADESÃO DOS TÉCNICOS DE PLANEJAMENTO URBANO AO PROCESSO PARTICIPATIVO

A visão dos técnicos sobre o PDP de Criciúma é obtida a partir do relato dos dois participantes centrais que se mantiveram ao longo de todo o processo. O Arquiteto e Urbanista Giuliano Colossi participou do PDP desde o início dos encaminhamentos em 2002, quando era membro da CODEPLA, sendo incumbido de coordenar o processo e mantido nas gestões seguintes. A Arquiteta Tânia Barcelos Nazari também acompanhou desde o início, sendo técnica do Departamento de Planejamento Físico Territorial. Ambos são funcionários da prefeitura de longa data e participaram do plano de 1999.

A fala do ex-coordenador do Núcleo Gestor e do Núcleo Executor começa com a constatação de que Criciúma não tem atualmente um Plano Diretor, apenas um conjunto de leis urbanísticas, entre elas o zoneamento, dentro da qual apresenta-se o Plano Diretor. Depois vem uma crítica sobre a postura dos envolvidos no PDP, que refletiu um "briga de egos" onde "não interessa a cidade e sim quem eu represento". Em seguida um questionamento sobre o fato da população achar que vai fazer o plano, ao passo que ele emitiu uma ART como responsável técnico e tem receio de que o resultado do Plano seja imputado a ele, mesmo que discorde do seu conteúdo.

Os técnicos da área do planejamento urbano em Criciúma não demonstraram adesão a participação no PDP, apesar de se esforçarem para cumprir as "regras do jogo" não assimilaram bem a ideia de trabalhar em conjunto pelos interesses da cidade, sendo estes maiores do que os defendidos pelo grupo dos agentes econômicos. Em diversos momentos do processo a forma como os técnicos se posicionaram deixou clara esta resistência. Exemplos como da formação do Núcleo Gestor, da elaboração dos cronogramas, da postergação da leitura comunitária e da forma como esta foi feita, da constante defesa das indústrias e da verticalização, entre outros, ilustram a dificuldade que os técnicos envolvidos tiveram em ceder à participação.

Mas será que se trata de postura pessoal, profissional ou pressão política? No caso analisado, a partir dos dados coletados, inclusive das entrevistas e da própria vivência na cidade, podemos considerar os dois aspectos. Ao serem questionados sobre a diferença entre a elaboração de planos anteriormente e atualmente, os técnicos da prefeitura comentaram que pressão e divergências de opinião existem sempre, tendo ocorrido no plano de 1999 inclusive uma ruptura na equipe da prefeitura em função disso. Porém, as dificuldades do modelo atual, que

segundo eles, impõe a participação de grupos despreparados para tal (sem conhecimento técnico) e incentiva uma desconfiança constante do poder público, torna o processo muito complicado e desgastante.

O olhar do técnico, de modo geral, está influenciado por sua formação, sua condição social e sua posição hierárquica no poder público, sendo um detentor de conhecimento que precisa se rebaixar ao nível de populares que não conseguem compreender parâmetros urbanísticos. Talvez daí tenha surgido a ideia de discutir apenas as diretrizes gerais do PDP, haja vista sua fácil compreensão e consenso.

Ao comentar sobre o formato das reuniões comunitárias, que apresentariam de uma maneira popular o que era PDP e visavam obter a visão que os moradores tinham da cidade em apenas um encontro por região, foi lembrada a diferença da participação da periferia e do centro, porém, ambos abordavam questões locais e não municipais. Enquanto um bairro discutia o saneamento, moradores do centro queriam discutir o zoneamento. Para os técnicos a população está despreparada para pensar a cidade, assim como os próprios técnicos, tendo dificuldade de contextualizar o problema pontual e discutir o macro.

Segundo os arquitetos, vários subsídios destes encontros comunitários foram inseridos no projeto de lei, sendo citado o exemplo de que os moradores acham que a cidade perdeu a condição de cidade importante devido à saída de indústrias e isso gerou desemprego. Também foi citado que as Zonas Mistas do PD de 1999 geravam conflitos e que as áreas degradadas deveriam ser recuperadas. Ao tratar de exemplos de resultados da leitura técnica, foi comentado que a verticalização da área central é justificada pelo fato de não ser minerada em subsolo, devendo ser adensada esta área e manter os 16 andares previstos, mesmo não havendo insolação e circulação de vento. Segundo o arquiteto da prefeitura "o morador que vai morar perto de toda estrutura disponível na área central deve saber que terá problemas de insolação, de trânsito e falta de áreas verdes".

Este ponto no atual PDP visa manter o zoneamento de 1999 no centro, mas algumas alterações ocorreram como a eliminação de Zonas Especiais de Preservação nos morros, permitindo o parcelamento, além da destinação das áreas degradadas, não mais para recuperação ambiental destina à lazer, mas para uso futuro semelhante ao entorno. Se ao redor da área degrada existir uso industrial, será destinada para tal, se for residencial, do mesmo modo e como as praças são raras na cidade, dificilmente alguma será destinada ao lazer. Segundo o técnico, se fosse mantido o critério anterior, a cidade se encheria de áreas de lazer.

Ao discutir sobre os motivos que levaram ao travamento do plano, os técnicos acreditam que isso poderia ser evitado se sua ideia inicial fosse seguida. A proposta era fazer o PD de diretrizes gerais apenas, aprovar e estabelecer prazos para leis específicas, não discutindo o zoneamento naquele momento. O município tem leis específicas, mas não tem a diretrizes gerais, porém, o Núcleo Gestor achava que seria muito geral e não teria resultado, levando o plano a ser "engavetado". Apesar da discussão deste tema ser mais complicada, o grupo presente no Núcleo Gestor queria discutir o zoneamento. Foi votado o encaminhamento e aprovado, sendo inseridos os índices e o zoneamento na discussão. Os técnicos queriam discutir o zoneamento em outro momento, mas o Núcleo queria junto para evitar alterações futuras.

Do ponto de vista dos técnicos eles são vistos como prefeitura, como partidos, apesar de serem funcionários de carreira e não terem filiação partidária, considerando que o EC estimula uma desconfiança em relação ao poder público. Os problemas ocorridos ao longo do tempo foram, na sua visão foco de discussão partidária, sendo que estas questões atrapalham o processo. Na época do PT não tinha oposição, na fase do PMDB o PT era oposição e agora, com o PSDB, os anteriores jogam contra. O grupo técnico estava menos preparado para participar do que população, que já possui experiência em reivindicar, o que levou vários técnicos e entidades a abandonarem o processo. Muita gente capacitada nem participou, porém, o caso da atuação efetiva de um membro do Núcleo Gestor vinculado à Universidade é criticada, sendo que este, no ponto de vista do coordenador do PDP, deveria repassar as informações discutidas à instituição que o enviou. Apesar disso, o mesmo acha que as entidades técnicas também não reforçaram o time de técnicos e eles (técnicos da prefeitura) ficaram isolados.

