



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

Janea Policarpo

**TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO EM BLUMENAU:
A DISPUTA POR ESPAÇOS SEGUROS.**

FLORIANÓPOLIS, 2016

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

Policarpo, Janez
TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO EM BLUMENAU; : A
DISPUTA POR ESPAÇOS SEGUROS. / Janez Policarpo ;
orientador, Elson Manoel Pereira - Florianópolis, SC,
2016.
249 p.

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

Inclui referências

1. Geografia. 2. Território. 3. Planejamento Urbano. 4.
Desastres Naturais. 5. Conflitos Territoriais em Blumenau.
I. Pereira, Elson Manoel . II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III.
Título.



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

Janea Policarpo

**TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO EM BLUMENAU:
A DISPUTA POR ESPAÇOS SEGUROS.**

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elson Manoel Pereira

Janea Policarpo

TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO EM BLUMENAU: A
DISPUTA POR ESPAÇOS SEGUROS.

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título
de “Mestra” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-
Graduação em Geografia UFSC.

Florianópolis, 11 de maio de 2016

Prof. Dr. Aloysio Martins de Araújo Júnior
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

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

Prof. Dr. Aloysio Marthins De Araujo Junior
Presidente
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a, Dr.^a Rosemy Da Silva Nascimento
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Francisco dos Anjos
Universidade do Vale do Itajaí

Prof. Dr. Silvio Domingos Mendes da Silva
Instituto Federal Catarinense

Dedico este trabalho aos meus pais Fernando Antônio Policarpo (*in memoriam*) e Almerinda Abreu Policarpo, pelos ensinamentos e valores que me passaram ao longo da vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus que me deu força para chegar até aqui. À minha família que apesar de, muitas vezes, não entender minhas angústias, proporcionaram-me o apoio fundamental à conclusão desta pesquisa.

Agradeço aos meus amigos de Mestrado que juntos vencemos cada etapa, em particular às minhas queridas amigas, Juliana e Isis. Ao apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, o qual possibilitou a tranquilidade necessária para a realização desta dissertação. Igualmente agradeço aos meus alunos do Colégio Escola Jovem – EEM Vereador Oscar Manoel da Conceição pela paciência e apoio.

Aos amigos do LabCS, Samuel, André, Sílvio, Luís, Edson, Juliana, Geisa, Patrícia, Caio, Jonatan, Ralf, Naum, Ricardo, Lívia Murad, Elaine e Gustavo muito obrigada; à amizade dos colegas e professores do departamento de Geografia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFSC; aos amigos da FADESC, em especial, os Professores Kalil e Anderson. Agradeço também ao Dr Armando, Karin e Ana Clara, que mesmo de longe me deram apoio e carinho nessa difícil etapa.

Além disso, com satisfação agradeço ao meu grande amigo e colaborador incansável na reta final de minha pesquisa, o Professor Dr. Samuel Steiner dos Santos que munido de extrema dedicação, perseverança e simpatia indicou-me os passos a percorrer. Também agradeço ao Gustavo, André, Caio, Kalil e Anderson que sempre auxiliaram-me. Aos membros da banca de defesa, que acompanharam de alguma maneira a realização desta pesquisa e contribuíram com importantes análises e sugestões a esta dissertação.

Ao professor Dr. Elson Manoel Pereira pela orientação e dedicação à minha pesquisa durante esses anos, pela disponibilidade nos atendimentos e nas conversas, muito obrigada.

Aos moradores de Blumenau em especial os entrevistados, que gentilmente concederam um pouco de seu tempo e conhecimento para contribuir com este trabalho. Ao Vereador Vanderlei que prontamente me auxiliou no momento em que precisei. Aos meus primos Ivanur, Patrícia, Bia, Matheus e Vitor que me receberam com tanto carinho quando estive em Blumenau fazendo minhas pesquisas.

A todos os meus amigos que, compreensivos diante de tantos convites recusados, torceram em silêncio pelo meu sucesso.

“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim”

Chico Xavier

RESUMO

A história do município de Blumenau está fortemente atrelada às grandes cheias do Rio Itajaí-Açu, principal rio que corta o município. Haja vista que com as cheias o município convive com deslizamentos e a situação agravou-se nos últimos anos devido a um processo intenso de ocupação das encostas. A configuração geológica e geomorfológica de seu sítio físico oferece fortes condicionantes à ocupação humana e ao processo de urbanização. A implantação dos complexos industriais foi, historicamente, pouco sensível a estas questões, impulsionando dinâmicas de expansão urbana em áreas pouco propícias a tais usos. A gestão pública do território, inicialmente, não identificou ou se omitiu a tais problemáticas, ratificando a dinâmica de concentração demográfica, de fluxos, equipamentos, infraestrutura e serviços em áreas com fortes condicionantes ambientais. Neste cenário, percebe-se uma intensa disputa entre atores e grupos sociais por áreas livres de riscos de enchentes e deslizamentos, intentando que a forte restrição na disponibilidade de terra urbanizável exacerba os conflitos territoriais. Considerando-os que são elucidativos na compreensão dos caminhos trilhados pelo Planejamento Urbano institucionalizado em Blumenau: seus atores, suas instâncias, seus processos e produtos. Em vista disso, esta pesquisa objetiva analisar o território do município de Blumenau e seu planejamento urbano, com um olhar voltado às disputas por espaços seguros para os diversos usos urbanos: indústria, habitação, serviços, comércio etc. Compreende-se que estas disputas se manifestam na forma assumida pelo planejamento urbano em Blumenau, por meio da análise crítica de seus planos diretores. Especificamente, ela reflete como tais disputas estiveram presentes no processo de revisão do Plano Diretor de 2006 e do Código de Zoneamento de 2010 no município de Blumenau. Além disso, entende-se que as dinâmicas inscritas no processo de elaboração do Plano e que abarcam tais disputas se materializaram em conteúdos presentes no plano diretor: diretrizes, macrozoneamento, zoneamento e demais instrumentos urbanísticos contidos no projeto de lei aprovado pela Câmara de Vereadores.

Palavras-Chave: Território. Planejamento Urbano. Desastres Naturais. Conflitos. Blumenau.

ABSTRACT

The history of the city of Blumenau is strongly linked to major floods of Itajaí-Açu River, the main river that bisects the city. Along flood the city coexists with slides, a situation aggravated in recent years by an intense process of occupation of the slopes. The geological and geomorphological setting up your physical site has therefore offered strong constraints to human settlement and the process of urbanization. The implementation of the industrial complex has historically been very sensitive to these issues, driving dynamics of urban expansion in some areas suitable for such uses. Public land management initially did not identify or omitted from such problems, confirming the dynamics of demographic concentration, flow, equipment, infrastructure and services in areas with strong environmental constraints. In this scenario realizes an intense dispute between actors and social groups by areas free from risks of floods and landslides. The strong constraint on the availability of developable land ultimately exacerbate territorial conflicts. We believe that these conflicts are instructive in understanding the paths taken by the Urban Planning institutionalized in Blumenau: his actors, their bodies, their processes and products. This research aims to analyze the municipality of Blumenau and its urban planning with an eye toward the disputes safe spaces for various urban uses: industry, housing, services, trade, etc. We seek to understand how these disputes are manifested in the form assumed by the urban planning in Blumenau, through critical analysis of their master plans. More specifically this research seeks to understand how such disputes were present in the review process of the Master Plan of 2006 and the 2010 Zoning Code in the city of Blumenau. More than understanding the dynamics registered in the drafting of the Plan, we will seek to understand how these disputes materialized in content present in the master plan: guidelines, macro-zoning, zoning and other urban instruments contained in the bill passed by the City Council.

Keywords: Territory, Urban Planning, Natural Disaster, Conflict, Blumenau.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de Planejamento: Hierárquico.....	57
Figura 2: Modelo de Planejamento: Negociado.....	58
Figura 3: Hipsometria de Blumenau.....	66
Figura 4: Relevos de Blumenau - Início do século XX.....	68
Figura 5: Aspecto de uma colônia no início da imigração.....	70
Figura 6: Primeiro Mapa do Stadtplatz, de 1864,.....	71
Figura 7: Ocupações de imigrantes alemães na Colônia Blumenau.....	72
Figura 8: Rua 15 de Novembro em Blumenau.....	73
Figura 9: Município de Blumenau, em 1924.....	74
Figura 10: Indicações dos desmembramentos ocorridos em Blumenau até a década de 1930.....	75
Figura 11: tripé da gestão de risco.....	85
Figura 12: Vista do bairro Progresso durante o desastre de 2008.....	88
Figura 13: Vista da cidade durante os desastres de 2008.....	89
Figura 14: Áreas de Risco Geológico.....	93
Figura 15: Áreas com escorregamentos vistoriados na enchente de 2011.....	94
Figura 16: Divisão dos Bairros do Município de Blumenau.....	97
Figura 17: Evolução Urbana de Blumenau (1956 a 2003).....	99
Figura 18: Assentamentos precários em áreas de risco.....	104
Figura 19: Enchentes de 1983.....	115
Figura 20: Reunião na E.E.B. Governador Celso Ramos – Bairro da Glória.....	124
Figura 21: Reunião no Colégio Estadual Padre José Maurício – Bairro Progresso.....	125
Figura 22: Fluxograma das etapas do Plano Diretor Participativo de Blumenau.....	129
Figura 23: Carta do Prefeito ao Presidente da câmara de Blumenau...134	
Figura 24: Reunião na E. B. M. Francisco Lanser em 09/06/2005.....	136
Figura 25: Demandas elencadas na reunião da E. B. M. Francisco Lanser em 09/06/2005.....	136
Figura 26: Unidades espaciais definidas por Mamigonian, em 1965...144	
Figura 27: Foto aérea 1972, do Parque Fabril da Empresa Industrial Garcia.....	146
Figura 28: Vista parcial da Rua da Gloria em 1946.....	148
Figura 29: Conjunto arquitetônico da Companhia Hering, no início do século XX.....	148

Figura 30: Vista do Complexo Industrial da Companhia Hering, na década de 1950.....	149
Figura 31: Sobreposição de áreas de Concentração de Pobreza sobre Áreas de Risco.....	163
Figura 32: Áreas informais no Município, Rua Pedro Krauss Sênior..	166
Figura 33: Áreas informais no Município.....	166
Figura 34: Favela Farroupilha.....	170
Figura 35: Empreendimentos no município.....	186
Figura 36: Blumenau em 1997, área central.....	190
Figura 37: Blumenau em 2015, área central.....	190
Figura 38: Representação esquemática da cidade quanto à verticalização.....	193
Figura 39: Projeção futura da cidade.....	196
Figura 40: Projeção de Revitalização para a cidade.....	199
Figura 41: O porquê da ocupação das áreas de risco.....	210
Figura 42: Capa do Plano Diretor de 1977.....	217
Figura 43: Macrozonas do Plano Diretor de 1989, com destaque para a área de preservação na porção sul.....	220
Figura 44: Macrozoneamento do Plano Diretor de 1996.....	224
Figura 45: Espacialização das verticalizações.....	229
Figura 46: Espacialização das pequenas verticalizações frente às indústrias.....	230

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfica 1: Distribuição da população de Blumenau no Território.....	76
Gráfico 2: Evolução populacional do Município de Blumenau (1950 – 2010).....	76
Gráfico3: Evolução da população do município nos últimos 60 anos...77	
Gráfico 4: Principais demandas do PDP de 2006.....	137
Gráfico 5: Situação dos loteamentos quanto à porcentagem.....	164
Gráfico 6: Situação dos loteamentos quanto à região.....	165
Gráfico 7: Distribuição da Ocupação em Áreas de Risco.....	167

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização do município de Blumenau.....	62
Mapa 2: Terrenos adquiridos para habitação popular.....	104
Mapa 3: Evolução Urbana de Blumenau (1956 –2003).....	151
Mapa 4: Densidade Habitacional Bairros.....	152
Mapa 5: Maiores Empresas de Blumenau.....	157
Mapa 6: Áreas de Concentração de Pobreza x Bairros de Blumenau..	162
Mapa 7: Localização das ZEIS para fins de regularização fundiária...	179
Mapa 8: Localização das ZEIS para Fins de Produção Habitacional...	185

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Localização dos morros em Blumenau.....	67
Quadro 2: Classificação dos desastres quanto à origem.....	79
Quadro 3: Classificação dos desastres quanto à evolução e quanto à intensidade.....	81
Quadro 4: Classificação geral dos desastres naturais.....	81
Quadro 5: As maiores enchentes ocorridas em Blumenau de 1852 a 2011.....	86
Quadro 6: Lotes aprovados no período de 1970 –2003.....	95
Quadro 7: Leis e Decretos PDP 2006.....	100
Quadro 8: Periodização do Planejamento Urbano de Blumenau.....	108
Quadro 9: Evolução Cronológica da História de Blumenau entre 1848 e 1879.....	109
Quadro 10: Evolução Cronológica da História de Blumenau entre 1880 e 1939.....	112
Quadro 11: Evolução Cronológica da História de Blumenau entre 1939 e 1977.....	117
Quadro 12: Evolução Cronológica, da História de Blumenau entre 1977 e 2001.....	119
Quadro 13: Evolução Cronológica, da História de Blumenau entre 2004 e 2011.....	121
Quadro 14: Número de Participantes, por Reunião.....	123
Quadro 15: Etapas do Processo de revisão do PDP de Blumenau.....	128
Quadro 16: Equipe de trabalho do Plano Diretor de Blumenau.....	132
Quadro 17: Composição do CONCIBLU.....	133
Quadro 18: Densidade dos Bairros.....	155
Quadro 19: Revezamento do Poder entre membros da elite Industrial Local no século XX.....	158
Quadro 20: População em Áreas Informais por Macrorregião.....	164
Quadro 21: Porcentagem de Infraestrutura Básica.....	168
Quadro 22: Lista das ZEIS decretadas no município de Blumenau.....	178
Quadro 23: Balancete de Empresas / Acumulado do Exercício – Dezembro em reais.....	180
Quadro 24: LDO 2012 -Investimentos para a Função – Habitação.....	181
Quadro 25: Localização e atuação das Construtoras em Blumenau e Gaspar.....	183
Quadro 26: Grau de verticalização – comparativo.....	189
Quadro 27: Eixos privilegiados quanto à valorização imobiliária.....	191

Quadro 28: Processo de movimentação dos empreendimentos de maior porte em Blumenau.....	192
Quadro 29: Concentração do capital imobiliário.....	194
Quadro 30: Associações no município de Blumenau.....	203

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.

ABC - CICLOVIAS - Associação Blumenau Pró-Ciclovias
AEAMVI – Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Médio Vale do Rio Itajaí
AIA - Área de Influência de Aeródromo
ANEA - Área não edificável e não aterrável
APC - Área Proteção Cultural
APP - Área de Preservação Permanente
ARCO - Área com restrição de construção e ocupação
ARG - Área de risco geológico
ARG's - Áreas de Restrições com Risco Geológico
BNH - Banco Nacional da Habitação
CC - Congresso da Cidade
CDU - Código de Diretrizes Urbanísticas
CEF - Caixa Econômica Federal
CF - Constituição Federal
CGPD - Conselho Gestor do Plano Diretor
COHAB - Companhias de Habitação Popular
CONCIBLU - Conselho da Cidade de Blumenau
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores
CREA - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento,
FNUR - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FURB - Universidade Regional de Blumenau
GT - Grupo de Trabalho
GTO - Grupo Técnico Operacional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPUB - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau
IPA - Instituto de Pesquisas Ambientais
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
LABCS - Laboratório Cidade e Sociedade
MAD - Movimento dos Atingidos pelo Desastre MCIDADES -
Ministério das Cidades
MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana
ONG's - Organizações não Governamentais
OP - Orçamento Participativo
OT - Oficinas Temáticas
PD - Plano Diretor
PDP - Plano Diretor Participativo

PFL - Partido da Frente Liberal
PHB - Programa Habitar Brasil
PMB - Prefeitura Municipal de Blumenau
PNH - Política Nacional de Habitação
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PROGEM - Procuradoria Geral do Município
PT - Partido dos Trabalhadores
SC - Santa Catarina
SDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEPLAN - Secretaria de Planejamento Urbano
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SPDU - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
UC - Unidades de Conservação
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UNIBLAM - União Blumenauense de Associações de Moradores
ZC - Zonas Comerciais
ZEIS - zona de Interesse Social
ZI - Zona Industrial
ZR - Zonas Residenciais
ZRP - Zona Rural de Proteção
ZRD - Zona Rural de Desenvolvimento
ZRU - Zona Residencial Urbana

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	29
1 TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO.....	41
1.1 Conceito de Território e seus desdobramentos.....	41
1.2 A questão das áreas de risco.....	48
1.3 Conflitos emergentes do planejamento hierárquico ao negociado.....	52
2 BLUMENAU, SÍTIO FÍSICO E HISTÓRIA.....	61
2.1 Blumenau, sítio físico: geologia e geomorfologia.....	61
2.2 A Urbanização de Blumenau.....	68
2.3 Os desastres naturais e a gestão de risco em Blumenau.....	78
2.4 A configuração urbana atual.....	95
3 PLANEJAMENTO URBANO EM BLUMENAU.....	107
3.1 História do Planejamento Urbano em Blumenau.....	108
3.2 Revisão e elaboração do Plano Diretor em 2004-2006.....	110
4 OS CONFLITOS TERRITORIAIS EM BLUMENAU.....	141
4.1 As indústrias e os conflitos territoriais em Blumenau.....	142
4.2 O mercado informal: o circuito alternativo de acesso a terra.....	160
4.3 As políticas públicas habitacionais: inércia, Higienismo e PMCMV.....	169
4.4 O papel do capital imobiliário em Blumenau.....	188
4.5 Os movimentos sociais: conflitos e resistências.....	200
4.6 As legislações urbanísticas, os conflitos territoriais e as áreas de risco em Blumenau.....	209
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	237
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	243

INTRODUÇÃO

Pode-se pensar que as ideias que comandam a elaboração da história urbana são, sobretudo duas: a ideia de forma e a ideia de tempo. As formas; quando empiricizadas, apresentam-se seja como objeto, seja como relação a obedecer. Entretanto, é também necessário empiricizar e precisar o tempo, se nós queremos trabalhá-lo paralelamente às formas. Esse é talvez um dos grandes problemas metodológicos que se colocam à história das cidades e da urbanização (SANTOS, 1994, p. 33).

A cidade pode ser compreendida como um lugar de diferentes saberes, de inúmeras possibilidades, um lugar de trocas, de convívio, de lazer, de busca pela intensidade, mas também lugar de conflitos, de disputas, de direitos e de deveres.

Neste sentido, é preciso analisar a cidade por meio da compreensão das relações que ocorrem entre os vários elementos que a compõe, como formas, estruturas e funções e dos fenômenos urbanos, cada qual com suas especificidades. Para LEFEBVRE (2001) ao perceber a cidade desta forma, uma das estratégias de apreensão da realidade será apropriar-se do que ele denomina ‘níveis de realidade, em que a cidade caracteriza-se de forma diversa, de acordo com o grau de relações entre os elementos constituintes. Para o autor, em um nível mais elevado, ela se manifestaria como “um grupo de grupos, com sua dupla morfologia, prático sensível ou material, de um lado, e social do outro” (p. 66), uma vez que se compõe de fenômenos próprios, suas redes, seus problemas, seu poder de decisão. Em um nível mais específico ou ecológico, os elementos mudam de escala e diferentemente do anterior, “*a cidade envolve o habitar; ela é forma, envelope, desse local de vida ‘privada’.*” (p. 67). Ainda segundo o autor ela é como um livro que não deve ser apenas lido e relido, mas deve ser indagado, questionado, pois só assim teremos o conhecimento do que está sendo estudado, “*portanto, a cidade não pode ser concebida como um sistema signficante, determinado e fechado enquanto sistema*” (LEFEBVRE, 2001. p. 61).

Haja vista que o processo de formação da cidade se dá por meio de aglomerações humanas que surgem, crescem e se desenvolvem segundo uma dinâmica espacial, definida por circunstâncias históricas e socioeconômicas. A cidade aparece como trabalho materializado da

ação antrópica, já o sentido e a finalidade dizem respeito à produção do indivíduo. Este ambiente urbano pode ser visto e interpretado de diferentes maneiras. Se para LEFEBVRE (1969, p. 20) a cidade é, em si, uma obra de arte, permitindo “o confronto das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos dos modos de viver”, para Milton Santos, ela pode ser compreendida também como o resultado de tudo do que ela vende, compra, troca com outros lugares e regiões.

Entende-se que a história de um lugar é o resultado da ação, num determinado momento e sobre um determinado espaço, de processos que atuam em escalas que são, ao mesmo tempo, desiguais e combinados. Assim, a história de um lugar não pode se ater aos processos puramente locais em que houve efeito. Ela precisa relacioná-los a processos gerais, que atuam em escalas com mais amplitude, não somente em escala local, devendo atuar também em escala regional, nacional e global da ação humana.

A cidade é, ao mesmo tempo, uma região e um lugar, porque ela é uma totalidade, e suas partes dispõem de um movimento combinado, segundo uma lei própria, que é a lei do organismo urbano, com o qual se confunde. Na verdade, há leis que se sucedem, denotando o tempo que passa e mudando as denominações desse verdadeiro espaço tempo, que é a cidade. É através desses dois dados que vamos unir a cidade e o urbano. É desse modo que poderemos tentar ultrapassar o mistério das formas, e buscar a construção do método, através da escolha da fenomenologia a adotar, a aproximação da contextualização, a reconstrução dos cenários de uma realidade que em parte se esvaiu, a busca do significado e da memória, uma memória que, através desse enfoque histórico, vamos encontrar expungida ao máximo dos filtros. Assim, nos é permitido dirigir perguntas à cidade, indagando a respeito de sua formação, já que a história da cidade é a história de sua produção continuada. (SANTOS, 1994, p 35).

É na cidade que os conflitos emergem e surgem na dinâmica do viver a cidade. Olhá-la exige sempre investigação e atenção para um território nem sempre conhecido, habitado por uma “multidão

anônima”. Sendo assim, é preciso pontuar os conflitos referentes à relação e coexistência dos diferentes usos do solo, sejam esses conflitos referentes ao processo de uso e ocupação do território ou mesmo relacionados às disputas políticas que ocorrem no âmbito das cidades, ou ainda, aos conflitos ligados ao poder na dinâmica do território em disputa.

Ao se procurar entender a realidade complexa de formação da cidade de Blumenau, emerge-se com especial importância a uma leitura detalhada sobre a lógica da ocupação das áreas de risco e como essa influencia o modo de espacialização das relações de poder no lugar. Compreender a dinâmica de ocupação do solo urbano sob a ótica das áreas de risco, permite-nos entender parte importante dos conflitos existentes neste espaço, possibilitando a identificação dos interesses e a ação dos agentes que os representam.

No Brasil, são cada vez mais frequentes os casos de desastres naturais. É impreterível destacar que o Estado de Santa Catarina e o Vale do Rio Itajaí têm abrigado, repetidas vezes, situações de calamidade pública imposta por uma relação insensível entre as dinâmicas de urbanização e as características específicas do sítio físico, sua estrutura, forma e condicionantes. Dentre as várias situações de desastre que ocorrem no sul do Brasil, no solo catarinense, os destaques no geral são às enchentes e aos deslizamentos, ambos associados aos elevados índices de chuva. Segundo Marcelino (2008), a identificação e a avaliação de risco é um dos principais passos que norteará as demais etapas do processo de gestão. A avaliação de risco envolve basicamente o inventário dos perigos naturais (P), o estudo da vulnerabilidade (V) e o mapeamento das áreas de risco (R), sendo que a prevenção por meio do cruzamento desses fatores há uma possibilidade de diminuir a dimensão dos danos causados pelos desastres. Reduzindo, portanto, a movimentação populacional no território, sendo que os desastres naturais são responsáveis pela movimentação da população de um determinado território para outro.

Quando se fala em desastres naturais, é preciso entender que muitos fatores envolvem diretamente nas causas desses eventos, principalmente as ações antrópicas, ou seja, as ações ou omissões humanas, como por exemplo: terraplanagens e aterros mal-executados, acúmulo de lixo, águas e esgoto a céu aberto, ocupação de áreas de encostas e em áreas de risco em geral.

Com o passar do tempo, a cidade de Blumenau cresceu e - assim como muitas das cidades brasileiras - seu crescimento ocorreu de acordo

com as necessidades locais relacionadas à instalação das indústrias e aos interesses do mercado imobiliário, levando a mudanças significativas na lei do zoneamento da cidade, que regula o uso e a ocupação do solo.

O território em que o município de Blumenau se estabeleceu apresenta condicionantes naturais específicos, tais como a marcante presença de vales; de um relevo acidentado, devido à ação do Rio Itajaí Açu e seus afluentes, que cortam de modo acentuado o território municipal e configuram-se como elementos estruturadores da paisagem. A estrutura do sítio físico é, portanto, favorável à recorrência de inundações e aos desmoronamentos que fazem parte do processo natural desta estrutura geológica e morfológica específica. A intervenção antrópica, no entanto, trouxe novos ingredientes a este cenário. As catástrofes sociais e naturais, decorrentes de inundações e movimentações de terra, fazem parte da história da cidade, desde o período inicial da colônia até os dias de hoje. Muitos foram os eventos que atormentaram a população blumenauense, sobretudo nas últimas quatro décadas, quando a expansão urbana já ganhara proporções consideráveis e um processo desequilibrado de ocupação do solo já se mostrava consolidado. Citam-se, por exemplo, as graves enchentes de 1983 e 1984, responsáveis por perdas de vidas principalmente humanas, comprometimento de infraestrutura urbana, perda patrimonial para entes públicos e privados, entre outras consequências. Ainda, em 2008, e, mais recentemente, em setembro de 2011, a cidade de Blumenau sofreu novas enchentes de grandes proporções.

A presente pesquisa tem como área de estudo o território do município de Blumenau, localizada no vale do Itajaí em Santa Catarina. O município abriga uma população marcada pelos conflitos e disputas comuns na organização territorial de muitas cidades cujos desafios perpassam territórios livres de enchentes e deslizamentos, haja vista que tal objetivo nem sempre é possível de ser alcançado. Nesse contexto, o município se fez.

O conceito de território, embora seja um conceito polissêmico, parece útil, pois pode trazer consigo tanto a dimensão simbólica, quanto a material. Segundo Haesbaert,

desde a origem, o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica, pois etimologicamente aparece tão próximo de terra-territorium quanto de terreo-territor (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do

terror, do medo – especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam alijados da terra, ou no “territorium” são impedidos de entrar. Ao mesmo tempo, por extensão, podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de usufruí-lo, o território inspira a identificação (positiva) e a efetiva “apropriação”. (HAESBAERT, 2001, p 67)”.

Afirma-se que uma das dimensões deste conceito que é central diz respeito especificamente à dimensão simbólica ligada ao poder e à identidade. Para GOTTMAN 2012, o processo de ocupação do território se dá por influência de componentes que transformam o território ocupado, situação que ocorre em Blumenau área de estudo dessa pesquisa.

O território consiste, é claro, de componentes materiais ordenados no espaço geográfico de acordo com certas leis da natureza. Entretanto, seria ilusório considerar o território como uma dádiva divina e como um fenômeno puramente físico. Os componentes naturais de qualquer território dado foram delimitados pela ação humana e são usados por certo número de pessoas por razões específicas, sendo tais usos e intenções determinados por e pertencentes a um processo político. ‘Território é um conceito gerado por indivíduos organizando o espaço segundo seus próprios objetivos’ (GOTTMANN, 2012, p. 523).

Analisando a história de Blumenau e os modos de configuração do território – que de modo intenso ainda influencia os conflitos atuais enfrentados pelo planejamento urbano no lugar – está o papel da indústria e mais, especificamente, dos agentes proprietários dos meios de produção, que puderam historicamente escolher os locais mais adequados para a instalação das plantas industriais. Algumas delas viriam a se tornar grandes complexos industriais, capazes de engendrar dinâmicas específicas ao processo de urbanização de Blumenau. As indústrias, portanto, são elementos centrais no delineamento da estrutura urbana da cidade, tal característica vai ao encontro do que enfatiza Gottmann, quando se reporta a questão da delimitação, dos usos e das intenções de ações humanas no espaço. Também remete à compreensão

da dinâmica do território e do processo de desterritorialização e reterritorialização da população local. Como estas dimensões se relacionam às condicionantes ambientais, haja vista que a área de risco em Blumenau será um dos temas centrais desta pesquisa.

Compreender-se ão as desterritorializações não como um processo linear, de mão única, mas também entender-se-á a reterritorialização. Ao analisar a proposta de Deleuze e Guattari, Haesbaert (2002), analisam-se territorialização e a desterritorialização como processos concomitantes, fundamentais para se compreender as práticas humanas. O problema concreto que se coloca é o de como se dá a construção e a destruição ou abandono dos territórios humanos, quais são os componentes, os agenciamentos, as intensidades. O autor argumenta que a desterritorialização seria uma espécie de “mito” (Haesbaert, 1994, 2001, 2004), incapaz de reconhecer o caráter imanente da (multi) territorialização na vida dos indivíduos e dos grupos sociais. Assim, ele afirma que “mais do que a desterritorialização desenraizadora, manifesta-se um processo de reterritorialização espacialmente descontínuo e extremamente complexo”. (HAESBAERT, 1994).

Para conduzir os conhecimentos do território pela complexidade do pensamento e do comportamento humano também se recorre a Milton Santos. Ele afirma que “cada momento histórico, cada elemento muda o seu papel e a sua posição no sistema temporal e no sistema espacial” e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo. (SANTOS, 1997, p. 9).

O processo de movimentação da população de Blumenau se dá em sua grande parte por condicionantes impostas pelo sítio físico. Está inserido na unidade denominada escudo catarinense, que se caracteriza por encostas íngremes e vales profundos, que favorecem os processos erosivos. É cortado, no sentido oeste-leste, pelo Rio Itajaí-Açu e apresenta uma topografia acidentada com grandes contrastes de altitude e declividade. As altitudes aumentam em direção ao extremo sul do Município, neste local, as cotas chegam a 900m, sendo essa também a área mais acidentada, enquanto a altitude na área central é de apenas 14m acima do nível do mar.

Inicialmente a população ocupava as margens do rio Itajaí-Açu e as áreas de encosta. Este quadro inicial de urbanização é, posteriormente, condicionado pelas demandas de desenvolvimento das indústrias que optam inicialmente por se instalarem sobretudo na porção sul do território, área mais inadequada à urbanização de acordo com as características geológicas e geomorfológicas do território. As

consequências destes movimentos iniciais são sentidas até os dias de hoje, mesmo que o planejamento urbano institucionalizado e seus instrumentos urbanísticos tenham tentado direcionar o desenvolvimento da cidade para áreas consideradas mais seguras, o fato é que os primeiros movimentos iniciados pelos agentes pioneiros da produção do espaço urbano Blumenauense condicionaram muitos dos conflitos no uso e na ocupação do solo urbano ainda hoje existente no município.

Diante do que foi exposto, buscou-se nessa pesquisa entender como se deu a dinâmica de ocupação do território municipal e de que maneira se buscaram áreas seguras, sobretudo para a habitação - mas também para as outras funções urbanas – o que revela a existência de um forte e complexo cenário de conflitos socioespaciais os quais não foram tratados historicamente de modo uniforme pelo poder público local.

O planejamento urbano de Blumenau e seus instrumentos modificaram-se com o passar das décadas, bem como a ocorrência das catástrofes sociais e naturais. Se durante muito tempo essas questões não apareciam com intensidade, em um cenário de enraizamento em virtude de um planejamento urbano tecnocrático e seletivo do ponto de vista de quais atores eram legítimos para influenciarem o processo de desenvolvimento da cidade, não se pode dizer do momento inaugurado pela abertura democrática em nível federal, um processo gradualmente mais intenso de articulação dos movimentos sociais locais e o constrangimento legal de abertura de processos e dinâmicas participativas de discussão sobre a cidade.

Por outro lado, as grandes enchentes e deslizamentos desvelaram o caráter parcial, fragmentado e seletivo do planejamento urbano e dos planos diretores, impelindo o poder público municipal a implantar ações de desenvolvimento institucional e abrir canais de articulação com as demandas de setores que estiveram historicamente à margem do processo oficial de discussão e de decisão dos caminhos do desenvolvimento urbano de Blumenau. É o que se verifica, de certa forma, acerca do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de 2004 e 2006.

A questão principal que norteia esta pesquisa pode ser assim expressa em duas questões interdependentes: *Em que medida as fortes incidência de áreas de risco à ocupação no território de Blumenau ajudam a compreender o modo de atuação dos diferentes atores sociais que produzem a cidade - suas estratégias de territorialização? Como estas estratégias fazem emergir conflitos e como estes conflitos*

influenciam a prática do planejamento urbano institucionalizado no município?

Considera-se que o ideário participativo inaugurado nos primeiros anos do novo milênio acaba por alterar substancialmente o modo como o planejamento urbano institucionalizado de Blumenau opera. Se antes os olhares se voltavam somente para os técnicos em planejamento, que detinham a legitimidade de compreensão dos problemas e possíveis soluções para as cidades, o fato é que se tem nos últimos anos a emergência de novas vozes e interesses que passam a contestar não somente o conteúdo e a prática dos planos diretores anteriores, mas que reivindicam uma atuação ativa no desenvolvimento dos instrumentos urbanísticos. Essa transição de um modelo de planejamento hierárquico clássico para um modelo novo, negociado, em que as disputas territoriais tendem a ficar mais visíveis, é o pano de fundo desta pesquisa.

Não se pode negar que no momento atual existe um importante avanço na ampliação das esferas de participação, no entanto, em alguns municípios isso ocorre de maneira incompleta ou parcial. Os obstáculos impostos à realização da prática participativa apresentam-se de maneira diversa, pois podem ser tanto devido às dificuldades de operacionalização até obstáculos estruturais próprios de uma sociedade historicamente construída a partir do patrimonialismo.

Acredita-se que estas características estão presentes em Blumenau, onde a disputa por espaços propícios a serem ocupados está entre os fatores que impulsionam disputas em relação ao processo de ocupação do território. Se até algum tempo atrás estes conflitos eram camuflados ou ignorados, o mesmo não se pode dizer a respeito dos últimos anos, quando tais disputas ficam evidentes, exigindo nova postura por parte dos tradicionais atores do planejamento urbano, como os quadros técnicos e as instâncias políticas – poder executivo e legislativo – principalmente.

O objetivo principal da presente pesquisa é: *identificar e analisar os principais conflitos existentes no município de Blumenau e como esses influenciaram as legislações urbanísticas ao longo do tempo. Busca-se caracterizar as condições territoriais como fontes explicativas desses conflitos, com ênfase aos problemas relacionados aos desastres naturais que historicamente atingiram o município.*

Partindo-se desta problemática, procurou-se desenrolar a pesquisa examinando os seguintes objetivos específicos:

1. descrever e analisar historicamente os processos e modos de atuação dos diferentes atores sociais no processo de uso e ocupação do solo do município;

2. compreender as medidas adotadas pelo poder público para suprir as demandas por moradia no município de Blumenau, seja diretamente por meio da implantação de infraestruturas e produção habitacional, seja mediante a criação de políticas e planos habitacionais diversos;

3. identificar como tais atores e instituições, impulsionados por interesses específicos, tiveram influência nos caminhos trilhados pelo planejamento urbano institucionalizado em Blumenau. Buscou-se, pois compreender como estes atores se articulam na estruturação de condições territoriais específicas que orientam as formas assumidas pelo planejamento urbano do município de Blumenau;

4. caracterizar as condições territoriais, descrever os principais conflitos observados durante a revisão do Plano Diretor do município relacionados aos desastres naturais.

Esta pesquisa se justifica pela necessidade de aprofundamento do ponto de vista metodológico e conceitual, da relação entre o Planejamento urbano e territorial e, igualmente, pela possibilidade de que a compreensão dos conflitos territoriais ajude no aprimoramento dos processos participativos.

Para atingir os objetivos desta pesquisa, adotam-se alguns procedimentos metodológicos, o que não significa, no entanto, que se esgotará a complexidade de leituras possíveis a respeito do objeto escolhido. Visando a compreensão dos fatos, realizou-se um levantamento bibliográfico por meio da leitura de textos, artigos, livros, teses e dissertações acerca do território e do planejamento urbano participativo, bem como da análise nos quatro planos diretores de Blumenau, assim como de outros documentos e leis pertinentes ao objeto de estudo. A obtenção dos dados empíricos deu-se pelos trabalhos de campo e viagens de estudo a Blumenau que contaram com planejamento e preparação prévios para garantir o êxito dessas atividades. Realizaram-se entrevistas¹, aplicadas a atores envolvidos no

¹ Minayo (1994) se refere à entrevista, como o processo mais usual no trabalho de campo. Por meio dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. A entrevista não significa uma conversa despreocupada e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, de forma metódica, enquanto sujeitos-objetos da pesquisa que vivem e vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada.

processo de revisão do plano diretor do município. Durante a pesquisa entrevistaram-se um Vereador; um Engenheiro ligado a UNIBLAM; um Arquiteto ligado à Associação de Engenheiros e Arquitetos do Alto e Médio Vale do Itajaí (AEAMVI); assim como foram entrevistados um engenheiro, membro do Conselho Cidade de Blumenau (CONCIBLU); uma Professora e uma pesquisadora da FURB. Também foi de grande relevância as entrevistas realizadas com a advogada e procuradora e com a Engenheira que participaram ativamente do processo de revisão e elaboração do plano diretor de 2004-2006. Ocorreram também entrevistas com moradores das áreas afetadas por desastres naturais no município, além de conversas informais com moradores durante as atividades de campo realizadas no município.

A ocorrência das atividades de campo na área de estudos proporcionou uma proximidade com a realidade dos atores envolvidos no processo de revisão do plano diretor do município, bem como a compreensão da realidade vivenciada por moradores durante os desastres naturais no município, além de permitir mais entendimento das causas que levaram parte da população de Blumenau a não participar do processo de revisão e elaboração do plano diretor de 2006. As atividades aqui citadas aconteceram em gabinete e em campo, divididos em quatro etapas, descritas a seguir:

1. Primeira etapa: Trabalho de campo inicial, demarcação e investigação do problema e dos referenciais teóricos utilizados. Essa etapa compreendeu o levantamento bibliográfico sobre a base teórico-metodológica relacionada ao enfoque abordado e ao levantamento de dados e informações em sites de órgãos públicos, associações civis e empresas privadas do município de Blumenau. Nesta etapa, também realizou-se a coleta de dados e a pesquisa de documentos junto a órgãos públicos, empresas e associações civis e levantamento fotográfico de aspectos relacionados à área estudada.

2. Segunda etapa: segundo trabalho de campo. Essa etapa refere-se às atividades de campo realizadas na área de estudo, ou seja, no município de Blumenau, por meio da aplicação de entrevistas a pessoas atingidas pelos desastres naturais, a técnicos ligados ao planejamento urbano, a políticos e a outros atores envolvidos no processo de planejamento e territorialização de Blumenau.

3. A terceira etapa: síntese e revisão das atividades desenvolvidas nas etapas anteriores. Consistiu na organização das informações coletadas e na verificação da consistência e se elas responderam ou não às relações colocadas pelo problema de pesquisa. Sistematização de

entrevistas que foram efetuadas junto a moradores da área de estudo e atores ligados ao processo de revisão do plano diretor participativo.

4. Quarta e última etapa: Explicação dos resultados da investigação. Correspondeu à fase conclusiva, com a redação da versão final da dissertação, contendo o processo e os resultados da investigação. Nessa etapa, analisaram-se os dados e as informações coletados com base no arcabouço teórico-metodológico abordado. Redigiram-se capítulos e, ao final, a dissertação, apresentando-a como requisito para obtenção do título de mestra em Geografia.