A discussão foi demorada e se amarrou na Câmara pelo fato de estarem sendo revisados os índices e haver uma tentativa de frear a construção civil, sendo proposto inclusive o congelamento até aprovar o plano. Membros do Núcleo e Delegados foram "assessorados" por um professor de arquitetura (representante da UNESC e coordenador suplente no Núcleo Gestor). Essa assessoria, segundo o coordenador do PDP, municiou a população e atropelou o processo, pois não deveriam se discutir os detalhes naquele momento. Os delegados faziam reuniões paralelas e não convidavam a prefeitura, o que é questionado pelos técnicos que tinham sua participação excluída.

Para os dois técnicos da prefeitura a discussão do plano se resumiu, para os envolvidos e para a mídia, à altura de pavimentos e ao zoneamento industrial, sendo passada essa visão para a sociedade.

Consideram que se eles tivessem sido ouvidos, discutindo só as diretrizes isso não teria acontecido.

Comparando as diferenças entre os planos tecnocrático e democrático, sendo que os dois entrevistados participaram do plano de 1999 e do PDP, consideram que há conflitos nos dois, mas os atores são diferentes. No PD de 1999, havia divergências nas opiniões dos técnicos envolvidos e alguns abandonaram a discussão. A proposta atual, de discussão mais aberta é melhor, mas o técnico deve saber até onde ir. O técnico "desce" no papel do povo, mas o povo "se mete" nos índices. O conflito acaba se resumindo entre o interesse de construir e a população freando o processo. A discussão deve ser sobre as diretrizes gerais e o técnico tem a função de traduzir em parâmetros urbanísticos. Se os técnicos e os delegados não estão preparados "imagine os vereadores" comenta o coordenador, deixando clara a situação de quem recebeu o projeto de lei e acabou contratando uma empresa de consultoria.

Quanto à vontade política em relação ao PDP, consideram que o planejamento não é prioridade de nenhuma administração, apenas as obras. O processo foi iniciado por uma obrigação legal, pois o EC previa a revisão e nada tinha sido feito, então o Ministério Público questionou. A resposta era sempre que estavam buscando recursos para o Plano. No caso dos vereadores, pouco participaram do processo e no final estavam pedindo explicações dos participantes e contratando uma consultoria para analisar para eles. Neste momento o técnico foi empoderado com a entrada da consultoria que manteve os Delegados e o professor mais afastados e fez o papel de filtragem das emendas para a Câmara. Além disso, a Câmara abre novamente o debate por meio do envio de sugestões e aparecem as numerosas emendas do SINDUSCON e ACIC ao projeto original.

Os técnicos da prefeitura de Criciúma acreditam que definir os papéis é o que falta no processo. Nas suas palavras, sua participação encerrou em 2009 com a entrega da minuta e depois disso eles "jogaram a toalha". Ficou clara sua dificuldade em se enquadrar no processo participativo e sua resistência em discutir amplamente o planejamento urbano. O processo se tornou muito mais complexo na opinião deles, devendo ser discutido abertamente apenas as diretrizes e não detalhes como os índices.

6.4 AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS NO PDP DE CRICIÚMA

O complexo desenho institucional do PDP de Criciúma variou conforme cada fase do processo. Em alguns momentos não há um desenho definido para a elaboração do PDP, devido à completa falta de interesse por parte do poder público (Executivo e Legislativo) em relação ao processo participativo. Tal negligência teve reflexos ambíguos, pois em determinados momentos possibilitou o empoderamento de instituições híbridas como o Núcleo, que acabou empoderando os Delegados. Em contrapartida houve momentos em que a participação foi deliberadamente inibida e o técnico empoderado, como na recomposição do Núcleo Gestor, na inserção de um Núcleo Executor, ou ainda na ação promovida pela Câmara que empodera o técnico e favorece os agentes econômicos.

O PDP de Criciúma se tornou um processo complexo devido às indefinições no desenho institucional, que possibilitaram que o processo contasse com os três desenhos com base na divisão proposta por Avritzer (2008):

- Núcleo Gestor – instituição híbrida com desenho de partilha do poder;
- Delegados – instituição popular e empoderada com desenho de baixo para cima;
- Audiências – com desenho de ratificação.

Na primeira fase do PDP não havia sido definido um desenho institucional específico para a revisão do Plano de forma participativa. O EC era novidade e o município possuía uma Companhia de Planejamento que começou a buscar subsídios para uma leitura comunitária, mas não tinha recursos para uma leitura técnica, nem incentivo do executivo para encaminhar o processo de forma mais objetiva. Naquele primeiro momento o processo era incerto e iniciado por um grupo de técnicos que não sabia como fazer o processo participativo, não tinha como obter informações importantes e não tinha respaldo governamental suficiente. Resumindo este momento temos a seguinte situação:

Quadro 4 - Desenho institucional da primeira fase

Desenho institucional indefinido	
CODEPLA	
Sem capacitação	Sem recursos
Sem apoio do Executivo	
O EC impõe uma tarefa que nem técnicos nem poder público querem encarar	

O segundo prefeito envolvido no processo tem um prazo legal a cumprir e incumbe a CODEPLA de encaminhar o processo. Esta inicia com a capacitação dos técnicos e uma articulação com instituições e segmentos econômicos. O Núcleo Gestor é composto, mas não há definição metodológica sobre quem vai elaborar o Plano, se vai ser o Núcleo, a CODEPLA, o IPAT/UNESC, ou a consultoria da BR-101. Não há definição clara sobre a metodologia da leitura comunitária, sendo que o Núcleo, que se configura num conselho com partilha de poder, acaba por defini-la e consegue empoderar os Delegados. Ocorrem no meio do percurso, decisões e encaminhamentos isolados por parte do pode público demonstrando a falta de vontade política em estimular a participação.