Como esta pesquisa faz parte de uma investigação do Laboratório Cidade e Sociedade, as etapas acima descritas desenvolveram-se ora individualmente, ora conjuntamente, tentando fazer com que alguns dados pudessem ser cruzados, aprimorando dessa maneira as ações e possibilitando uma maior coerência nos resultados esperados. A dissertação está estruturada em quatro capítulos principais, seguido de seus subcapítulos.

No primeiro capítulo, buscou-se sistematizar os conceitos necessários ao desenvolvimento da pesquisa, bem como seus desdobramentos, procurando compreender como tais conceitos se fazem presente no município de Blumenau. Pretendeu-se, igualmente, neste capítulo fazer uma contextualização do território das áreas de risco e como isso interfere nas dinâmicas de territorialização da sociedade em Blumenau a partir de referenciais teóricos mais amplos, articulando os diversos fatores que interferem na realidade territorial do município e na maneira como as questões das áreas de risco modificam a dinâmica territorial. Este capítulo também busca compreender como se deu a transição entre dois modelos de planejamento urbano: o planejamento hierárquico e o planejamento negociado e quais conflitos emergiram dessa passagem. Procurou-se, desta forma, analisar como a mudança de planejamento interferiu no planejamento do município no momento em que a participação da sociedade civil passa a ser realidade no planejamento urbano.

Procurou-se traçar no segundo capítulo, um perfil do município desde as características do sítio físico até a atual configuração urbana, procurando demonstrar e compreender os caminhos que levaram ao atual estágio de ocupação territorial. Também, delinea-se a configuração do espaço urbano, considerando que Blumenau apresenta muitas barreiras do ponto de vista de sua geologia e geomorfologia que acabam por condicionar o desenvolvimento urbano no território de Blumenau e região.

O terceiro capítulo objetiva uma apresentação cronológica do planejamento urbano do município desde sua fundação, além de apresentar as especificidades do planejamento urbano em Blumenau e como este planejamento foi por muito tempo dominado por códigos que continham as leis que orientavam o crescimento e o desenvolvimento urbano da cidade. Trazendo também uma relação dos principais planos diretores do município a partir do ano de 1977 quando o município teve seu primeiro plano diretor aprovado. Outro ponto discutido neste capítulo foi a revisão e a elaboração do Plano Diretor participativo de 2006, cujo objetivo era cumprir as exigências do Estatuto da Cidade a ser revisado de forma participativa. Buscando compreender o papel dos diversos atores que participaram da revisão do PDP de Blumenau, além de elencar e compreender os conflitos derivados do processo participativo e das disputas territoriais.

No quarto capítulo, há uma abordagem mais específica do território blumenauense, de como se deu a organização do território. Buscando interligar os diversos elementos que fazem parte da formação do município sob a ótica dos atores sociais e dinâmicas específicas: proprietários industriais, proprietários fundiários e incorporadores imobiliários, poder público, movimentos sociais e circuito informal de produção da moradia. Tendo como objetivo principal articular a relação entre a importância da indústria e o capital imobiliário na conformação da cidade e na emergência dos principais conflitos territoriais enfrentados pelo lugar atualmente. Neste capítulo, também será abordado a questão do mercado informal e as medidas tomadas pelo governo em relação às políticas públicas com o intuito de suprir a falta de moradia, e as legislações urbanísticas que visam a regulamentação das áreas de risco no território. Ao final do capítulo, discutir-se-á a questão do território como pano de fundo para as disputas socioespaciais presentes no município, com isso se busca uma compreensão da lógica de ocupação do território tendo como ponto de observação os desastres naturais e a revisão do PDP de Blumenau.

A estrutura de redação reflete, portanto, a preocupação em compreender as diversas relações e conflitos que compõem a organização territorial da área em que essa pesquisa se insere. A compreensão do território torna-se necessária à resolução das questões levantadas no início da pesquisa.

CAPÍTULO 01 – TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO.

Este primeiro capítulo traz alguns elementos teóricos que possibilitam uma melhor compreensão dos conceitos que envolvem a organização territorial. Entre eles, destaca-se o próprio conceito de território, além daqueles referentes a áreas de risco, risco e vulnerabilidade, elementos fundamentais a este trabalho. Com isso, procura-se esclarecer os desastres naturais e as enchentes que constantemente atingem as áreas de estudo dessa pesquisa.

1.1 Conceito de Território e seus Desdobramentos.

O território pode ser compreendido como um palco onde as relações acontecem e os atores que interferem na transformação do espaço realizam as discussões e as relações. Partindo, da definição de território apresentada por Haesbaert (2004), buscaram-se elementos que compreendessem as transformações ocorridas no território específico ao qual essa pesquisa se refere, o município de Blumenau.

Ao falar de território, é preciso também falar de paisagem e de espaço. O espaço é, muitas vezes, confundido com território, no entanto, é importante saber que aquele é anterior a este. Esses importantes conceitos não são equivalentes, uma vez que o território se constrói a partir do espaço. Para Raffestin (1993), é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. Para ele, o território se forma a partir do espaço, sendo o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Portanto, ao se apropriar de um espaço concreto ou mesmo abstratamente, o ator "territorializa" o espaço. Assim, “o espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si. Ainda segundo o autor, é uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder.” (RAFFESTIN, 1993, p. 50, 51).

Corrêa (2011, p. 18), ao falar da relação entre planejamento e território, afirma que a paisagem urbana é “construída em diferentes momentos, por diferentes agentes, visando a distintos propósitos”. Essa é a condição sobre a qual inicia e ocorre o planejamento. Seja qual for o resultado, ele é um potencial do que existe antes. A própria existência da cidade, sua condição sobre o futuro, sobre o planejamento, sobre o território, produz o que Corrêa chama de uma “inércia para o futuro”.

A produção e a organização do território se dão também por relações de poder, que interferem diretamente na dinâmica territorial. O poder, portanto, é conceito central na definição de território, nesse sentido é fundamental compreender como a noção de poder se aplica a cada território. Segundo Rogério Haesbaert, essa definição esclarece a relação estabelecida entre território e poder. Para ele o território traz consigo a dimensão tanto do simbólico quanto do material, portanto, o “território, 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” (HAESBAERT, 2001, p.68).

Se o território tem a ver com poder, conforme ressalta Haesbaert e se a formação do território é algo externo ao próprio território, como afirma Milton Santos, isso explicaria as disputas e os entraves ocorridos no planejamento do território.

Pensando a formação do território como algo externo a ele, Santos (1985) fala que a periodização da história define como esse será organizado, ou seja, o que será o território e como serão as suas configurações econômicas, políticas e sociais. O autor evidencia o espaço como variável a partir dos elementos quantitativos e qualitativos, partindo de uma análise histórica: o que interessa é o fato de que cada momento histórico, cada elemento muda seu papel e a posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada um deve ser tomado da relação com os demais elementos e com o todo. Dessa maneira, o território poderá adotar espacialidades particulares conforme o movimento da sociedade (nos seus diversos aspectos econômicos, políticos, culturais, sociais e outros).

Nesse sentido, cabe aqui ressaltar o que será apresentado no decorrer da pesquisa sobre o processo de ocupação de determinadas áreas em detrimento de outras no município de Blumenau e como essas ocupações influenciaram e, ainda, influenciam na dinâmica territorial. Também de igual importância, o processo de instalação das indústrias no território blumenauense e como elas influenciaram no processo de ocupação do município.

Segundo Souza (1995, p. 78), o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder. Aspectos determinantes na definição do território, como as características geológicas e os recursos naturais de certa área, o que se produz ou o que produz um dado espaço ou, ainda, quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço interferem

diretamente na delimitação do território. Segundo Souza, todos estes aspectos podem ser importantes à compreensão da gênese do território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo, mas para compreender a lógica do território é necessário saber “quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço”.

O território é muito mais do que o conceito físico, ele é o espaço de poder em nível regional de um estado ou sociedade organizada, podendo ser definido pela cultura e pela identidade social, a partir dos atores locais e das relações políticas, econômicas e culturais. Saquet (2003) corrobora dizendo que o território é compreendido como fruto de processos de desapropriação e domínio de um espaço, inscrevendo-se no campo de forças, de relações de poder econômico, político e cultural, com a história de vida, com os atores e os sujeitos, com as potencialidades e as deficiências (SAQUET, 2003, p. 3).

Raffestin (1993) enfatiza que o termo território tem uma relação íntima com o poder: “[...] a cena do poder é o lugar de todas as relações [...] o espaço político por excelência”. Ele afirma que o poder não pode ser conduzido como categoria nem espacial nem temporal, mas está presente em toda “produção” que se apoia no espaço e no tempo. Elemento que ao mesmo tempo o anima objetiva-o e o “desagrega”, já que o poder não é possuído, mas exercido.

Para Souza (1995, p. 81), os territórios são construídos e desconstruídos dentro de escalas temporais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias. Territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica. Considera-se aqui que a questão histórica, cultural e de apropriação dos atores locais é importante e, por vezes, supera a questão temporal. A apropriação é um fator cultural, de vivência, de relações construídas no tempo.

O espaço, ao ser territorializado por um grupo social, gera identidades culturais e sociais, ressaltando a ideia de que a identidade sociocultural das pessoas estaria ligada diretamente aos valores desse espaço territorializado. Além disso, o território se inter-relaciona com o lugar que é o espaço da prática, em que as relações são vividas e acontecem, pois é no território que o homem se apropria do espaço e vive as mais diversas atividades do cotidiano.

A valorização da dimensão territorial nos processos de elaboração de planos diretores é necessária à medida que o planejamento urbano e seus produtos estão inseridos, no processo social, sendo gerados a partir da forma, da estrutura e das funções que a cidade apresenta previamente.

Sendo o território caracterizado também pela identidade cultural, pelo patrimônio natural e pela capacidade de organização dos habitantes.

Deve-se considerar que não existe um único conceito para território, outros conceitos surgirão para uma melhor compreensão. Para Haesbaert (2007), pode-se analisar o território a partir de diferentes enfoques e elabora uma classificação em que é possível verificar três vertentes básicas: a primeira seria *Política ou jurídico-política*, conforme a qual “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”; a segunda *cultural ou simbólico-cultural* “prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto fundamentalmente como produto da apropriação feito por meio do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço”: a terceira vertente é a *econômica*, “que destaca a desterritorialização na perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho”. (HAESBAERT, 2007, p. 40).

O território não é produzido de maneira isolada, mas é produzido mediante as relações que ocorrem entre os diversos atores que nele habitam e que o transformam. Este aspecto processual de formação do território constitui a territorialização, que se constitui historicamente pela movimentação populacional. Conforme nos diz Saquet que

o processo de territorialização é um movimento historicamente determinado pela expansão do capitalismo e seus aspectos culturais, é um dos produtos sócio- espaciais do movimento das contradições sociais sob a tríade economia, política e cultura (EPC), que determina as diferentes territorialidades no tempo e no espaço, as próprias desterritorialidades e as re-territorialidades. A perda e a constituição de um novo território nascem no seio da própria territorialização e do próprio território. Contraditoriamente, a des-re-territorialização é composta por processos sócio-espaciais concomitantes e complementares. (SAQUET, 2003).

Sobre o processo de territorialização, Haesbaert (2004) menciona que geograficamente falando, não há desterritorialização sem reterritorialização pelo simples fato de que o homem é um "animal territorial". O que existe é um movimento complexo de territorialização,

que inclui a vivência concomitante de diversos territórios - configurando uma multiterritorialidade, ou mesmo a construção de uma territorialização no e pelo movimento. Portanto, esse arranjo apontado por Haesbaert sugere um conflito imediato na formação do território.

Por outro lado, Haesbaert apresenta uma discussão acerca da *des-re-territorialização*, que seriam os processos de criação e desaparecimento dos territórios. Para ele, esse é um dos debates mais relevantes na última década. Além disso, alerta para a importância de considerar a relação entre sociedade e natureza na definição do espaço ou território, principalmente em contextos específicos, como em áreas em que certos fenômenos naturais participam na relação socioespacial local, muitas vezes impondo uma desterritorialização, por causarem transformações radicais na organização territorial (Haesbaert, 2002, p. 47-48).

O autor contribui com o conceito de território em relação ao espaço, principalmente o espaço geográfico, objeto de estudo da Geografia:

[...] o território compõe de forma indissociável a reprodução dos grupos sociais, no sentido de que as relações sociais são espacial ou geograficamente mediadas. Podemos dizer que essa é a noção mais ampla de território, possível assim de ser estendida a qualquer tipo de sociedade, em qualquer momento histórico, e podendo igualmente ser confundida com a noção de espaço geográfico. (HAESBAERT, 2006, p. 53).

A contribuição de Haesbaert se complementa com a definição de território proposta por Milton Santos, para o autor o território precisa ser entendido a partir do seu uso.

O território não é apenas o conjunto de sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o “território usado”, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. O território em si não é uma

categoria de análise em disciplinas históricas, como a geografia. É o território usado que é uma categoria de análise. (SANTOS, 2006, p. 14).

O território deve ser analisado, portanto, como um produto histórico do trabalho humano, que resulta na construção de um domínio ou de uma delimitação do “vivido” territorial, assumindo as múltiplas formas e determinações do administrativo, do cultural, do econômico, do jurídico e do bélico. O território é uma área demarcada em que um indivíduo, ou alguns ou ainda uma coletividade exercem o poder.

Dentro desse contexto, promover o planejamento urbano pode ser considerado como uma ação de fazer um prognóstico, estabelecendo simulações de possíveis cenários futuros, possibilitando assim a efetivação de uma organização territorial mais eficaz e condizente com a realidade de cada sociedade.

Ao planejar um determinado território, é necessário considerar o que já está posto, as relações das pessoas e dos objetos já presentes nesse território. Para Milton Santos, é preciso levar em consideração as relações de pertencimento presentes no espaço a ser planejado, fazendo-se necessária uma ampla compreensão das relações que acontecem no território. Assim, o território é o resultado das possibilidades e da ação humana em um cenário de transformações distante do seu fim.

Desta maneira, o território ganha uma identidade, não em si mesma, mas na coletividade que nele vive e o produz. Ele é um todo concreto, mas ao mesmo tempo: flexível, dinâmico e contraditório, por isso, dialético, recheado de possibilidades que só se realizam quando impressas e espacializadas no próprio território. O território é a produção humana a partir do uso dos recursos que dão condições à existência, admitindo, portanto, a aplicabilidade de mais de um conceito a ele relacionado.

Para Souza (2013), o território admite ser classificado de diferentes maneiras, de acordo com a variável que se deseja ressaltar. O autor traz, como exemplo, o tempo (de existência), a presença ou a ausência de contiguidade espacial. Ele diz que ao tomar, por exemplo, o tempo de existência, territórios podem ser de longa duração (décadas ou séculos...), em um extremo, ou efêmeros (dias ou horas), no extremo oposto.

Apesar de ainda causar muitas dúvidas acerca de seu conceito, o território é um termo que apresenta origem antiga, portanto, não se pretende aqui conceituar definitivamente, mas analisar os conflitos emergentes no território em que se está estudando. Além disso, na

medida em que as noções de controle, de ordenamento e de gestão espacial, fundamentais ao debate sobre o território, não se restringem apenas ao Estado, mas igualmente se vinculam às estratégias de distintos grupos sociais e das grandes corporações econômicas e financeiras, o território deve ser apreendido como resultado da interação entre múltiplas dimensões sociais. (Haesbaert, 2002, p. 52).

Assim, o sentido relacional presente na definição do território traduz a incorporação simultânea do conjunto das relações sociais e de poder, e da relação complexa entre processos sociais e espaço geográfico, este entendido como ambiente natural e ambiente socialmente produzido. Além disso, ao se enfatizar o sentido relacional do território é a percepção de que ele não significa simplesmente enraizamento estabilidade, limite e/ou fronteira, justamente por ser relacional, o território inclui também o movimento, a fixidez, as conexões. (HAESBAERT, 2002, p. 56).

Os conflitos que, inevitavelmente, acontecem no território são resultado das relações que acontecem no território e envolvem poderes políticos, empresariais e as relações de pertencimento que alguns têm com o território “vivido”, podendo ser relacionados aos eventos naturais que influenciam na formação territorial. Haesbaert ao analisar o território diz que, 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. Nesse sentido, Haesbaert remete ao que diz Lefebvre sobre distinguir o processo de apropriação e dominação, sendo a apropriação um processo muito mais simbólico, carregado das marcas do “vivido”, do valor de uso, e da dominação um processo mais concreto, funcional e vinculado ao valor de troca.

Para Gottman (2012, p. 526), o território é um conceito político e geográfico, porque o espaço geográfico é tanto compartimentado quanto organizado por meio de processos políticos. Uma teoria política que ignora as características e a diferenciação do espaço geográfico opera no vácuo. Essa ideia de Gottman possibilita pensar em relação ao território das áreas de risco em Blumenau, pois a organização desses territórios de áreas de risco requer uma análise das características nele presente. Dentro de um território de risco, as características geográficas são o primeiro elemento a ser considerado, pois não é possível planejar territórios de risco no vácuo, ou seja, sem uma base conceitual e um estudo profundo dos elementos que o compõe.

Segundo SANTOS (2002, p. 160), a formação do território perpassa pelo espaço e a sua forma é encaminhada segundo as técnicas vigentes, sendo nele utilizada. O território pode ser distinguido pela intensidade das técnicas trabalhadas, bem como pela diferenciação tecnológica delas, uma vez que, os espaços são heterogêneos. Para esse mesmo autor, o território configura-se pelas técnicas, pelos meios de produção, pelos objetos e coisas, pelo conjunto territorial e pela dialética do próprio espaço.

A composição e a produção do território na definição das diferentes formas de territorialidades envolvem práticas sociais, práticas essas que diferenciam territórios e se diferenciam no território. Dessa maneira, Poder e Território estão dentro desta análise, não como as únicas formas de entender a utilização do território, mas como elementos que podem contribuir para dar enfoque em determinados momentos da produção desse território por meio do planejamento.

Diante do que se analisou referente ao conceito de território, constata-se que o território de Blumenau, constantemente atingido por fenômenos naturais, como enchentes e deslizamentos, causam em determinado momento a desterritorialização da população local. Esse processo de desterritorialização segundo Haesbaert (2006, p. 67), “antes de significar desmaterialização, dissolução das distâncias, deslocalização de firmas ou debilitação dos controles fronteiriços, é um processo de exclusão social, ou melhor, de exclusão socioespacial”.

Em Blumenau esse processo de desreterritorialização pode ser percebido em maior número durante as enchentes e deslizamentos que marcam profundamente a relação da população blumenauense com o território vivido. Segundo Haesbaert para entender a desterritorialização é preciso compreender que “o espaço – ou o território – não desaparece, mas muda de “localização”, ou melhor, adquire novo sentido relacional.” (HAESBAERT 2006, p.156).

A partir desses conceitos, é importante observar que um espaço só pode ser considerado um território se estiver constituído pelo poder ou pela disputa de seu controle, estabelecidos entre os atores que fizeram e fazem parte do processo de construção do território. O território, portanto, não é construído isoladamente, ele é organizado, a partir de articulações estruturais e conjunturais.

1.2 A questão das áreas de risco.

Após discorrer sobre o conceito de território, analisa-se outro conceito importante para essa pesquisa, o conceito de risco e das áreas

de risco. Risco de acordo com o dicionário Michaelis é a possibilidade de perigo, incerto, mas previsível, que ameaça e causa danos às pessoas ou as coisas. Área de risco, segundo o glossário da defesa civil² são áreas em que existe a possibilidade de ocorrência de eventos adversos. Esses eventos podem ser classificados como desastres naturais, chuvas torrenciais que causam os chamados alagamentos, enchentes ou deslizamentos que podem se caracterizados como movimento de descida de rocha, solo, ou ambos, em declive, que ocorre na ruptura de uma superfície.

Outro conceito importante quando se fala em organização territorial é o que se denomina de área crítica, que se define como área em que ocorrem eventos desastrosos ou onde há a certeza ou a grande probabilidade de sua reincidência. Essas áreas devem ser isoladas em razão das ameaças que representam à vida ou à saúde da população.

No caso do território de Blumenau, áreas críticas são constantemente identificadas e por isso muitas famílias são deslocadas para habitar outras áreas do município em que também se encontram áreas de alagamento, localizadas no entorno do rio Itajaí-açu. Definem-se alagamentos como fenômenos que ocorrem devido ao acúmulo de água no leito das ruas e no perímetro urbano por fortes precipitações pluviométricas, em cidades com sistemas de drenagem deficientes.

Diante das especificidades do município de Blumenau quanto às áreas de risco e as áreas críticas, é importante identificar e analisar as especificidades que marcam o lugar e os espaços socialmente ocupados pelos habitantes. Nesse sentido, acredita-se que os estudos do território são a base para uma compreensão mais ampla, ainda que não total das áreas atingidas por desastre socioambiental e ocupações de risco em áreas não apropriadas para habitação.

No município de Blumenau, considerando a formação do relevo, identificam-se pelo menos dois tipos de situações de risco. Referem-se às enchentes e aos riscos geológicos, onde ocorrem os desmoronamentos de encostas, como os que ocorreram em 2008. Tendo em vista que as áreas susceptíveis a esses eventos são, em sua maioria ocupadas por pessoas que não possuem condições econômicas para comprar terra em local com infraestrutura viável. São ocupações que refletem valorização do preço da terra, levando a população a ocupar

² Ministério do Planejamento e Orçamento Secretaria Especial de Políticas Regionais Departamento de Defesa Civil. Glossário de Defesa Civil Estudos de Riscos e Medicina de Desastres 2ª edição Revista e Ampliada, Brasília — 1998.

áreas em que as chances de eventuais desastres “ditos naturais” são iminentes.

A questão de risco relacionada aos desastres naturais é parte importante na organização territorial, uma vez que se entende que risco é a relação existente entre a probabilidade de ocorrência de um determinado fenômeno perigoso associada ao grau de preparo e ação da comunidade a ser atingida. A definição de risco pode ser entendida segundo Cardona (2003) como algo irreal, difícil de compreender, que não existe no presente, somente no futuro e que pressupõe a possibilidade de algo que poderá ocorrer.

Já segundo Castro, Peixoto e Rios (2005, p.17) o risco “compreende a identificação de perigos e pressupõe uma quantificação e/ou qualificação dos seus efeitos para a coletividade em termos de prejuízos materiais e imateriais”, considerando assim as perdas e danos, aos quais a sociedade terá em relação a determinado fenômeno perigoso. Para Marcelino (2008), risco é a probabilidade de ocorrer perdas e danos devido à interação entre um perigo natural e as condições de vulnerabilidade do local.

Considerando que alguns tipos de riscos podem ser intensificados pela combinação de diversos fatores. Chardon (1999) diz que o risco é um fenômeno social, porque existe a predisposição natural do local para a ocorrência de determinado fenômeno. Mas há riscos que podem ser provocados ou intensificados pelas intervenções humanas e, as consequências da ocorrência desses fenômenos são determinadas pelas condições de infraestrutura, organização e medidas tomadas pela sociedade para confrontar a exposição ao risco. É importante destacar que cada situação de exposição ao risco possui suas especificidades, características e particularidades que serão enfrentadas e percebidas de diferentes maneiras pelas pessoas, dentro de cada realidade posta.

Existem diversos critérios de classificação dos riscos, podendo ser identificados segundo a origem do fenômeno perigoso ou ter como base situações potenciais de perdas e danos aos homens. Sendo assim, o risco pode ser tecnológico pela contaminação industrial; riscos geológicos por meio de terremotos e vulcões; riscos associados à dinâmica climática, como chuvas em grande quantidade, que podem provocar alagamentos e escorregamentos de encostas.

A classificação dos tipos de risco é definida por Cerri e Amaral (1998) em risco ambiental categorizado como a classe maior de risco, que por sua vez foi subdividido em riscos tecnológicos, naturais e sociais. Sendo os riscos tecnológicos referentes às contaminações por

vazamento de produtos tóxicos, por radioatividade. Já os riscos naturais são relacionados aos meios físicos e biológicos, como o risco a um tornado ou a uma doença. Além disso, eles podem ser físicos divididos naqueles que possuem a ação potencializadora do homem, como os deslizamentos ou não e os riscos sociais referentes à violência urbana, a fome e ao desemprego.

Na área de estudo em que esta pesquisa se inscreve no município de Blumenau, escolheram-se para análise os riscos relacionados ao processo de uso e ocupação do solo, que estão relacionados aos processos pluviais (alagamentos), fluviais (inundação e erosão fluvial da margem) e de movimentos de massa (deslizamentos). Não descartando, no entanto, a existência de outros riscos na área de estudo.

Conforme as condições de risco, vulnerabilidade social e capacidade de resposta do espaço socioterritorial em que ocorrem os desastres socioambientais, esses podem variar de amplitude e intensidade. Sendo, portanto, fruto, dentre outros fatores da crise socioambiental vivenciada na atualidade, especialmente nos últimos anos, segundo a coordenação da Defesa Civil.

Quando se analisam os riscos de desastres, confronta-se com o fato de que, frequentemente, estejam ligados às características de cada região, o grau de impactos em regiões em que existam mais concentração de população. Em vista disso, é preciso considerar que os desastres não podem ser examinados isoladamente, deve-se analisar com maior amplitude, atentando para os contextos que definem como as populações compreendem e reagem a esses fenômenos.

Já o conceito de vulnerabilidade que é sinônimo de insegurança e de fragilidade frente a um perigo, encontra-se associado à problemática dos desastres como uma de suas dimensões mais importantes. Como resultados do “processo de articulação entre o sistema social e o ambiente construído, os riscos evidenciam os fatores de exposição das sociedades ao desastre, isto é, nas suas vulnerabilidades sociais” (RIBEIRO, 1995, p.06).

A vulnerabilidade caracterizasse como um processo dinâmico, pois de um lado se refere ao nível e ao grau de exposição a determinados perigos e do outro se reflete sobre a capacidade de absorver e recuperar os danos produzidos por parte do sistema ou grupos sociais. Segundo Ribeiro (1995), também a vulnerabilidade pode ser consequência do próprio processo social, refletindo as relações que definem o estágio e a forma de desenvolvimento de uma sociedade, podendo existir vulnerabilidades diferenciadas dentro de um próprio sistema, consoante

com a organização, a distribuição e a composição social. Neste sentido, a análise das vulnerabilidades sociais consiste num estudo integrado de componentes socioestruturais, sociourbanístico e sociocultural.

Os conceitos a que se referem no processo de planeamento do município são referência na organização e no planeamento do território, pois a partir do planeamento é possível ampliar a compreensão do papel e da atuação dos conceitos e dos atores envolvidos na dinâmica territorial. Haja vista que o planeamento do território, baseia-se no pacto ou nos conflitos entre os atores ligados ao próprio território que, por meio de discussão direta, estabelecem normas e ações que definem responsabilidades e competências. O novo contexto que envolve a participação da sociedade nas discussões sobre a configuração do território se dá a partir do Estatuto da Cidade, que estabelece um novo momento ao planeamento urbano o qual passa de modelo hierárquico para um modelo negociado.

1.3 Conflitos emergentes do planeamento hierárquico ao negociado.

No início da década de 1950, construiu-se, por meio de reflexões teóricas e técnicas aliadas ao saber vindo dos movimentos sociais, um conjunto de ações e articulações acerca do movimento da Reforma Urbana no Brasil. Para Santos,

a base deste planeamento crítico está no surgimento de novos instrumentos de regulação urbana, na busca por uma maior justiça social nas cidades e, sobretudo, na democratização das políticas públicas
SANTOS (2008, p 37).

Para o autor, esse pensamento crítico pode ser considerado um embrião do planeamento e da gestão das cidades no Brasil.

Nos anos 60, o movimento teve como principal objetivo a criação de uma estrutura institucional governamental, responsável pela execução de uma política pública para as cidades. No entanto, com o golpe civil-militar de 1964, os ideais do movimento foram transformados pelo regime militar e se concretizaram por meio da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Com isso, alguns movimentos sociais e urbanos ganharam destaque e expressão na década de 70, movimentos como o das mulheres, das

associações de moradores, dos sem-tetos e de outros movimentos populares que passaram a constituir o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, levantando a bandeira do direito à cidade. Retornando sua concepção crítica após a abertura democrática na década de 1980.

Assim, o período dos anos 60 até os anos 80 foi muito fértil de ideias que buscavam mais justiça social. Com a força do movimento popular, houve a abertura política na década de 1980, fazendo com que o movimento comunitário se reorganizasse em forma de associações de moradores. Em 1986, instaurou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que em 1987 apresentou um conjunto de artigos denominado “emenda popular pela reforma urbana”, que contava com cerca de 200 mil assinaturas. Foram justamente estes os artigos sobre política urbana incorporada à nova constituição.

Segundo Santos (2008), o ideário construído no entorno do MNRU tem um caráter eminentemente progressista, evidenciando os problemas enfrentados pelas cidades em especial os grandes centros urbanos.

Após um longo período de lutas por políticas que contemplassem uma parte maior da sociedade, no ano de 1988 aconteceu o Seminário Nacional pela Reforma Urbana, intitulado “Avaliação e perspectivas”, com o objetivo de avaliar as conquistas obtidas com a nova Constituição Federal. Esse seminário transformou-se no I Fórum Nacional pela Reforma Urbana.

Segundo Lefebvre (2001, p.117), esse direito não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Além disso, o autor ressalta que a situação econômica de parte do contingente populacional impossibilitou o acesso legal à terra urbanizada e, sobretudo, ao que ele intitula e chama de direito à cidade, de forma a ter direito aos benefícios que são trazidos pelo processo de urbanização e da inclusão destas pessoas na vida da cidade. O caráter político da questão urbana passa a ter mais visibilidade nesse sentido, tendo em vista que é um fator decisivo para o ressurgimento do movimento pela reforma urbana no País em outros moldes.

Resultado de anos de luta, o Estatuto da Cidade inaugura um novo momento no planejamento urbano no Brasil, tendo em vista que esse importante evento é um marco jurídico-urbanístico que se deu com a inclusão dos artigos 182 e 183 sobre política urbana na Constituição Federal de 1988. Os dois artigos foram regulamentados anos depois com a aprovação da lei específica a respeito da Política Urbana, a Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade que consolidou a transição de um

modelo de planejamento urbano hierárquico para o modelo negociado, trazendo novas perspectivas ao planejamento urbano.

Essa luta, essencial para a aprovação do Estatuto da Cidade, estabeleceu o Plano Diretor Participativo como instrumento da política urbana municipal

Entretanto, foi preciso mais de uma década de lutas do MNRU (Movimento Nacional da Reforma Urbana) para que se aprovasse a Lei que finalmente garantiria a eficácia plena dos princípios e regras inscritos nos capítulos constitucionais sobre política urbana.

Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, os municípios³ brasileiros que se enquadram nas exigências da Lei nº 10.257/2001 passam a viver um período de transição entre dois modelos de planejamento urbano: um de característica hierárquica, e outro seguindo um modelo negociado (Novarina, 2000). Para Chalas (2008), esse segundo modelo pode ser chamado de urbanismo do pensamento fraco, que é o contrário de um pensamento simples, de um pensamento repleto de certezas e orientado para perspectivas de futuro claramente traçadas. Um pensamento fraco é um pensamento tornado mais incerto, mais complexo, menos sistemático e, por isso mesmo, menos polêmico, menos constituído em doutrina (CHALAS, 2008, p. 23).

O urbanismo negociado, por ter essas características apontadas por Chalas, caracteriza-se pela participação dos diversos atores sociais.

Segundo Pereira (2011), no modelo negociado, os chamados Gestores Públicos precisam ter a competência política de negociação, uma vez que aos habitantes caberiam as competências ligadas às práticas sociais. Aos técnicos caberiam as competências dos saberes teórico e o saber-fazer técnico. Segundo o mesmo autor, no modelo negociado, que agora parece se impor, o plano só é conhecido no fim e o processo só pode ser descrito igualmente no final. Passa-se assim de um mundo conhecido a um mundo complexo de incertezas. O novo modelo faz

³ Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, ele deve integrar regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em que o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal. Além de integrarem áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e em cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

com que os atores não guardem mais uma relação hierárquica, mas de concorrência. Eles afinam as preferências ao logo das situações de interação. Se há um acordo no início, não é sobre os objetivos nem sobre um plano, mas sobre um dispositivo de organização que prevê a qual ritmo e segundo quais modalidades os atores estarão associados na elaboração do plano. Assim, o Plano é conhecido somente no fim do processo (PEREIRA, 2011, p.7).

Nesse novo momento em que o planejamento urbano se inscreve, os papéis que, anteriormente, eram definidos num processo tecnocrático, passam a estar agora de certa forma indefinidos, no processo participativo. Assim, no novo modelo de planejamento que se apresenta pós o Estatuto da Cidade, o poder público, os técnicos e a sociedade civil discutem a situação territorial do município de forma dialogada.

No entanto, o processo de emponderado do novo modelo pelos atores não se realizou por completo, existindo uma necessidade maior de compreensão do processo para um desenvolvimento verdadeiramente participativo. Uma vez que cada ator desse momento precisa se inteirar sobre o novo cenário que se projeta. Quanto aos técnicos, nesse novo modelo, precisam ser mais que técnicos, visto que articulam, medeiam e compilam as demandas da população, bem como interpretam os diversos saberes. A partir dessa interpretação, transformam-se esses saberes em propostas técnicas, portanto, eles tem uma função muito mais complexa já que precisam estar mais bem preparados.

O técnico não é mais somente o urbanista, mas também o economista, o sociólogo, o engenheiro, o médico de saúde-pública, o assistente social, o bacharel em Direito, o biólogo, o antropólogo, o educador, o geógrafo, enfim os profissionais dos vários campos do saber científico, filosófico, artístico e tecnológico sendo chamados ao debate (PEREIRA, 2010, p.115).

A população no modelo hierárquico não participava do processo como ator, mas como um receptor dos projetos, uma vez que essa situação para o técnico era mais cômoda, menos trabalhosa e exigia dele menos esforços, tendo em vista que ele não precisava discutir suas concepções seus saberes, precisava apenas elaborar o projeto e entregá-lo. Antes num planejamento hierárquico a população só tomava conhecimento das diretrizes ao final do processo, ao contrário de hoje no modelo negociado, que a população faz parte da construção dessas diretrizes.

Ao poder público municipal, nesse novo modelo de planejamento, cabe criar as condições para a participação. A perspectiva da gestão

participativa é propiciar que ocorra um processo catalizador de propostas, promovendo-se um amplo debate sobre a cidade, um debate capaz de garantir a ampla participação da população na elaboração da política urbana. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 conferiu aos atores envolvidos no processo (poder público, técnicos e sociedade civil) poder de diálogo não hierarquizado na participação das políticas.

O processo de urbanização no Brasil guarda semelhanças com os demais países periféricos do sistema capitalista. Haja vista que, nas últimas décadas, um número considerável de pessoas migrou das áreas rurais para as áreas urbanas, gerando uma demanda por infraestrutura que o poder público não consegue atender. Para Santos (1993), o urbanismo é condição moderníssima da evolução social, tendo em vista que toda a história é a história de um povo agrícola, é a história de uma sociedade de lavradores e pastores. É no campo que se formou a raça e se elaboraram as forças íntimas da civilização (SANTOS, 1993, P. 1).

Percebe-se que o processo descontrolado de urbanização causou impactos negativos sobre o meio ambiente e desses impactos surgem os conflitos de ordem socioambientais e a necessidade de instrumentos jurídicos de controle mais restritivos na questão do uso e da ocupação do solo.

A história demonstra que ainda não se conseguiu uma organização socioespacial que dê respostas globais aos graves problemas urbanos. Muito já se fez, mas ainda há muito por fazer. Em geral, as cidades, criadas como lugar central de atuação do sistema capitalista, são hoje territórios em que se concentram os mais graves problemas e os mais variados conflitos, situação observada em Blumenau. Planejar a cidade, elaborar um plano diretor e buscar um planejamento que contemple as necessidades da população é ao mesmo tempo instigante e desafiador.

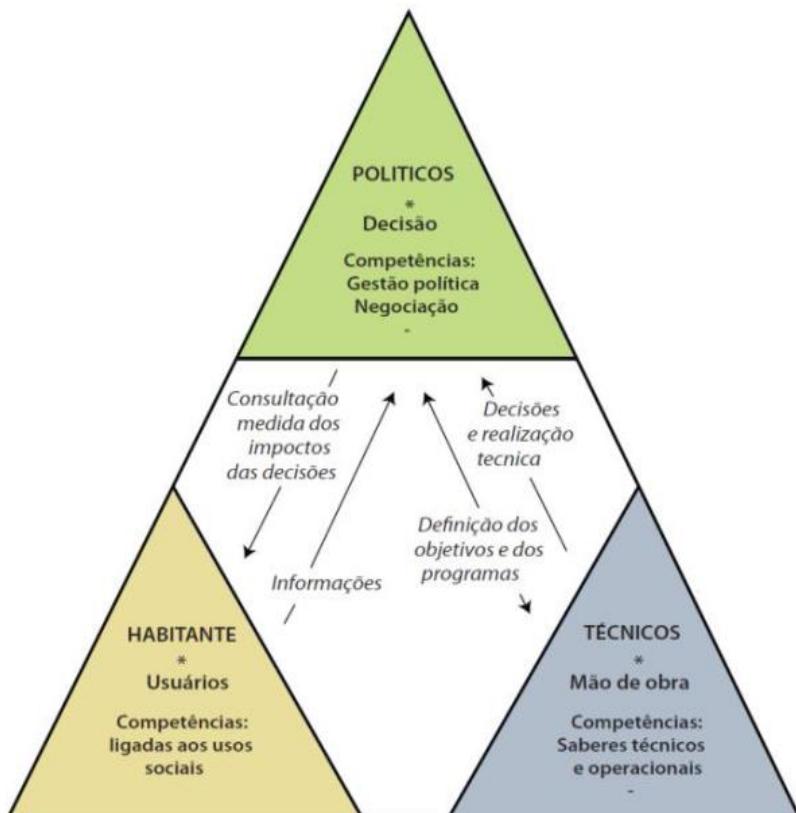
A cidade é um território cuja localização está no centro da disputa. Esse fato fundamental permite perceber que as áreas centrais são de elevado valor, devido à sua favorável localização quanto às moradias, os serviços e a infraestrutura, historicamente construídos pelas classes sociais mais ricas. No entanto, para Maricato (2000), há uma parte da cidade “esquecida” pelos planos que, segundo ela, se trata de “lugares fora das ideias”. Para a cidade ilegal, não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características, fato que persiste em muitas cidades brasileiras.

É preciso, portanto, refletir acerca desse longo período de lutas pela reforma urbana e das lutas em busca de um urbanismo mais próximo à realidade brasileira, que culminou com o Estatuto da Cidade para que

enfim ocorresse a passagem de um modelo tecnocrático para um modelo participativo no planejamento urbano.

Deve-se pensar que no modelo tecnocrático, a hierarquização do processo se dava, conforme a figura 1, já o modelo hierárquico é fundado em uma separação de funções que estão dispostos da seguinte forma: os decisores políticos têm a responsabilidade de determinar os objetivos e de elaborar os programas (maîtrise d'ouvrage) e detêm uma posição de comando em relação aos outros atores; os técnicos (maîtres d'oeuvre) têm a responsabilidade de transcrever os objetivos políticos em realizações técnicas, enquanto os habitantes têm, como usuários dos projetos, um papel essencialmente passivo e que, no máximo, são consultados quando os projetos já estão construídos.

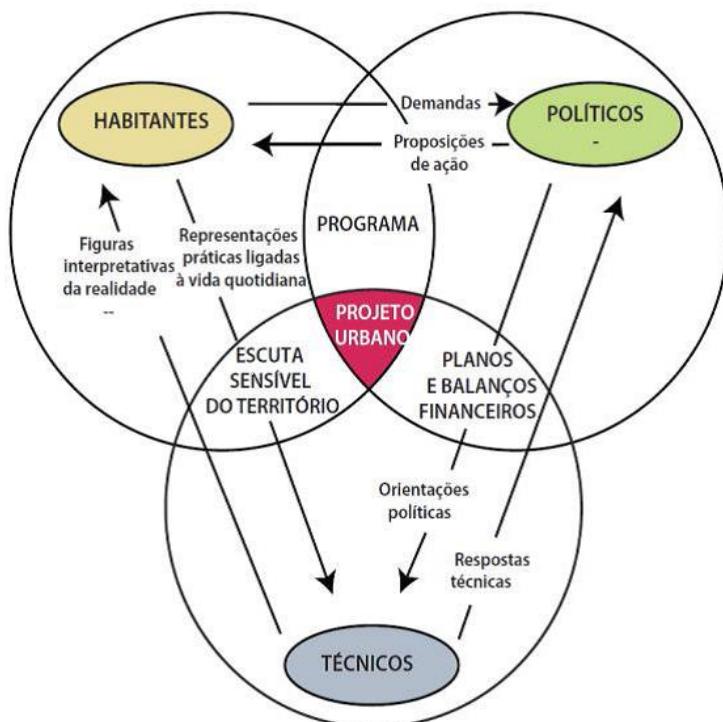
Figura 1: Modelo de Planejamento: Hierárquico.



Fonte: adaptado por Pereira (2007) de Novarina (2000).

Em relação ao modelo participativo, o autor ressalta que há uma ligação entre os atores. O resultado só é conhecido no final, ao contrário do modelo hierárquico em que o resultado do projeto já é conhecido de antemão. Como se pode ver na figura a seguir, nesse modelo negociado a população não apenas faz parte do projeto, mas também participa da elaboração dele. No modelo anterior, a população apenas era informada quando o plano já estava concluído, enquanto no modelo participativo ela participava de todas as etapas do plano. Há ou pelo menos deveria haver uma troca de informações, mas, segundo Novarina, devido à forma como o projeto é conduzido, as negociações tomam formas variadas e as pessoas que possuem a linguagem técnica e dominam os procedimentos dispõem de vantagens que lhes permitem impor suas escolhas. Dessa forma, o modelo negociado não garante que o processo de planejamento seja essencialmente democrático e pode até se revelar muitas vezes particularmente seletivo (NOVARINA, 2000, p.).

Figura 2: Modelo de Planejamento: Negociado.



Fonte: adaptado por Pereira (2007) de Novarina (2000).

Nesse novo modelo de planejamento, o papel dos atores muda, passando a exigir mais dedicação das partes envolvidas no processo. É preciso que o técnico saia da zona de conforto, ou seja, de seu gabinete, afaste-se de seus pares e vá ao encontro da população. No entanto, para que o técnico possa ir ao encontro da sociedade civil, é preciso que o poder público forneça condições necessárias ao processo.

O momento de transição entre os modelos de planejamentos hierárquico e negociado é definido por Ives Chalas (2008) como urbanismo sem projeto, caracterizado a partir de cinco aspectos que são correlacionados. Para explicar essa prática atual do urbanismo, Chalas utiliza cinco modalidades possíveis, que são correlacionadas, apontando-os como: não-especialista, performático, integrador, apofático e político.

Urbanismo não-especialista ou não globalizante: refere-se à prática do urbanismo segundo o pensamento funcionalista, para o qual existia uma ligação direta, mecânica e unívoca entre espaço construído e vida social.

Urbanismo performático ou não diretivo: “pode ser qualificado de urbanismo prático quando sua ação consiste não mais em dar, na condição de especialista, soluções elaboradas aos seus próprios cuidados, nem mesmo em submeter suas soluções ao debate público, mas, sob sua ótica pelo menos, em encontrar soluções a partir do debate público” (CHALAS 2008. P 211).

Urbanismo integrador ou sistêmico e não sistemático: busca-se a adaptação recíproca das partes, compromisso entre objetivos de toda natureza e resultados ligados à inovação, à invenção e à criação.

Urbanismo apofático ou em negativa: é conduzido a se preocupar não mais com a felicidade para todos, como o preconizava o urbanismo teorizado, mas com a mínima sujeição ou com a mínima dificuldade para cada um na elaboração do projeto: “ele não parte do interesse geral que existiria a priori, que seria determinado ou conhecido em sua substância antes de qualquer ação, mas ele aí chega ao procurá-lo e ao produzi-lo coletivamente em função dos projetos” (CHALAS 2008. P 213).

Urbanismo político ou menos tecnicista: é a garantia de um melhor urbanismo ou de um urbanismo ótimo, estaria no debate público e aberto, muito mais do que na excelência técnica, funcional e racional ou mesmo do que na ideologia.

Esses cinco aspectos segundo Chalas (2008) subsidiam alguns questionamentos preliminares acerca da realidade a qual nos cabe analisar.

A população no modelo hierárquico não participava do processo como ator, mas como um receptor dos projetos. Essa situação era mais cômoda para os técnicos, menos trabalhosa e exigia deles menos esforços, pois não precisavam discutir as concepções e os saberes. No caso de Blumenau esse processo de transição entre modelos foi vivenciado durante a revisão e a elaboração do plano diretor de 2004-2006, portanto, marcando a redefinição dos papéis dos atores.

CAPÍTULO 02 - BLUMENAU, SÍTIO FÍSICO E HISTÓRIA.

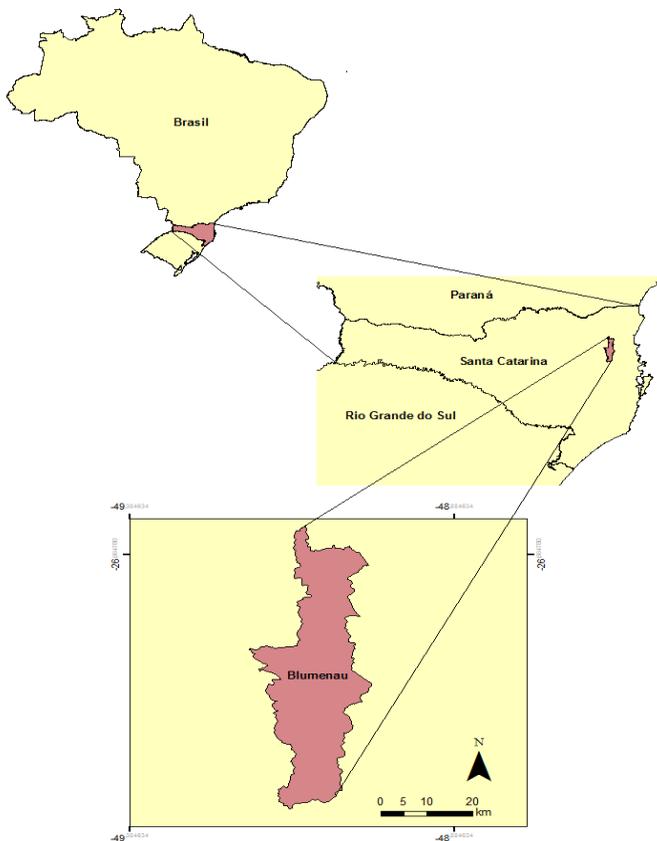
O município de Blumenau, localizado no Vale do Itajaí - Santa Catarina, apresenta-se como centro prestador de serviços para toda região do Vale do Itajaí. Caracteriza-se por ser polo turístico por apresentar maior centro da indústria têxtil do Estado de Santa Catarina. Entretanto, evidencia-se certa restrição ao crescimento, devido às barreiras físicas, uma vez que possui uma topografia íngreme e geologia frágil, tendo em vista que sofre constantemente com enchentes e deslizamentos. Diante dos conceitos explorados acerca das diferentes concepções de território e sobre a questão das áreas de risco e áreas vulneráveis, analisam-se o sítio físico, a história de Blumenau e a relação com os conceitos citados. Esse capítulo, portanto contemplará as particularidades do território blumenauense e a relação com as áreas de risco.

2.1 Blumenau, sítio físico: geologia e geomorfologia.

O município de Blumenau, desde sua colonização, no início do século XIX, sofreu uma série de mudanças, a começar pela estratégia do governo brasileiro para estabelecer comunicação entre o litoral e o planalto, incentivando a concentração de grandes contingentes imigratórios. Segundo Frank (2003), a ideia era estabelecer, nas áreas de florestas das províncias meridionais, colonos que fossem pequenos proprietários e utilizassem a mão de obra familiar, para não competir na criação de gado.

Acerca dos habitantes que já ocupavam o território da atual Blumenau em 1850, Frank (2003) diz que historicamente a região era habitada por silvícolas das tribos Kaigangs e Xoklengs, que durante anos enfrentaram os brancos contra o processo de colonização. Naquela época, 17 imigrantes alemães trazidos pelo filósofo alemão Dr. Hermann Bruno Otto Blumenau, procurador da Sociedade de Proteção aos Imigrantes Alemães do Sul do Brasil e fundador da cidade, passaram a ocupar o território do município. Essa data é conhecida como marco de fundação do município, nos anos seguintes mais imigrantes chegaram à colônia, crescendo o número de agricultores e de povoados. Consequentemente, o número de lotes cultivados entre os que eram demarcados ao longo do curso do rio Itajaí-açu.

Mapa 1: Localização do município de Blumenau.
Mapa de Localização do Município de Blumenau



Fonte: Elaborado por Caio Nogueira Motta e adaptado pela autora.

Naquele mesmo ano de 1850 foi instituída, em nível federal, a Lei de Terras, regulamentada pelo Decreto 1.318 de 1854, acelerando o processo de povoamento na Província. Nove anos após a fundação da colônia, Blumenau foi elevada a Distrito de paz e já contava com 943 habitantes que ocupavam 169 lotes coloniais e urbanos.

Os colonizadores de Blumenau não foram os primeiros imigrantes a deixar a Alemanha e a se estabelecerem em Santa Catarina. Por causa da ausência de desenvolvimento em determinadas localidades da Alemanha, muitos resolveram deixar o país e emigrar para o Brasil. A primeira colônia alemã em Santa Catarina se estabeleceu em São Pedro

de Alcântara, próximo a Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina, em 1829. O grupo desses primeiros colonos a chegar a Santa Catarina antes mesmo da unificação da Alemanha, era formado majoritariamente por filhos de camponeses, provenientes de minifúndios, cujas propriedades não poderiam mais ser divididas e também artesãos, que não encontravam ocupação nos mercados locais, por causa do desenvolvimento da grande indústria na Alemanha no final do século XIX. Já os imigrantes que ocuparam Blumenau a partir de 1850, eram em sua maioria trabalhadores e artesãos da indústria doméstica alemã, que estavam arruinados pela concorrência das grandes empresas. Além disso, houve imigração de proletários que ficaram desempregados por causa das crises econômicas, além de “camponeses tornados redundantes pela revolução agrícola”. (SINGER, 1977, p. 87).

A princípio a colônia se manteve a encargo particular e como propriedade do fundador. No entanto, este apresentando dificuldades financeiras, conseguiu em 1860, que o Governo Imperial encampasse o empreendimento. Na direção da colônia se manteve o Dr. Blumenau até quando foi elevada à categoria de município, em 1880. Segundo Silva (1977), a partir desse momento, a colônia transformou-se num dos maiores empreendimentos colonizadores da América do Sul, criando um centro agrícola e industrial de significativa importância, representando fontes de produção influentes na vida econômica do país.

A colônia foi elevada a categoria de município por meio da lei nº 860, de 04 de fevereiro de 1880. Neste mesmo ano, no mês de outubro ocorreu uma enchente causando prejuízos à população com destruição de pontes e estradas. Com isso, a instalação do município só foi possível em 10 de janeiro de 1883, quando assumiu o exercício a Câmara Municipal eleita no ano anterior. Em 1886, o município foi elevado a Comarca e, em 1928, sua sede passou à categoria de cidade. Em 1934, começaram os desmembramentos do território municipal, sendo criados sucessivamente novos municípios.

O antigo território do município de Blumenau que, em 1934, compreendia uma área de 10.610Km², está hoje reduzido apenas a 531Km². Conforme dados do censo do IBGE (2010), o município possui 309.011 habitantes, destes 157. 469 são mulheres e 151.542 homens com expectativa de vida até 72 anos. A densidade demográfica é de 595,97 hab/km². Esta área está dividida em 35 bairros e dois distritos, (Vila Itoupava e Garcia). A maioria das famílias é migrante no município, totalizando 50,37%, contra 49,63% de blumenauenses, sendo assim, os migrantes representam a maioria em Blumenau.

Quanto à questão geológica, o município de Blumenau de acordo com Xavier (1996) apresenta quatro unidades estratigráficas: o Complexo Metamórfico Brusque, Complexo Granulítico, Grupo Itajaí e dos Sedimentos Quaternários Recentes.

Datado do proterozoico inferior, o Complexo Metamórfico Brusque, abrangendo o extremo sul do município. Sua formação básica é filitos, xistos, quartzitos, metavulcânicas básicas e ácidas. A alteração dessas rochas resulta em um solo argiloso, de cor vermelha e marrom, de caráter invariavelmente plástico e impermeável. A área do extremo sul do município em que se localiza esse complexo é a mais acidentada e preservada do município.

Já o Complexo Granulítico tem idade arqueana, formado principalmente por gnaisses granulíticos, blastomilonitos, quartzitos, anortositos e rochas ultramáficas. Constituem um pacote de rochas com espesso manto de alteração, predominantemente argilo-arenoso, de baixa porosidade e permeabilidade. Trata-se da área urbana mais dissecada, de topografia mais suave e com menos problemas de geotecnia. Abrange a área central e norte do município

Com idade paleozoica, o Grupo Itajaí é formado por rochas das formações Garcia (arenitos, ardósias, siltitos, folhelhos e mais raramente conglomerados); Campo Alegre (tufos riódacíticos e diques de riolitos) e Baú (conglomerados petromícticos). São rochas com baixo grau metamórfico e, geralmente friáveis, apresentam frequentes falhamentos e dobras, no local, mergulhos acentuados, portanto, uma área mais sensível e crítica à urbanização. Nessa área, o solo é bastante heterogêneo tendo constituição siltico-argilosa à arenosa, por isso muito suscetível à erosão. Essa formação pode ser encontrada no vale do ribeirão da Velha, e margem direita do rio Itajaí-açu, atravessando a área urbana e continuando na margem esquerda do Itajaí-açu, na lateral esquerda do ribeirão Fortaleza (PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU, 2002).

Já ao longo das margens do rio Itajaí-açu e seus afluentes as planícies são formadas por Sedimentos Quaternários Recentes. Constituídos por materiais arenosos, siltosos, siltoargilosos, matacões e mais raramente bolsões argilosos mais puros e argilas orgânicas escuras. Sendo as áreas planas as mais urbanizadas, apresentando problemas de inundações graduais e periódicas.

O município de Blumenau além da geologia favorável aos desastres naturais ainda apresenta uma geomorfologia peculiar. Nos sentidos de Sul a Norte são perceptíveis quatro diferentes espaços com

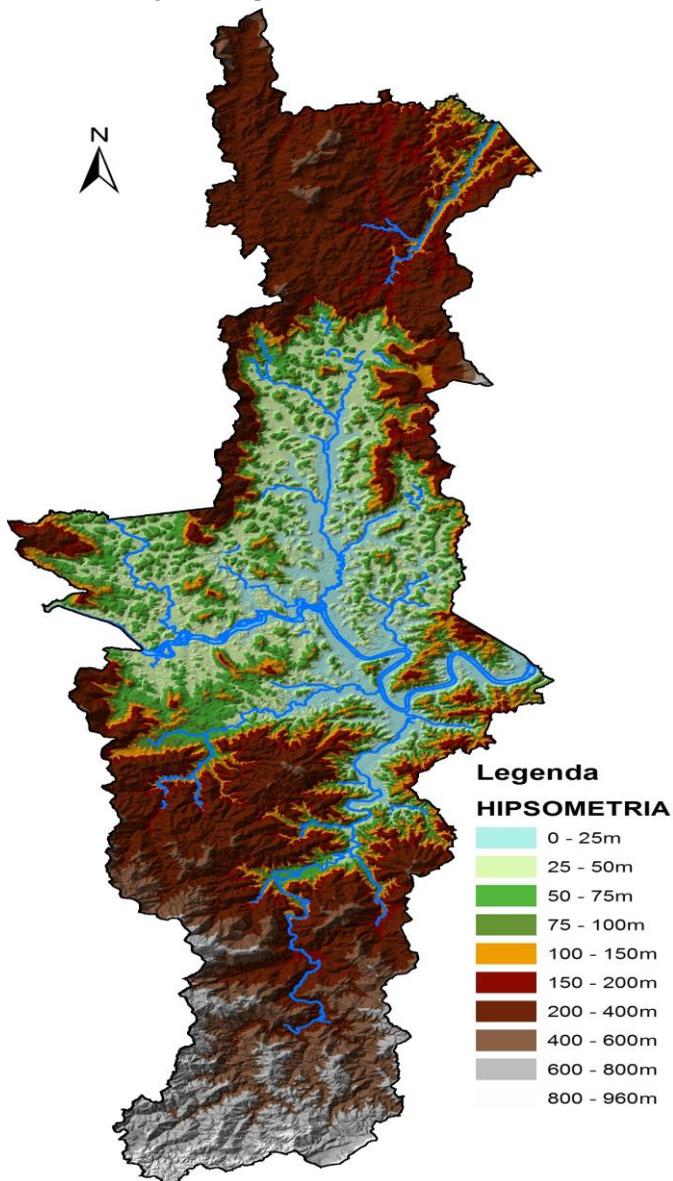
suas próprias características: as serras, ao Sul, limitam o município com Guabiruba, Gaspar e Indaial. Essas, por sua vez, ainda guardam restos da Mata Atlântica, em que o relevo acidentado impede uma maior ocupação humana na região; na área da Bacia do Rio Itajaí-Açu, ocorre um intenso processo de urbanização com vastas redes de ruas e avenidas, moradias, prédios residenciais e comerciais, indústrias e serviços essenciais; entre as bacias do Itajaí-Açu e do Massaranduba, há também uma estreita faixa de divisão de águas, chamada de Serra da Vila Itoupava; já a área do Rio Massaranduba pertence a Bacia do Rio Itapocu.

Em Blumenau também são encontradas outras formas de relevo, como as Serras. Essas são superfícies de terreno acidentado com vertentes íngremes, com pequenas planícies, morros alongados e ondulados cujas altitudes ultrapassam os 600 metros em relação ao nível do mar. Por conseguinte, a formação geomorfológica do município também interfere na dimensão dos desastres que ocorrem não só no município, mas também nos municípios que o margeiam.

Resultado da interação das forças endógenas e exógenas, a geomorfologia é um dos principais ramos da Geografia Física que permite a compreensão das formações do relevo enquanto elemento dinâmico do meio físico, base natural em que são materializados os processos sociais. Este ramo do conhecimento nos permite trabalhar os processos da dinâmica superficial e, em especial, aqueles que afetam as encostas, a citar os movimentos de massa. Permitindo-nos ainda compreender o processo de evolução e formação das encostas em escala de tempo que ultrapasse a escala de intervenção humana.

A geomorfologia urbana esclarece a relação existente entre a combinação dos fatores do meio físico (chuva, solos, encostas, redes de drenagem, cobertura vegetal etc.) e os impactos provocados pela ocupação humana, que induzem e/ou causam a detonação e aceleração dos processos geomorfológicos, muitas vezes, assumindo um caráter catastrófico (GUERRA E MARÇAL, 2010, P. 30). O relevo do município é acidentado, apresentando grandes e inúmeras diferenças de altitudes e declives, conforme se identifica na figura 3.

Figura 3: Hipsometria de Blumenau



Fonte: Gerência de Cartografia e Cadastro Multifinalitário

Blumenau possui uma geomorfologia com características peculiares. O quadro 1 apresenta os morros com mais altitude do município.

Quadro 1: Localização dos morros em Blumenau.

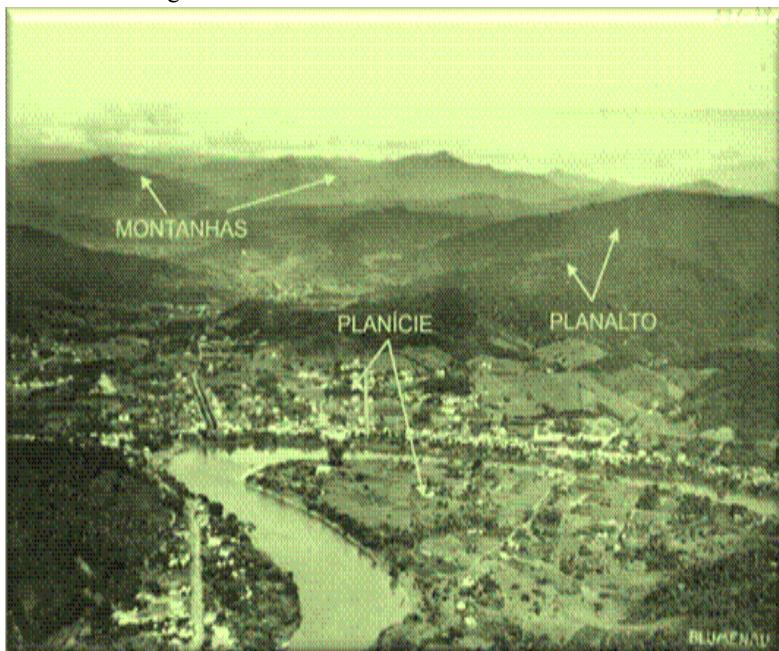
Nome	Altitude	Localização
Do cachorro	830m	Bairro Itoupava Central com Luiz Alves e Gaspar
Da Cruz	700m	Divisa Blumenau com Guabiruba
Santo Antônio	970m	Divisa Blumenau com Guabiruba
Loewsky	980m	Divisa Blumenau com Guabiruba – Botuverá
Spitzkopf	920m	Divisa Blumenau com Indaial
Ribeirão Branco	490m	Divisa Blumenau (Passo Manso) com Indaial
Do cego	498m	Bairros da Velha e da Garcia
Dos Porcos Bairros	485m	Bairros da Velha e Garcia
Bugerkopf	610m	Bairro Progresso

Fonte: Organizado pela autora com dados do IBGE

Três serras fazem parte da paisagem de Blumenau, duas localizadas na Região Norte do município, Serra do Selke, na divisa de Blumenau com Pomerode e a Serra da Carolina, divisa de Blumenau com Massaranduba. Na Região Sul está a Serra do Itajaí, divisa de Blumenau com Guabiruba.

O município possui faixas de terrenos com características distintas, destacando as serras na região Sul e os vales no Norte. Esse relevo forma um conjunto ao longo da bacia dos rios Itajaí-Açu e Massaranduba. O município de Blumenau hoje apresenta um relevo muito alterado, mas nem sempre foi assim, na figura 4 pode-se observar o relevo do início do século XX.

Figura 4: Relevos de Blumenau - Início do século XX.



Acervo: Arquivo Histórico José Ferreira da Silva

2.2 A Urbanização de Blumenau.

A construção do município de Blumenau para composição de sua cidade, como anteriormente apresentado, foi comandada por um grupo de imigrantes europeus (alemães inicialmente, depois seguidos de italianos e poloneses), que vieram com o propósito de criar um núcleo produtivo no sul do país. Este processo de industrialização deu-se em toda região, tendo Blumenau como referência. O município de Blumenau é reconhecido por seu potencial na indústria têxtil, consolidou-se como “referência nacional em produtos têxteis, por meio de marcas como Hering, Karsten, Cremer, Artex, Sul Fabril”. (SAMAGAIA, 2010, p. 23)

A base econômica do município tem como indutor a produção industrial e o trabalho assalariado, associado à estrutura minifundiária. Com a intensificação do processo de industrialização e, conseqüentemente, com o processo de urbanização, as famílias migraram dos campos para a cidade e passaram a viver do trabalho

assalariado. Com o colapso do padrão de acumulação capitalista na década de 1990, tem-se início a um período socioeconômico caracterizado pela rápida redução da força formal de trabalho, tornando, mais flexíveis e incertas as condições de trabalho na região.

O Município de Blumenau apresenta-se como centro prestador de serviços para toda a região do Vale do Itajaí, importante polo turístico e maior centro da indústria têxtil do Estado de Santa Catarina. Conforme já citado anteriormente, o município apresenta uma topografia íngreme e geologia frágil, sofrendo constantemente com enchentes e deslizamentos. Fato esse que, segundo o engenheiro Juliano Gonçalves⁴, restringe o crescimento do município.

As enchentes em Blumenau, assim como no médio e baixo vale do Itajaí, ocorrem principalmente por causa da forma da bacia hidrográfica do rio Itajaí-açu. Por ser o principal rio que corta o município, o Itajaí-açu apresenta partes bem específicas uma formada por um relevo montanhoso; e outra, principalmente na parte do médio vale formada por planície, com muitas curvas, fazendo com que não haja um escoamento das águas vindas do alto vale. A situação é agravada pelo fato de que a calha do rio é pequena para a vazão quando as chuvas elevam o volume em determinados momentos, provocando enchentes.

O município de Blumenau cresceu e em menos de 20 anos já haviam sido instaladas 239 pequenas fábricas na localidade, imprimindo a característica eminentemente industrial e produtiva existente até hoje na cidade (Barreto e Niemeyer, 2000). Aos poucos o território de Blumenau, como já afirmado, foi sendo desmembrado, dando origem a mais de trinta municípios da região do Vale do Itajaí, fenômeno que ocorreu desde a década de 1930. No entanto, a cidade continua sendo a mais populosa da região e também a de maior força econômica, servindo como sede para as principais indústrias têxteis do país: Hering, Teka, Cremer e Karsten.

Desde a colonização, Blumenau passou por vários momentos importantes de transformação territorial e os fatores que as proporcionaram foram os mais diversos. Dentre essas mudanças, sublinha-se a questão da indústria do município, carro chefe da economia e fator determinante da dinâmica territorial. A colônia de Blumenau no início de sua fundação contava com casas simples, como

⁴ Juliano Gonçalves. Ex-Presidente da Associação de Engenheiros e Arquitetos do Alto e Médio Vale do Itajaí (AEAMVI). Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Prefeitura Municipal. Blumenau, 20 de abril de 2012.

se pode observar na figura 5, que foram sendo tomadas por indústrias e por construções de tijolos e madeira conhecidas como enxaimel.

Figura 5- Aspecto de uma colônia no início da imigração.



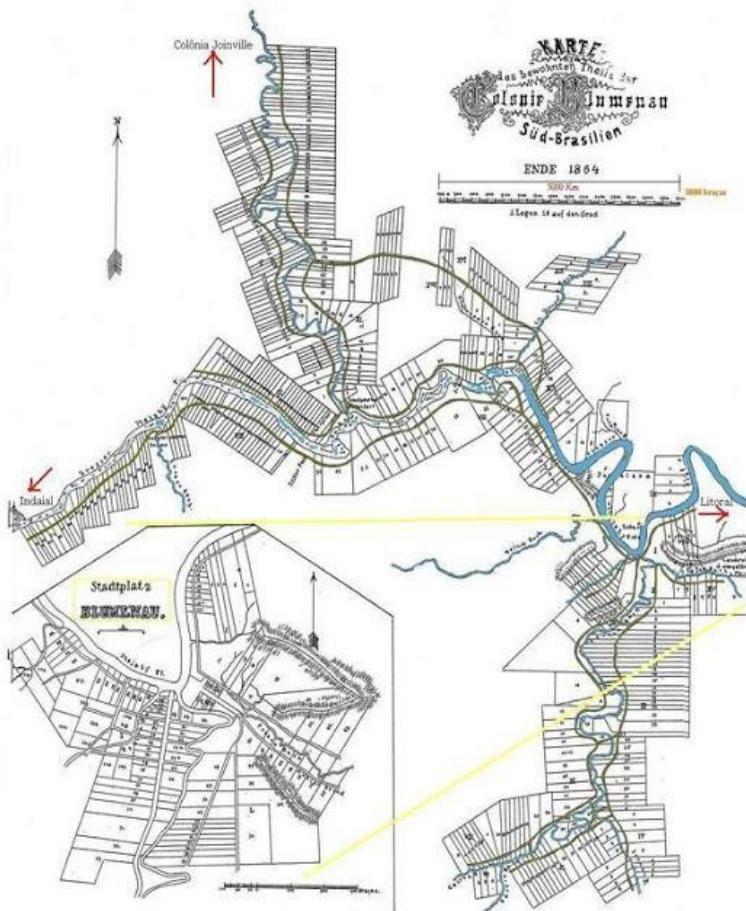
Foto arquivo histórico de Blumenau.

As primeiras propriedades de 1850 até 1880 eram abastecidas pelos cursos de água locais ou por poços construídos nesse período as casas ocupavam as partes mais planas do vale, entrecortadas por caminhos, ruas, estradas e picadas, quando não houvesse acesso ao rio e a ribeirões. Desde o início da colonização, o Itajaí-açu foi importante para os moradores de Blumenau, além de ser fundamental para o desenho da cidade. No primeiro mapa do Stadtplatz⁵ de 1864, pode-se ver na figura

⁵ Stadtplatz foi o primeiro núcleo urbano da Colônia Blumenau e do Vale do Itajaí. Os primeiros imigrantes alemães participaram diretamente da construção e espacialização dos primeiros elementos urbanos. O parcelamento foi iniciado em 1852 por meio da medição e demarcação dos lotes. Disponível em: <http://www.25dejulho.org.br/2013/08/um-pouco-de-historiocomo-se-formou-e.html>.

6, já haviam sido detalhados com certa precisão a localização de todos os cursos d'água existentes.

Figura 6: Primeiro Mapa do Stadtplatz, de 1864,



Fonte: Prefeitura Municipal

O planejamento do território urbano e a constituição da paisagem de Blumenau foram fortemente condicionados pelo rio Itajaí-açu e pelas encostas dos morros, cobertas pela mata Atlântica. A malha urbana de Blumenau se desenvolveu entre o rio e a montanha, ao longo de fundos de vale, em área parcialmente inundável. Como se vê na figura 7.

Figura7: As ocupações de imigrantes alemães na Colônia Blumenau.



Foto arquivo histórico de Blumenau.

A Colônia de Blumenau apresentava no início de sua ocupação uma estrutura minifundiária e seus habitantes dedicavam-se à policultura de subsistência. No entanto, o trabalho dos imigrantes permitiu a formação de um excedente, que favoreceu o surgimento de pontos de trocas, desenvolvendo-se assim o comércio que, por sua vez, fez com que surgisse outro tipo de ocupação do lote. No início, as edificações ficavam junto ao alinhamento das ruas, sem qualquer afastamento, como se vê na figura 8.

Figura 8: Rua 15 de Novembro em Blumenau

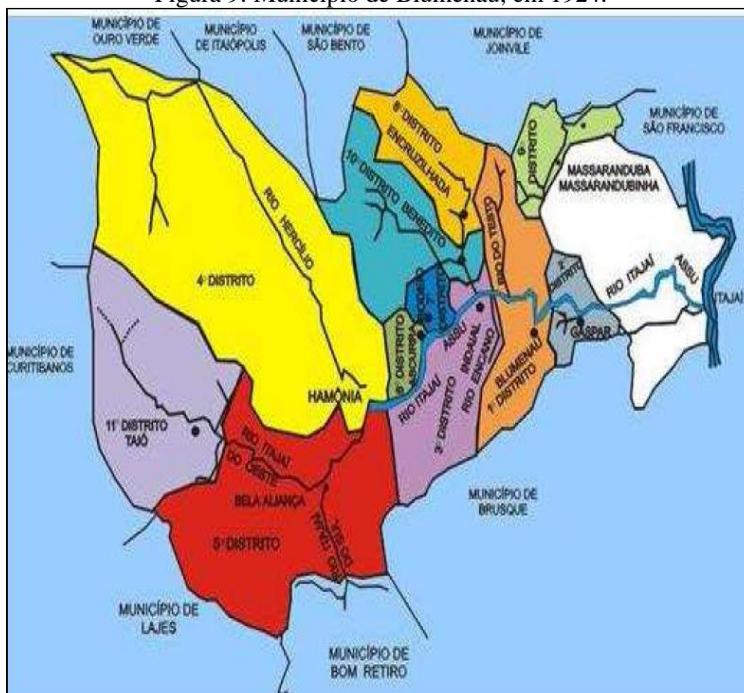


Fonte: arquivo histórico de Blumenau.

Ao término da expansão da frente colonizadora em 1897, a área ocupada pelos colonos alemães em Blumenau era de 9.460 Km², com onze distritos, inclusive a sede Blumenau, e com população de 34 mil habitantes. A perda de área do município a partir da década de 30, devido aos diversos desmembramentos efetuados no período da nacionalização, provavelmente visou a um enfraquecimento do poder político do município (SIEBERT, 1997, p. 87).

Num primeiro momento, o distrito de Bela Aliança deu origem ao município de Rio do Sul (1930). Em seguida, os distritos de Gaspar (1934), Indaial (1934), Timbó (1934), Hammonia, atual município de Ibirama (1934) e Rodeio (1936) foram igualmente separados, conforme mostra a Figura 9.

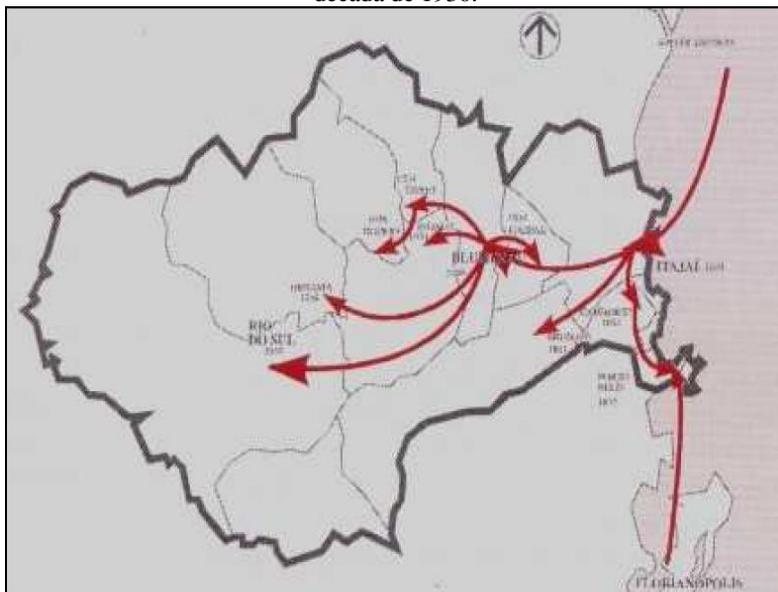
Figura 9: Município de Blumenau, em 1924.



Fonte: SEPLAN - PMB. Sem Escala

A situação permaneceu inalterada até o final da década de 1950, mas em 1958 realizou-se um novo desmembramento, surgindo o município de Pomerode (Siebert, 1997). No final da década de 1950, ainda houve outro desmembramento, surgindo o município de Massaranduba. Segundo Kleine (1950), naquele momento a área do município era então de 714 Km e a população era de 42.000 habitantes, sendo que 19.000 habitantes formavam a população da área urbana. A figura 10 demonstra a situação dos desmembramentos até a década de 1930.

Figura 10: Indicação dos desmembramentos ocorridos em Blumenau até a década de 1930.

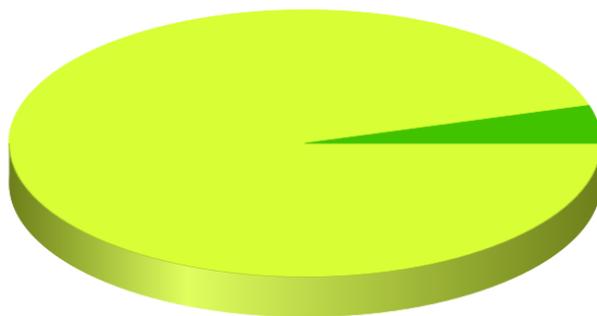


Fonte: SIEBERT, 1997, p. 88. Sem Escala.

O processo de urbanização do município se deu ao longo da história regido por várias leis que descreveram e alteraram o perímetro urbano do município, ocasionando inúmeras transformações. O município de Blumenau possuía no ano de 1934 um território que compreendia uma área de 10,610 Km². Hoje essa área foi reduzida a 519,8 Km², sendo que 206,8 Km² (39,78%) pertencem à área urbana e 313,0 Km² (60,22%) pertencente à área rural. Blumenau por meio dessas transformações apresenta nos dias atuais uma população de 309.214 habitantes, segundo dados do IBGE, distribuída em sua maioria na área urbana do município, conforme se vê no gráfico 1 elaborado pelo IBGE com dados do censo de 2010.

Gráfica 1: Distribuição da população de Blumenau no Território.

População - Blumenau (SC)

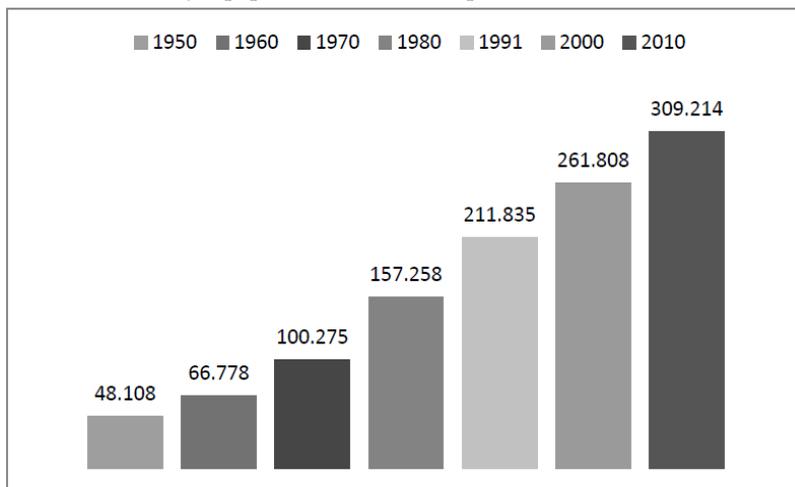


■ RURAL: 14238 (4.6%) ■ URBANO: 294773 (95.4%)

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Num período de 60 anos, transformações significativas acontecem em um município ou região. No município de Blumenau, essas mudanças se deram no sentido de um grande crescimento populacional, como se observar no gráfico 2 que mostra a evolução e o crescimento da população de Blumenau no período que entre 1950 e 2010.

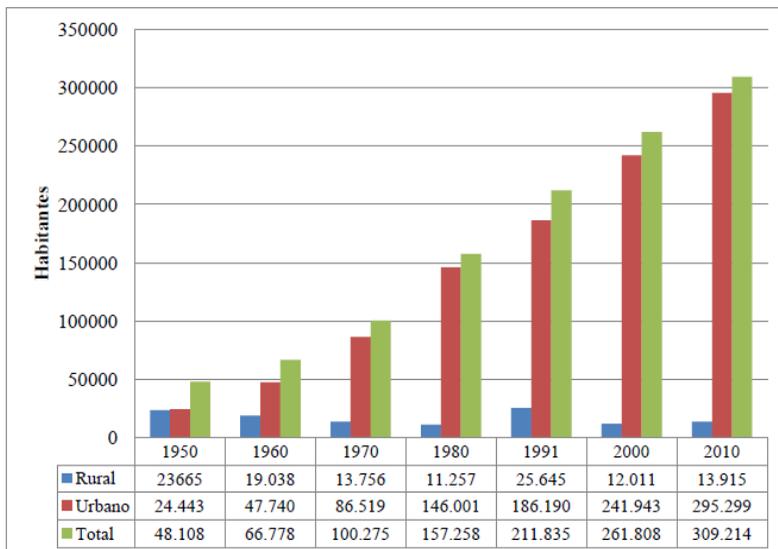
Gráfico 2: Evolução populacional do Município de Blumenau (1950 – 2010).



Fonte: IBGE, 2010.

O principal fator que contribuiu para o processo de movimentação populacional em Blumenau foi a questão do crescimento da população urbana em detrimento da população rural. No gráfico 3, percebe-se que nos últimos 60 anos a população de Blumenau fez um processo de migração no sentido rural-urbano, fazendo com que a população urbana se tornasse muito superior à população rural.