No final da fase do Núcleo ocorre a ruptura do grupo e com a entrada dos Delegados, o Núcleo sairia de cena com os novos atores devidamente empoderados constituindo uma participação de baixo para cima. Surge a figura do Núcleo Executor para elaborar a lei, o Núcleo Gestor passa a acompanhar o andamento e os Delegados podem decidir. No meio da discussão da minuta entra a consultora para assessorar o processo. Percebe-se que o Núcleo Gestor, como uma instituição híbrida composta por representantes de diversos atores do processo participativo, cria uma instituição autônoma, o grupo de Delegados[13]. Este acaba tendo que trabalhar com o Núcleo Executor e a consultoria, sendo que o Núcleo Gestor passa a acompanhar os trabalhos. Resumindo este momento temos a seguinte situação:

13 Segundo comentário pessoal de um técnico da Prefeitura o Núcleo criou um "monstro".

Quadro 5 - Desenho institucional da segunda fase

Desenho indefinido		Desenho de partilha do poder	
CODEPLA		Núcleo Gestor	
Busca capacitação	Busca recursos	Híbrido	Crítico
Incumbida pelo Executivo		Sem clareza do seu papel no início	
Sem clareza metodológica do processo		Define as regras e empodera os delegados	

Desenho debaixo para cima	
Delegados	
Consultoria	Núcleo Executor
Núcleo Gestor	
Tem o poder mas não tem muito tempo	

O novo prefeito não assume a responsabilidade e trava o processo engavetando a minuta. Antes de enviar à Câmara recompõe o Núcleo Gestor e revisa a minuta com Delegados, Núcleo Gestor e Executor, sendo que a consultoria desta vez faria a analise técnica e jurídica do texto, que finalizado vai para a Câmara. Há uma tentativa de sair do modelo participativo de baixo para cima e retornar à partilha de poder. Resumindo este momento temos a seguinte situação:

Quadro 6 - Desenho institucional da terceira fase

Desenho de partilha do poder	
Minuta de Lei Revisada	
Delegados	Novo Núcleo Gestor
Núcleo Executor	Consultoria
CODEPLA extinta	
Novo desenho para revisar a minuta	

A Câmara entra em cena recebendo o projeto e as primeiras emendas oriundas da audiência. Não é dada continuidade, travando novamente o processo. O legislativo chama os técnicos da prefeitura para explicar o Plano e acaba contratando a mesma consultoria que havia atuado na fase anterior para auxiliar na análise do projeto de lei. A Câmara abre espaço para novas emendas ignorando o debate anteriormente realizado e empodera os técnicos com a consultoria,

assumindo o projeto com várias datas de encerramento não cumpridas e audiências canceladas por falta de cumprimento legal. Constitui-se então um retrocesso ainda maior, saindo do poder partilhado para o ratificado. Resumindo este momento temos a seguinte situação:

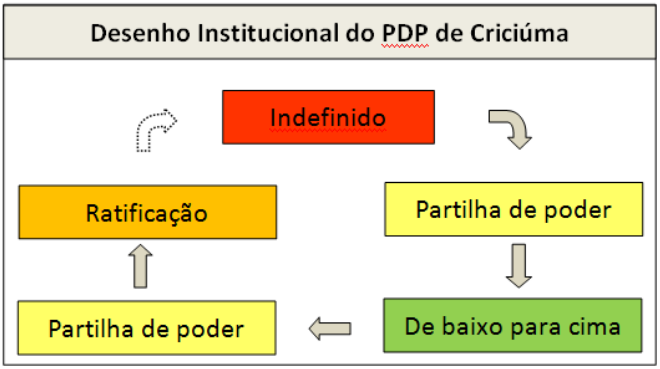
Quadro 7 - Desenho institucional da quarta fase

Desenho de ratificação	
Projeto de Lei na Câmara	
Câmara	Delegados
Consultoria contratada para revisão	
Envio de emendas modificativas	
Desconsideração do processo participativo	
Empoderamento técnico	

Ao se criar um quadro geral sobre o desenho institucional dede o início do processo, em 2002, podemos visualizar que a indefinição inicial gerou a partilha de poder cobrada pela lei, que por sua vez constituiu um grupo mais autônomo. Ao se dar conta disso, o poder público retrocede ao nível anterior, de partilha e posteriormente recua para o nível de ratificação. Sendo as audiências o reflexo deste modelo pouco participativo e estas sendo canceladas por falta de cumprimento legal, aliado ao fato de que o mandato está no final, podemos imaginar que o quadro institucional volte a ficar indefinido, como ilustrado a seguir.

Isso pode ser motivado pela nova legislatura, pelos Delegados ou até mesmo pela justiça que já instaurou inquérito para acompanhar o processo. De qualquer forma, estamos mais próximos do quadro aqui apresentado do que do desfecho do PDP de Criciúma, que ninguém arrisca um palpite para sua data de término, muito menos para as reações que podem haver no final.

Quadro 8 – Ciclo do desenho institucional do PDP



7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração de políticas públicas voltadas ao planejamento urbano de forma participativa já foi instituída legalmente há onze anos, mas ainda temos um longo caminho a percorrer até que o objetivo seja realmente alcançado. Existem muitas resistências e dificuldades presentes, seja por parte do poder público e dos agentes econômicos, seja por parte da população e dos técnicos. O contexto de Planos Diretores elaborados com participação popular se tornou uma das mais emblemáticas formas de discussão democrática, sendo criadas situações que inibem, impedem, bloqueiam ou anulam o processo participativo.

Essa dificuldade está aliada às questões territoriais que afloram quando interesses públicos e privados precisam ser discutidos e mediados. Se já é complexa uma definição macro da cidade que se quer, aos se discutir o zoneamento e tratar as definições numa escala que pode definir projetos, se torna quase um embate entre um empreendimento imobiliário e seu vizinho.

Em Criciúma, o processo foi deflagrado em 2002 e se desenrola por uma década, havendo indefinições metodológicas, disputas políticas, pressões de segmentos econômicos e da mídia, redesenho institucional diversas vezes, ruptura do debate, acusações, posturas políticas inadequadas, acionamento da justiça, além de tentativas de bloquear a participação e desconsiderar os resultados obtidos por meio dela.

Se a proposta dos técnicos da prefeitura de discutir apenas as diretrizes do Plano Diretor tivesse sido implementada, provavelmente não haveria todo o complexo desenrolar que foi apresentado nesta pesquisa. Esta proposta estava imbuída do modelo hierárquico, pois as diretrizes são gerais e não geram conflitos, mas quando essas são materializadas em instrumentos, o conflito é gerado e o conflito está no centro da participação. O conflito não foi explicitado nos quatro planos anteriores, pois estes não tiveram publicidade ou participação democrática. Mas seus resultados, ao serem percebidos pela população desinformada, sem dúvida geraram conflitos e problemas.

Ao se propor no Plano de 1957 que vias marginais ao rio Criciúma fossem implantadas, as gerações futuras seriam beneficiadas. Mas os moradores e comerciantes da época preferiram que nós pagássemos a conta de mais de vinte milhões de reais para resolver o problema da canalização do rio, além de conviver anualmente com inundações e com a poluição. As praças e áreas públicas sugeridas na época também não foram ao encontro dos interesses imobiliários, sendo atualmente inexistentes locais para este fim na área central.