Gráfico 3: Evolução da População do Município nos últimos 60 anos.



Fonte: Prefeitura Municipal de Blumenau 2010.

A Prefeitura de Blumenau em 2010 divulgou um relatório com os dados preliminares do Censo 2010, mostrando em números o processo de crescimento demográfico no município entre 1950 e 2010.

Apresentando similaridade com o modelo nacional, o município de Blumenau vem passando por um processo de urbanização intensa desde o ano 1950, quando a população era repartida igualmente entre urbana e rural. Já em 2000 verificamos que 92,4% da população estava concentrada na cidade e apenas 7,6 % na área rural, sendo que em 2010 verificamos um aumento da população urbana, passando de 92,4 para 95,5%, devido ao aumento da área urbana

através da Lei Complementar Nº 489 de 25 de Novembro de 2004, que fixou o novo perímetro urbano do município de Blumenau – Sede do Distrito de Vila Itoupava e estabeleceu a Nova Divisão de Bairros (PMB, 2010).

Considerando que ocorreu um acentuado crescimento populacional na área urbana e igualmente a malha urbana do município expandiu-se, isso interfere diretamente em transformações no território, principalmente advindas do crescimento. Tais transformações são percebidas na área urbana no período que compreende o ano de 1966 a 2003. Dentre os fatores, que ao longo do tempo contribuíram para a transformação territorial, destaca-se a industrialização no município.

2.3 Os desastres naturais e a gestão de risco em Blumenau.

Os desastres naturais de acordo com o manual da defesa civil de Santa Catarina são quantificados, em função dos danos e prejuízos em termos de intensidade e magnitude. Ainda segundo o manual da defesa civil, a intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor. Normalmente, o fator preponderante para a intensificação de um desastre é o grau de vulnerabilidade do sistema receptor.

O quadro de vulnerabilidade ao qual o município de Blumenau, área de estudo dessa pesquisa, remete-nos a uma análise da intensidade dos desastres que frequentemente atingem o território. Em 2008, o desastre ocorrido na região do Vale do Itajaí foi o mais impactante dos últimos tempos. Os dados foram alarmantes em relação ao número de mortos e desabrigados. Segundo Sevegnani (2009), Blumenau corresponde a uma população de 292.972 habitantes, sendo que 103 mil pessoas foram afetadas, das quais 5.209 ficaram desabrigadas, 25 mil desalojadas, 2.382 feridas ou gravemente feridas e 24 morreram. Além disso, mais de 18 mil casas, 38 unidades de saúde, 61 unidades de ensino, centenas de quilômetros de rodovias e pavimentações foram danificadas.

Desastre: Resultado de eventos adversos, naturais ou provocado pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Evento adverso: Ocorrência

desfavorável, prejudicial, imprópria. Acontecimento que traz prejuízo, infortúnio. Fenômeno causador de um desastre. (MANUAL DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA, 2009, p.50).

A região de Blumenau vem sendo marcada pela trajetória de desenvolvimento ideológico do crescimento econômico a qualquer custo, ocasionando o aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais, bem como desencadeia processos de ocupação irregular da bacia hidrográfica e o agravamento dos impactos gerados pelos desastres na vida das famílias que se encontram expostas ao risco.

De acordo com a Política Nacional da Defesa Civil, os desastres podem ser classificados quanto à intensidade, à evolução e a origem, conforme se analisa nos quadros 2 e 3.

Quadro 2: Classificação dos desastres quanto à origem.

Quanto à origem ou causa primária do agente causador, os desastres são classificados em três categorias: naturais, humanos ou antropogênicos e mistos.	
Desastres Naturais – são desastres provocados por fenômenos e desequilíbrios da natureza produzidos por fatores de origem externa que atuam independentemente da ação humana.	
Os desastres naturais, por sua vez, são classificados em função de sua natureza ou causa primária em:	Origem Sideral – relativos ao impacto de corpos oriundos do espaço sideral, meteoritos sobre a superfície da Terra.
	Relacionados com a Geodinâmica Terrestre Externa – provocados por fenômenos atmosféricos, normalmente relacionam-se com fenômenos meteorológicos e/ou hidrológicos.
	Relacionados com a Geodinâmica Terrestre Interna – relativos às forças atuantes nas camadas superficiais e profundas da litosfera, relacionam-se com fenômenos geomorfológicos.

	Relacionados com desequilíbrios na Biocenose – relacionados com a ruptura do equilíbrio dinâmico presente entre os biótopos e a biocenose dos ecossistemas e na própria biocenose.
Desastres Humanos ou Antropogênicos - são desastres provocados pelas	Natureza Tecnológica - são conseqüências indesejáveis do desenvolvimento tecnológico e industrial.
ações ou omissões humanas. Em função de suas causas primárias, os desastres humanos	Natureza Social - são conseqüência de desequilíbrios nos inter-relacionamentos sociais, econômicos, políticos e culturais.
são classificados em:	Natureza Biológica - é conseqüência de deficiências nos organismos promotores da saúde pública, agravadas pela pobreza e desequilíbrios ecológicos.
Desastres Mistos: Ocorrem quando as ações e/ou omissões humanas contribuem para intensificar, complicar ou agravar os desastres naturais.	Relacionados com a Geodinâmica Terrestre Externa - resultam da exaltação de fenômenos atmosféricos naturais, em função de atividades humanas como: chuva ácida, efeito estufa e redução da camada de ozônio.
	Relacionados Geodinâmica Terrestre Interna - são aqueles em que ações antrópicas exaltam fenômenos relacionados com as forças naturais atuantes nas camadas superficiais e profundas da litosfera..

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Manual da Defesa Civil de Santa Catarina 2009.

Além da classificação dos desastres quanto à origem é importante entender a evolução e a intensidade de cada desastre natural.

No quadro a seguir, conferem-se a evolução e a intensidade dos desastres.

Quadro 3: Classificação dos desastres quanto à Evolução e quanto à Intensidade

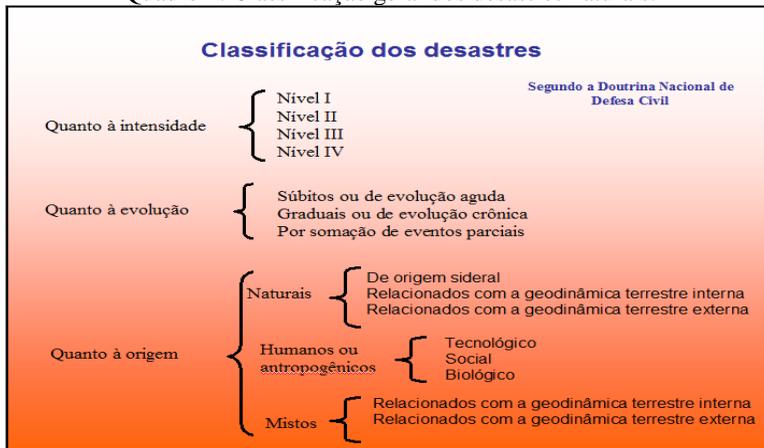
Quanto à evolução: os desastres podem ser classificados como súbitos ou de evolução aguda, de evolução crônica ou gradual, por somação de efeitos parciais.	
Quanto à intensidade: os desastres podem ser definidos em termos absolutos ou em termos relativos, levando em consideração a necessidade de recursos para o restabelecimento da situação de normalidade e a disponibilidade desses recursos na comunidade afetada e nos demais parceiros.	
Quanto à Evolução	Desastres Súbitos ou de Evolução Aguda – caracterizam-se pela rapidez com que o processo evolui e, normalmente, pela violência dos fenômenos que os causam como deslizamentos, enxurradas, vendavais, terremotos, erupções vulcânicas entre outros.
	Desastres de Evolução Crônica ou Gradual – caracterizam-se por evoluírem progressivamente ao longo do tempo. No Brasil, há exemplos muito importantes deste tipo de desastres, como a estiagem, a desertificação, a erosão do solo e a poluição ambiental, entre outros.
	Desastres por somação de Efeitos Parciais – caracterizam-se pela somação de numerosos acidentes ou ocorrências semelhantes, cujos danos, quando somados ao término de um determinado período, definem um grande desastre como cólera, malária, acidentes de trânsito, ou trabalho.
Quanto à Intensidade, os desastres podem ser classificados em quatro níveis:	Desastres de Nível I (Acidentes) - são caracterizados quando os danos e prejuízos consequentes são de pouca importância para a coletividade.

	Desastres de Nível II (Desastres de Médio Porte) - são caracterizados quando os danos e prejuízos, embora importantes, podem ser recuperados com os recursos disponíveis na própria área sinistrada, desde que haja uma mobilização.
	Desastres de Nível III (Desastres de Grande Porte) - exigem o reforço dos recursos disponíveis na área sinistrada, por meio do aporte de recursos regionais, estaduais e, até mesmo, federais.
	Desastres de Nível IV (Desastres de Muito Grande Porte) - exigem a intervenção coordenada dos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e, até mesmo, de ajuda externa.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Manual da Defesa Civil de Santa Catarina 2009.

O quadro número 4 mostra, resumidamente, a classificação dos desastres naturais.

Quadro 4: Classificação geral dos desastres naturais.



Fonte: DEDC, 2008.

Os desastres naturais atingem cada vez mais a população e o meio ambiente em todo o planeta. Eles ocasionam diversos impactos, seja nos aspectos dos danos físicos sofridos, seja no aspecto social ou, ainda, pelos danos psicológicos diante das perdas vivenciadas (Alves, Lacerda, & Legal, 2012). De acordo com a Defesa Civil brasileira, consideram-se desastres naturais o impacto causado por fenômenos naturais extremos

ou intensos (seca, enchentes, etc.) sobre um sistema social, que ocasionam prejuízos que excedem a capacidade da comunidade atingida de lidar com tal desastre (Brasil, 2007). Existem situações em que famílias mesmo habitando em áreas de risco e tendo, muitas vezes, consciência disso, recusam-se a sair do local, colocando-se em perigo eminente diante de uma catástrofe. Situações assim acontecem em diversos lugares e muitas pessoas continuam a habitar lugares de risco, muitas das vezes por falta de atuação do poder público. Conforme se analisa na reportagem do jornal O Globo⁶:

Cinco anos depois da tragédia que devastou o Morro do Bumba, a comunidade construída sobre um antigo lixão, que torna o solo instável, continua ocupada por dezenas de famílias, que se aglomeram inclusive em áreas condenadas pela Defesa Civil. Moradores denunciam um fluxo perverso: novos habitantes, vindos de outras regiões, passaram a morar nas casas abandonadas após o deslizamento na madrugada de 7 de abril de 2010. O presidente da Associação das Vítimas do Morro do Bumba, Francisco Carlos Ferreira de Souza, confirma a denúncia dos sobreviventes. Segundo ele, hoje a maior parte dos habitantes da comunidade não vivia lá na época da tragédia. Ainda há alguns moradores que sobreviveram à tragédia, mas a grande maioria hoje em dia veio de outras comunidades de Niterói e até mesmo de outras cidades, como São Gonçalo e Rio de Janeiro, para morar lá afirma. Quem sobreviveu à tragédia, como a costureira Marta Francisca Guimarães, de 45 anos, ainda espera uma alternativa de moradia para deixar a comunidade. Dona de uma casa na parte alta do morro, que está condenada pela Defesa Civil municipal, ela cobra uma alternativa para os moradores restantes. A comunidade está a mesma coisa, desde então, ninguém veio fazer nada. Só a Defesa Civil veio no começo do ano, dizendo que queria demolir as casas, mas sem a previsão de dar lugar algum para

⁶ Leia mais sobre esse assunto em <http://oglobo.globo.com/rio/bairros/familias-vivem-em-areas-condenadas-pela-defesa-civil-no-morro-do-bumba-cinco-anos-apos-tragedia-15771589#ixzz3qLyCNPTU>.

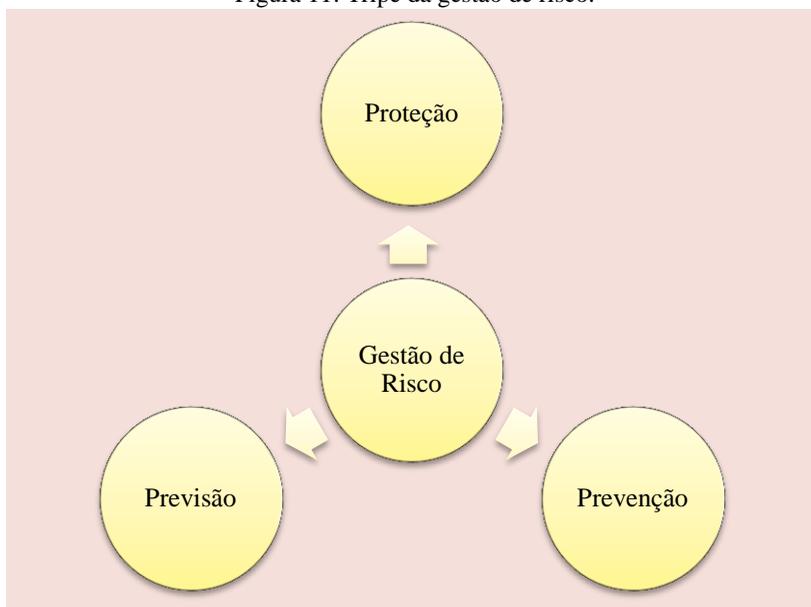
morarmos. Tem muitas pessoas que não recebem o aluguel social, outras recebem, mas não conseguem pagar uma casa fora daqui com os R\$ 400. Acabamos nessa incerteza, então ficamos na nossa casa mesmo. Vamos sair e morar com filho no meio da rua? Indaga a moradora, que vive com o marido e uma filha de 13 anos, (EDUARDO NADDAR, O GLOBO, 2006).

A ocorrência de desastres naturais em comunidades em que há ocupação de áreas de risco é comum, e acontecem com frequência em muitas das cidades Brasileiras. Esta área de estudo passou por diferentes tragédias relacionadas, sobretudo, à ocorrência de enchentes ao longo da história.

O ato de pensar e planejar a relação entre território e desastres naturais deve ser uma preocupação constante e não pode ser pensado separadamente, pois o território ocupado precisa ser planejado de maneira que contemple o que já existe em relação ao que se pretende construir. Por isso, a gestão desse território precisa ser estruturada de maneira que possa ter uma previsão do que possa vir a acontecer visando à preparação da população em relação aos desastres.

A conscientização da população que habita em áreas de riscos precisa ser permanente, principalmente, quanto às condições do local em que mora e aos perigos, calculáveis ou não, a que estão expostos. É importante perceber que os desafios para combater os riscos demandam fundamentalmente atenção e atitudes da sociedade. As gestões de risco, como se vê na figura 11, amenizam os problemas dos desastres.

Figura 11: Tripé da gestão de risco.



Fonte: Organizado pela autora, com dados do Instituto Geológico 2009.

O plano diretor, instrumento base do planejamento urbano, passa a ser instrumento indispensável na gestão de risco. Para Saboya (2007, p. 39), o Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícito os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base, para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível na direção desses objetivos.

Desde sua fundação em 1850, quando os primeiros imigrantes fundaram a Colônia Blumenau, já se registraram as primeiras enchentes, que passaram a ser recorrentes até os dias atuais.

As enchentes ou também denominadas inundações lentas registradas em Blumenau são tão frequentes que fazem parte da história da cidade, porque desde o início de sua fundação, em 1852, há registros. Assim, já existe uma consciência coletiva, pelo menos em grande parte da população de Blumenau, de que as enchentes sempre acabam voltando. As inundações ocorrem pelo transbordamento das águas pela calha

principal do rio Itajaí-Açu e pelo transbordamento das águas dos ribeirões (Testo, Salto, Itoupava, Fortaleza, Tigre, Velha e Garcia) que desembocam no rio Itajaí-Açu (RELATÓRIO TÉCNICO FINAL FURB/PMB, 2012, p. 4).

Diante de uma história marcada por eventos “ditos naturais”, o povo blumenauense procura se adaptar a essa difícil realidade. As grandes enchentes sempre fizeram parte da realidade de Blumenau, causadoras de tantos problemas e transformações territoriais, elas começaram a modificar a vida das pessoas e o território do município já no ano de 1852, quando a primeira grande cheia é registrada com 16,50m. Desde a fundação da cidade já houve inundações inúmeras vezes, (até o ano de 2001 já haviam sido registradas 77 enchentes).

A união de dois fatores foi decisiva para o desenvolvimento da vulnerabilidade da região: a pré-disponibilidade que o território blumenauense apresenta aos desastres naturais, bem como a ação humana. Inicialmente, a ocupação da região seguiu o modelo alemão, chamado Stadtplatz, que se baseia no assentamento da população seguindo o curso do rio, em vista disso a ocupação urbana de Blumenau se manteve às margens do Itajaí-Açu, ocasionando um intenso desmatamento da mata ciliar, devido a ocupação indevida nas encostas, entre outros fatores que propiciaram ao longo dos anos um grande número de enchentes.

Segundo a Defesa Civil de Blumenau (2011), num período de 159 anos, Blumenau teve uma frequência superior a uma enchente a cada dois anos. O quadro a seguir apresenta os números das maiores enchentes ocorridas na história de Blumenau.

Quadro 5: As maiores enchentes ocorridas em Blumenau de 1852 a 2011.

N	Ano	Data	Cota (m)	N	Ano	Data	Cota (m)
1	1852	29/out	16,50	12	1948	17/mai	12,05
2	1855	20/nov	13,50	13	1954	22/out	12,73
3	1868	27/nov	13,50	14	1957	18/ago	13,27
4	1880	23/set	17,30	15	1961	01/nov	12,69
5	1888	23/set	13,00	16	1973	29/ago	12,55
6	1891	18/jun	14,00	17	1975	04/out	12,83
7	1898	01/mai	13,00	18	1980	22/dez	13,47
8	1900	02/out	13,00	19	1983	20/mai	12,72
9	1911	02/out	17,10	20	1983	09/jul	15,54
10	1927	09/out	12,50	21	1984	07/ago	15,66

11	1933	04/out	12,05	22	2011	09/set	13,00
----	------	--------	-------	----	------	--------	-------

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do trabalho de Frank 2003.

Com o aumento populacional e as tentativas de fugir das enchentes, teve início a ocupação das encostas. Segundo Siebert (2000), essas encostas, devido à sua configuração geológica, são regiões de risco em potencial de deslizamentos. “Se descontarmos do perímetro urbano as áreas inundáveis e as encostas com declividade acentuada, a área remanescente, que pode ser considerada urbanizável, mal chega a 20% do total.” (Siebert, 2000, p. 183).

O que se observa em comum a essas enchentes dos primeiros anos é que Blumenau nesse momento era uma colônia em formação, seus habitantes, em sua maioria, possuíam uma condição financeira precária e o pouco que se havia construído arrastava-se pelas águas. Já em 1855, os impactos da enchente são detalhados pelo fundador e diretor geral da colônia Hermann Blumenau em uma extensa carta dirigida ao imperador D. Pedro II, em que faz o seguinte relato:

Menos de 36 horas foram suficientes, para encher o rio até a altura inaudita de mais de 63 palmos além do seu nível ordinário, antes barrancos e as casas nelas estabelecidas e causou tanto na colônia, como em todo o seu comprimento habitado inúmeros males e prejuízos diretos, que em tão pequena distância e população não se podem avaliar em menos de 60 até 80 contos de Reis, e antes em mais do que em menos. [...] A situação foi tristíssima em toda a parte, os mantimentos subiram a um preço enorme e se não queria ver perecer os colonos pela fome e perder inteiramente o fruto de anos de trabalho pela sua dispersão não havia remédio, senão sustentá-los de novo, com fortes adiantamentos que abatiam todos os meus cálculos anteriores (Blumenau, 1950, p. 41).

Se nos primeiros anos da colonização, os imigrantes, por falta de informações quanto à geografia do território de Blumenau ocuparam regiões frequentemente atingidas por enchentes, nos anos subsequentes não são identificadas iniciativas para redirecionar o crescimento da colônia.

Segundo Frank (1995), um dos momentos de grande apreensão ocorreu em 1957. Naquele ano, registraram-se quatro enchentes em um período de dois meses, uma das quais, a que está contida no quadro acima, ultrapassou a marca dos 13 metros. Conforme relata o autor, a enchente de 1957 foi de crucial importância para a criação de um grupo de trabalho que culminou na construção das três barragens na bacia do Itajaí (Ituporanga – 1976, Taió – 1973 e José Boiteux – 1992). Em 1961, novas enchentes assolaram o Vale do Itajaí. “Simultaneamente à enchente de primeiro de novembro ocorreu uma tromba d’água em Blumenau, que ocasionou mortes e muitas perdas materiais, transformando a enchente numa calamidade de enorme proporção” (FRANK, 1995, p.57).

Os desastres naturais, constantes na história de Blumenau, continuam alterando a rotina da população local, fazendo com que ocorram muitas movimentações populacionais. O bairro Progresso foi um dos mais atingidos no desastre socioambiental de 2008. No mapa de zoneamento do município, os bairros da Glória, Progresso, Valparaíso, Velha Grande e Vila Itoupava são considerados áreas de adensamento controlado, caracterizada na Lei 615 como áreas já urbanizadas ou não, que necessitam de controle de adensamento em razão das condicionantes geológicas, topográficas, hidrológicas e urbanísticas. Na figura 12, verificam-se algumas casas do Bairro Progresso atingidas em 2008.

Figura 12: Vista do bairro Progresso durante o desastre de 2008.



Fonte: Wilson Dias

Figura 13: Vista da cidade durante os desastres de 2008.



Fonte: Wilson Dias

Quando se fala em movimentações da população, é preciso considerar o território por completo, pois essas movimentações ocorrem não somente dentro da área urbana, mas também da população da área rural e de outros municípios, estados e historicamente até mesmo de fora do país em direção à cidade de Blumenau. Como resultado, houve uma maior ocupação em áreas de risco e, conseqüentemente, um aumento no número de atingidos durante os últimos eventos catastróficos.

O fenômeno das enchentes em Blumenau é antigo, no entanto, no início da colonização as cheias do Itajaí-Açu atingiram um número pequeno de moradores, dado o baixo índice de ocupação da região, nas décadas seguintes o cenário foi-se modificando. Segundo Frank (2003) e Pinheiro (2003), grandes enchentes são registradas desde o estabelecimento da colônia. De acordo com registros históricos, já se contabilizou em torno de 77 enchentes no rio Itajaí-Açu com nível acima de 8 metros, causando sérios problemas à população (FRANK, 2003; FRANK e PINHEIRO, 2003).

Em novembro de 2008, o município de Blumenau e região passaram por um momento de grandes transformações. Naquele período, muitas famílias tiveram que deixar as residências e, no dia 18 de novembro de 2008, as últimas famílias, deixaram o Morro Coripós, no Bairro Escola Agrícola, totalizando aproximadamente 50 famílias. A retirada delas começou no início do mês de novembro quando se descobriram rachaduras na Rua Germano Grosch. No dia 12 de

novembro, já haviam sido retiradas cerca de 30 famílias que residiam na Rua Pedro Krauss Sênior, Bairro Vorstadt. No mesmo dia 12 de novembro, um trecho de mais de 40 metros da Rua Doutor Pedro Zimmermann, em que se construía um imponente viaduto, caíra no ribeirão Itoupava. No dia 19 de novembro, um deslizamento provocado pela grande quantidade de chuva interditou a Rua Germano Grosch.

O acúmulo de chuvas nos primeiros 21 dias de novembro foi de 341,5 milímetros, valor muito superior aos registros dos anos recentes que mostram que, quando chove muito, o acúmulo de precipitação num mês de novembro pode chegar a 150 milímetros. Em 2006, o mês de novembro apresentou uma grande quantidade de chuva e o acúmulo chegou a 167,5 milímetros. Entretanto, em 2008, todos os limites foram ultrapassados, causando muitos prejuízos à população (REVISTA NECAT 2012).

No desastre de 2008 em Blumenau, não houve prevenção para que a população se precavesse e com essa falta de informação a população foi surpreendida com mais uma ocorrência de grande porte, causando muitas perdas, uma vez que muitas pessoas não haviam sido removidas dos locais de risco e houve um elevado número de vítimas fatais no município.

De acordo com o Juliano Gonçalves, muitos foram os alertas referentes à possibilidade de um grande desastre na região de Blumenau, segundo ele, os acontecimentos de 2008 foram detectados antes e repassados ao prefeito por meio de uma carta que trazia informações quanto ao grande número de pessoas ocupando áreas de risco; também se realizou uma ampla divulgação na mídia, mas não se obteve resposta do poder público e nada foi feito. No trecho a seguir, vê-se parte da carta enviada ao prefeito da época.

Senhor Prefeito: Cumpre reiterar a V. Exa. A informação de que milhares de pessoas no município de Blumenau ocupam áreas de risco, submoradia e áreas impróprias, sujeitas a deslizamentos e desmoronamentos a qualquer instante. Nos anos de 2006 a 2008, nossa entidade divulgou amplamente na mídia local, levando ao conhecimento de autoridades e de toda a sociedade, que estava se configurando uma situação de alto risco, e que nossa região se encontrava na iminência de uma catástrofe de grandes proporções, devido à ocupação

desordenada, à falta de planejamento e fiscalização, à irregularidade e ilegalidade das construções inclusive de obras públicas (ENGENHEIRO CIVIL JULIANO GONÇALVES, CARTA ENVIADA AO PREFEITO DE BLUMENAU).

Segundo o Engenheiro, lamentavelmente, ele não obteve nenhum retorno e atenção e em novembro de 2008, o que era um alerta se confirmou, haja vista que Blumenau viveu um dos mais trágicos momentos de sua história. Naquele ano, o município sofreu um grande desastre socioambiental que culminou com enorme destruição, atingindo praticamente todo o município, com perdas irreparáveis. Uma das ocorrências em que houve vítima fatal foi relatada por uma moradora de Blumenau que teve a propriedade atingida. Em janeiro de 2015, ela conta em uma entrevista que a família perdeu todos os bens, além daquela que foi a perda mais difícil de superar, a morte de uma criança de apenas três anos.

Tudo aconteceu no dia 22 de novembro de 2008 na Rua Araranguá (Bairro Garcia), nós vimos que estava correndo muita água atrás da malharia, só que a gente não sabia de onde vinha. Lá em cima no morro passava uma rua que não sabíamos que dava certo na rua da nossa casa. Essa água da rua lá de cima começou a entrar no nosso terreno lá por dentro da mata virgem, começou a vir muita água pra dentro do terreno, e eles começaram a achar muito estranho né. Meu pai estava na malharia e tinha outras pessoas que estavam em um lugar mais perigoso que era um funcionário que meu pai convidou pra ir pra dentro da malharia. Quando eles foram subir uma rampa, meu pai viu que estava balançando as arvores, aí ele gritou corre sobe todo mundo porque tá caindo. Daí caiu uma avalanche muito grande porque o morro era alto. Levou a malharia e metade da nossa casa e parou em cima da casa onde a menina morreu, ela era sobrinha do meu pai minha prima de três aninhos. Luana Sofia Hering ela foi à primeira vítima, isso foi sábado às quatro e meio da tarde dia 22 de novembro. Estávamos todos na frente da malharia foi por

Deus vimos tudo, minha mãe estava na casa onde a menina morreu. A tragédia só não foi maior porque era sábado, se fosse dia de semana teria morrido mais gente, pois aí teriam os funcionários. Quando aconteceu nós ficamos ilhados pulamos uma cerca ficamos desesperados (ENTREVISTA EFETUADA EM JANEIRO DE 2015).

A partir da enchente de 1983, a defesa civil de Blumenau⁷ passou a se organizar de maneira mais efetiva. Naquele momento, criou-se, dentro da estrutura da prefeitura de Blumenau, o departamento da defesa civil, com a finalidade de montar um plano de enchentes para aquela cidade. Haja vista que a criação dessa base fez com que os encarregados pela defesa civil estivessem mais preparados na enchente de 1984 que foi ainda mais violenta, causando mais destruição no município. Nas palavras do Jornalista Carlos Braga Muller, “A gente que participou de tudo isso, fez o que pôde, mas infelizmente não se conseguiu fazer tudo aquilo que era necessário” (DOCUMENTÁRIO: ENCHENTE EM BLUMENAU 1983-1984⁸).

Grande parte dos danos causados pelas enchentes de 1983 e 1984 poderiam ter sido evitados se a população estivesse preparada ou pelo menos tivesse consciência de que poderia ocorrer um grande desastre. Faltava, naquela época, um sistema de alerta, que informasse a população da possibilidade de enchente. A falta desse sistema pode ser explicada pelo fato de que a população estava acostumada a vivenciar pequenas enchentes e isso fez com que não se acreditasse que ocorreria uma grande enchente, considerando que a última de grandes proporções tinha ocorrido em 1911. No entanto, as enchentes do início dos anos oitenta foram muito violentas, causando muita destruição, tendo em vista que muitas famílias perderam tudo e outras tiveram perdas parciais.

Basta ver que o Plano Diretor trata do papel da defesa civil no Art. 44º e diz que a Política Pública Municipal de Defesa Civil compreende

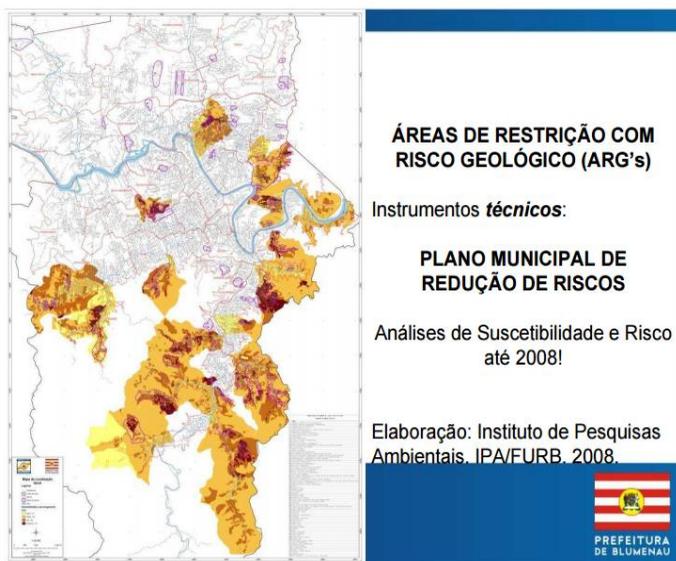
⁷ (A Defesa Civil de Santa Catarina foi organizada em 1973 e, no mesmo ano, em 20 de dezembro, implantou-se em Blumenau a COMDEC - Comissão Municipal de Defesa Civil. Foi no governo Wilson P. Kleinubig em 1989 que foi criada A Defesa civil de Blumenau),

⁸ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dZVx94Yup4s>. Acessado em 26/09/2015.

um conjunto de ações preventivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres naturais, causados pela ação do homem, para restabelecer a normalidade social preservando o moral da população. De acordo com o Art. 45º, são diretrizes da Política Pública Municipal de Defesa Civil: I - promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem; II - prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres; III - atuar na iminência ou em situações de desastres; IV - promover a articulação e a coordenação do Sistema Municipal de Defesa Civil; V - desenvolver parceria pública/privada; VI - fortalecer o Fundo Municipal de Defesa Civil.

É importante o papel da ação da Defesa Civil em Blumenau, uma vez que ela apresenta o conhecimento sobre o território, notadamente no que diz respeito aos riscos. Além disso, o município detecta uma grande quantidade de áreas com risco geológico, conforme se constata na figura 14.

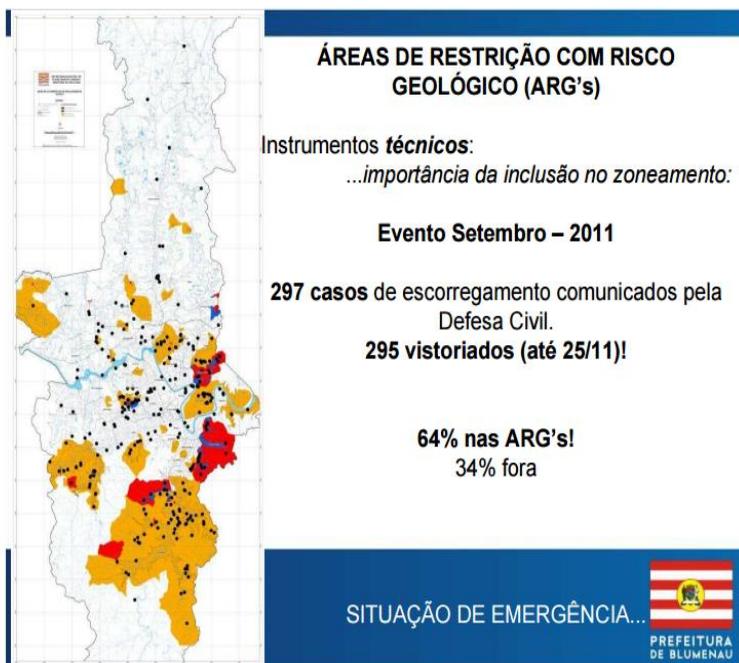
Figura 14: Áreas de Risco Geológico.



Fonte: Instituto de Pesquisas e Gerenciamento de áreas de risco geológico Prefeitura de Blumenau 2008.

Ao analisar o mapa dos riscos geológicos, vê-se que grande parte dessas áreas estão na região do Grande Garcia. A região Velha, no entanto, que também abarca uma parcela importante das áreas de risco geológico, além de uma grande abrangência de áreas de risco na parte que compreende a região Central do município. Na figura 15, verificam-se alguns números registrados durante o período da grande enchente de 2011, que causou muita destruição ao município.

Figura 15: Áreas com escorregamentos vistoriados na enchente de 2011.



Fonte: Instituto de Pesquisas e Gerenciamento de áreas de risco geológico Prefeitura de Blumenau 2008.

Blumenau apresenta um grande adensamento justamente em áreas de risco, impróprias para a habitação. Essas ocupações são advindas principalmente do período de instalação das indústrias no território blumenauense.

2.4 A configuração urbana atual.

Atualmente, o município apresenta uma dinâmica que envolve vários setores da sociedade, indústria têxtil, indústria da construção civil, serviços. Segundo dados do IBGE (2010), o município apresentou similaridade com o modelo nacional, tendo em vista que Blumenau passa por um processo de urbanização intensa desde o ano 1950, quando a população era repartida igualmente entre urbana e rural. Em 2016, a população blumenauense encontra-se em sua maioria na área urbana do município, no entanto, dentro do próprio território urbano existem indicações de direcionamento da população, quanto ao crescimento da malha urbana.

No relatório elaborado, pós-revisão e elaboração do plano diretor de 2004-2006 apresentaram-se dados que indicam um deslocamento do crescimento da cidade em direção à região norte do município. Em alguns bairros, consta um maior crescimento a citar Itopava Central, Itoupavazinha, Testo Salto, Badenfurt, Salto do Norte, Fidélis, Fortaleza Alta, Tribess, Fortaleza, Itopava Norte, Nova Esperança e Ponta Aguda. Há, também, outros bairros que contornam o Rio Itajaí-açu e que apresentam crescimento, dentre eles o bairro Escola Agrícola de dimensões pequenas em relação aos demais bairros citados. O quadro 6 apresenta os bairros que tiveram mais loteamentos aprovados por períodos de cada cinco anos.

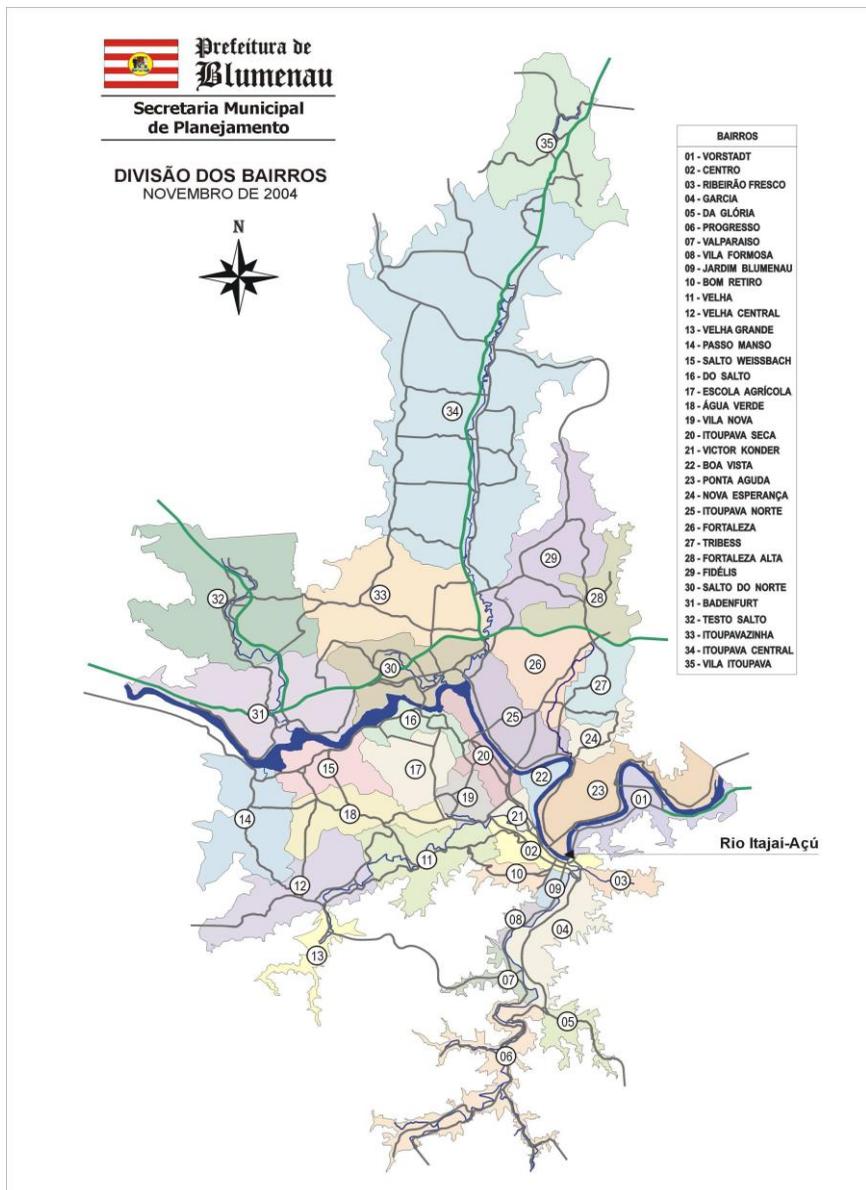
Quadro 6: Lotes aprovados no período de 1970 - 2003

BAIRROS QUE TIVERAM MAIS LOTES APROVADOS A CADA CINCO ANOS: PERÍODO DE 1970 – 2003		
PERÍODO	BAIRRO	NÚMERO DE LOTES APROVADOS
1970-1975	Velha	449
1976-1980	Fortaleza	720
1981-1985	Fortaleza	662
1986-1990	Escola Agrícola	384
1991-1995	Itoupavazinha	997
1996-2000	Itoupavazinha	536
2001-2003	Itopava Central	155

Fonte: Quadro elaborado pela autora. Com dados do relatório técnico final FURB/PMB, 2012, p. 6.

Segundo os dados do relatório técnico (2005), a malha urbana se expandiu para os bairros localizados no entorno da área central no período de 1970 a 1975, em que as condições topográficas eram mais adequadas à ocupação. Nesse período, o bairro da Velha, citado na tabela acima juntamente ao bairro Fortaleza, indica um maior crescimento. Já no período de 1976-1985, o Bairro Fortaleza apresenta maior número de lotes aprovados. Os anos que se seguem 1986-1990 apontam o bairro Escola Agrícola, liderando os números de lotes aprovados. O período de 1991-2000 Itoupavazinha declara o maior índice de aprovação. O último período na tabela revela que de maneira geral o número de lotes aprovados foi pequeno, no entanto o bairro Itoupava Central tem maior número de aprovação. A figura 16 representa a atual divisão de bairros do município de Blumenau.

Figura 16: Divisão dos Bairros do Município de Blumenau.



Fonte: SEPLAN-PMB, 2004. Sem Escala.

No período que compreende os anos de 1976 a 1980, a expansão da malha urbana segue para as regiões até então pouco adensadas e com características agrícolas, como os bairros Fortaleza, Itoupava Norte, Itoupava Central e Velha Central. Um dos possíveis fatores para isto é provavelmente a escassez de terrenos passíveis de parcelamento em outras áreas do município, aliado ao fato de os bairros citados não apresentarem grandes números de registros de enchentes e indicarem um relevo em sua grande maioria de baixa altitude. É importante salientar que apesar da expansão ter nos últimos anos crescido nesses bairros é possível ainda encontrar alguns vazios urbanos em alguns locais.

Nos anos seguintes, observou-se uma dinâmica parecida de expansão da malha Urbana, sendo os bairros Fortaleza, Escola Agrícola, Itopava Central e Velha Central, aqueles que apresentaram as maiores taxas de crescimento. Uma das peculiaridades desse período foi à redução no número de lotes aprovados em comparação aos períodos anteriores, fenômeno acontecido provavelmente em função das cheias que assolaram o Município em 1983 e 1984, o que gerou certa crise no mercado imobiliário (RELATÓRIO TÉCNICO, SEPLAN, 2005).

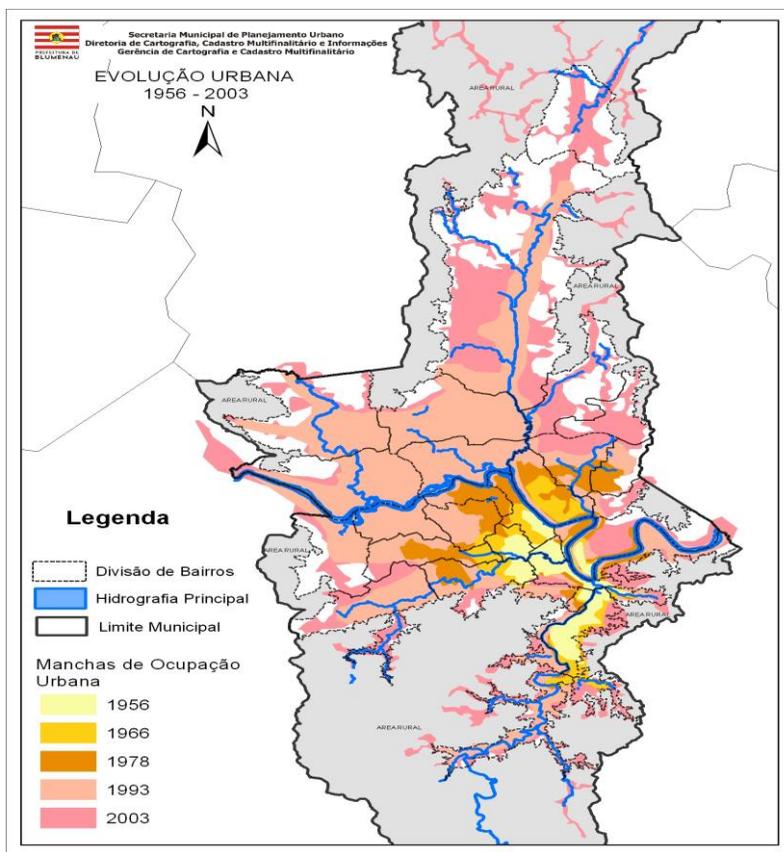
Já no período de 1991 a 1995, segundo o relatório técnico (2005), nota-se a influência das enchentes de 1983 e 1984, em que os bairros atingidos pelas cheias tiveram uma regressão no número de lotes aprovados, sendo essas aprovações direcionadas aos bairros com cotas de nível mais altas, com destaque para os bairros Itoupavazinha, Velha Central e Itoupava Central. Na sequência, observa-se, nos anos de 1996 a 2000, que o fator enchentes já não influencia muito na escolha de terrenos a serem parcelados, com destaque para os bairros Itoupavazinha e Fortaleza. O último período analisado, que compreende os anos 2001 a 2003, expressam um crescimento da malha urbana mais relevante em direção à região norte do município. Nesse período, nota-se que poucos bairros declaram mais de 50 lotes aprovados, sendo que o bairro Itoupava Central se destacou com 155 lotes aprovados.

Representando a terceira maior aglomeração do estado de Santa Catarina, após as regiões de Joinville e Florianópolis, a cidade Blumenau cresce rapidamente, mas sempre limitada por suas condicionantes físicas. Conforme dados da Universidade Regional de Blumenau (2006), apesar de configurar uma cidade polo, Blumenau não é, atualmente, o município que mais cresce na região, explicado pela gradual saturação de seu espaço físico, condicionado por enchentes e morros. O município é o mais denso da região, com 595,97 hab./km² segundo o censo 2010, em 2000 a densidade do município era de 513

hab./km². O aumento populacional traz como consequência o surgimento de novos conjuntos habitacionais ao longo de duas importantes rodovias que margeiam o rio Itoupava sendo estes os vetores iniciais para o desenvolvimento do bairro, criando assim, uma larga mancha longitudinal.

Dentro do que foi analisado, a figura 17 apresenta uma visão do direcionamento da ocupação urbana; nota-se o acentuado crescimento urbano no município entre 1956 e 2003 principalmente em direção à região norte da cidade.

Figura 17: Evolução Urbana de Blumenau (1956 a 2003).



Fonte: SEPLAN-PMB, 2005.Sem Escala.

Nota-se na figura 17 que até a década de 1950 e 1960 o crescimento da cidade margeia a região do Ribeirão Garcia e da Velha e a partir daí a expansão da malha urbana começa a se afastar do Itajaí-açu, muito provavelmente em busca de áreas mais seguras para habitar. No entanto, esse crescimento precisa ser ordenado. É nesse contexto que acontece a revisão do Plano Diretor do município. Ele é expresso na forma da Lei Complementar Municipal nº 615, de 15 de dezembro de 2006 e encontra-se acrescido de outras leis que compõem o documento. O plano foi, portanto, acrescido de Leis e Decretos que regulamentam o Plano Diretor nos detalhamentos, leis que passam a contribuir com a organização do município em relação ao crescimento urbano.

Quadro 7: Leis e Decretos PDP 2006

Leis e Decretos acrescidos no Plano Diretor de 2006		
Leis Complementares	Nº747/2010	Código do Meio Ambiente do município de Blumenau
	Nº 748/2010	Código do sistema de circulação
	Nº 749/2010	Código de parcelamento do solo para fins urbanos
	Nº 750/2010	Código de edificações
	Nº 751/2010	Código de zoneamento, uso e ocupação do solo.
Os Decretos	Nº 9.143/2010	Outorga onerosa do direito de construir, transferência do potencial construtivo e alteração do uso do solo.
	Nº 9.151/2010	Áreas com restrição de uso e ocupação do solo

Fonte: Prefeitura Municipal de Blumenau, Lei nº 615/2006.

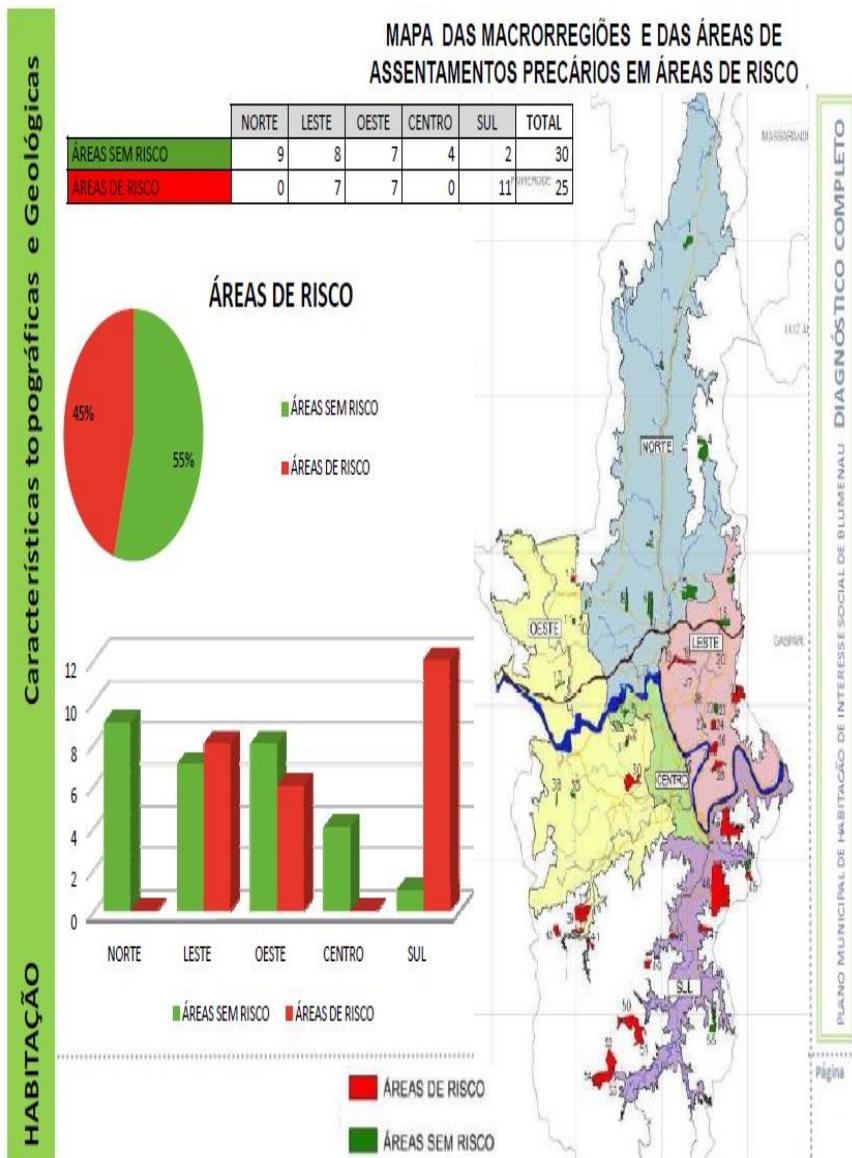
As Leis e Decretos aprovados para complementar a Lei nº 615/2006, foram elaboradas, depois da catástrofe de 2008, pois se tem a partir daí uma nova concepção sobre o planejamento da cidade, uma vez que o cenário atual é diferente daquele de 2006 e precisa de medidas urgentes.

Em Blumenau, a população sempre teve uma preocupação com as enchentes, mas sendo elas, consideradas por muitos como uma rotina na

vida da população. Os atores do PDP não focaram suas discussões no fator enchentes, mas sim tiveram uma maior preocupação naquele momento com questões mais cotidianas da cidade, pois as principais demandas apresentadas pela população foram temas relacionados com lazer, segurança e saúde. Mesmo os desastres naturais não tendo estado presente nas discussões, a questão enchente que em pequena proporção permeava as demandas, deixava clara a preocupação com a cota enchente. Assim. Proibiu-se a construção abaixo da cota 10m e a construção de residência unifamiliar abaixo da cota 12m. Mas as questões relacionadas a deslizamentos de encostas não estavam presentes nas discussões.

Dentre as leis que ordenam o crescimento e a expansão urbana em Blumenau a Lei Complementar nº 751, de 23 de março de 2010, no seu Art. 1º dispõe sobre a divisão do território do Município de Blumenau, seu uso e ocupação. O Código de Zoneamento de Blumenau trata tanto da área urbana quanto da área rural do município. E fica, conforme apresenta o Art. 3º, o Município dividido em: I - área urbana: espaço territorial caracterizado por um adensamento populacional e a existência de equipamentos sociais de forma mais concentrada, destinados às funções urbanas básicas; e II - área rural: espaço territorial destinado às atividades primárias, agro-industriais, à conservação ambiental e à contenção do crescimento da cidade, evitando a implantação de atividades que induzam as formas de ocupação urbana. A ocupação do território de Blumenau se dá, como já mencionado, em torno do rio Itajaí-Açu, com destaque para a região do Garcia, fato que tem nos últimos tempos mudado. Ao analisar a figura 18, nota-se que as áreas de risco em sua grande maioria estão nas regiões sul, leste e oeste do município, fator que pode explicar o direcionamento da expansão da malha urbana para outras áreas do município.

Figura 18: Assentamentos precários em áreas de risco.



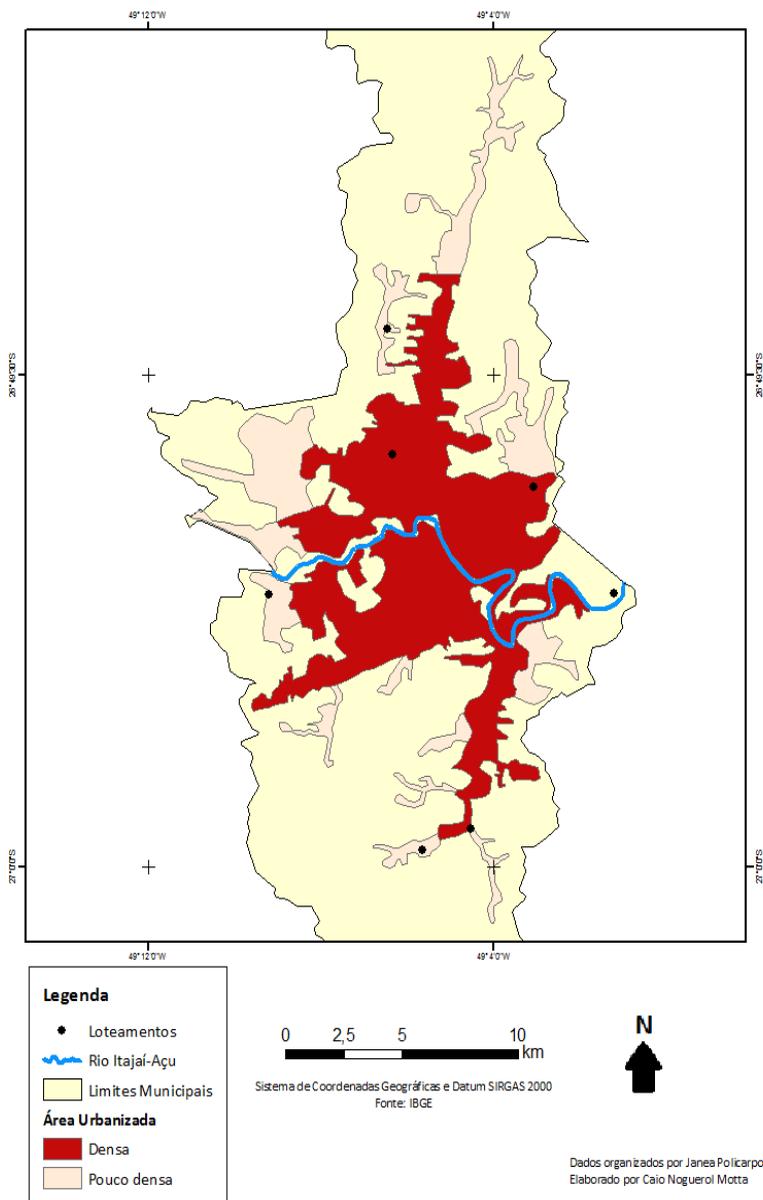
Fonte: Plano municipal de habitação

Quanto às ações do município nos últimos anos, das 2.631 famílias cadastradas no PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida, mais de 50% foram chamadas e na grande maioria atendidas e alocadas em unidades habitacionais localizadas nos Conjuntos Residenciais já concluídos. Dentre estes estão 674 famílias diretamente atingidas pela catástrofe de novembro de 2008, apesar de o tema MCMV ser discutido nos próximos capítulos.

Com a finalidade de suprir a demanda das famílias atingidas pelos desastres naturais, o município em conjunto com as Secretarias de Habitação e Regularização Fundiária e com a Secretaria Municipal de Assistência Social, adquiriu terrenos e elaborou projetos de moradias para as famílias atingidas nos desastres de 2008.

Os loteamentos foram projetados e construídos nos bairros com menor probabilidade de ocorrências relacionadas a enchentes e a deslizamentos. Os bairros escolhidos foram bairro Progresso que abrigaria dois empreendimentos, sendo um na rua Progresso e outro na rua Santa Maria; no bairro Passo Manso foram adquiridos três terrenos, um na Rua Johann G. H. Hadlich, 1.873 e dois na Rua Mathias Bornhofen, 275; no Bairro Itoupavazinha o terreno reservado para construir moradias localizados na rua Botuverá; já no bairro Itoupava Central localizado na rua Rudolfo Walter; e no bairro Tribess dois empreendimentos foram projetados na Rua Hermann Tribess e no bairro Ponta Aguda na Rua Silvano Cândido da Silva Senior. O mapa 4 apresenta a localização dos terrenos reservados para construir os empreendimentos.

Mapa 2: Terrenos adquiridos para habitação popular.



Ressalta-se que as moradias foram destinadas a toda a comunidade de baixa renda do município de Blumenau, com prioridade para os atingidos pela catástrofe de 2008. Conforme consta no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Blumenau, o município adquiriu terrenos, os quais foram enquadrados com ZEIS , a fim de facilitar a construção e a regularização das unidades de habitação de interesse social. Três destes terrenos ainda não foram utilizados. Existem outras quatro áreas decretadas como ZEIS para fins de produção habitacional, totalizando 14 ZEIS, num total potencial de 2.212 novas moradias.

De acordo com a Lei Complementar 615/2006 no seu Art. 69, o Zoneamento delimita o Município de acordo com o grau de urbanização e o padrão de uso e ocupação desejável para as diversas áreas que o compõe, inclusive quando situadas no perímetro rural. (Redação dada pela Lei Complementar nº 726/2009).

CAPÍTULO 03 - PLANEJAMENTO URBANO EM BLUMENAU

Neste capítulo, abordar-se-ão as especificidades do planejamento urbano em Blumenau. Nesse caso, o planejamento foi por muito tempo dominado por códigos que orientavam o crescimento e o desenvolvimento urbano da cidade. Somente no ano de 1977, teve seu primeiro plano diretor aprovado e, em 2004, iniciou a revisão do Plano Diretor, cujo objetivo era cumprir as exigências do Estatuto da Cidade e ser revisado de forma participativa.

Nos termos dados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, o plano diretor é peça chave para o enfrentamento dos problemas urbanos, contribuindo para a minimização do quadro de desigualdade, quando elaborado e implementado de forma eficaz. Ele objetiva definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de maneira a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todos os seguimentos sociais, bem como o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, além de programar uma gestão democrática e participativa, podendo ser atingida a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, Lei 10. 257. 2001.

No Art. 39 do capítulo III do Estatuto da Cidade, diz que

a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”. E no Art. 40. diz que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

As características do plano diretor são as seguintes:

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O processo de elaboração do documento do plano diretor de qualquer município dentro do território brasileiro encontra-se amparado por lei. Hoje, o planejamento urbano, portanto, precisa ser elaborado em conformidade com o Estatuto da Cidade, sendo necessário respeitar as condições territoriais do espaço a ser planejado e considerar a realização de audiências públicas, pois é por meio das audiências que surgem as demandas da sociedade. No entanto, quando se fala em plano diretor imagina-se um contexto participativo, mas nem sempre foi assim, pois Blumenau ao longo da história de seu planejamento urbano passou por códigos e planos diretores elaborados de maneira tecnocráticos, conforme descrito a seguir.

3. 1 História do Planejamento Urbano em Blumenau.

O município de Blumenau por muito tempo ficou submetido aos códigos de postura, que apresentavam as demandas da cidade. Buscando uma melhor compreensão dos fatos e precisando as datas de elaboração e aprovação de cada código e plano, elaborou-se um quadro em que está contida uma periodização do planejamento urbano do município de Blumenau ao longo da história.

Quadro 8: Periodização do Planejamento Urbano de Blumenau.

Período	Evento	Data
I	O período colonial é período marcado pela passagem da categoria de Colônia para Cidade.	De 1850 a 1883
II	A formação da cidade é período no qual a	De 1883 a

	legislação urbanística se limitava ao Código de Posturas.	1939
III	A oficialização do controle urbanístico surge os Códigos de Construções.	De 1939 a 1977
IV	O aperfeiçoamento do controle urbanístico é período de vigência do primeiro Plano Diretor de Blumenau.	De 1977 a 1989
V	No final de século procederam-se duas revisões do Plano Diretor.	De 1989 a 1997
VI	Período em que o plano passou a sofrer alterações pontuais . Em dois anos, seis leis complementares alteraram diversos dispositivos do Código de uso e ocupação do Solo e do Código de Edificações.	De 1997 a 2004
VII	Nova revisão do Plano Diretor se deu pós Estatuto da Cidade .	De 2004 a 2006

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos de Siebert (2012).

Como se pode observar, mesmo que o primeiro plano diretor tenha sido aprovado somente em 1977, a sequência de Códigos elaborados de maneira geral deram conta do planejamento do município. Segundo Siebert (2012), o primeiro período, denominado Colonial, foi marcado pela passagem da categoria de Colônia para Cidade, tendo sido fundada pelo Dr. Blumenau em 1850, a colônia foi em 1858 incorporada à estrutura administrativo-judiciária da Província de Santa Catarina e contava na época com 943 habitantes. A Colônia Blumenau deixou de ser particular e passou a pertencer ao patrimônio do Governo Imperial, o fundador da Colônia passou a ser o diretor e a Colônia tomou um novo impulso. No período que vai de 1848 a 1879, o município teve um desenvolvimento relativamente importante. O quadro a seguir mostra alguns momentos importantes da então Colônia Blumenau.

Quadro 9: Evolução Cronológica, da História Urbana de Blumenau no período de 1848 a 1879.

Data	Acontecimento
1848	Visita do Dr. Blumenau ao Vale do Itajaí
1850	Fundação da Colônia, chegada dos primeiros 17 imigrantes

1852	Entrega dos primeiros lotes aos colonos, e enchente de 16,30 metros
1856	Primeira ponte sobre o Ribeirão Garcia
1858	Elevação a Distrito de Paz
1859	A Colônia passa ao patrimônio do Governo Imperial;
1864	Capela de São Paulo Apóstolo de Blumenau
1870	Escola Nº 1, Itoupava Central (Eng. Heinrich Nicholas Passold), restaurada em 1992 e 2001
1875	Casa de Câmara e Cadeia (futura Prefeitura)
1876	Conclusão da Igreja Católica São Paulo Apóstolo (Arq. Heinrich Krohberger)
1877	Inauguração da Igreja Evangélica do Espírito Santo
1878	Companhia de Navegação Fluvial a Vapor Itajahy-Blumenau
1879	Primeiro vapor: “Progresso”

Fontes: Arquivo Histórico de Blumenau, Adalberto Day, Prefeitura Municipal de Blumenau, SC.

Como já mencionado, segundo dados do IBGE, a Colônia foi elevada à categoria de município por meio da Lei nº 860, de 4 de fevereiro de 1880. Entretanto, em outubro do mesmo ano uma grande enchente causou sérios prejuízos à população e à administração pública, com a destruição de pontes e estradas. Em função disso, a instalação do município só foi possível em 10 de janeiro de 1883, quando assumiu o exercício a Câmara Municipal eleita no ano anterior. Em seguida, o município recebeu o título de Comarca (1886) e finalmente, em 1928, passou à categoria de Cidade.

Entre os anos de 1883 a 1939, conforme relata Siebert (2012), acontece à formação da cidade e surgem os códigos de posturas. A autora ressalta o fato de mesmo já sendo município nesse período, Blumenau ainda não contava com uma legislação voltada para aspectos construtivos, contava apenas com os códigos de postura de 1883, 1905 e 1923.

A partir da sua instalação, o município de Blumenau passa a ter o próprio Código de Postura, aprovado pela Assembleia Legislativa Provincial de Santa Catarina em 1883. Esse Código, que vigorou até 1905, tratava de questões de segurança, higiene, tranquilidade e moral pública, da lavoura, das ruas, estradas e caminhos, das construções, das rendas municipais e do uso de armas. Nesse período, conforme aponta Siebert (2012), já é possível perceber algum tipo de preocupação com a

urbanização de Blumenau, no que se refere à organização das ruas das construções e das calçadas.

As disposições deste Código nos parecem hoje bastante ingênuas, mas já percebemos nele, em meio a um contexto predominantemente rural, as primeiras preocupações com a urbanização que se iniciava. (...) Ao mesmo tempo, a vila que queria ser cidade já estabelecia, nesta primeira legislação, algumas exigências urbanas: ruas de no mínimo doze metros de largura, construções cobertas por telhas, calçadas de 1,80 metros (SIEBERT, 2012, p.5).

Ainda segundo Siebert (2012), em 1905, o Conselho Municipal aprovou e o Superintendente municipal Alwin Schrader sancionou um novo Código de Posturas, que era uma versão simplificada do anterior. Esse código foi publicado em português e alemão e ficou vigente até a década de 1920. No ano de 1923, um novo Código de Posturas foi aprovado pelo Conselho Municipal de Blumenau. Seguindo o padrão dos códigos anteriores, esse também tinha como meta a higiene, a ordem, a segurança e a moralidade públicas, diferenciando dos anteriores no grau de detalhamento dos aspectos construtivos. Nesse período, a urbanização avançava, convivendo ainda, porém, com os aspectos rurais. A autora ainda ressalta que o Código apresentava dispositivos referentes a veículos motorizados como, por exemplo, a velocidade permitida e a obrigatoriedade de transitar pelo lado direito da via. Dentre outros aspectos, o Código era de cunho sanitário, com preocupações com o embelezamento da cidade, além de trazer algumas restrições urbanísticas, como o limite de construção no terreno e a altura máxima das construções. Apresentava ainda algumas restrições quanto ao desmatamento de áreas nos morros que constituíssem divisores de águas. Diante do que foi apresentado, o quadro a seguir apresenta uma periodização dos principais acontecimentos do agora município de Blumenau, que compreende os anos de 1880 a 1939. Destaque para duas enchentes com cotas próximas a 17 metros.

Quadro 10: Evolução Cronológica, da História Urbana de Blumenau no período de 1880 a 1939.

Datas	Acontecimentos
1880	Emancipação e enchente de 17,10 metros
1883	Instalação do Município e primeiro Código de Posturas
1901	Inauguração da Casa Comercial Paul Husadel
1902	Retificação da Rua 15 de Novembro e conclusão do Hotel Holetz
1905	Novo Código de Posturas
1906	Ponte do Garcia
1908	Constituição da Santa Catarina Eisenbahn Gesellschaft S.A.
1909	Iluminação elétrica - inauguração do primeiro trecho da ferrovia (Blumenau - Indaial)
1911	Enchente de 16,90 metros;
1912	Rede telefônica
1913	Ponte Lauro Muller (Ponte do Salto), primeira ponte sobre o Rio Itajaí-Açu em Blumenau
1914	Primeiro ônibus
1915	Usina do Salto (primeira hidrelétrica de Santa Catarina)
1923	Novo Código de Posturas
1927	Inaugurado o prédio dos Correios, na Alameda Rio Branco (depois BCN)
1929	Início das obras da ponte da Estrada de ferro; pavimentação da rua 15 de Novembro
1931	Inauguração da Ponte de Ferro da Estrada de Ferro (Ponte Deputado Aldo Andrade)
1939	Teatro Carlos Gomes

Fontes: Adaptado do Arquivo Histórico de Blumenau, Adalberto Day, Prefeitura Municipal de Blumenau, SC

No período seguinte que compreende os anos de 1939 a 1977, três novos códigos foram elaborados, esses seriam os últimos antes do primeiro Plano Diretor do município. Naquela época, segundo Siebert (2012), a cidade passava a contar com a Lei de controle urbanístico. Considerando que os três códigos criados ocorreram, em 1939, referentes ao Código de Construção, ao Código de postura e ao Plano diretor.

O Código de construção apresenta o controle urbanístico com forte intervenção do Estado sobre espaço urbano, sendo aprovado na

administração do Prefeito José Ferreira da Silva, como Decreto-Lei 45/39 e, entre outras medidas, ele distinguiu a área rural da área urbana. Siebert (2012) ressalta que, a exemplo de todo o território nacional, o Código de construções de 1939, em Blumenau, apresentava preocupações estéticas e sanitaristas da sociedade que o elaborou, visto que

havia a preocupação com a harmonia da paisagem urbana, exigindo-se a continuidade das linhas das fachadas de um prédio a outro. Havia ainda a busca da urbanidade, através da exigência de no mínimo dois pavimentos para as edificações da área central. Ironicamente, tem sido preocupação da administração municipal, na última década, reduzir o gabarito dos prédios e o adensamento desta mesma região, hoje sobrecarregada. (SIEBERT, 2012, p.6).

O Código de Postura de 1948, instrumento de controle urbanístico, aprovado por meio da Lei 37/48, apresentava, segundo Siebert (2012), basicamente as mesmas características do Código de Construções de 1939, no que se refere ao controle urbanístico. Foram acrescentadas exigências de largura mínima e inclinação máxima para a abertura de novas vias. Em 1974 o Código de Postura sofreu uma revisão, na administração do Prefeito Félix Christiano Theiss, por intermédio da Lei 2.047/74. Conforme relata Siebert, em que se tem pela primeira vez o objetivo geral da Legislação.

O município, naquele momento, apresentava o parcelamento contínuo dos lotes coloniais, uma vez que as regiões centrais tinham-se adensado, tanto com relação à ocupação do solo, quanto com o aumento da população. Naquele período, os espaços vazios foram sendo ocupados, embora ainda fosse comum encontrar, até a década de 1970, pastagens dentro da malha urbana do município. Segundo Dickmann (2002, p. 13), existia uma dependência das regiões periféricas em relação à área central. Não era possível ainda estabelecer a formação de subcentros, predominando uma horizontalidade na ocupação das periferias com a característica de ocupação das margens dos ribeirões da cidade. A autora ainda menciona o surgimento da rua João Pessoa, que teria sido aberta em meio à mata e contribuiu muito para o desenvolvimento da região da Velha no município.

Após apresentar os códigos de posturas do município de Blumenau, passamos aos planos diretores, que integram as leis do município a partir de 1977, quando o primeiro plano foi aprovado. Segundo Siebert (2012), Blumenau teve seu primeiro plano aprovado por meio da Lei nº 2242 de 30 de maio de 1977, durante o mandato do Prefeito Renato de Mello Vianna. Pouco depois, aprovou-se o Código de Zoneamento⁹ Lei Nº 2242/77. Era uma época de grande impulso da industrialização e do crescimento demográfico, em que o Estado intensificava as ações de controle e intervenção sobre o espaço urbano, com grandes investimentos de infraestrutura e com o controle no uso e ocupação do solo. Sendo iniciada sua elaboração no ano de 1973, o plano diretor teve a metodologia do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) e o financiamento do BNH (Banco Nacional de Habitação). Ele foi elaborado pelo Arquiteto Harry Cole, em consórcio com o escritório paulista de Saturnino de Brito (SIEBERT, 2012). O plano diretor de 1977 foi elaborado de forma tecnocrática, seguindo uma tradição nacional e de acordo com tal espírito; o plano diretor de 1977 objetivava “disciplinar” o crescimento urbano por meio das seguintes leis:

- Lei do Plano Diretor (2.235/77)
- Códigos de Zoneamento (2.242/77)
- Parcelamento da Terra (2.263/77)
- Edificações (2.264/77)

Por meio da criação de um zoneamento, o Plano Diretor de 1977 introduziu na legislação urbanística de Blumenau as preocupações com o controle do adensamento e com a separação das funções urbanas. Conforme consta na LEI Nº 2242/77, o zoneamento proposto previa:

- Uma Zona Central e uma Zona de Expansão do Centro
- Corredores de Serviço radiais a partir do Centro
- Centros de Bairro
- Zonas Residenciais de densidades diversas
- Zonas Industriais e Agrícolas
- Zonas Recreativas ao longo do leito secundário dos ribeirões e
- Zonas Especiais, como o Centro de Artes e o Centro Cívico.

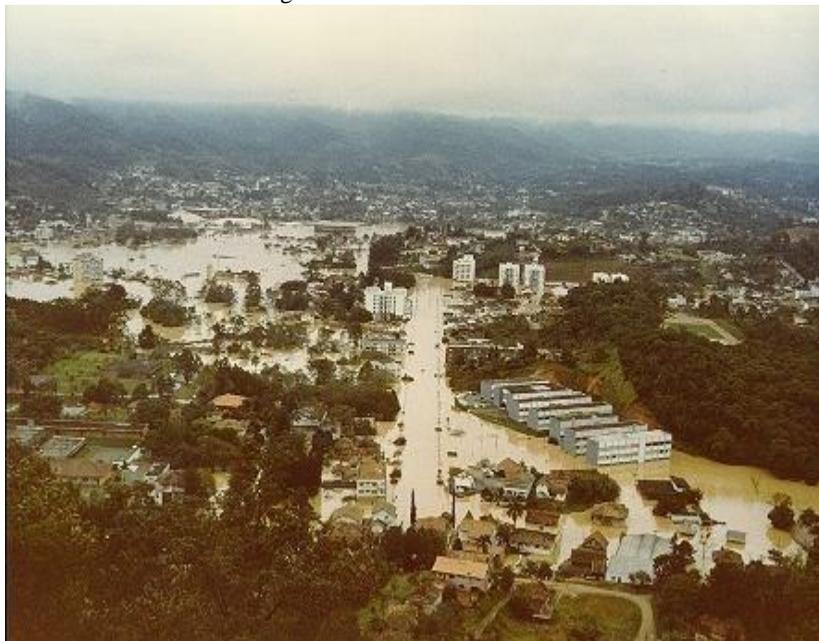
Para Siebert (2012), o Plano Diretor de 1977 contribuiu para a circulação viária, pois previa alargamento das vias que constituíam o

⁹ Disponível em <https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-ordinaria/1977/224/2242/lei-ordinaria-n-2242-1977-institui-o-codigo-de-zoneamento-e-de-uso-do-solo-no-municipio-de-blumenau.html> Acessado em 18 de fevereiro de 2014.

sistema viário principal, por meio do recuo progressivo das construções; a exigência de vagas de estacionamento para as novas edificações e a reserva de área para a implantação de novas vias projetadas para constituir um anel viário, mas também apresentou alguns equívocos, principalmente em relação às enchentes.

Seguindo orientação do DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento, o Plano Diretor de 1977 proibiu edificações apenas abaixo da cota de 10 metros acima do nível do mar. Por este motivo, em um período de intensa urbanização e crescimento acelerado, grande extensão de área inundável foi ocupada por residências nas proximidades do centro de Blumenau, transformando em calamidade as enchentes de 1983 e 1984, que ultrapassaram a cota de 15 metros (SIEBERT, 2012, p.9).

Figura 19: Enchentes de 1983.



Fonte: Arquivo Histórico de Blumenau.

Também no Plano Diretor de 1977, definiu-se que o uso do solo para fins comerciais aconteceria principalmente na área central e com menos intensidade nas vias arteriais, formando os corredores de serviço. Cabe ressaltar que a rua João Pessoa passou a desempenhar papel importante na ligação entre centro-periferia, formando corredores, que margeavam o Ribeirão da Velha. Essa centralidade, aliada à inexistência de subcentros nos bairros, teve grande influência nos conflitos entre pedestres e veículos. O transporte coletivo que já existia desde a década de 1940, mas prestava o serviço com dificuldades, seria ainda mais prejudicado com esses conflitos.

Outro fator importante era a dispersão das indústrias na malha urbana. Isso se dava devido ao surgimento de diversas estradas, que ligavam vilas e outros municípios à cidade. O crescimento da atividade industrial trouxe grandes oportunidades à vida dos moradores com o surgimento de muitos postos de trabalho. No entanto, muitos problemas socioambientais se acentuaram nesse período.

As enchentes que ocorreram na década de 1980 faziam que o planejamento da cidade direcionasse o crescimento para áreas não alagáveis, propiciando a verticalização e a mudança de uso (residencial para comercial) nas áreas mais suscetíveis às enchentes. A periodização aqui apresentada, sobre os códigos e planos diretores do período que compreende 1939 a 1977, está representada no quadro a seguir.

Quadro 11: Evolução Cronológica, da História Urbana de Blumenau no período de 1939 a 1977.

Datas	Acontecimentos
1939	Código de Construção
1941	Começou a operar a pista de pouso do aeroporto Quero-Quero;
1950	Inauguração da Ponte dos Arcos (Eng. Antônio Vitorino Ávila Filho ou Ponte da Sul Fabril);
1953	Inauguração da Ponte Irineu Bornhausen (Ponte das Gaitas Hering);
1956	Lei 717 / 1956 - Divisão da área urbana em 19 bairros;
1957	Conclusão da Ponte Adolfo Konder (Ponte da Moellmann ou Ponte do Centro);
1958	Conclusão da Catedral São Paulo Apóstolo (Arq. Gottfried Böhm);
1962	1962 – Grande Hotel Blumenau (Arq. Hans Broos);
1963	Conclusão da Torre da Catedral; início das obras da Beira-Rio;
1971	Desativação da Estrada de Ferro;
1972	Conclusão da Beira-Rio (Av. Pres. Castello Branco);
1976	Conclusão da Ponte José Ferreira da Silva (Ponte do Anel Viário Norte);
1977	Lei de incentivo a casas “típicas” e Primeiro Plano Diretor (Lei 2.235 / 1977);

Fontes: Arquivo Histórico de Blumenau, Adalberto Day, Prefeitura Municipal de Blumenau, SC.

Antes da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, o município de Blumenau ainda passaria por mais duas revisões do seu Plano Diretor, sendo uma em 1989 e outra em 1996/97. O período que antecedeu a revisão do Plano Diretor em 1989 ocorreu uma grande pressão imobiliária no município, visto que

sem que houvesse alteração legal do Plano Diretor, áreas residenciais unifamiliares, como o Bairro da Ponta Aguda, próximo ao Centro, tiveram seu zoneamento alterado para multifamiliar e seus índices urbanísticos majorados, de forma que pudessem ser verticalizadas. Isto foi feito de forma extraoficial ou informal, sem encaminhamento

ao legislativo, apesar da alteração ter partido da própria Secretaria de Planejamento. Ou seja, para todos os efeitos, tratou-se de uma ilegalidade. Além disso, ligações previstas do sistema viário foram ignoradas, com a liberação de construções sobre as vias projetadas (SIEBERT, 2012, p.11).

A segunda revisão do Plano Diretor ocorreu em 1996, elaborada pelo corpo técnico do IPPUB (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau), que havia sido criado em 1996. Com maior participação de entidades comunitárias e um tempo maior de discussão, o Plano Diretor de 1997 foi segundo Siebert (2012), bem sucedido, quanto às restrições ao adensamento da área central do município e também por assegurar a preservação do patrimônio histórico e ambiental. Também foi positiva a criação das ZRU (Zonas Recreacionais Urbanas), localizadas nos fundos de vale e áreas inundáveis, com o objetivo de implantar parques e áreas de lazer e, evidentemente, minimizar os prejuízos por ocasião das cheias. Já na revisão dos Planos Diretores de 1989 e de 1996/97, os coeficientes de aproveitamento foram aumentados nas áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário, justamente aquelas áreas que, por estarem menos sujeitas a enchentes, acabam sendo mais desejadas como local de moradia e onde ocorre uma maior valorização.