A segregação urbana proporcionada pelos loteamentos periféricos de baixa renda, inclusive em áreas degradadas, motivada pelo Plano de 1973, visava atender a demanda populacional impulsionada pela indústria e pelo extrativismo crescente. Porém, a falta de estrutura física e social destas áreas, aliada à baixa renda e a sua falta de integração com a cidade, criou bolsões de pobreza e violência. A instalação de indústrias e a existência de áreas degradadas em pontos variados da cidade, com moradores no entorno, demonstra que a preocupação estritamente econômica provocou diversos problemas de difícil resolução.

A verticalização em áreas mais valorizadas, a validação de projetos já implantados e a definição de áreas específicas de interesse imobiliário contidas no Plano de 1984, assim como no Plano de 1999, não foram conectadas a melhorias viárias e urbanísticas que acompanhassem esse adensamento. A mobilidade, a estrutura de coleta de lixo, de abastecimento de água, de esgoto, de atendimento escolar e de saúde, é afetada pelos índices altamente permissivos propostos no plano vigente. Exemplos como caminhões de lixo ou de concreto para as construções bloqueando ruas várias vezes por dia, além da dificuldade de acesso ao comércio, escolas e unidades de saúdes inseridas na área adensada, apontam os reflexos das ações planejadas e realizadas anteriormente.

O processo de elaboração de um Plano Diretor Participativo seria uma boa oportunidade para avaliar todo este histórico relacionado aos interesses econômicos de cada época e o seu resultado na cidade de hoje. Desta forma, um plano que prevê ações a longo prazo não seria algo tão subjetivo e distante da nossa realidade, pois vivemos hoje o que foi proposto e executado nos planos anteriores, nos quais a sociedade só interagiu com os resultados.

Verificamos que os planos anteriores de Criciúma não possuíam diretrizes gerais, sendo o zoneamento o foco central e a participação dos agentes econômicos nas definições era marcante. Desta vez, já que a participação deveria ser mais ampla por força de lei, a discussão, para alguns, deveria ser mais geral para garantir que os pontos centrais e polêmicos fossem resolvidos de outra forma, ou quem sabe à moda antiga. Cabe ressaltar que planos setoriais, como saneamento e habitação, ocorreram em paralelo ao PDP, de forma participativa mas desvinculados deste, por abordarem aspectos territoriais menos polêmicos.

Alguns dos atores envolvidos no longo processo que configura o PDP de Criciúma tiveram atuações marcantes e polêmicas. Podemos citar o esforço de parte do Núcleo Gestor que procurou dar abertura ao

processo e empoderar a população na figura dos Delegados. Destes, alguns se destacaram pela preocupação com a cidade e não só com seu bairro, pela persistência após tantas tentativas de desestimular e desmoralizar o grupo e pela humildade de reconhecer que se o processo foi um grande aprendizado e que todos cometeram erros justamente por estar aprendendo. O problema é a forma como cada um encara este fato.

Considerando os atores políticos, a gestão mudou três vezes, mas o nível de comprometimento foi o mesmo, quase nulo. Os prefeitos não assumiram o desafio de planejar o futuro da cidade e tentar resolver problemas presentes, preferindo fugir do debate. A Câmara se manteve ausente ao longo do processo e assumiu seu despreparo diante do modelo proposto ao contratar uma consultoria externa, sua postura antidemocrática ao travar o processo e desconsiderar o longo debate ocorrido para gerar a minutada lei. Além disso, o relacionamento, o diálogo e a preocupação com o setor da construção civil foi bem maior do que com a população.

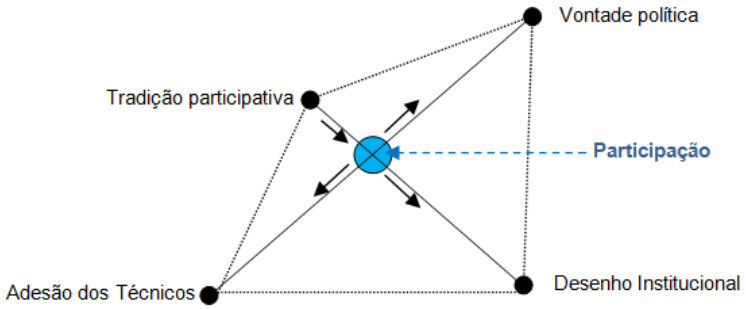
Os agentes econômicos se mantiveram mais tímidos na fase do Núcleo, se tornando mais presentes na fase dos Delegados e bastante atuantes na fase da Câmara, tendo a oportunidade de enviar emendas que mudam completamente o texto que eles mesmos ajudaram a construir. Isso demonstra que este grupo foi o que teve mais clareza de como exercer seu papel para defender seus interesses. De forma oposta agiram os técnicos, que não tinham clareza do seu papel, de como o processo deveria transcorrer e a quem deveriam dar voz.

Vamos agora considerar os quatro elementos necessários para que se obtenha uma participação de qualidade, sendo eles, tradição participativa, adesão dos técnicos, vontade política e desenho institucional para o caso de Criciúma. Se a partir dos fatos analisados nesta pesquisa fosse indicada a contribuição de cada um para uma participação de qualidade no processo teríamos o seguinte quadro:

- Vontade política - foi algo que não esteve presente a e direcionado à participação ampla no processo;
- Desenho institucional - não foi focado no estímulo à participação, procurando em alguns momentos afastá-la;
- Adesão dos técnicos – apesar de tentativas a aceitação à participação não ocorreu;
- Tradição participativa – se confirmou na persistência de alguns envolvidos que foram muito ativos no processo.

Sendo assim, enquanto alguns participantes do processo de discussão do PDP procuravam se manter afastados do foco central que é a participação, e com isso não demonstravam vontade política, não aderiam ao debate e não proporcionavam condições institucionais para tal, a participação era focada apenas pelo grupo que representava a população, que pretendia aproveitar a oportunidade legalmente obtida. A figura abaixo, num comparativo com a apresentada anteriormente, ilustra o direcionamento de cada elemento em relação à participação ficando claro o desequilíbrio gerado por direcionamentos opostos, onde pesou mais a tradição participativa.

Quadro 9 – Elementos para uma participação de qualidade no caso do PDP de Criciúma



Fonte: do autor

Os resultados desta pesquisa revelam algumas certezas e muitas dúvidas em relação à postura dos participantes na discussão do PDP e à finalização do processo. A certeza, por exemplo, de que atores importantes com a função de mediadores ou animadores do processo de planejamento como os técnicos, não estavam preparados e conscientes de seu papel na elaboração de um plano menos burocrático e mais aberto. Eles não aceitaram se "rebaixar ao nível do povo" e lidar com opiniões divergentes, fazendo apenas o necessário para cumprir a lei sem muito rigor metodológico e simpatia pela democratização do planejamento.