Com o Plano Diretor de 1989, Lei nº 3650 de 06 de dezembro 1989, os olhares se voltam ao crescimento da cidade principalmente para a direção oeste, vale do Ribeirão da Velha, e para o norte, com a ocupação do vale dos Ribeirões Itoupava, Salto e também para o noroeste no vale do Ribeirão Fortaleza. Entre os anos de 1970 e 1990, o número de pessoas que migraram para Blumenau aumentou bastante, muito provavelmente por causa do desenvolvimento econômico da cidade e região. O aumento populacional fez com que muitos dos novos habitantes, principalmente os de baixa renda, passassem a ocupar as áreas risco e de preservação ambiental, tais como: topo de morros, encostas íngremes e margem de rios, enquanto os valores dos lotes urbanos regulares apresentavam um grande aumento. A progressiva ocupação de áreas de risco de Blumenau e região tornavam preocupantes as condições de vida de parte da população da área urbana sem condições para adquirir um terreno em áreas propícias à moradia.

É preciso aqui ressaltar que ao longo da história a ocupação territorial de Blumenau aconteceu sempre em torno de seus principais

curtos d'água e inicialmente na direção oeste e sul. No entanto, a partir da década de 1990, a ocupação passa a se direcionar para a região norte, mas mantém ainda uma tendência de intensificação da urbanização nas direções oeste e sul do município.

Quando da revisão e elaboração do Plano de 1989, foram criados corredores de serviço, que abrangiam as principais vias de acesso de bairros, buscando facilitar a acessibilidade ao comércio e aos serviços, sem que as pessoas precisassem se deslocar ao centro da cidade. Mesmo com algumas diretrizes “descentralizadoras”, continuou a ocupação acentuada ao centro da cidade, fato que tornava o tráfego intenso, tanto no centro da cidade, como nas próprias vias de acesso aos bairros.

A revisão e a elaboração do plano diretor, Lei Complementar 142/1997 ocorrem um pouco antes do Estatuto da Cidade; essa revisão foi realizada por profissionais técnicos da própria Prefeitura, após estudos realizados durante os quatro anos anteriores à aprovação, sendo a última revisão considerada de cunho eminentemente tecnocrático. O Plano de 1997 tinha como meta a ocupação das regiões oeste e norte do município, pois alegavam que essas regiões apresentavam disponibilidade para a ocupação e urbanização, por estarem fora de áreas suscetíveis a eventos de alagamentos e de escorregamentos.

Como pontos importantes desta revisão estão à ampliação da região central e a proposta de continuar induzindo o crescimento para as regiões norte e oeste (sub-bacia da Velha), projetando novas vias e pontes. Podem também ser destacadas as seguintes diretrizes: criação de um sistema cicloviário e a hierarquização de todo o sistema viário. Destacam-se no período, as grandes enchentes de 1983 e de 19/84, que alcançaram a cota de 15m.

Quadro 12: Evolução Cronológica da História Urbana de Blumenau período de 1977 a 2001.

Datas	Acontecimentos
1978	Construções “típicas”: Moellmann, Bradesco, Unibanco, Banestado
1982	Prefeitura nova
1983	Enchente de 15,34 metros
1984	Enchente de 15,46 metros; Área Azul - Estacionamento Regulamentado; Primeira Oktoberfest
1989	Revisão do Plano Diretor (Lei 3652 / 89)
1991	Reforma da Ponte de Ferro com integração ao sistema viário

1993	Shopping Neumarkt; Criação do IPPUB (LC 56 / 1993)
1995	Sistema Integrado de Transportes de Blumenau
1997	Revisão do Plano Diretor (LC 140 / 1997)
1999	Inauguração da Ponte Governador Vilson Pedro Kleinubing (Ponte do Tamarindo)
2001	Reurbanização da rua 15 de Novembro (fiação subterrânea em 2002)

Fontes: Arquivo Histórico de Blumenau, Adalberto Day, Prefeitura Municipal de Blumenau, SC.

No ano de 2003, o município apresentava um Plano Diretor composto de quatro leis: o Código de Diretrizes Urbanísticas - CDU (Lei Complementar 142/97); o Código de Parcelamento da Terra (Lei Complementar 139/97); o Código de Zoneamento e Uso do Solo (Lei Complementar 140/96); e o Código de Edificações (Lei Complementar 141/96)¹⁰. O Estatuto da Cidade, como já dito, estabeleceu novas regras na elaboração do Plano Diretor, entre elas a exigência da participação popular. O plano diretor deveria atuar na totalidade do município tanto na área urbana quanto na área rural. Assim, se definiu também o caráter do Plano Diretor que deixa de ser somente urbanístico e passa a ser responsável pela política de desenvolvimento do município. Além disso, a lei igualmente exige que cidades acima de 20 mil habitantes elaborem ou revisem seus planos segundo as novas diretrizes no prazo de cinco anos. Desta forma, em junho de 2004 tem-se início o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Blumenau, tendo como prazo de revisão outubro de 2006.

Conforme dados da Prefeitura de Blumenau, o objetivo principal da revisão era o de integrar os investimentos e serviços públicos e a ocupação do solo, de maneira participativa, ou seja, contando com o envolvimento da população no processo de revisão. O intuito, mais uma vez, foi o de tentar sanar as deficiências urbanas ainda encontradas no município (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2008, p. 12).

O primeiro Plano Diretor participativo, Lei Complementar 615/2006, contou com relatórios e diagnósticos realizados pela equipe técnica da Secretaria de Planejamento Urbano do Município de

¹⁰As Leis citadas estão disponíveis em:
https://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/topsearch.pl?id_cidade=4520&city=Blumenau&state=sc&tp=lc&page_thi s=78&block=770&ementaouintegra=naementa&wordkey

Blumenau e por outras secretarias, que a partir de reuniões com a população identificaram aspectos que deveriam ser contemplados no novo plano.

Quadro 13: Evolução Cronológica, da História Urbana de Blumenau período de 2004 a 2011.

Datas	Acontecimentos
2004	Novo Perímetro Urbano e Divisão em 35 Bairros (LC 489 / 2004).
2005	Extinção do IPPUB (LC 514 / 2005).
2006	Parque Vila Germânica.
2007	Restauro da Blumenauense; reforma do Galegão; revitalização do Parque Ramiro Ruediger.
2008	O município vive um desastre socioambiental de grandes proporções.
2011	Enchente de 12,80 m; primeiro corredor exclusivo de ônibus (R. 7 de Setembro).

Fontes: Arquivo Histórico de Blumenau, Adalberto Day, Prefeitura Municipal de Blumenau, SC.

3.2 Revisão e elaboração do Plano Diretor em 2004-2006.

Após esse breve relato sobre as origens do Estatuto da Cidade, que torna obrigatório a elaboração de planos diretores participativos em municípios com mais de 20 mil habitantes, vê-se o caso específico do município de Blumenau, que a partir da Conferência da Cidade de 2003 passou a ter contato com a questão da participação (no que se refere ao plano diretor da cidade). Nessa conferência, definiram-se prioridades a serem seguidas, dentre elas a revisão e a elaboração do Plano Diretor municipal (PD).

A revisão e elaboração do plano diretor no município, teve início no final de 2003; técnicos do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Blumenau (IPPUB), atual Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEPLAN), elaboraram a pré-proposta de execução dos trabalhos de revisão do Plano Diretor. A pré-proposta foi encaminhada ao Prefeito¹¹, à Procuradoria Geral do Município

¹¹ O Prefeito de Blumenau no período de 01 de Janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2004 era Décio Nery de Lima e seu vice era Inácio da Silva Mafra.

(PROGEM) e à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), tentando conscientizar a administração pública municipal da importância da revisão do Plano Diretor que teria como principal exigência a participação da sociedade nas etapas de revisão do Plano Diretor Participativo (RELATÓRIO TÉCNICO, SETEMBRO, 2005).

Segundo dados do Relatório Técnico (2005), no mês de maio de 2004 o Município se candidatou ao Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana do Ministério das Cidades e em quatro de junho de 2004¹² foi assinado o contrato com a CEF com o objetivo de obter financiamento para realizar a revisão do Plano Diretor de Blumenau. Com isso, contrataram-se consultores em várias áreas relacionadas ao desenvolvimento urbano

Ainda, segundo dados do Relatório Técnico (2005), a partir desse momento, com o objetivo de entender a dinâmica da cidade realizaram-se estudos em três etapas divididas em Leitura Técnica, Leitura Jurídica e Leitura Comunitária.

Mediante a Leitura Técnica, buscou-se identificar e analisar os principais fatores condicionantes do desenvolvimento do município, bem como as potencialidades a curto e médio prazo. A análise foi, portanto, baseada em dados quantitativos e qualitativos, com o objetivo de definir diretrizes técnicas às políticas públicas de desenvolvimento econômico, social, turístico, humano, ambiental e urbano.

A Leitura Jurídica teve como objetivo realizar uma análise crítica de instrumentos legais (Federal, Estadual e Municipal) para o desenvolvimento urbano, compreendendo a sua incidência sobre a realidade social e territorial, tendo em vista a possibilidade de criação de novos instrumentos. Esta análise procurou identificar aspectos que condicionassem o Plano Diretor, identificando as alterações e as revogações necessárias na legislação municipal.

Já a Leitura Comunitária, segundo o Relatório Técnico (2005), permitiu a construção de uma visão da cidade a partir das diferentes perspectivas dos atores sociais, elementos da vivência e do conhecimento diário dos conflitos, e potencialidades do lugar. Ao término da leitura da cidade, um relatório contendo os encaminhamentos referentes às etapas seguintes foi elaborado. Elas seriam discussões coletivas com atores do processo (Poder Público, Técnicos e Sociedade

¹² Para viabilizar o programa com o Ministério das Cidades, assinou-se o contrato nº 0165097-33 com a Caixa Econômica Federal.

Civil) e, à luz dessas discussões, nasceriam às primeiras hipóteses para os eixos estruturais do Plano Diretor Participativo (RELATÓRIO TÉCNICO 2005).

As leituras comunitárias e técnica se deram, concomitantemente, no mesmo horário e local. Já a Leitura da Cidade, aconteceu após a reorganização dos coordenadores do GTO, quando teve início a segunda etapa, denominada de leitura da cidade, fruto da leitura comunitária e leitura técnica. Essa etapa foi viabilizada por meio de reuniões nos bairros, quando a partir do olhar dos habitantes e dos técnicos foi possível fazer uma leitura do município. As reuniões foram divulgadas e realizadas conforme quadro abaixo. No entanto, diante dos dados do relatório, percebe-se que foi pequena a participação nas reuniões.

Quadro 14: Número de Participantes, por Reunião.

Reunião	Data	Bairro	Nº Participante
Reunião 01	06/06/2005	Glória	46
Reunião 02	07/06/2005	Itoupavazinha	38
Reunião 03	08/06/2005	Escola Agrícola	56
Reunião 04	09/06/2005	Tribess	31
Reunião 05	13/06/2005	Água Verde	35
Reunião 06	14/06/2005	Velha Central	42
Reunião 07	15/06/2005	Itoupava Norte	61
Reunião 08	16/06/2005	Itoupava Central	64
Reunião 09	20/06/2005	Garcia	0
Reunião 10	21/06/2005	Testo Salto	67
Reunião 11	22/06/2005	Vorstard	33
Reunião 12	23/06/2005	Itoupava Seca	74
Reunião 13	27/06/2005	Progresso	86
Reunião 14	28/06/2005	Passo Manso	17
Reunião 15	29/06/2005	Ribeirão Fresco	26
Reunião 16	30/06/2005	Fidélis	39
Reunião 17	04/07/2005	Jardim Blumenau	38
Reunião 18	05/07/2005	Itoupava Central	18
Reunião 19	06/07/2005	Vila Nova	19
Reunião 20	07/07/2005	Vila Itoupava	18
Reunião 21	11/07/2005	Velha	31
Reunião 22	12/07/2005	Progresso	49
Reunião 23	13/07/2005	Ponta Aguda	18

Reunião 24	14/07/2005	Itoupava Norte	0
Reunião 25	18/07/2005	Fortaleza Alta	21
Reunião 26	19/07/2005	Badenfurt	65
Reunião 27	20/07/2005	Fortaleza	09
Reunião 28	21/07/2005	Salto Do Norte	09
Reunião 29	25/07/2005	Garcia	14
Reunião 30	26/07/2005	Vila Itoupava	24
Reunião 31	03/08/2005	Todos os Bairros	05
Reunião 32	04/08/2005	Todos os Bairros	31
Total			1084

Fonte: Quadro elaborado pela autora com dados do Relatório Técnico 2005.

Após as reuniões, elegeram-se os 290 representantes e um total de 2.828 propostas foram apresentadas durante as 32 reuniões realizadas. As figuras 20 e 21 são de algumas das reuniões.

Figura 20: Reunião na E.E.B. Governador Celso Ramos – Bairro da Glória.



Fonte: Relatório Técnico 2005.

Figura 21: Reunião no Colégio Estadual Padre José Maurício – Bairro Progresso



Fonte: Relatório Técnico 2005.

Mediante a análise do quadro acima, é possível perceber que, como relatou a Professora Carla Back da FURB em entrevista concedida ao Laboratório Cidade e Sociedade. De fato é possível perceber que houve efetivamente participação na revisão do Plano Diretor do Município, mas com poucos participantes. Para Carla Back, as condições para a participação existiram somente no que se refere à estrutura. Não houve divulgação dos locais e horários dos encontros e não se explicou a importância da participação nesse processo ou pelo menos a divulgação não contemplou toda a comunidade. Quanto à participação técnica no processo de revisão do PDP, Carla acredita ter sido pequena; para ela houve uma dinâmica para a aprovação do zoneamento e leis complementares, como edificações e sistema viário, mas Back relata o fato de que a partir de um determinado momento as decisões passaram a ser tomadas longe da participação da comunidade. As reuniões passaram a ser setoriais e também mesmo dentro dessas reuniões ocorreram divisões, sendo que em algumas vezes os participantes foram divididos em grupos temáticos ou por categorias. Em alguns grupos, segundo Back, temas importantes foram discutidos somente com os empresários,

enquanto em outros, participaram somente representantes de associações de engenheiros e arquitetos. Para Carla Back, houve uma segmentação nos grupos e não houve diálogo nem mesmo entre a visão dos técnicos e a dos empresários em temas de interesse comum. Ela ressalta ainda o fato de que as sugestões apresentadas pelos participantes das reuniões não foram contempladas e não foi nem mesmo justificada a desconsideração dessas. Diante do que relatou Back, ficam dúvidas quanto a qualidade da participação no processo de revisão do Plano Diretor de Blumenau de 2006.

Na concepção do Engenheiro e Presidente do Conselho Cidade de Blumenau (CONCIBLU), o plano foi participativo apenas em sua etapa inicial, conforme se percebe no trecho da entrevista concedida por ele ao Laboratório Cidade e Sociedade. Ele, assim, descreve o processo de que o plano diretor participativo que é a lei complementar 615 (...) com as reuniões temáticas, com congresso e conferência esse se deu de forma, de maneira participativa, tanto é que foi eleito um conselho que foi aprovado no congresso, que o conselho de conferência de planejamento urbano deveria ter... A prefeitura só teve um terço, o poder público municipal só teve um terço dos conselheiros, e a sociedade dois terços, tanto é que nós aprovamos isso, só que ele foi depois disso construído por esse governo que está aí, tudo uma manobra com leis ilegais e inconstitucionais. (ENTREVISTA CONCEDIDA AO LABORATÓRIO CIDADE E SOCIEDADE EM AGOSTO DE 2012).

Ao se analisarem algumas entrevistas realizadas por membros do Laboratório Cidade e Sociedade, Silva (2014) descreve como se deu o processo. O autor relata que segundo a entrevista da Diretora de Planejamento Urbano do município de Blumenau e Coordenadora do

Grupo Técnico Operacional (GTO)¹³, as primeiras tentativas para a revisão do plano deram-se no final do ano de 2004, na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), ainda sob a gestão do IPPUB¹⁴.

Segundo o autor, em uma das entrevistas foi relatado que a revisão do plano diretor passou por etapas distintas, e que os trabalhos, discussões e debates em torno dos principais temas da cidade deram-se ao longo do ano de 2005. Em meados de 2006, foram encerrados os trabalhos do Grupo Técnico Operacional do Plano Diretor de Blumenau, quando foi realizado o Congresso do Plano e remetida à minuta de lei ao legislativo local para sua apreciação. No início de 2005, segundo Silva (2014), surgiram os primeiros trabalhos dentro dos gabinetes da prefeitura após o reinício das discussões durante a nova administração na prefeitura, na gestão de João Paulo Kleinübing (PFL). Esses trabalhos tratavam diretamente da reorganização do processo e principalmente da metodologia a ser adotada. O autor resalta que ocorreram mudanças significativas de pessoal na coordenação dos trabalhos e também institucionais, pois até então o plano diretor estava sob a supervisão do IPPUB e posteriormente migrou para a SEPLAN. Nesse momento houve a necessidade de um replanejamento das atividades, além de remanejamento de pessoal e reorganização interna. O processo de revisão e elaboração do PDP foi dividido em cinco etapas, descritas no quadro a seguir. Também estão descritas as etapas do processo, com seus objetivos específicos e os trabalhos desenvolvidos respectivamente.

¹³ Grupo Técnico Operacional do processo de revisão do Plano Diretor de Blumenau.

¹⁴ O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau – IPPUB, foi criado em 1993, por intermédio da Lei Complementar 56 (BLUMENAU, 1993). Foi extinto em 2005, durante a gestão de João Paulo Kleinübing, por considerar que o Instituto era improdutivo.

Quadro 15: Etapas do Processo de revisão do PDP de Blumenau.

Etapas		Período	Objetivo	
I	Organização interna dos trabalhos em âmbito de IPPUB e SEPLAN.	Final de 2004 e início de 2005.	Organizar internamente os trabalhos para a elaboração do novo Plano Diretor.	
II	Leitura da Cidade	Leitura Técnica	Durante 2005.	Produzir um quadro urbanístico do território.
		Leitura Comunitária	Durante 2005.	Mostrar a visão da cidade a partir dos habitantes.
		Audiências Públicas	Durante 2005.	Apresentar os resultados das leituras e preparar as Oficinas Temáticas.
III	Oficinas Temáticas	Final de 2005 e início de 2006.	Discutir os principais temas abordados na etapa anterior (Leitura da Cidade).	
IV	Formatação das diretrizes e propostas e da minuta de lei (em âmbito de Gabinete).	Primeiro semestre de 2006.	Transformar as demandas em diretrizes e propostas, bem como elaborar a proposta de minuta de lei para encaminhamento à Audiência Pública final.	
V	Congresso do Plano Diretor	03 de junho de 2006.	Aprovar a minuta de lei do Plano Diretor a ser encaminhada ao Legislativo.	

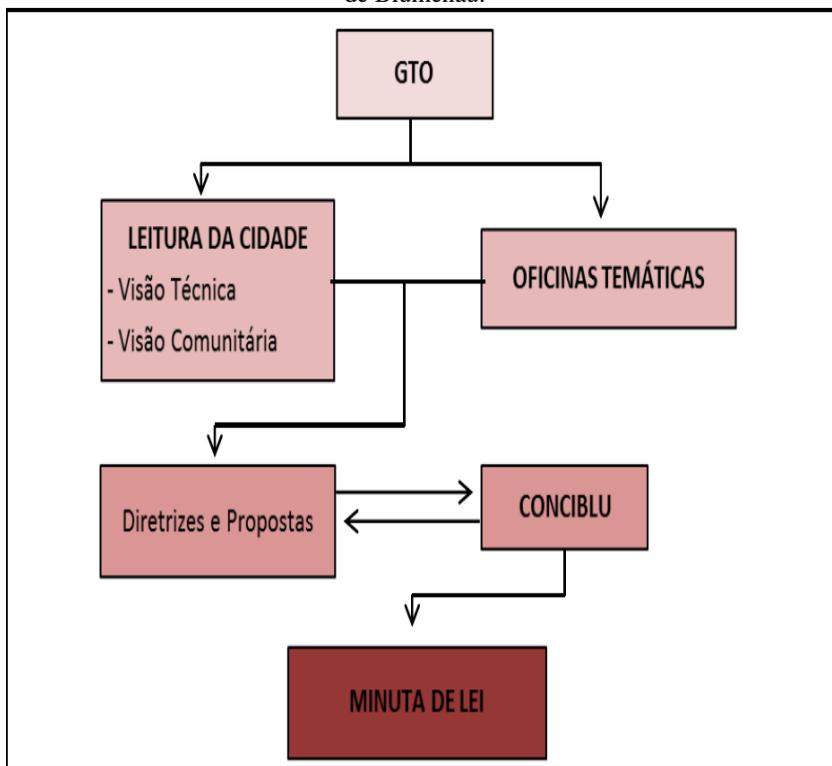
Fonte: Silva 2014.(p.200)

Segundo Silva (2014), a partir da descrição do processo e do depoimento de uma entrevistada¹⁵, é possível constatar que após ser discutido basicamente durante um ano, o processo passou por quatro etapas, duas das quais não foram participativas (a primeira e a penúltima). Embora contasse com a presença de entidades diversas (de representatividade de grupos econômicos, educacional, de classes, e de

¹⁵ A Entrevistada foi Diretora de Planejamento Urbano do município de Blumenau e Coordenadora do Grupo Técnico Operacional do processo de revisão do Plano Diretor de Blumenau (GTO). Concedeu entrevista aos pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade, na Prefeitura de Blumenau, em 19 de abril de 2012.

associações), não houve a presença significativa de entidades ligadas ao campo popular, como associações de moradores de bairros, por exemplo. Silva (2014) apresenta um fluxograma com as diferentes etapas do processo de revisão do novo plano diretor de Blumenau.

Figura 22: Fluxograma das etapas de atividades do Plano Diretor Participativo de Blumenau.



Fonte: Silva 2014.(p. 202)

Sobre as etapas do processo de revisão e a elaboração do plano diretor Silva (2014) diz que

o Grupo Técnico Operacional centralizava todas as demandas do processo. Dessa forma, organizou as etapas participativas de Leitura da Cidade e Oficinas Temáticas, resultando numa série de reflexões sobre os temas em discussão. Os resultados dessas duas etapas

distintas foram levados a âmbito de Gabinete onde se transformaram em diretrizes e propostas do projeto de lei; antes, porém, de serem transformadas na minuta de lei, elas passaram pela apreciação do Concblu que as modificaram de acordo com suas “vontades”. Após serem analisadas pelo conselho, retornaram ao GTO para as devidas modificações e posteriormente apresentadas em Audiência Pública final (congresso do Plano Diretor), onde foram votadas e aprovadas pelos delegados e, em seguida, enviadas à Câmara Municipal para aprovação (SILVA, 2014, P.201).

O Plano Diretor de Blumenau pode ser descrito como um processo dúbio, pois conforme dados da pesquisa, existem duas visões acerca da participação na revisão do Plano Diretor. Por um lado, um documento oficial como o relatório técnico elaborado em 2005 pela SEPLAN descreve o processo como participativo. Por outro lado, as entrevistas realizadas por membros do Laboratório Cidade e Sociedade com as reportagens do Jornal o Mutirão, apresenta uma perspectiva divergente sobre do processo de revisão do plano, não tão participativa como faz crer o relatório elaborado pela SEPLAN. O processo do PD de Blumenau parece na realidade um processo tecnocrático em que houve uma participação parcial ou restrita.

Alguns fatores contribuíram para essa participação restrita, entre eles a falta de divulgação: em alguns momentos até se fez a divulgação, porém, não houve clareza no momento da divulgação, não despertando, portanto na população interesse pelo processo e conseqüentemente uma pequena participação nas reuniões em que o futuro da cidade era discutido.

Em entrevista ao jornal O Mutirão, o ex-presidente da Associação de Engenheiros e Arquitetos do Alto e Médio Vale do Itajaí (AEAMVI) Juliano Gonçalves, fala sobre sua preocupação com os rumos que a cidade estava tomando. Segundo Gonçalves, a falta de diálogo com a sociedade e a aprovação de leis que não condizem com a realidade apresentada no território do município faz com que a situação se agrave.

Se continuarmos a fazer o que estamos fazendo, obteremos os mesmos resultados. Os procedimentos adotados pelo Poder Público

nos conduziram ao caos total e à insustentabilidade generalizada. No entanto, mesmo com os acontecimentos de 2008, os procedimentos continuaram os mesmos, o rumo não mudou, a técnica continua não sendo respeitada. Portanto, cabe advertir que os resultados serão os mesmos: enchentes, deslizamentos, ocupações irregulares, problemas de trânsito, de saneamento, de segurança, conforme se comprovou neste final de agosto e início de setembro de 2011. Cabe ressaltar que os Senhores Vereadores, ao aprovarem ações equivocadas do executivo, como ocorreu com o plano diretor, planejamento, habitação e saneamento, estão concorrendo para o agravamento dos problemas que podem ocasionar sérios danos a toda coletividade (JULIANO GONÇALVES EM ENTREVISTA AO JORNAL MUTIRÃO 2011).

A estrutura, conforme dados do Relatório Técnico 2005, compôs-se para a revisão do Plano Diretor da cidade e pode ser assim expressa pela Coordenação Geral, Núcleo Gestor, Conselho da Cidade (CONCIBLU) e pelos Núcleos de Apoio (Assessoria Jurídica, equipes de apoio e consultoria técnica).

Coordenação Geral – foi realizada pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEPLAN), por meio de sua estrutura administrativa e Diretorias: Planejamento Urbano, Planejamento Viário, Desenvolvimento de Projetos, Análise de Projetos, Cartografia, Cadastro Multifinalitário e Informações, Fiscalização de Obras e Posturas.

Núcleo Gestor – teve como principal função expressar a diversidade dos setores sociais atuantes no município. Composto de representantes do poder público e da sociedade civil, sendo assim possuía o papel estratégico de conduzir e monitorar a revisão do Plano Diretor. Formado por uma comissão com representantes da Coordenação Geral, do Conselho da Cidade CONCIBLU e representantes do Poder Legislativo.

Conselho da Cidade – CONCIBLU - responsável por acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisar e deliberar sobre questões relativas à sua aplicação, bem como propor e emitir pareceres sobre

proposta de alteração de Plano Diretor, conforme estabelecido pelo art. 144 da Lei Complementar 615 / 2006.

Núcleos de Apoio - Formados por técnicos, colaboradores e voluntários de diversos setores que tinham como função dar suporte à Coordenação Geral, tais como Empresa de Consultoria, Assessoria Jurídica, equipes relacionadas ao processo de gestão administrativa das reuniões de formação, oficinas técnico-comunitárias, grupo dos eixos temáticos, entre outros.

Diante dessa configuração foi montado um grupo de trabalho para a realização das atividades, e os atores que compuseram cada grupo ficaram distribuídos conforme está disposto no quadro a seguir.

Quadro 16: Equipe de trabalho do Plano Diretor de Blumenau.

EQUIPE DE TRABALHO: PLANO DIRETOR DE BLUMENAU - LEI COMPLEMENTAR 615/2006.		
Coordenação geral	Walfredo Balistiere	Engenheiro – SEPLAN
Coordenadora dos trabalhos de Revisão do Plano de Diretor de Blumenau	Vera Krumpfenauer Silvana Maria Moretti Iacy Aparecida de Souza	Arquiteta – SEPLAN Arquiteta – SEPLAN Advogada e procuradora – PROGEM
Equipe técnica	Ana Paula Zanetti Esmeralda Aparecida Gadotti Gláucia Maria Fernandes Iacy Aparecida de Souza Silvana Maria Moretti Vera Krumpfenauer Wilson Efigênio Straub	Engenheira Engenheira Arquiteta Advogada - PROGEM Arquiteta - SEPLAN Arquiteta – SEPLAN
Assessoria Jurídica	Guilherme de S. Gonçalves Nahima Peron C. Razuk	Doutor Doutora
Assessoria Técnica	Roque Alberto. S. Dalloto	Professores, Doutor Engenheiro.
Equipe de Apoio	Bruno o. Beduschi Neto Ciro Rafael Deschamps Lozano Cristiane Retore Gabriela Borgezan Helena Maria C. Beduschi. Viviane Karina Pinto	Des. Acad. Arquitetura Acad. Arquitetura Acad. Arquitetura Op. Serv. Administrativos Acad. Direito

Fonte: Quadro elaborado pela autora com dados do Relatório Técnico 2005.

No que tange à composição do CONCIBLU, é importante salientar que se dá por um número expressivo de conselheiros conforme quadro abaixo. Importante também mencionar que o CONCIBLU é um órgão colegiado permanente de Blumenau, de caráter deliberativo e consultivo, vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito.

Quadro 17: Composição do Conciblu.

Número	Representação	
14 (catorze) Conselheiros governamentais, sendo:	12 (doze)	Representantes do governo municipal
	1 (um)	Representante do governo federal
	1 (um)	Representante do governo estadual
28 (vinte e oito) conselheiros não governamentais, sendo:	14 (catorze) representantes da sociedade organizada e dos movimentos sociais, sendo:	4 (quatro) representantes das associações de moradores das regiões Administrativas de que trata o Anexo II desta Lei (art. 152).
		1 (um) representante das entidades ou organizações ligadas à educação
		2 (dois) das entidades ou organizações ambientalistas
		1 (um) das entidades ou organizações ligadas à área de mobilidade urbana
		2 (dois) das entidades ou organizações de defesa às pessoas portadoras de deficiência
		1 (um) das entidades ou organizações ligadas à área de direitos humanos.
		1 (um) dos movimentos de defesa de segurança urbana
		1 (um) representante das entidades de assistência social com inscrição no Conselho de Assistência Social.
	1 (um) representante das organizações e entidades ligadas à saúde	
	14 (catorze) representantes dos sindicatos, dos profissionais de classe e das entidades financiadoras e produtoras do espaço urbano, sendo:	2 (dois) representantes do sindicato patronal
		2 (dois) representantes do sindicato dos trabalhadores
		4 (quatro) representantes dos conselhos profissionais
		4 (quatro) representantes das entidades financiadoras e produtoras do espaço urbano;
		2 (dois) representantes das entidades ligadas ao planejamento urbano.

Fonte: Elaborado pela autora, dados da Lei complementar 615/2006.

O CONCIBLU foi organizado conforme determinação da Lei complementar 615/2006, sendo composto por quarenta e dois membros e respectivos suplentes, conforme quadro acima. O órgão teve como objetivo acompanhar e analisar a aplicação dos recursos públicos e propor medidas para a concretização das políticas públicas municipais. Por essa razão, seu papel na revisão do plano diretor foi de apreciar,

estudar e aprovar o resultado final dos trabalhos, manifestado nas diretrizes e propostas, reiterando-o ou refutando-o, antes de ser apreciado em audiência pública final.

A partir da formação dos grupos de trabalho, começaram as reuniões com a sociedade civil, essas serviram de alimentador das diretrizes por meio das demandas da população. Além disso, as reuniões envolveram vários setores do município, com membros dos setores político, técnico, empresarial e da sociedade civil, conforme trecho retirado da carta enviada ao Presidente da Câmara pelo Prefeito municipal.

Figura 23: Carta do Prefeito ao Presidente da câmara de Blumenau.

O desenvolvimento dos trabalhos, que resultaram na elaboração desse Projeto de Lei, ocorreu sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, através de duas equipes de trabalho: Grupo de Trabalho Operacional e Grupo de Trabalho Multidisciplinar. Para a realização deste trabalho contamos, sobretudo, com a inestimável e significativa



PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU



participação de técnicos de diversos setores da administração municipal, da comunidade científica e acadêmica, da população em geral que durante as noites deixavam seus afazeres para participarem das sucessivas e inúmeras reuniões.

Fonte: Câmara de vereadores de Blumenau.

Durante essas reuniões, enfatizou-se a participação da parte técnica. A sociedade civil, por um conjunto de fatores, a citar a falta de clareza da importância de sua participação no processo, aliada ao fato de a localização das reuniões nem sempre ser favorável à população e, também, por não se dar conta da real importância da participação para o

crescimento e para o desenvolvimento do município, fez com que o engajamento da população no processo fosse menor em relação aos empresários. Os seus representantes, com ênfase aos da construção civil, tiveram um destaque significativo, principalmente nas discussões do código de uso e de ocupação do solo. Informações obtidas em entrevistas realizadas com uma advogada e procuradora e uma engenheira que participaram efetivamente do processo de revisão do PDP de Blumenau. Conforme trechos abaixo.

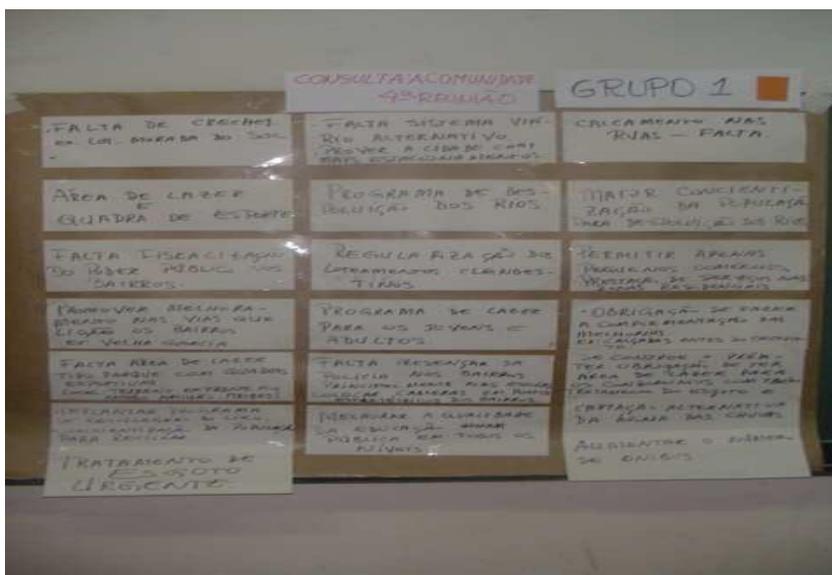
Segundo a advogada e procuradora, no momento de discutir o uso e a ocupação do solo, tem-se uma acentuada participação dos empresários, principalmente os ligados à construção civil. Esses empresários tinham como objetivo o aumento de índices construtivos, que teve a oposição dos técnicos da prefeitura. A engenheira corrobora dizendo que no momento da discussão do Plano os técnicos houve destaque, no entanto, ela ressalta que a sociedade esteve presente, principalmente os representantes das associações. Ainda segundo a engenheira Esmeralda quando se discutiram temas como o IPTU Progressivo quem mais participou foram as pessoas que detêm o poder econômico e que apresentam os maiores imóveis. O relato de um vereador do município também corrobora nesse sentido, segundo ele a sociedade civil foi convocada a participar da revisão do Plano Diretor de 2006, embora tenha estado pouco presente, pois boa parcela ainda não tinha assimilado a importância do processo. Para ele, de certa forma, foi oportunizada a participação, e isso fez com que parte da população participasse com destaque para algumas organizações como CREA, UNIBLAM, FURB e ABC – CICLOVIAS.

As principais demandas discutidas durante a revisão do Plano Diretor de 2006 foram definidas após a realização das 32 reuniões que abrangeram o Município como um todo. Durante as reuniões, elaboraram-se painéis com as principais necessidades das comunidades, a princípio seguiu-se um modelo bem simples, em que os participantes anotavam as necessidades da comunidade e essas eram agrupadas por semelhanças a fim de constituir as demandas das comunidades, como vê nas figuras 24 e 25.

Figura 24: Reunião na E. B. M. Francisco Lanser em 09/06/2005.



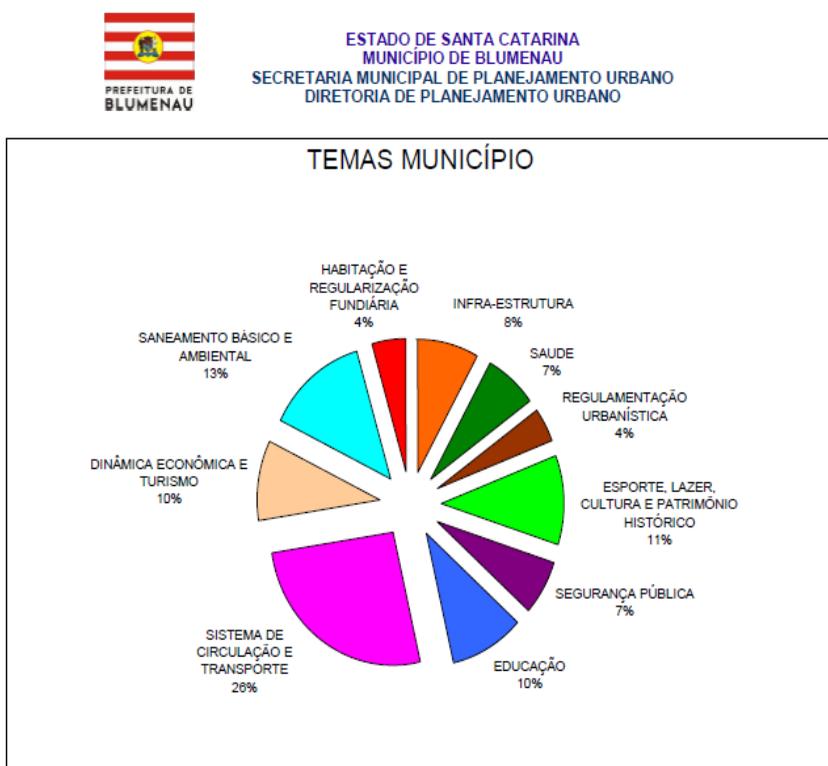
Figura 25: Reunião na E. B. M. Francisco Lanser em 09/06/2005.



Fonte: Relatório Técnico 2005.

Após as reuniões, reuniram-se as indicações das comunidades e chegou-se aos temas, que se utilizaram para a compilação dos dados. Os principais temas levantados nas reuniões foram a dinâmica econômica e o turismo, a educação, a esporte, o lazer e a cultura, o patrimônio histórico, a habitação e a regularização fundiária, a infraestrutura, além da regulamentação urbanística, saúde, saneamento básico e ambiental, segurança pública e sistema de circulação e transporte. Como mostra o gráfico 4.

Gráfico 4: Principais demandas do PDP de 2006



Fonte: Relatório Técnico 2005.

Ao analisar a Lei complementar nº 615 de 15 de dezembro de 2006 e os relatórios e entrevistas com os atores do processo, percebeu-se que não existiu, durante a revisão do Plano Diretor por parte dos participantes desse processo, uma grande preocupação com o fator áreas

de risco, fato que foi possível comprovar durante entrevista com a engenheira que participou da revisão do PDP. Segundo ela, não havia naquele momento uma preocupação com as áreas de risco, ela salientou o fato de a população e inclusive os técnicos estarem acostumados com as enchentes e por isso as demandas mais abordadas foram lazer, saúde, segurança e educação. Além disso, acrescenta que, somente a partir dos eventos ocorridos em 2008, se passa a ter uma efetiva discussão a respeito das áreas de risco.

Nesse momento, tanto a população como nós os técnico passamos a ter uma total preocupação com os desastres naturais e as áreas de risco, tanto que nós aprovamos a Lei das diretrizes gerais, que é a Lei 615 de 2006 e depois dessa Lei nós aprovamos os códigos complementares para o direcionamento e os detalhamentos, esses códigos sendo um deles o de meio ambiente e de zoneamento uso e ocupação do solo. E nesse código de zoneamento de uso e ocupação do solo nós já estamos trabalhando na revisão do uso e ocupação do solo, como nós tínhamos dois anos pra revisar e aconteceu à catástrofe socioambiental nós já reformulamos e revisamos tudo de acordo com o novo cenário que se apresentou em Blumenau, (ENTREVISTA COM ENGENHEIRA QUE PARTICIPOU DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE 2006, REALIZADA EM JANEIRO DE 2016).

Ainda reitera que as restrições aumentaram, realmente em 2008:

Nós já tínhamos restrições, como é o caso da região do Coripós, que sempre teve restrições quanto à construção naquela área. O fator enchente sempre foi motivo de preocupação, desde 1977 tínhamos a cota enchente, onde abaixo da cota 10 não é permitido construir e abaixo da cota 12 não é possível construir residências unifamiliar. A nossa preocupação sempre foram às enchentes, depois da catástrofe de 2008 que nós começamos com

esse trabalho, quando criamos a diretoria a princípio e depois virou secretaria de geologia e agora nós temos um trabalho bem evoluído em relação a isso. Hoje nós temos o nosso código de zoneamento uso e ocupação do solo e dentro do código temos que levar em consideração se o terreno é apto ou não para construir, dentro dessas restrições estão, o meio ambiente e a geologia do terreno, (ENTREVISTA COM ENGENHEIRA QUE PARTICIPOU DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE 2006, REALIZADA EM JANEIRO DE 2016).

Hoje existe em Blumenau a secretaria de assistência social que monitora os locais aptos a serem construídos e a partir desse mapeamento restringe-se, ou não, a construção em determinada área. Conforme relato da engenheira em 2006 já existia por parte do corpo técnico conhecimento das áreas com restrições no município. Essas áreas eram tanto pública como privada, segundo ela no caso em sua maioria privada. Já existia, portanto em 2006, um estudo quanto às áreas de risco, em que se sabia quem precisaria ser remanejado do terreno onde morava. Acerca do que aconteceu pós-catástrofe de 2008, a engenheira relata que o corpo técnico do município passa a monitorar algumas áreas.

Depois da catástrofe de 2008 está se fazendo um trabalho pra ver a possibilidade de algumas situações permanecerem e os que não podem permanecer precisam ser relocados em outra área do município (ENTREVISTA COM ENGENHEIRA QUE PARTICIPOU DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE 2006, REALIZADA EM JANEIRO DE 2016).

A seguir, tratar-se-á especialmente das questões territoriais, relacionando-as aos desastres naturais ocorridos no território de Blumenau.

CAPÍTULO 04 - OS CONFLITOS TERRITORIAIS EM BLUMENAU

Como se pôde perceber, o processo histórico de ocupação do município de Blumenau esteve intimamente ligado às condicionantes ambientais ali existentes: rios e cursos d'água, vales, morros, declividades, estrutura do solo etc. Se esta afirmação poderia caracterizar inúmeros outros centros urbanos brasileiros, julga-se que em Blumenau a estrutura física – geologia e geomorfologia – do lugar gera um cenário importante de restrições e limitações na disponibilidade de terra útil para ocupação urbana, o que acaba por exacerbar conflitos entre atores, grupos sociais e instâncias públicas no que tange à apropriação do espaço. Estes conflitos estão igualmente presentes nos canais institucionais responsáveis por realizar a gestão do espaço urbano, mais precisamente as legislações urbanísticas, órgãos de planejamento, conselhos e instâncias participativas e/ou deliberativas que se diversificaram no município a partir do início dos anos 2000 com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Neste capítulo, procurou-se realizar uma análise do modo como estes conflitos se espacializam em Blumenau. Para realizar esta leitura, apoiou-se em materiais produzidos pela própria prefeitura e outros órgãos públicos: plano municipal de redução de riscos; planos diretores, leis e mapas de zoneamento; plano municipal de habitação de interesse social; censo demográfico nos setores censitários; ações realizadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros. Essas análises foram cruzadas com os aspectos qualitativos levantados em entrevistas e trabalhos de campo. Assim, tirou-se também partido da análise de imagens e fotos históricas que objetivaram uma leitura do processo de evolução urbana do município: a conformação dos bairros, a relação com a implantação de infraestrutura pública (equipamentos, serviços, transporte, sistema viário, pavimentação etc). Além disso, o objetivo principal é identificar a lógica existente por trás do processo de expansão urbana de Blumenau e compreender qual a relação entre as limitantes ambientais e o modo como os conflitos territoriais surgem, desenvolvem-se, modificam-se e se mantêm ou se encerram. Como estes conflitos territoriais acabam por conformar padrões de uso e ocupação diferenciados do solo: a distribuição das atividades; dos grupos sociais; a criação de eixos de valorização imobiliária; a consolidação de áreas de exclusão; a intensificação – ou não – de dinâmicas de segregação socioespacial, entre outros.

4.1 As indústrias e os conflitos territoriais em Blumenau.

Mamigonian (1965) fala acerca da dimensão da influência da industrialização no processo de urbanização de Blumenau:

Em 1900, Blumenau se compunha de diferentes zonas rurais localizadas nos fundos de vales próximos à stadtplatz, situada à margem direita do Itajaí-Açu, no ponto onde a navegação cessava. Mas a sede da Colônia Blumenau era uma aglomeração de apenas 157 casas, um pequeno centro de export-import, de outras atividades terciárias e alguma atividade de transformação (tecidos, madeira, etc.). Assim, grande parte dos estabelecimentos industriais precedeu a formação de uma verdadeira aglomeração urbana. Ora, isto explica a presença de várias indústrias no centro e na periferia do centro atual, [...]. (MAMIGONIAN, 1965, p. 136, grifo do autor).

A cidade assume rapidamente a condição de polo industrial, cujas bases econômicas estão fundadas nas atividades têxteis. Este quadro marca profundamente a dinâmica de urbanização e o modo de estruturação do espaço urbano, que assume características diferentes daquelas encontradas em outras cidades catarinenses: a existência de uma aglomeração central principal e pequenas aglomerações satélites cuja existência e manutenção se devem, principalmente, ao movimento de desconcentração das plantas industriais. Em procura de melhores condições de instalação e, conseqüentemente, de acúmulo de capital, os industriais procuram por áreas específicas que possibilitassem acesso à força motriz para suas máquinas:

Um dos fatores que determinou a forma peculiar da cidade foi a necessidade de descentralização das indústrias têxteis que procuravam recursos hídricos e grandes espaços, e dessa forma criavam unidades espaciais apartadas do centro urbano, formando assim uma estrutura urbana que se nucleou pelos vales dos ribeirões afluentes do Rio Itajaí-açu. Assim isoladas, as fábricas

foram grandes responsáveis pela constituição dos bairros da cidade, dando-lhes conformação a partir do estabelecimento industrial, de onde se desdobravam desde as habitações operárias até as residências mais abastadas, o pequeno comércio, os templos religiosos, escolas, associações culturais e esportivas. Uma vida urbana assim se constituía em torno da atividade destas sociedades fabris, combinando transações econômicas com vida social e gerando múltiplas trocas interpessoais. O bairro passa a ser o lugar da representação da vida social e da realização do conjunto das manifestações da comunidade local. (MORETTI, 2006, p.15).

A busca pela energia hidráulica e grandes glebas acessíveis do ponto de vista econômico parecem ser os dois elementos fundamentais para compreender os primeiros movimentos realizados pelo capital industrial em Blumenau. Movimento iniciado nas últimas décadas do século XIX e intensificado nos primeiros anos do século seguinte, configurando o cenário inicial de conflito entre o processo de urbanização e as fragilidades ambientais tão fortemente presentes.

Figura 26: Unidades espaciais definidas por Mamigonian, em 1965.

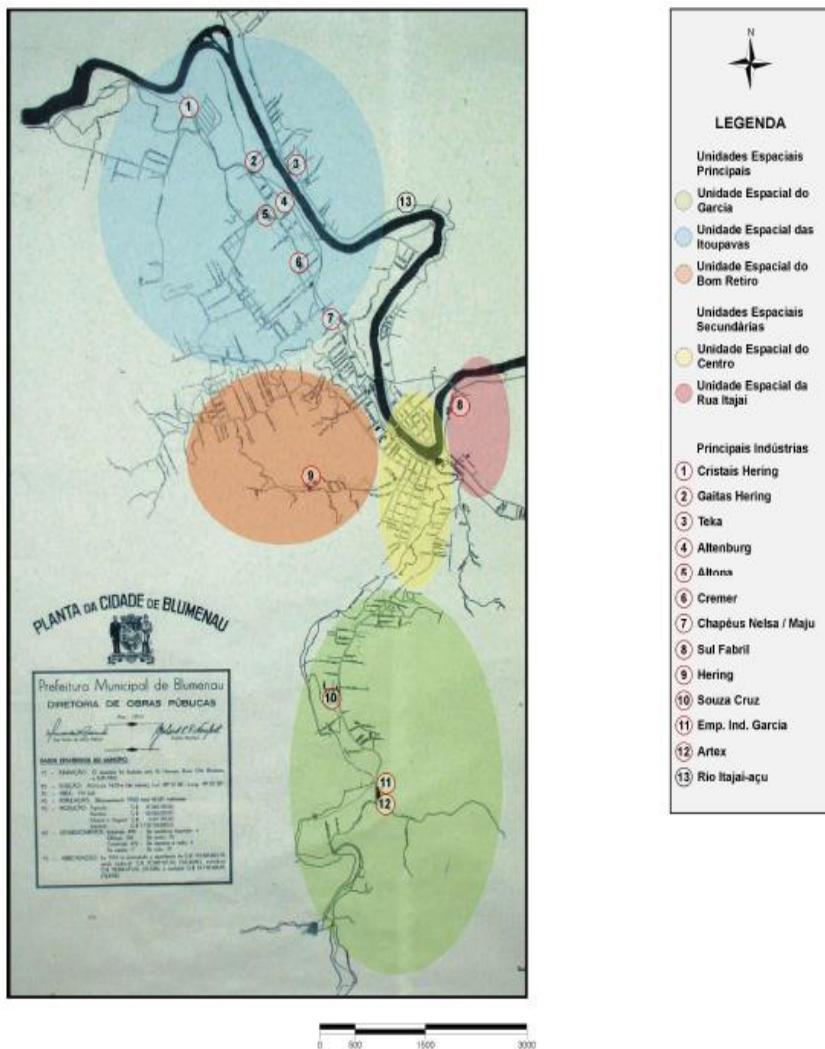


FIGURA 4.01 - Unidades Espaciais definidas por Mamigonian, em 1965.

Base Cartográfica: Planta da Cidade de Blumenau de 1955.

Fonte: Arquivo Histórico Municipal José Ferreira da Silva.

Cedida por Cláudia Siebert.

Edição: Silvana Moretti, 2004.

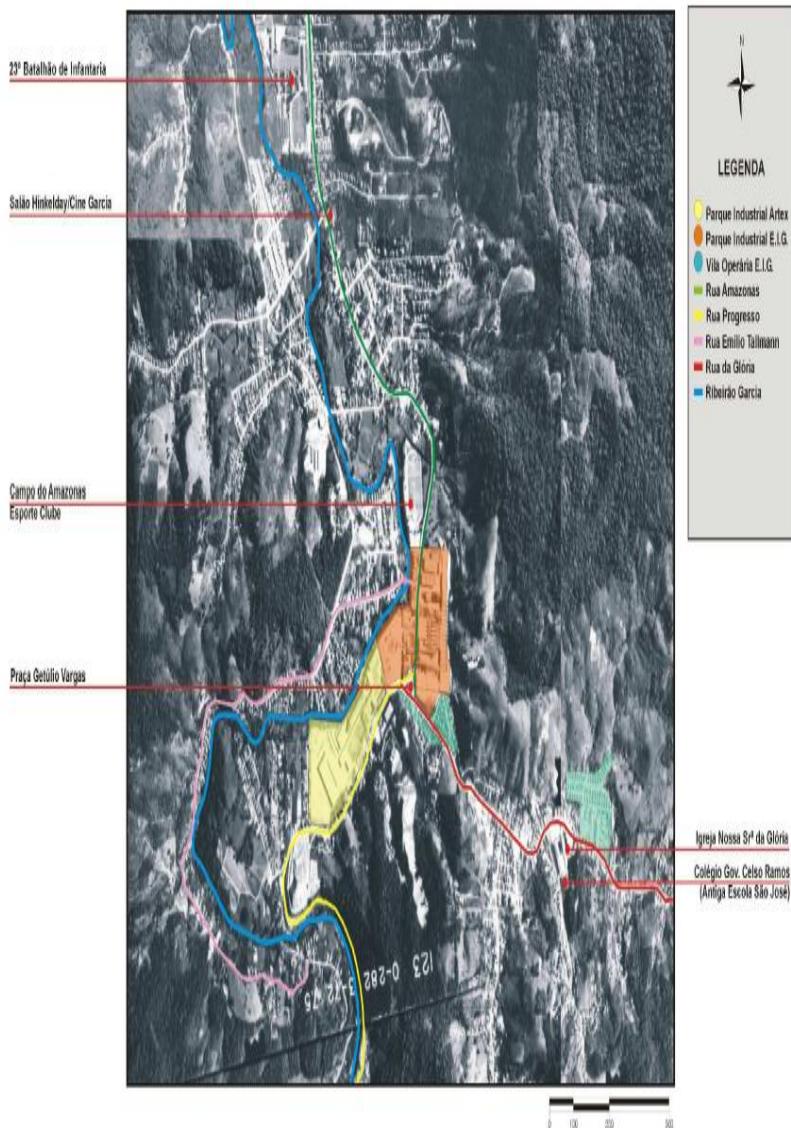
Escala Gráfica.

Fonte: Moretti 2006.

A figura 26, elaborada por MORETTI (2006), apresenta uma leitura inicial do modo como as indústrias têxteis se especializaram sobre o território de Blumenau. Equipamentos que inicialmente eram pequenas plantas logo se tornaram grandes complexos industriais, influenciando decisivamente a dinâmica de uso e a ocupação do solo não somente em seus entornos imediatos, mas também no contexto urbano mais amplo: a instalação de infraestruturas (sistema viário, transporte público, equipamentos coletivos etc); a dinâmica de parcelamento compra e venda dos novos lotes urbanos; a estruturação de eixos de valorização e desvalorização imobiliária; a polarização de novos setores econômicos complementares à indústria ou à urbanização nascente etc.

Em um período em que o planejamento urbano não era um tema ou preocupação central na estrutura local de governo - tanto que não existiam ainda estruturas institucionais responsáveis por gerir especificamente a dimensão espacial da dinâmica de urbanização - os grandes complexos industriais logo se tornaram elemento estruturante da paisagem, organizando a dinâmica e os processos socioespaciais ao seu redor, conforme se pode auferir nas imagens a seguir, ressaltando o papel do Parque Fabril da empresa Industrial Garcia, localizada às margens do ribeirão Garcia, no sul do território municipal.

Figura 27: Foto aérea 1972, do Parque Fabril da Empresa Industrial Garcia.



Fonte: Aero mapa Brasil SA. Edição: Silvana Moretti, 2006.

A Industrial Garcia foi pioneira também na construção de vilas operárias, que do ponto de vista do capital industrial passou a ser uma estratégia importante para a atração e manutenção da mão de obra necessária ao funcionamento das plantas industriais.

A Empresa Industrial Garcia foi a primeira indústria de Blumenau a propor políticas paternalistas de assistência aos operários. Logo no início de suas atividades, construiu alojamentos nas proximidades da fábrica, em razão da falta de transportes para o bairro Garcia e de moradias disponíveis naquele local. Na década de 1920, seus administradores passaram a oferecer casas populares para os empregados, alugadas a preços simbólicos, todas com a mesma tipologia construtiva. Em 1922, foram construídas 13 casas. Em 1933 este número chegou a 35. Em 1946, as primeiras casas foram demolidas e reconstruídas com outra tipologia arquitetônica. Eram casas simples, porém muito amplas. Em 1966, a vila operária chegou a um número próximo de 200 casas. Foi nesse mesmo ano que a empresa decidiu vendê-las aos seus funcionários, em condições facilitadas.

Foi também fator importante para a intensificação da acumulação de capital destes proprietários.

Quem é que não quer morar perto da empresa? Quem não gostaria trabalhar numa empresa que fosse a maior e mais poderosa da América Latina? Quem não gostaria de morar próximo a ela? E como naquela época, todo mundo ganhava pouco, as pessoas tinham que ter onde morar... Elas não tinham onde morar, então a empresa construía casas e dizia: você pode morar aqui e por lei paga um aluguel simbólico. Todo mundo vivia feliz... Os salários eram baixos, mas também não existia fogão, televisão, carro... para que também ganhar muito mais?

Figura 28: Vista parcial da Rua da Gloria 1946.



fonte: Arquivo Pessoal de Adalberto Day.

Estas vilas operárias podem ser consideradas como os elementos primários da configuração de muitos dos atuais bairros de Blumenau. O modo de atuação da Industrial Garcia foi prontamente reproduzido por outros grandes complexos industriais como Hering, Artex, Karsten e Teka.

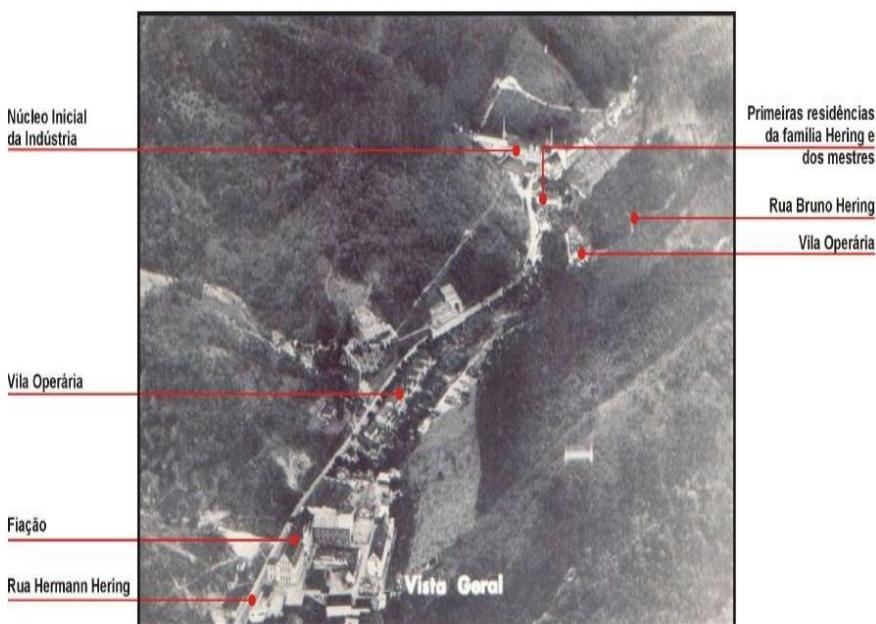
Figura 29: Conjunto arquitetônico da Companhia Hering, no início do século XX.



fonte: Arquivo Pessoal de Adalberto Day.

O que chama a atenção na leitura deste processo diz respeito ao surgimento de um conflito fundamental para esta pesquisa: na busca por melhores localizações, com glebas acessíveis e junto a cursos de água representativos do município, os complexos industriais acabaram por se localizarem em espaços extremamente complexos do ponto de vista geomorfológico e geológico, conforme se verifica na figura 30 no que tange às indústrias Hering:

Figura 30: Vista do Complexo Industrial da Companhia Hering, na década de 1950.



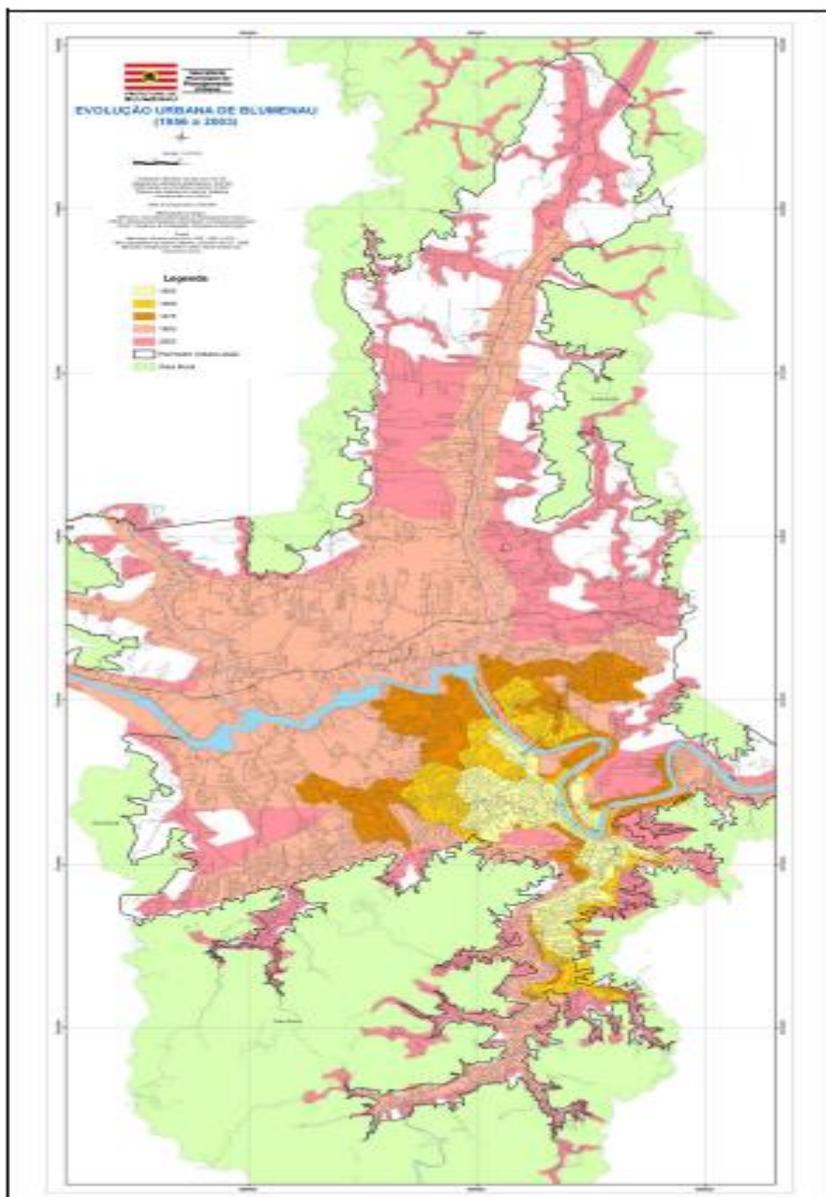
Fonte: Arquivo Histórico Municipal José Ferreira da Silva. Edição: Silvana Moretti, 2006.

Percebe-se por meio da imagem que o lugar para a instalação da planta industrial impõe um traçado urbanístico linear que acompanha o fundo de vale. Situação igualmente encontrada em outros complexos industriais como as Indústrias Garcia e Artex, localizadas no Ribeirão Garcia. A urbanização decorrente da instalação destes equipamentos se encontrou, portanto, exprimida entre as cadeias de montanha e o fundo de vale, bastante suscetíveis às catástrofes sócio naturais como as

enchentes e os deslizamentos, que logo passaram a marcar o cotidiano da cidade.

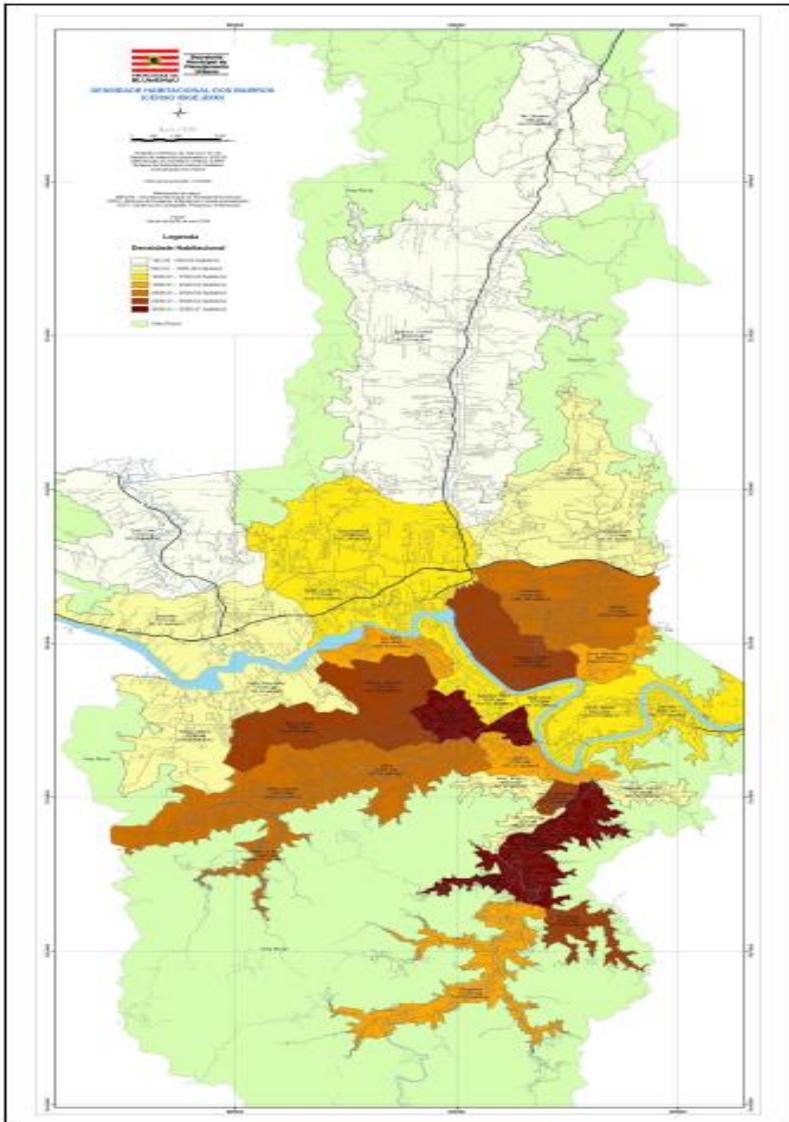
Esta compreensão pode ser reforçada quando se cruzam os dados da figura 30, com a localização das indústrias em Blumenau, e os mapas 5 e 6, a seguir, que apresentam duas informações importantes: 1) o processo de evolução da mancha urbana da cidade; e 2) a distribuição da densidade demográfica segundo os diferentes setores censitários pesquisados pelo IBGE em 2010:

Mapa 3: Evolução Urbana de Blumenau (1956 – 2003).



Fonte: SEPLAN – PMB, 2005.

Mapa 4: Densidade Habitacional Bairros.



Fonte: SEPLAN – PMB, 2005.

No cruzamento desta figura e dos mapas, percebe-se uma clara conexão entre o processo histórico de evolução urbana da cidade, haja vista que não é por acaso que a cidade cresceu a partir das áreas em que os complexos industriais inicialmente se instalaram, mas também hoje elas estão entre aquelas que permanecem com a maior densidade. Destacam-se, sobretudo as áreas compreendidas pelos bairros Garcia e Itoupavas. Não se quer dizer que esta relação entre evolução urbana, densidade demográfica e indústria seja linear, mas que há claramente uma relação de interdependência e um entendimento fortemente crível e razoável.

Quadro 18: Densidade dos Bairros.

Ordem	Bairro	Densidade
1	Vila Nova	3959
2	Valparaíso	3482
3	Garcia	3233
4	Victor Konder	3034
5	Da Glória	2837

Fonte: IBGE 2010

Como se pode analisar no quadro 18, dos cinco bairros com maior densidade em Blumenau, três estão situados na porção sul do território, na área com mais restrições ambientais e mais incidência de desastres como enchentes e deslizamentos. Nesses bairros, é evidente a influência dos complexos industriais, não só na paisagem, mas principalmente no processo histórico de evolução urbana.

Os primeiros planos diretores e legislações urbanísticas de Blumenau, no entanto, foram omissos frente a este claro conflito entre o processo de urbanização e as condicionantes ambientais do sítio. O fato é que somente nas últimas décadas do século XX, quando o ápice da industrialização já tinha passado, e quando as grandes empresas sentiam fortemente os impactos da recessão econômica da década de 1980, o poder público municipal modifica sua lógica de atuação:

Na década de 1980, também por conta das enchentes, o poder público sentiu a necessidade de implantar um distrito industrial, em local livre de cheias, com o temor de que muitas indústrias decidissem por mudar suas instalações para outras cidades. Segundo Correa, “o distrito industrial, de

localização periférica, resulta de uma ação do Estado visando, através da socialização de vários fatores de produção como terrenos preparados, acessibilidade, água e energia; e, de acordo com interesses de outros agentes sociais, como proprietários fundiários e industriais, criar economias de aglomeração para as atividades de produção industrial.” (SIEBERT, 1995, p. 56).

Neste momento, a cidade e seu processo de urbanização já estavam bastante sedimentados. A expansão dela para a porção sul do território era uma realidade, cuja lógica e dinâmica se mostraria difícil de alterar nos anos seguintes.

As políticas de direcionamento da urbanização e da instalação de empresas na porção norte do município se mostrariam laboriosas e geradoras de conflitos múltiplos que estariam rebatidos nos modos de organização do território de Blumenau, mas também em suas instâncias e instrumentos de gestão do espaço urbano. A cidade passa a sentir dinâmicas de desconcentração das grandes empresas no território municipal, alterando a lógica de distribuição dos fluxos e atividades. Aufere-se esta lógica de desconcentração no mapa 7, uma vez que esta nova condição seria geradora igualmente de processos de valorização diferenciada do solo urbano, tendo em vista a criação de novos eixos de valorização imobiliária, influenciando, de modo direto, também os processos informais de acesso ao solo urbano. Tais dinâmicas serão mais bem analisadas nos tópicos posteriores.

Como se percebe a porção norte do território passa a ser também destino das grandes empresas, que encontravam ali maior disponibilidade de terras, mas também uma melhor inserção no sistema rodoviário regional e nacional. Além das políticas urbanísticas locais, também o modo de funcionamento destas empresas se modificou neste período:

A descentralização industrial inicia-se quando as deseconomias externas da Área Central, a introdução de novas técnicas produtivas e o aumento da escala de produção, tornaram, para muitas indústrias, impraticável esta localização. Entretanto, nem todas as indústrias descentralizaram-se, mas aquelas que o fizeram, ou que nasceriam longe da Área Central, tornaram mais complexa a organização espacial da cidade.” (CORREA, 1995, p. 53).

Outro fator importante de análise diz respeito à estreita conexão entre a classe de proprietários industriais e a política local. Um breve levantamento do período entre a criação da cidade e a abertura democrática revela que, na maior parte do século XX, houve um revezamento do poder entre membros da elite industrial local, conforme se vê no quadro 19.

Quadro 19: Revezamento do Poder entre membros da elite Industrial local no século XX.

Ordem	Nome	Início da gestão	Fim da gestão	Origem/Profissão
1	José Bonifácio Cunha	1890	1892	Médico
2	Guilherme Engelke	1892	1893	Companhia Jensen
3	Henrique Probst	1893	1895	Indústrias Garcia
4	Otto Stutzer	1895	1898	Maçon, Juiz de Paz
5	José Bonifácio Cunha	1899	1903	Médico
6	Alvin Schrader	1903	1914	Indústrias Garcia
7	Paulo Zimmermann	1915	1923	Companhia Jensen
8	Curt Hering	1923	1930	Companhia Hering
10	Alberto Stein	1936	1938	Sem informação
11	José Ferreira da Silva	1938	1941	Jornalista

12	Afonso Rabe	1941	1944	Sem informação
13	Frederico Guilherme Busch Jr.	1947	1951	Indústrias Garcia
14	Hercílio Deeke	1951	1955	Melhoramentos
15	Frederico Guilherme Busch Jr.	1956	1961	Indústrias Garcia
16	Hercílio Deeke	1961	1966	Melhoramentos
17	Dr. Carlos Curt Zandrosny	1966	1970	Artex
18	Evelásio Vieira	1970	1973	Rádio
19	Félix Cristiano Theiss	1973	1977	Souza Cruz e Rigesa
20	Renato de Mello Vianna	1977	1982	Político

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 92 anos que compõem o período analisado, 2/3 (61 anos) foram ocupados com representantes – presidentes, proprietários ou executivos – das grandes indústrias locais. Esta lógica só viria a ser alterada nas últimas décadas do século passado, quando passou a ser mais frequente a eleição de políticos de carreira. Desta leitura, destacam-se dois aspectos fundamentais para a análise: 1) parece bastante razoável compreender a ausência de políticas mais incisivas de limitação ao desenvolvimento de atividades industriais em áreas tão inóspitas do ponto de vista ambiental. Pela composição da estrutura de poder local, parece tangível entender o porquê de o Poder Público local ao longo do século XX se comportar como agente dinamizador da atividade industrial e da urbanização na porção sul do território municipal, colaborando decisivamente – por meio de leniência da legislação urbanística e da implantação de infraestrutura urbana – para que o processo de expansão urbana transcorresse de modo a intensificar os conflitos entre a ocupação humana e as restrições ambientais; 2) o segundo aspecto diz respeito ao sufocamento dos conflitos territoriais, já que a dinâmica seletiva e autoritária de enfrentamento das questões urbanas, neste momento, não dava voz às demandas e necessidades de grupos sociais que aos poucos foram encontrando modos alternativos de habitar a cidade: desmembramentos e parcelamentos irregulares, ocupações informais em topos de morro e áreas de preservação etc. Estes conflitos só apareciam para o conjunto da população no momento das grandes catástrofes naturais, como aquela ocorrida nos anos de 1983 e 1984. É somente a partir dos anos 2000, com a nova lógica participativa de gestão do espaço urbano que muitas

destas situações encontraram canais institucionalizados para serem discutidas e enfrentadas. Abordar-se-á este aspecto nos próximos tópicos.

4.2 O mercado informal: o circuito alternativo de acesso a terra.

Uma das consequências do rápido processo de urbanização – fortemente influenciado pela atividade industrial – é o afluxo de população de outros centros urbanos para Blumenau. Sobretudo nas décadas de 1950 e 1960¹⁶, a cidade vivenciou um processo de crescimento demográfico forte e constante, fazendo com que a cidade passasse por uma rápida e intensa transformação. Não somente por conta da migração externa, mas também o perfil da cidade foi-se modificado em 1950, tendo em vista que praticamente 50% da população do município estava localizada na área rural; em 1980 mais de 90% dos habitantes estavam abrigado no interior do perímetro urbano.

Assim como foi verificado em outros centros urbanos brasileiros, também em Blumenau tal dinâmica de urbanização ensejou um processo de intensificação da produção informal de solo urbano, compreendido pelos setores sociais excluídos dos circuitos legais de acesso a terra.

Em uma cidade industrial com fortes restrições ambientais, com disponibilidade limitada de terra urbanizável, observou-se uma dinâmica de valorização imobiliária que obrigou aos segmentos de média e baixa renda a optarem por dois modos principais de habitar a cidade: 1) alternativas informais de acesso ao solo e à moradia; ou 2) procurar em municípios vizinhos alternativas mais módicas de terrenos e imóveis, sendo o município de Gaspar a escolha prioritária.

Segundo dados do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Blumenau (2012), são vários os tipos de informalidade ligada ao processo de produção do espaço urbano no município, dentre os quais se destacam:

Loteamento Irregular: feito sem aprovação da Prefeitura, em desacordo com o projeto ou sem cumprir o prazo de término das obras. Além disso, não é inscrito nem registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Existe ainda o loteamento clandestino que é feito por pessoas que não são donas da área que foi loteada.

Ocupação de Área Pública ou Verde: construção de unidade habitacional em área pública ou área verde de loteamento regular ou irregular.

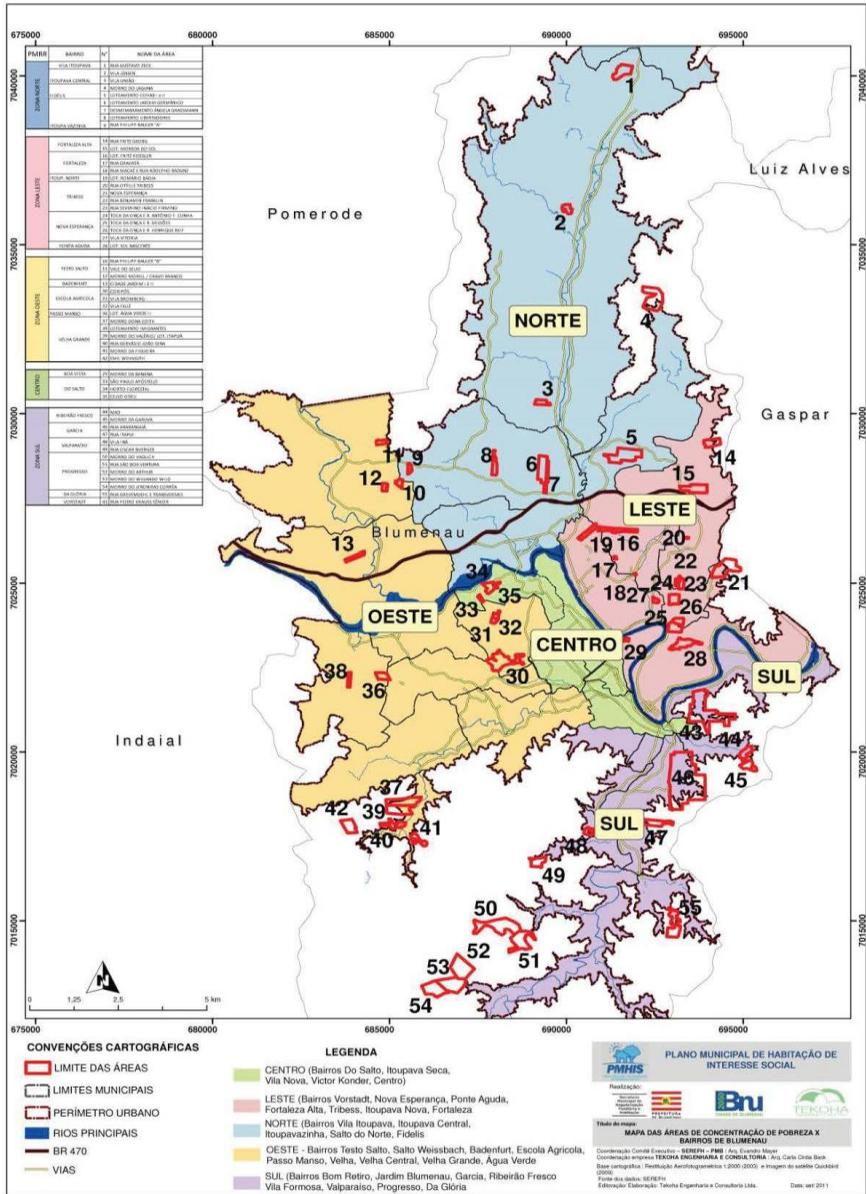
¹⁶ Neste período a população praticamente dobrou a cada década, passando de 47.740 em 1950, para 86.519 em 1960 e 146.001 em 1980.

Ocupação de Área Particular: construção de unidade habitacional por pessoas que não são donas do terreno e proprietário do terreno não é a Prefeitura Municipal.

Ao se observar o mapa 7 e relacioná-lo com as dinâmicas já descritas no tópico anterior, percebe-se que a distribuição dos assentamentos precários no município obedece a duas lógicas principais: 1) acompanhar os setores da cidade em que se instalaram os primeiros complexos industriais, sobretudo nos setores sul (Garcia, Valparaíso, Progresso, Ribeirão Fresco, etc.) e oeste (Velha Grande, Escola Agrícola, Texto Alto, Passo Manso etc.). São nestes locais que estão instalados os maiores¹⁷ e mais antigos assentamentos informais do município. Não é por acaso que boa parte destes bairros são aqueles já apontados anteriormente como os que apresentam maior densidade demográfica em Blumenau e 2) procurar por áreas pouco interessantes ao mercado imobiliário local.

¹⁷ Embora estes setores tenham praticamente 50% do número total de áreas irregulares existentes no município (26 de 55), eles correspondem a 65% (3.312 unidades habitacionais) do *deficit* quantitativo de moradias em Blumenau (5.340 UH), segundo dados do PMHIS.