Outra certeza revelada pelos fatos expostos na pesquisa, foi comentada pelos técnicos, pelos Delegados e pelo membro do Núcleo Gestor, estando relacionada à falta de vontade política em incentivar a participação, ou mesmo em planejar a cidade, pois isso gera debate e exige que o poder público exponha sua posição e os interesses que

defende, o que foi evitado nos três mandatos do Executivo. Em relação ao Legislativo, a ausência durante todo o processo de discussão, a longa parada que o projeto teve na câmara que culminou no envio de numerosas e elaboradas emendas por parte dos agentes econômicos, caracteriza a postura clientelista dos vereadores e a não aceitação da democracia participativa.

Em relação aos Delegados que representaram a comunidade, a certeza que ficou é a de que o processo foi desgastante e que suas convicções democráticas foram abaladas pela postura dos demais atores envolvidos no debate. Porém, fica a dúvida quanto a sua continuidade no processo de fiscalização devido ao desestímulo, a pressão dos demais envolvidos e o desinteresse da sociedade no tema. Outra dúvida que surge é em relação à finalização do processo ainda nesse mandato, à inclusão das emendas modificativas, a postura da Câmara num ano de eleição e ao retorno dos técnicos da prefeitura ao processo caso seja necessário.

Enquanto isso, como disse um delegado, a cidade continua se enchendo de tapumes de construção e o setor econômico vai ganhando com a indefinição e a demora, aproveitando o plano vigente mais permissivo e a própria indefinição legal. Após todo o tempo transcorrido é provável que o texto esteja defasado, as opiniões tenham mudado e a cidade que foi discutida já pareça outra, porém, se forem convocados todos os atores envolvidos no processo para se reunirem novamente e começar tudo de novo, surgem outras dúvidas: quantos aceitarão? Quantos terão encarado tudo isso como um aprendizado democrático? E por fim, quem ganhou com tudo isso? Tenho certeza ao responder que a cidade é que não foi.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo et al.. **Democracia, participação e instituições híbridas.** Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 160p.

BUENO, Laura Machado de Mello (org.) **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007.

CHALAS, Yves. **O urbanismo: pensamento "fraco" e pensamento prático.** In: PEREIRA, Elson Manoel (org.). Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008. P. 19-42.

COMPANS, Rose. Empreendedorismo **Urbano: entre o discurso e a prática.** São Paulo: Editora UNESP, 2005.

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

_____. **Perspectivas da urbanização brasileira – uma visão geográfica para o futuro próximo.** In: PEREIRA, Elson Manoel; DIAS, Leila Christina Duarte (orgs.). As cidades e a urbanização no Brasil. Florianópolis: Insular, 2011. P. 17-30.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA (CREA-SC), Disponível em:<www.crea-sc.org.br/> Acesso em 17 de Julho de 2012

CRICIÚMA, **Lei 105 de 22 de setembro de 1953.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012

CRICIÚMA, **Lei 163 de 30 de novembro de 1955**. Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012

CRICIÚMA, **Lei n. 208 de 08 de julho de 1957.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA, **Lei nº 947 de 11 de Abril de 1973 instituindo o Plano Diretor.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA, **Lei nº 948 de 11 de Abril de 1973 dispondo sobre os Loteamentos.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA, **Lei nº 949 de 11 de Abril de 1973 tratando do Código de Obras.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA, **Lei nº 950 de 11 de Abril de 1973 tratando dos Conjuntos Residenciais por Cooperativas Habitacionais.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA, **Lei nº 1.193 de 19 de Outubro de 1975 tratando do Código de Posturas.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA**, Lei nº 2.038 de 29 de Novembro de 1984 instituindo o Plano Diretor Físico Espacial**. Disponível em: <www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA, **Lei nº 2.039 de 29 de Novembro de 1984 revogando a lei anterior (947/1973) e dispondo sobre o novo zoneamento do uso do solo.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA**, Lei nº 2.040 de 29 de Novembro de 1984 tratando do Parcelamento do Solo.** Disponível em: <www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA, **Lei nº 3.900 de 28 de Outubro de 1999 tratando do zoneamento e do uso e ocupação do solo.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA, **Lei nº 3.901 de 28 de Outubro de 1999 tratando do parcelamento do solo.** Disponível em: <www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CRICIÚMA, **Lei nº 2.847 de 27 de Maio 1993 tratando do código de obras vigente incorporando-o às demais leis para formar o Plano Diretor.** Disponível em:<www.http://camara.virtualiza.net//> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

CYMBALISTA, Renato, et al.. **Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária.** In: Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. P. 59-88

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística.** Pgs 55-70. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Memória e cultura do carvão em Santa Catarina.** Florianópolis: Cidade Futura, 2004. 400p.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro:Editora Paz e Terra. 1995.

HAESBAERT, Rogério. **Da desterritorialização à multiterritorialidade.** Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina Universidade de São Paulo. 2005. P 6674-6692

HARDT, Planejamento. **Análise Técnica Preliminar das Emendas Modificativas ao PLC/PE019/2009.** Curitiba, 2011.500p.

HEIDEMANN, Francisco G. (org.) **Políticas públicas e desenvolvimento.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. 340p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTÁTISTICAS (IBGE).**Censo 2010**. Disponível em:< http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 12 de Julho de 2012.

IPAT/UNESC. Instituto de Pesquisas Ambientais e Tecnológicas / Universidade do Extremo Sul Catarinense. **Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico do Município de Criciúma, SC.** Caracterização Física. Criciúma, 2008. 112 p.

JORNAL A TRIBUNA. Criciúma: A Tribuna, 2007-2012. Disponível em: <http://www.clicatribuna.com.br>.

JORNAL DA MANHÃ. Criciúma: Jornal da Manhã, 2007-2012. <http://www.jornaldamanha.com.br>.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Moraes, 1991. 145p.

LEMOS, Gustavo Perez. **Mineiros e Sindicalistas na Cidade do Carvão: Criciúma, 1952-1964.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em História, 2008.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade.** UFSC - Cadernos de Pesquisa n. 33, 2002.

_____. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade.** Cadernos de Pesquisa Nº 33, PPGSP/UFSC. 2002.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. P. 121-192.

_____. Brasil , **Cidades: Alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, RJ: Vozes,2001.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO (MTE). Disponível em:< http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>. Acesso em 07 de Julho de 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. **Entrevista do Promotor do Ministério Público Estadual no programa Adelor Lessa.** Criciúma, 14 de abr. de 2012. Entrevista.

NASCIMENTO, Dorval do. **Dimensões do urbano: múltiplas facetas da cidade.** Chapecó: Argos, 2008. 284p.

PEREIRA. Elson Manoel. **Urbanidade e Sustentabilidade de Espaços Públicos** In: X Encontro Nacional da ANPUR, 2003, Belo Horizonte. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR, 2003

_____. **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas.** Chapecó: Argos, 2008.

_____. **Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores.** Geosul, Florianópolis, v. 25, n. 49, p 103-121, jan./jun. 2010

_____. **As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro.** Florianópolis: Insular, 2011. P.277-294

PORTAS, Nuno. **Políticas urbanas: tendências, estratégias e oportunidades.** Lisboa: Fundação Gulbenkian. 2003. 295p.

PORTAL ENGEPLUS. Criciúma: Portal Engeplus, 2007-2012. <http://www.portalengeplus.com.br>.

PORTO, Eder Pereira. **Planos Diretores e (re)produção do espaço urbano no município de Criciúma: a produção da cidade e sua regulação legal.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em Urbanismo, 2008.

PREFEITURA DE CRICIÚMA. Secretaria de Infraestrutura. **Ata das reuniões do Plano Diretor Participativo de 2006 a 2009.**

ROLNIK, Raquel (org.) **Regulação urbanística e exclusão territorial.** São Paulo: Pólis, n.32,1999.

_____, Raquel. **Pactuar o Território – Desafio para a gestão de nossas cidades.** Coleção Princípios Principios Edição 97, AGO/SET, 2008, p. 22 a 27

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **A força do passado: nem tudo que é sólido desmancha no ar.** In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. P. 21-35.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana.** In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. P. 293-314.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.** In: CASTRO, Iná E. et alii (orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade.** Petrópolis RJ: Editora Vozes, 1979.

SANTOS, Gislene Aparecida dos. **Estado, Redes Sociais e Fronteira: A migração do sul catarinense para os Estados Unidos.** Tese de Doutorado – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em Geografia, 2007.

SANTOS Samuel Steiner dos. **Plano Diretor de Itajaí: do desenho da participação à participação sem desenho.** Dissertação (Mestrado) –

Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em Geografia, 2008.

RODRIGUES, Arlete Moisés. **O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade.** In: Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008. P. 111-126.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: Déak, C.; Schiffer, S. O processo de urbanização do Brasil. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor.** São Paulo, edição do autor, 2005.

VIEIRA, Ivanete Orsi. **Configuração e Apropriação do Espaço Públlico: Estudo de duas Praças em Criciúma.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em Arquitetura, 2010.

VERGOPOULOS, Kostas. **Globalização, o fim de um ciclo: ensaio sobre a instabilidade internacional.** Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.

ANEXO A
Mapa de Evolução Urbana (1956, 1978, 2001)

INSERIR MAPA

ANEXO B
Nota da Câmara de Vereadores

Sobre a manifestação nesta manhã acerca do Plano Diretor, a Câmara de Criciúma esclarece:

1/A Câmara tem tentado construir o PD coletivamente, ouvindo todos os interessados no assunto, promovendo reuniões, objetivando principalmente chegar às audiências com o menor número de conflitos. O próprio processo de democratização da construção do Plano, como é sabido, constitui fator de prolongamento dos debates e análises necessários à sua aprovação.

2/ Dentro deste processo de construção coletiva, destacamos a valiosa contribuição dos delegados. No entanto, causou estranheza o fato desta Casa, sempre aberta ao diálogo, não ter sido informada do descontentamento dos mesmos.

3/ Ao contrário do que foi muitas vezes propagado, não foi nesta Legislatura que o Plano Diretor se alongou. Ressaltamos que o Plano Diretor de Criciúma começou a ser discutido em 2001. Passou por vários mandatos e chegou a esta Casa somente em dezembro (próximo ao período de recesso) de 2009. Em 2010, atendendo orientação do Ministério Público, por conta das eleições, o debate foi suspenso, sendo retomado em março deste ano.

4/ Conforme estabelece a Lei e acordado em reunião, foi estabelecido que vereadores, Comissões Permanentes e Comissões Temáticas, assim como entidades representativas da comunidade, poderiam apresentar emendas ou sugestões de aperfeiçoamento do novo PD até o dia 30 de abril de 2011. Para surpresa, inclusive dos vereadores, mais de 240 emendas foram apresentadas, dentre as quais a imensa maioria não partiu desta Casa, mas da própria sociedade civil organizada, a partir de entidades representativas.

5/É importante destacar que, com esta abertura, tais emendas poderiam partir tanto da comunidade quanto de entidades representativas, inclusive, do próprio ramo empresarial, não sendo possível a esta Câmara de Vereadores sustar este direito, já que a idéia de democratização presume a possibilidade de participação de qualquer interessado, de forma igualitária, cabendo a análise da presença ou não do interesse coletivo em cada aspecto a momento posterior, quando da votação do Plano.

6/A Câmara Municipal jamais se furtou em discutir o PD, sobretudo com os delegados com quem promoveu inúmeros encontros. Nenhum encaminhamento foi feito sem a participação e debate com este

importante segmento da sociedade. Inclusive, lembramos que as resoluções que regulamentaram a forma de apresentar as emendas foram 100% sugeridas pelos delegados e atendidas em sua plenitude.

7/ Diante de tantas análises o consórcio Hardt/Engemin, empresa de Curitiba que vem acompanhando o Plano Diretor e dando sustentação técnica à Câmara de Criciúma, pediu prolongamento de prazo para poder dar seu parecer a cada uma das emendas.

8/Garantimos ainda que a Câmara vem pressionando a empresa contratada Hardt/Engemin para que encaminhe a análise das emendas, para posterior audiência pública, neste momento reunindo todos os setores da sociedade e posterior votação do Plano o mais rápido possível.

9/ A Câmara se compromete, como fez desde o princípio, em combater qualquer tipo de irregularidade ou adulteração. Manifesta que desde o princípio busca resolver os impasses por meio de diálogo e soluções técnicas e que tem como objetivo atender aos interesses coletivos no Plano Diretor.

* Por fim ressaltamos mais uma vez o interesse da Câmara de Criciúma em aprovar o mais rápido possível o PD; no entanto, entendemos que uma construção democrática do Plano, com a participação ativa de toda a sociedade, ainda que torne um pouco mais lento o processo, é essencial para que a cidade seja pensada e construída com vistas ao bem-estar coletivo. É neste sentido que estamos trabalhando e em função disso esperamos contar, até a conclusão deste importante trabalho, com a participação ativa de todos.

ANEXO C
Núcleo Gestor 1

D E C R E T O Nº 660/SA/2006

Cria o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo do Município de Criciúma e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CRICIÚMA, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o que preconiza o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01 e de conformidade com o art. 50, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, de 05.07.90,

R E S O L V E :

Art.1º. Criar o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo do Município de Criciúma, vinculado à CODEPLA, com as seguintes atribuições:

I – formular os planos de mobilização social;

II – elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;

III – coordenar os núcleos de comunicação, de informação, de capacitação e

de organização da participação;

IV – propor critérios para definir prioridades;

V – assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente;

VI – compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de

todo o processo;

VII – monitorar a elaboração do Plano Diretor Participativo; e

VIII – apoiar e divulgar a realização de seminários, debates e audiências

públicas sobre o Plano Diretor Participativo.

Art. 2º. O Núcleo Gestor será composto de representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, sendo integrado pelas seguintes pessoas:

I – Poder Público:

a) Arqta. Tânia Maria Barcelos Nazari – DPFT - PMC;

b) Enga. Agrim. Ivanete de Mesquita Orsi Vieira – Cadastro - PMC;

c) Enga Civil Gilca Maria Bacha – DPFT - PMC;

d) Engo Agrim. Valter Mariano – DPFT - PMC;

e) Engo Agrim. Arlindo Pizzolo – Intendência Rio Maina - PMC;

f) Engo Agrim. Gelson Firmino - Secretaria do Meio Ambiente – PMC;

g) Arq. Tadeu Vassoler – CODEPLA;

h) Arq. Giuliano Elias Colossi – CODEPLA;

i) Enga Agrim. Kátia Maria Smielevski Gomes - CODEPLA

j) Adv. Juliano de Farias Carvalho – CODEPLA;

l) Arq. Carlos Alberto Bernal Gouzy – Criciumatrans;

m) Adm. Douglas Costa Lemos – Criciumatrans;

n) Ver. Sérgio Pacheco – Pres. Da Câmara de Vereadores;

o) Ver. Carlos Augusto Euzébio – Câmara de Vereadores;

p) Adiles Lima – Secretaria Regional de Desenvolvimento;

II – Movimentos Sociais e Populares:

a) Arildo Mezzari – UABC;

b) Maria Adalvir Antonelli – AFASC;

c) Silvia Regina Luciano Zanette – Bairro da Juventude;

d) Maria Anselmo – ABADEUS;

e) Jucimar Rampinelli – Fórum de Entidades;

f) Lonizete Fontana da Silva – CONSEG;

g) Eng. Agrônomo Jaldecir Pedro Mazzorana – Epagri/ Projeto Microbacias II;

h) Pe. Jacinto Benedet – Igreja Católica;

i) Pastor Gilmar de Oliveira – COMPEC;

j) Pastor Cláudio Caetano – Igreja Assembléia de Deus

III – Entidades Sindicais:

a) Izio Inácio Hulk – Sindicato dos Vestuaristas;

b) Gelson Gonçalves – Sindicato dos Comerciários;

c) Jair de Sá – Sindicato dos Ceramistas/Construção Civil;

IV – Entidades Empresariais relacionados a produção e ao desenvolvimento urbano:

a) Rui Gregório Back – SINDUSCON;

b) Eng. de Minas Cléber José Baldoni Gomes – SIECESC;

c) Enocir Gonçalves – ACIC;

d) Adv. Henrique Vargas – CDL;

e) André Roldão – AMPE

V – Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa:

a) Arq. Jorge Vieira – UNESC;

b) Arq. Mauricio da Cunha Carneiro – IAB;

c) Eng. Civil Hélder Antônio Serafim - ASCEA

VI – Organizações Não Governamentais:

a) Geo. Eduardo Preis – AMOCEU;

VII – Conselhos de Classe:

a) Arqta Stela Maris Ruppenthal – CREA;
b) Adv. Ronaldo Cassettari Rupp – OAB;

Art. 3º. A Coordenação do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo será exercida pelo Msc. Arq. Giuliano Elias Colossi.

Art. 4º. Os membros do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo não serão remunerados pelos serviços prestados nas atividades de sua competência.

Art. 5º. As despesas referentes ao funcionamento do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo correrão das dotações orçamentárias da CODEPLA.

PAÇO MUNICIPAL MARCOS ROVARIS, 04 de julho de 2006.

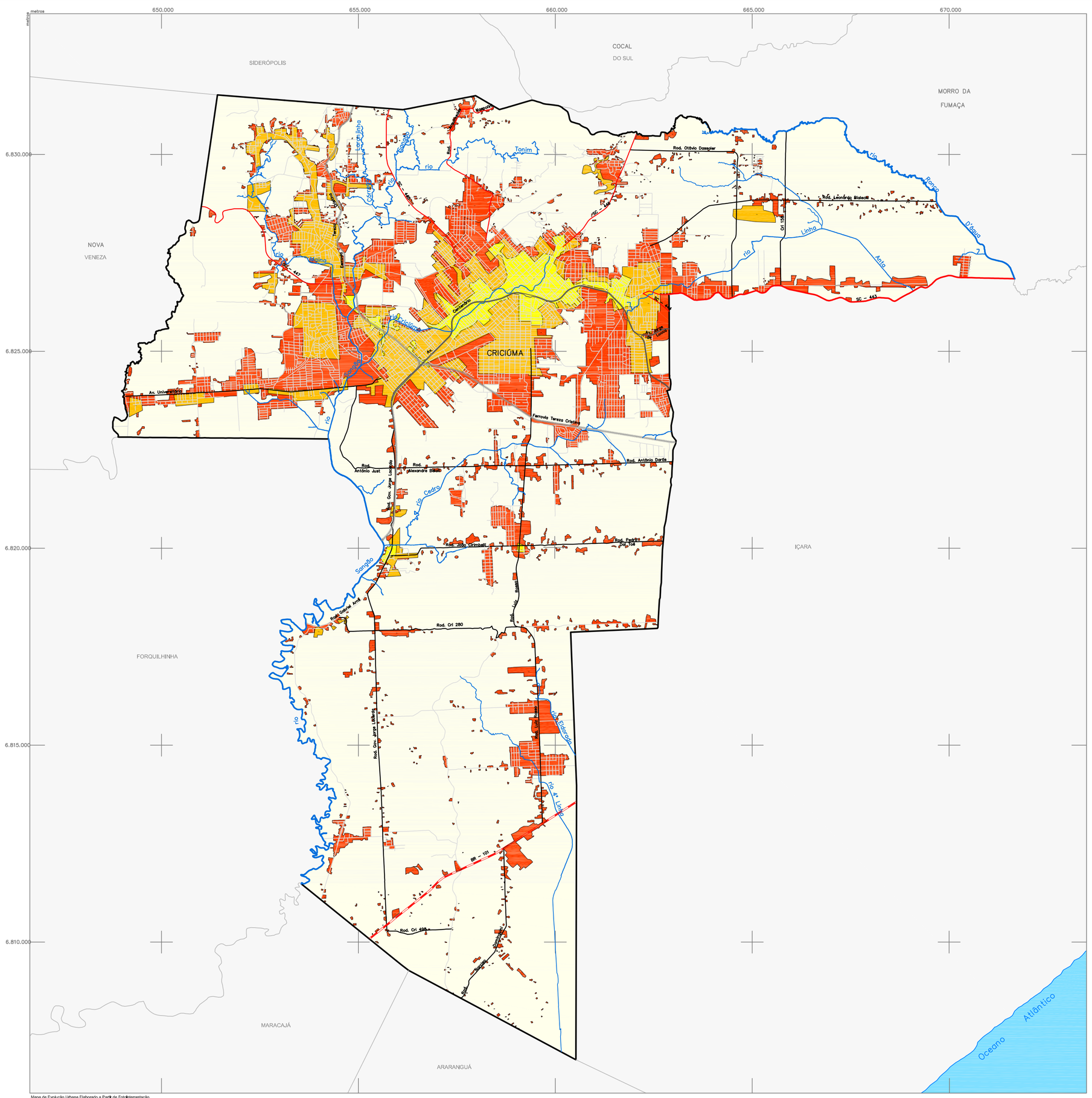
ANDERLEI ANTONELLI,
Prefeito Municipal.

SILVIO FRANCISCO PINHO MOREIRA
Secretário de Administração

ANEXO D
Núcleo Gestor 2

Titular: Tânia Maria Barcelos Nazari – DPFT/PMC Suplente: Maria Beatriz Teston - DPFT/PMC
Titular: Gilca Maria Bacha - DPFT/PMC
Titular: Valter Mariano - DPFT/PMC Suplente:Raulino De Biase - DPFT/PMC
Titular: Arlindo Pizzolo – INTENDÊNCIA DE RIO MAINA/PMC
Titular: Juliane C. Mendes – SEC. DE MEIO AMB./PMC
Titular: Tadeu Vassoler - CODEPLA Suplente: Éder Pereira Porto - CODEPLA
Titular: Giuliano Elias Colossi - CODEPLA Suplente: Renata B. Ghedin – CODEPLA
Titular: Kátia M. S. Gomes - CODEPLA
Titular: Juliano de F. Carvalho - CODEPLA
Titular: Carlos A. Bernal - CRICIUMATRANS
Titular: Roberto Cabral - CRICIUMATRANS Suplente: Caroline P. Zanette - CRICIUMATRANS
Titular:Leonardo de F. Souza – PROCURADORIA/PMC Supl.:Ana Paula S. Silvestre – PROCUADORIA/PMC
Titular: Nilva Tenfen Loch – SEC. DESENV. SOCIAL E HAB./PMC Suplente:Maria Scotti – SEC. DESENV. SOCIAL E HAB./PMC
Titular: Carlos A. Euzébio – CÂMARA DE VEREADORES Supl.: Ivan Roberto Westphal – CÂMARA DE VEREADORES
Titular: Sérgio Pacheco – CÂMARA DE VEREADORES Suplente:Airton Martins – CÂMARA DE VEREADORES
Titular: Silvana Daros - UABC Suplente: Gelson Nascimento - UABC
Titular: Mª Adalvir Antonelli - AFASC
Titular: Silvia L. Zanette – BAIRRO DA JUVENTUDE Suplente:Anézio Luiz de Souza – BAIRRO DA JUVENTUDE
Titular:Antonio Silvio J. Krebs - CPRM Supl.:José Eduardo do Amaral - CPRM
Titular: Leonardo Madeira – FORUM DE ENTIDADES
Titular: Maristela B. Bresciani - EPAGRI Suplente: Jorge Luiz I. Inácio - EPAGRI
Titular: Jacinto Benedet – IGREJA CATÓLICA
Titular:Jaime Silvestre Lopes – IGREJA ASS. DE DEUS Suplente: Osni Antonio Lucio – IGREJA ASS. DE DEUS
Titular: Wainer Belmiro - SECCRICIUMA Suplente: Gelson Gonçalves – SECCRICIUMA
Titular: Andreza Pavei - SINDUSCON Suplente: Deise Nunes – SINDUSCON
Titular: Cleber José B. Gomes - SIECESC Suplente: Márcio Zanuz - SIECESC

Titular: Marli Maria Aguiar - ACIC Suplente: Edilando de Morais – ACIC
Titular: Renato C. Carvalho - CDL Suplente: Henrique Vargas – CDL
Titular: Jorge Luiz Vieira - UNESC Suplente: Pedro Medeiros – UNESC
Titular:Maurício da C.Carneiro - IAB Suplente: Jéferson Alessio - IAB Suplente: Nivaldo Hipólito – IAB
Titular: Hélder A. Serafim - ASCEA Suplente: Sergio A. Becke – ASCEA
Titular: Stela M. Ruppenthal - CREA Suplente: Claudino Netto - CREA Suplente: Alessandro M. Pinto – CREA
Titular: Luciana B. de Bem - OAB Supl.:Alexandre R. Fernandes – OAB
Titular: Rogerio Baldessar – ASS. DE MOR. B°COMERCIÁRIO
Titular: Jalma Torres – ASSOC. DE MOR. B°PIO CORREA Supl.: Manoel de C. Goulart – ASSOC. DE MOR. B°PIO CORREA
Titular: Anilda Beyer Thó – ASSOC. DE MOR. B°J. MARISTELA Suplente: Stefano Almeida – ASSOC. DE MOR. B°J. MARISTELA
Titular: Cláudio C. Minatto – ARQ. AUTÔNOMO
Titular: Valdina Dagostin - CEIPAC Suplente: Enilto de O. Neubert - CEIPAC Suplente: M. Izabel Topanotti – CEIPAC
Titular: Joaquim T. Netto - CEMEA
Titular: João Batista Costa – MTD Suplente:João Sabino - MTD
Titular: Clarice Kammer - NUCODIS Suplente: Rindalta de Oliveira - NUCODIS
Titular: Ma. Gorete N. Milak – SIND. DOS T. RURAIS Suplente: Verginio A. Guedin – SIND. DOS T. RURAIS
Titular: Ayser Guidi - ACEM


metros
650.000
655.000
660.000
665.000
670.000
6.830.000
6.825.000
6.820.000
6.815.000
6.810.000
SIDERÓPOLIS
COCAL DO SUL
MORRO DA FUMAÇA
NOVA VENEZA
IÇARA
FORQUILHINHA
MARACAJÁ
ARARANGUÁ
CRICIÚMA
Oceano Atlântico
rio Tonim
rio Criciúma
rio Cedro
rio Sangão
rio Linha Anta
rio Linha Ronqueira
rio Linha Diogo
Rod. Otávio Dassler
Rod. Leonórgo Bisaggio
Rod. Antônio Darda
Rod. Cri 280
Rod. Cri 498
Rod. Cri 040
Rod. Cri 150
Rod. Cri 445
Rod. Cri 446
Rod. Cri 447
Rod. Cri 448
Rod. Cri 449
Rod. Cri 450
Rod. Cri 451
Rod. Cri 452
Rod. Cri 453
Rod. Cri 454
Rod. Cri 455
Rod. Cri 456
Rod. Cri 457
Rod. Cri