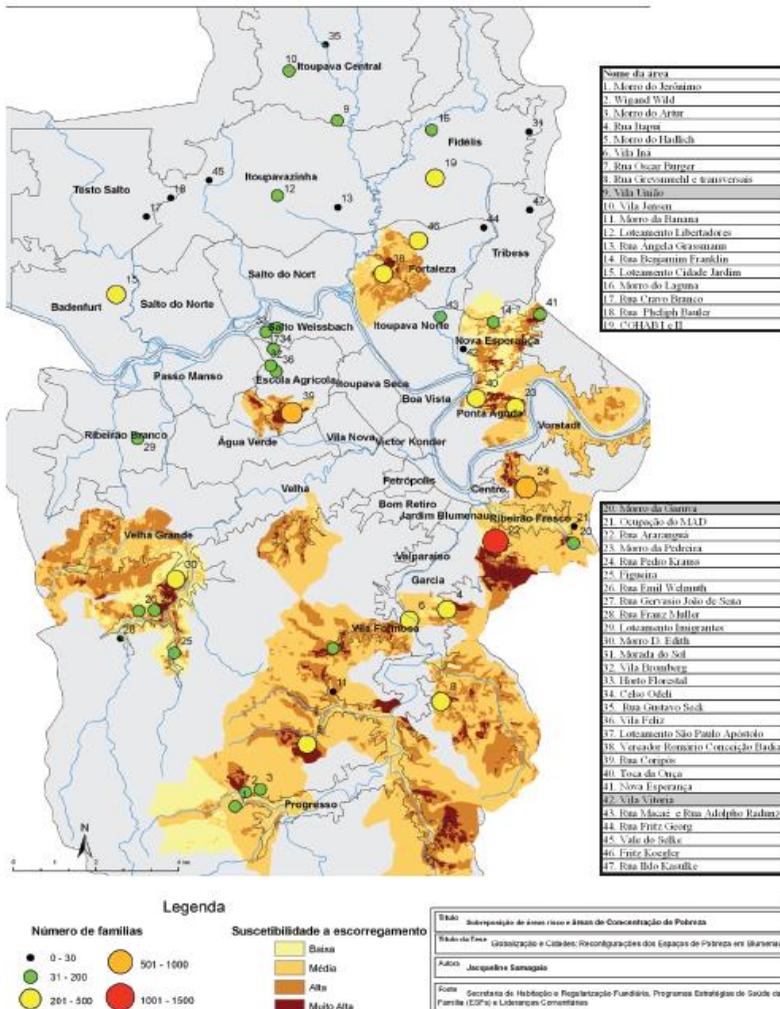
Mapa 6: Áreas de Concentração de Pobreza x Bairros de Blumenau.



Fonte: Plano de Habitação de Interesse Social.

Desta segunda estratégia, apresenta-se um dado relevante: cerca de 60% das áreas irregulares do município estão instaladas em áreas com alta declividade e, segundo dados do PMRR, aproximadamente 50% delas estão situadas em áreas com alto risco. Na figura 31, elaborada por MORETTI (2006), é possível perceber esta sobreposição entre as áreas de concentração de pobreza e as áreas de risco em Blumenau.

Figura 31: Sobreposição de áreas de Concentração de Pobreza sobre Áreas de Risco.



Fonte: Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária.

Os dados trazidos pelo PMHIS atribuem dimensão do problema da informalidade fundiária e habitacional em Blumenau. Em 2012, existiam 11 mil famílias vivendo na informalidade urbanística e/ou edilícia. Desse total, 8.834 famílias, cerca de 30 mil pessoas vivem em área de risco, o que representa cerca de 10% do total de habitantes do município e cerca de 80% do total de pessoas que vivem em áreas informais no município.

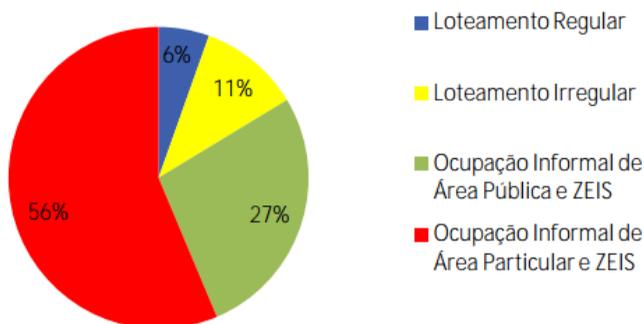
Quadro 20: População em Áreas Informais por Macrorregião.

MACRORREGIÃO NORTE	763
MACRORREGIÃO LESTE	2.816
MACRORREGIÃO OESTE	2.917
CENTRO	320
MACRORREGIÃO SUL	4.521
Total	11.337

Fonte: Elaborado com base na Leitura Técnica -TEKOHA, 2011.

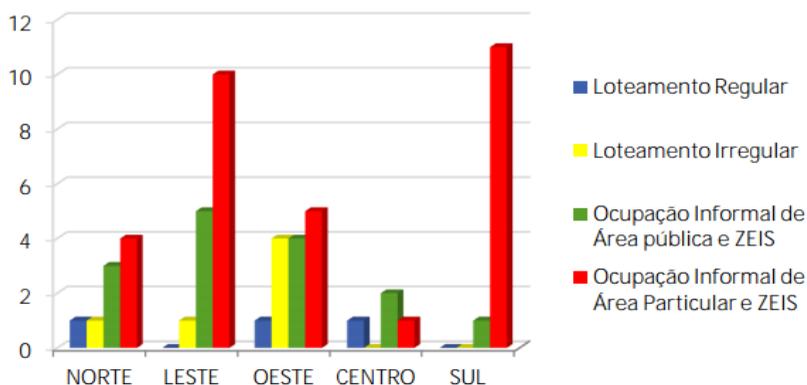
No Gráfico 5, verifica-se que das situações de informalidade as mais comuns dizem respeito à ocupação de área particular (55%) e área pública (27%).

Gráfico 5: Situação dos loteamentos quanto à porcentagem.



Fonte: Elaborado com base na Leitura Técnica -TEKOHA, 2011

Gráfico 6: Situação dos loteamentos quanto à região.



Fonte: Elaborado com base na Leitura Técnica -TEKOHA, 2011

Quando se examinam os gráficos da distribuição dos modos de ilegalidade urbanística existentes no território municipal, percebe-se que existe também uma forte diferenciação no que tange o perfil e padrão da informalidade, conforme o que analisa no Gráfico 7.

Destacam-se, sobretudo as três maiores áreas informais do município: aquela instalada nas imediações da rua Araranguá, que conta com 2.218 famílias instaladas no setor sul do município no bairro Garcia, bastante próximo do Complexo Industrial Garcia; a comunidade de Caripós, instalada na porção oeste do município com 1.179 famílias, no bairro Escola Agrícola e a comunidade instalada nas imediações da rua Pedro Krauss Sênior, no bairro Vorstadt, que conta com 978 famílias. Somente estas três comunidades são responsáveis por quase 45% do *deficit* quantitativo de Blumenau.

figura 32: Áreas informais no Município, rua Pedro Krauss Sênior



FONTE: Secretaria de Regularização Fundiária – SEREFH

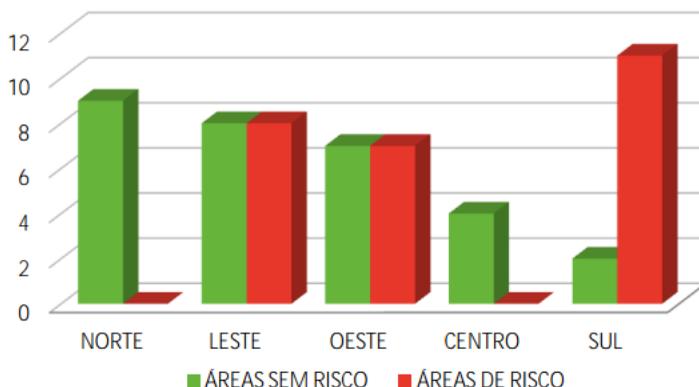
Figura 33: Áreas informais no Município.



FONTE: Secretaria de Regularização Fundiária - SEREFH

É, sobretudo nos setores sul e leste que a irregularidade fundiária ligada à ocupação de Área Particular é mais intensa. O que chama a atenção, no entanto, diz respeito ao cruzamento de dois dados principais: a distribuição territorial das áreas de ocupação informal e as áreas de risco em Blumenau, ilustrada no Gráfico 7

Gráfico 7: Distribuição da Ocupação em Áreas de Risco.



Fonte: Elaborado com base na Leitura Técnica -TEKOHA, 2011

Se nos demais setores do município há um equilíbrio entre situações de risco e situações seguras para os assentamentos informais de Blumenau – ou em casos como no norte e no centro em que há um claro predomínio de situações seguras – na porção sul do território municipal é recorrente a existência de assentamentos instalados em áreas de forte risco, sobretudo de deslizamento.

Esta porção do território tem sido, portanto, marcada historicamente por processos intensos e interdependentes: instalação de complexos industriais, forte concentração demográfica, forte produção informal da terra urbanizada e da moradia. Um cenário que acaba também por multiplicar as situações de risco, que antes de serem situações exclusivamente naturais, são produtos também da ação inadequada e pouco sensível do homem – e do processo de urbanização – em Blumenau.

Além disto, há um processo de omissão por parte do poder público municipal, que age de modo visivelmente desigual e seletivo no que tange à instalação de infraestrutura urbana nas diversas áreas do município. Das demandas levantadas pelas comunidades informais do município, percebe-se que a maior parte está relacionada com demandas de infraestrutura básica, conforme se verifica no quadro 21, elaborada pelo PMHIS (2012).

Quadro 21: Porcentagem de Infraestrutura Básica

INFRA-ESTRUTURA BÁSICA	PORCENTAGEM
Rede de Esgoto Sanitário	34,28%
Pavimentação	17,14%
Abastecimento de Água	17,14%
Acessibilidade de Pedestres e Ciclistas	11,42%
Transporte Coletivo	8,57%
Coleta de Lixo	5,71%
Rede de Energia Elétrica	5,71%
TOTAL	100%

Fonte: Elaborado com base nos dados da Etapa II Diagnóstico do Setor Habitacional, 2011.

É somente a partir dos anos 2000 que se verificam as ações mais incisivas por parte do poder público no que tange à melhoria das condições de moradia de parcela importante da população situada na informalidade urbanística: ações locais como a urbanização de assentamentos precários; trabalhos de estabilização de encostas; produção de moradias; absorção de instrumentos urbanísticos específicos como a ZEIS; ações mais amplas com impacto local, como o PMCMV, entre outros. Abordar-se-á mais detalhadamente no tópico a seguir.

Estes dados fornecem a real dimensão de como as condicionantes ambientais - que restringem áreas seguras e não seguras de moradia - acabam se configurando como elemento central no modo de produção da cidade informal em Blumenau: para os setores sociais de baixa renda parece não ter havido historicamente alternativas de acesso a terra, que não as ocupações – sobretudo invasão de terrenos particulares – situadas em áreas de risco, de inundação, sobretudo de deslizamento.

Apesar dos nítidos impactos que esta situação gera para a população moradora em risco, o fato é que somente no plano diretor de 2006 - de modo ainda bastante tímido e desarticulado - que a voz das famílias instaladas no circuito informal de produção da terra e da moradia, passa a ganhar repercussão.

Assim como o que ocorrera em outras municipalidades do país, a moradia informal foi vista durante muito tempo em Blumenau como um efeito colateral da urbanização e da industrialização, fazendo com que o tema da habitação fosse institucionalizado de modo bastante tardio na estrutura administrativa municipal. Sem um histórico de tradição associativa e mobilização participativa dos moradores dos bairros e comunidades carentes, os conflitos territoriais que fatalmente emergem da relação desigual de produção do espaço urbano e das dinâmicas de segregação socioespacial

foram durante muito tempo abafados em Blumenau: alemã, ideologia, loira, olhos azuis.

4.3 As políticas públicas habitacionais: inércia, Higienismo e PMCMV.

Segundo Samagaia (2010), a primeira área de ocupação informal em Blumenau surge no final da década de 1920 e é resultado, ao mesmo tempo, da ação e da omissão do poder público local, pois foi uma das consequências diretas da construção de uma das primeiras pontes que permitiram a ligação das duas margens do Itajaí-Açu.

O primeiro aglomerado que surgiu em condições “ilegais” do ponto de vista da aquisição dos terrenos, situava-se bem no centro da cidade, ao lado da ponte ferro de (hoje Ponte Aldo Pereira de Andrade) que outrora era passagem do trem. A ocupação do local tem relação direta com a construção da ponte de ferro, levando-se em conta que grande parte dos moradores da localidade eram operários que trabalhavam na sua construção. A pequena comunidade chegou a abrigar 102 famílias e foi auto-denominada pelos próprios moradores de “Favela Farroupilha”, como ficou conhecida na cidade. (SAMAGAIA, 2010, p.106)

A favela Farroupilha, no entanto, foi também resultado da omissão por parte do poder público municipal, já que durante alguns anos esta ocupação cresceu sem controle público, apartada da cidade e com baixíssima disponibilidade de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e coletivos.

Figura 34: Favela Farroupilha.



Fonte: Schmurr Blumenau 4, disponível em <http://adalbertoday.blogspot.com.br/>

A questão da habitação em Blumenau foi tratada, durante a maior parte de sua história, como uma questão de responsabilidade privada: a disponibilidade de terra urbanizada e de moradias adequadas estava vinculada necessariamente à capacidade de investimento das famílias. Àqueles setores sociais de baixa renda, restou a opção de ocupar as áreas desinteressantes ao mercado imobiliário. Se nos primeiros anos o poder público municipal se contentou em fazer vistas grossas à produção da cidade informal, que não chegava a ser tão intensa em uma cidade cuja dinâmica de industrialização e urbanização ainda não prosperava, tal situação modifica-se drasticamente em meados do século XX, quando o território municipal assiste a uma intensificação das transformações urbanas capitaneadas pelo desenvolvimento dos grandes complexos industriais.

Na década de 1940, quando a pobreza aparece com mais evidência na paisagem urbana, começa a

produzir incômodos. Neste momento, a mídia local expressava em alguma medida este incômodo quando se referia à área citada como um “núcleo de deserdados da sorte”, ou mais aterrorizadamente como um “cancro social” que deveria ser removido da cidade. Este perspectiva segue o pensamento da época em relação ao tratamento dado pela maioria das cidades aos seus pobres. O projeto “modernizante”, com enfoque higienista, importado da Europa, teve grande repercussão no Brasil, servindo de modelo para a reorganização das grandes cidades que se formavam e a tentativa de “eliminação” dos pobres dos centros urbanos. (SAMAGAIA, 2010, p.107)

É o momento da amplificação do discurso higienista nos principais centros urbanos nacionais. Com isso, Blumenau assume postura semelhante àquela encontrada na época, muito bem apontada por VILLAÇA (1998), quando o planejamento urbano no Brasil assume um discurso elitista e parcial a respeito da cidade. Neste momento, a pobreza e a informalidade urbana são compreendidas como efeitos colaterais do processo de urbanização, fenômenos que deveriam ser devidamente erradicados das cidades. A cidade real e seus conflitos socioespaciais deveriam ser redimidos a partir de um urbanismo de formas puras, segundo uma racionalidade tecnocrática e simplificadora.

Mesmo que a pobreza tenha emergido como “questão social”, junto com o processo de industrialização e modernização da sociedade brasileira, através do agravamento de suas consequências sociais e da capacidade de organização do operariado urbano, paralelamente continuou-se a alimentar uma percepção reducionista, atribuindo-a historicamente à incapacidade de indivíduos e grupos específicos. Desta forma, os programas governamentais, que bem mais tarde se desdobraram em políticas amplas (de saúde, assistência) tiveram (e ainda têm) grande dificuldade em serem reconhecidos e operacionalizados no âmbito de direitos sociais. (SAMAGAIA, 2010, p.107)

A política de negação da cidade informal ou da erradicação deste mal social é bem descrita por Samagaia (2010) a partir da análise da ação do poder público no caso da Favela Farroupilha:

Em relação à Favela Farroupilha, as medidas tomadas por representantes da administração pública, apoiados pelas elites locais foram as primeiras formas de tentativa de controle da pobreza na cidade. Uma Comissão instituída pela Câmara de Vereadores decidiu pela remoção dos indivíduos para “uma área escondida, atrás dos morros” como conta a historiadora Sueli Petry, diretora do arquivo histórico de Blumenau. O motivo na época da remoção foi a proximidade das comemorações do Centenário da cidade (1950), sendo levada a cabo pelo então prefeito Frederico Guilherme Busch. O proprietário da terra que abrangia a área ajudou na remoção e, dispondo de uma ordem judicial, impediu que outras pessoas se instalassem no local. As famílias foram transferidas para locais, já na época discriminados como locais de moradia dos pobres - Beco Araranguá (hoje Rua Araranguá) e Beco das Cabras (atualmente Rua Pedro Krauss Sênior). (SAMAGAIA, 2010, p.107)

A autora destaca, ainda, o papel da estrutura física do sítio de implantação da cidade, sua geologia e geomorfologia, que contribuíram também para que as políticas de ocultamento da informalidade urbana e habitacional em Blumenau:

Ocorre, então, que estes locais, assim como outros que foram se formando no processo de ampliação urbana da cidade, não aparecem na paisagem da cidade. O que faz com que um turista ou um morador mais desatento possa acreditar que eles realmente não existam, ou melhor, que não existem pobres na cidade (...). A tendência dos representantes do governo local foi sempre de esconder esta pobreza, sendo tal processo facilitado pelo fato da cidade ter sido construída numa região de vales e o relevo ser bem acidentado. (SAMAGAIA, 2010, p.108).

Também é analisado pela autora o papel das elites políticas e econômicas da cidade, que como se viu no tópico anterior, está fortemente atrelada aos setores industriais de Blumenau:

Historicamente, as elites econômicas, as quais também se constituíram como dirigentes políticos por muitos anos, ocupando os cargos majoritários na administração pública local, destinaram recursos para infra-estrutura e embelezamento da cidade nas áreas centrais ou industriais, como ocorre também na maioria das cidades brasileiras. Estes investimentos, aliados a uma herança cultural dos imigrantes europeus, contribuíram para que Blumenau fosse divulgada como “cidade jardim” durante muito tempo. A cidade atual não comporta mais esta denominação, embora ela ainda assim se materialize de forma tímida, tanto no discurso como na prática. (SAMAGAIA, 2010, p.108).

Afirma-se que a ação do poder público flutuou entre omissão e Higienismo até o momento de abertura democrática do país, que ocorre praticamente no mesmo momento em que Blumenau atravessou um dos piores capítulos da história: as enchentes de 1983 e 1984. Se no plano político-institucional a abertura democrática acabou por imprimir uma nova correlação de forças no plano local responsável por encerrar o ciclo político anterior cuja figura da elite industrial era hegemônica, as enchentes de 1983 e 1984 serviram para evidenciar o modelo equivocado de urbanização que a cidade abraçou nas décadas anteriores: o rápido e intenso processo de industrialização dinamizou uma forma de ocupação humana sobre o território pouco sensível às condicionantes ambientais impostas pelo sítio físico. Discutir-se-á com mais detalhes este aspecto no tópico seguinte, quando se analisará o papel dos proprietários fundiários e do capital imobiliário em Blumenau. Por ora, cabe destacar que estes dois fenômenos foram, segundo nossa concepção, elementos fundamentais que incentivaram a mudança de rota das políticas locais vinculadas à questão habitacional.

As catástrofes ligadas às enchentes e aos deslizamentos foram responsáveis por mobilizar a sociedade civil, sobretudo de grupos sociais expostos às ameaças constantes e concretas representadas pela ocupação informal em áreas de risco. Tratar-se-á deste assunto também de modo mais específico no tópico 4.5. Estes movimentos passaram a reivindicar novos espaços de interlocução com o poder público, que no processo de abertura democrática se viu forçado – também pela pressão gerada pela opinião

pública e os principais veículos de mídia impressa e audiovisual do município – a realizar ações e institucionalizar de modo mais consistente e perene a questão habitacional em sua estrutura administrativa.

No final da década de 1990, a administração municipal buscou elaborar uma forma mais organizada de enfrentar a questão das “ocupações ilegais” ou “bolsões de pobreza” como eram referidas estas áreas, que já eram muitas e começavam a se tornar visíveis; senão do ponto de vista físico-territorial - porque elas continuavam a se esconder atrás dos morros – mas do ponto de vista político, visto que os moradores organizados pressionavam a administração pública a manifestar-se de alguma forma no cumprimento de seu papel de provedor de infraestrutura urbana adequada. (SAMAGAIA, 2010, p.109)

Em 1994 e 1995, durante a gestão de Renato de Mello Viana, ocorre o primeiro cadastro socioeconômico da cidade, que buscava levantar as principais demandas dos moradores de Blumenau no que concerne a habitação e infraestrutura urbana. É somente, neste momento, que o poder público municipal começa a tomar ciência da dimensão do problema da habitação:

Um mapeamento destas áreas foi realizado na época pela Superintendência de Habitação, sub-setor vinculado à Secretaria de Planejamento Municipal. As 13 áreas mapeadas na época, se localizavam nas diferentes regiões da cidade. Algumas já eram antigas, como a Pedro Krauss e rua Araranguá, que serviram de destino para a transferência das famílias da Favela Farroupilha. Outras iniciaram na década de 1980 e 1990. O que se percebe nitidamente, no entanto, é que grande parte destas áreas tiveram um adensamento expressivo na ocupação a partir de 1990, o que lhes deu mais visibilidade. Foram realizadas algumas intervenções nestas áreas neste período. As propostas de urbanização e regularização fundiária se concretizavam em alguns locais, com relevância em termos de mapeamento dos terrenos e cadastro dos moradores. A articulação entre estas ações com

a questão habitacional resultou na construção de condomínios populares, cuja proposta era abrigar as famílias que estavam em áreas de risco. O que aconteceu em certa medida. Foram construídos 3 condomínios populares para este fim. (SAMAGAIA, 2010, p.110).

Um dado importante desta análise diz respeito ao fato de que duas das maiores áreas de informalidade e pobreza urbana, como a Pedro Krauss e a rua Araranguá – que hoje estão assentadas em áreas de risco e oferecem sérias restrições à ocupação – são o resultado da “limpeza” realizada na Favela Farroupilha. Esta situação demonstra que tanto a omissão quanto às ações inadequadas por parte do poder público acabaram por produzir a semente de novos problemas urbanos. Estas sementes germinaram e prosperaram em face da relativa ausência de políticas habitacionais consistentes nas décadas de 1980 e 1990, produzindo o cenário trágico atual no que concerne a ocupação de áreas de risco por população de baixa renda em Blumenau. A fragilidade e a volatilidade das ações públicas locais em relação à questão da moradia nas décadas de 1980 e 1990 é também analisada por Samagaia (2010), que destaca a presença destes conflitos também na gestão do Sr. Décio Nery de Lima (1997-2004), o primeiro prefeito eleito cujo discurso procurava se alinhar ao que se pode chamar de governo “popular”.

Ocorreu, no entanto, que frente às grandes demandas que se colocavam à administração pública neste setor e à frágil estrutura (em termos de número de técnicos qualificados e condições de trabalho) para levar adiante as propostas, os projetos pouco avançaram. A intenção dos representantes da administração pública, na época, era de organizar um planejamento de ação sistemática para estas áreas, buscando recursos estaduais e federais. Porém, sem apoio político, o responsável pela pasta pediu demissão e se retirou do governo, demonstrando que a Política de Habitação não era prioridade daquele governo, apesar de caracterizar-se como “governo popular”. Durante a gestão pública do próximo governo, já nos primeiros anos, as demandas crescentes das comunidades destas áreas eram muitas e os moradores se organizavam para reivindicar as melhorias tão esperadas em termos de regularização

das áreas e direito de permanência, além de implantação de rede de água, organização do fornecimento de luz, vias de acesso, creches e postos de saúde. Algumas obras já estavam em andamento como herança da gestão anterior. (SAMAGIA, 2010, p.110).

A gestão de Décio Lima frente à prefeitura de Blumenau, sobretudo a partir do seu segundo mandato, coincide com uma mudança estrutural da questão habitacional que ocorre a partir da esfera federal com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, e a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores, que a partir de 2003 é responsável por mudanças importantes no que tange ao tratamento das questões urbanas e habitacionais: a criação do Ministério da Cidade, do Conselho da Cidade, da Secretaria de Habitação, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social, da campanha por Planos Diretores Participativos, das ações de regularização fundiária, entre outros. Tais transformações estiveram pautadas no ideário da reforma urbana, trazendo para a centralidade da agenda política a discussão sobre o Direito à cidade e o Direito à moradia. Tais avanços possibilitaram a criação de canais institucionais de interlocução – em várias esferas – entre o poder público e a sociedade civil, sobretudo aquela organizada.

Não é objeto da presente pesquisa, realizar uma análise crítica a respeito da efetividade destes avanços e da repercussão destas mudanças. Cabe, no entanto, destacar que elas tiveram impacto em Blumenau, no modo como a estrutura administrativa pública passou a enfrentar o problema da habitação a partir dos primeiros anos do novo milênio.

Blumenau criou a Secretaria de Regularização Fundiária e Habitação – SEREFH no ano de 2007, a qual tinha como proposta, através de programas sociais e políticas públicas a redução das desigualdades sociais, a diminuição do déficit habitacional e a promoção do planejamento da ocupação humana, principalmente dos assentamentos precários. Algumas aproximações entre as políticas públicas já é visível, mas ainda não o bastante para atender uma demanda que ainda se desconhece. Com ênfase e dedicação nos trabalhos pertinentes a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social –

PMHIS, que está em andamento, que tem como objetivo estabelecer as diretrizes, metas e estratégias de ação, a curto, médio e longo prazo, o PMHIS será um instrumento de ação e intervenção que expressem o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais e institucionais (SEREFH, 2011).

É esta secretaria que logo após ser criada, subsidia a elaboração, aprovação e implementação de ações importantes no que tange a questão habitacional no município. Dentre elas, pode-se citar a Lei nº. 7.208/2007, que dispõe sobre os critérios para a delimitação das Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS e cria o Plano Habitacional de Interesse Social. A partir desta lei, foram criadas 17 áreas de ZEIS para fins de regularização fundiária (conforme quadro 22), que pretendem ser objetos de intervenção direta por parte da Diretoria de Regularização Fundiária da SEREFH, a partir da elaboração de Planos de Urbanização Específicos – PUE's, que, segundo o conteúdo da referida lei, devem conter os seguintes elementos: memorial descritivo, levantamento topográfico, projeto urbanístico, levantamento socioeconômico, processo ambiental, processo jurídico e outros.

Quadro 22: Lista das ZEIS decretadas para fins de regularização fundiária no município de Blumenau – por ordem cronológica.

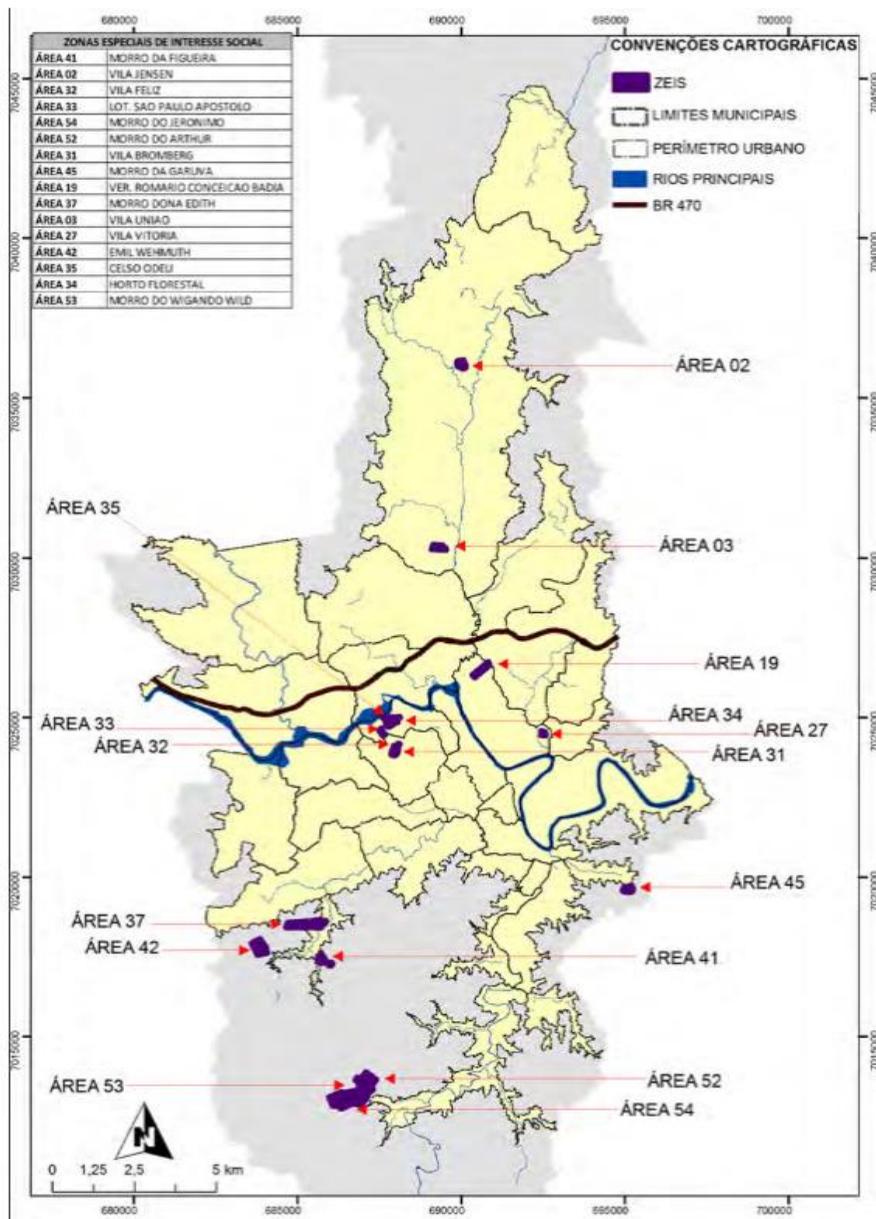
Nº.	ÁREA	Nº. DECRETO
03	Vila União	8.577/2007
02	Vila Jensen	8.578/2007
27	Vila Vitória	8.579/2007
41	Morro da Figueira	8.580/2007
33	São Paulo Apóstolo	8.588/2007
31	Vila Bromberg	
32	Vila Feliz	
19	Loteamento Vereador Romário da Conceição Badia	8.589/2007 e 8.707/2008
45	Morro da Garuva	8.589/2007 e 8.708/2008
34	Horto-Florestal	8.638/2008
35	Celso Odeli	8.638e8.665/2008
52	Morro do Arthur	8.734/2008
54	Morro do Jerônimo Côrrea	
53	Morro do Wigand Wild	
37	Morro Dona Edith	8.749 e 8.803/2008
42	Emil Wehmuth	9.037/2009
28	Loteamento Sol Nascente (Morro da Pedreira)	9.099/2010

Fonte: Elaborado pela autora.

Além da lei de criação da ZEIS, a nova estrutura institucional é responsável por conduzir processos mais amplos de debate que culminaram na elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (LC 669/2007); a criação do fundo e do conselho municipal de habitação de interesse social.

No que concerne ao objetivo da pesquisa, cabe destacar também a criação de uma lei específica que trata da questão habitacional e das catástrofes naturais enfrentadas por Blumenau: a lei 669/2007, que institui um programa de incentivo à construção de habitações populares de interesse social especificamente voltado para as famílias atingidas pelas catástrofes naturais ocorridas em 2008.

Mapa 7: Localização das ZEIS para fins de regularização fundiária.



Fonte: FONTE: Secretaria de Regularização Fundiária - SEREFH

Durante estes anos, algumas intervenções e melhorias habitacionais e urbanísticas ocorreram em determinadas áreas informais da cidade. Embora a estrutura administrativa do município tenha se adaptado às exigências do governo federal, na expectativa de elaborar projetos e drenar recursos importantes para a intervenção nos assentamentos precários, o fato é que o valor investido ao longo dos últimos anos fez com que as ações previstas no PMHIS fossem tímidas e desproporcionais em face da dimensão da precariedade e do *deficit* habitacional existente em Blumenau.

Quadro 23: Balancete de Empresas / Acumulado do Exercício – Dezembro em reais.

ANO	DESCRIÇÃO	DOTAÇÕES INICIAIS	DOTAÇÃO ATUAL	EMPEIINHADO EXERCÍCIO PAGO EXERCÍCIO	PAGO - HABITAÇÃO P/ EXERCÍCIO	TOTAL PAGO P/ EXERCÍCIO	% HABITAÇÃO
2007	DIRETORIA ADMINISTRATIVO FINANCEIRA	0	225.237,24	92.945,81	658.571,94	200.558.346,43	0,33
	DIRETORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	0	102.481,17	93.968,73 92.234,24			
	DIRETORIA DE HABITAÇÃO	0	210.511,37	180.785,05 128.536,95			
	FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	2.424.842,00	1.574.842,00	347.406,94 344.854,94			
2008	DIRETORIA ADMINISTRATIVO FINANCEIRA	342.812,00	304.962,00	303.791,77 269.556,70	1.728.214,60	253.663.893,09	0,68
	DIRETORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	441.267,00	347.667,00	347.229,42 345.909,42			
	DIRETORIA DE HABITAÇÃO	493.610,00	486.950,00	473.872,92 471.368,08			
	FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	2.444.842,00	2.094.842,00	641.380,40 641.380,40			
2009	DIRETORIA ADMINISTRATIVO FINANCEIRA	340.700,00	456.805,00	454.439,08 421.493,59	1.521.154,95	297.359.995,49	0,51
	DIRETORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	415.700,00	374.575,00	330.532,47 310.838,94			
	DIRETORIA DE HABITAÇÃO	6.524.000,00	6.646.020,00	688.408,63 636.956,69			
	FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	5.596.700,00	84.251.700,00	1.960.572,73 151.865,73			

Fonte: Secretaria de Regularização Fundiária.

Na tabela anterior, percebe-se que os recursos disponibilizados para o setor habitacional são bastante parcos e mantêm-se relativamente estáveis ao

longo dos anos, já que números semelhantes são encontrados nos anos de 2010 e 2011. No quadro 24, há de modo mais pragmático o que representam estes recursos em termos de produção de novas moradias, qualificação das moradias existentes, regularização fundiária ou implantação de infraestrutura urbana básica, que são as principais demandas das comunidades instaladas em assentamentos precários.

Quadro 24: LDO 2012 - Demonstrativo Consolidado dos Investimentos para a Função – Habitação.

FUNÇÃO	UNIDADE	QTDE PREVISTA	VALOR PRÓPRIO	VALOR TERCEIROS	TOTAL
HABITAÇÃO			2.290.000,00	56.793.000,00	59.083.000,00
Construção de Unidades Habitacionais	Famílias	72	800.000,00	4.200.000,00	5.000.000,00
Reformas de Moradias	Famílias	10	302.000,00		302.000,00
Projeto na Mão	Famílias	10	10.000,00		10.000,00
Regularização/Reurbaniz. Áreas Ocup. Irregular	Escrituras	200	285.000,00	305.000,00	590.000,00
Exec.de Obras/Serviços do Programa Pro-Moradia	Famílias	650	893.000,00	48.788.000,00	49.681.000,00
Desapropriações	m ²	31.000		3.500.000,00	3.500.000,00

Fonte: Secretaria de Regularização Fundiária.

Em face de um *deficit* qualitativo da ordem de 5.500 moradias e quantitativo da ordem de 5.350 moradias, o que foi destinado de recursos no ano de 2012 representam 0,18% e 1,34% da demanda existente, respectivamente. Neste ritmo, a questão habitacional seria sanada – no hipotético e irreal cenário de não surgirem novas demandas nas próximas décadas – no horizonte de 75 anos para o *deficit* quantitativo e 550 anos para o *deficit* qualitativo.

Embora o PMHIS de 2007, tenha realizado um diagnóstico bastante rico e minucioso da realidade habitacional de Blumenau, elencando de modo participativo as diretrizes, programas e projetos prioritários para o município, o fato é que em 2009 criou-se o Programa Minha Casa Minha

Vida – PMCMV, ação do governo federal que subverte o princípio de sistematização e da hierarquização das ações habitacionais do poder público local. Apontado por muitos estudiosos, entre eles ROLNIK (2015) e TEIXEIRA (2012) como uma política federal anticíclica em face da crise do capitalismo globalizado, o PMCMV não obedeceu à lógica inscrita no SNHIS e PMHIS, fazendo com que boa parte da gestão e da implantação de novas moradias não seguissem parâmetros ou princípios estabelecidos pelo poder público. A maior parte das ações do PMCMV foi guiada pela conveniência e pelos interesses estabelecidos pelos capital imobiliário, que em muitos casos – e Blumenau não é diferente – não se restringem aos limites do município. Muitas das ações do PMCMV foram capitaneadas por grandes empreiteiras ou incorporações nacionais que viram nesta política pública a possibilidade de auferir lucros. No quadro 25, percebe-se a atuação incisiva da Construtora “Bairro Novo”, subsidiária do Grupo Odebrecht, conglomerado brasileiro de capital fechado que atuam em diversas partes do mundo nas áreas de construção e engenharia, químicos e petroquímicos, energia, saneamento, entre outros.

Quadro 25: Localização e atuação das Construtoras em Blumenau e Gaspar.

Município	Faixa de renda	LH	Valor (milhões R\$)	Empreendimento	Construtora	Sede Construtora
BLUMENAU	2	60	3,1	RESIDENCIAL TERRACOTA	TORRESANI	Blumenau
BLUMENAU	1	160	7,2	RESIDENCIAL HAMBURGO	FIMM ENGENHARIA	Parrizópolis
BLUMENAU	2	256	12,8	VILA JARDIM BLUMENAU	SULBRASIL ENGENHARIA	Blumenau
GASPAR	2	120	6	RESIDENCIAL ACÁCIA	GF CONSTRUTORA	Gaspar
BLUMENAU	1	96	4,3	PARQUE DA LAGOA	SULBRASIL ENGENHARIA	Blumenau
BLUMENAU	1	96	4,3	RESIDENCIAL NOVA CASA	FIATRA CONSTRUÇÃO	Blumenau
BLUMENAU	1	256	11,48	RESIDENCIAL NOVO LAR	FIATRA LTDA	Blumenau
BLUMENAU	1	200	8,99	MORADA DAS FIGUEIRAS	BAIRO NOVO ODEBRECHT	Salvador São Paulo
BLUMENAU	1	120	5,4	MORADA DOS MANACÁS	BAIRO NOVO ODEBRECHT	Salvador São Paulo
BLUMENAU	1	220	9,9	MORADA DAS ARAUCÁRIAS	BAIRO NOVO ODEBRECHT	Salvador São Paulo
BLUMENAU	1	40	1,76	MORADA DAS PADREIRAS	BAIRO NOVO ODEBRECHT	Salvador São Paulo
BLUMENAU	1	320	14,39	PARQUE DAS NASCENTES	BAIRO NOVO ODEBRECHT	Salvador São Paulo
BLUMENAU	1	220	9,89	PARQUE DAS NASCENTES II	BAIRO NOVO ODEBRECHT	Salvador São Paulo
BLUMENAU	1	96	4,27	PARQUE PARAÍSO	SULBRASIL ENGENHARIA	Blumenau
GASPAR	2	144	13,1	PORTO BREMEN	FRONTEIRA DA COSTA	Florianópolis
GASPAR	3	208	20,2	RESIDENCIAL TIVOLY	GF CONSTRUTORA	Blumenau
GASPAR	1	224	10,09	RESIDENCIAL MILANO	FIMM ENGENHARIA	Parrizópolis
BLUMENAU	2	80	3,18	JARDIM ITUPAVA	SULBRASIL ENGENHARIA	Blumenau
BLUMENAU	3	124	15,63	RESIDENCIAL BADEN BADEN	BR INCORPORADOR	Blumenau
GASPAR	3	128	13,44	RESIDENCIAL VILA JARDIM	SIFRA	Blumenau
BLUMENAU	3	12	1,44	EDIFÍCIO SALOÁ	MARINI CONSTRUÇÕES	Blumenau
BLUMENAU	3	12	1,44	SAN VALENTIN	MARINI CONSTRUÇÕES	Blumenau
GASPAR	3	16	1,87	MERCEDES MAY	ALFABLU	Blumenau
GASPAR	1	8	1,04	CASTEL DEL MONTE	LAMON INCORPORADORA	Blumenau
BLUMENAU	1	96	51	BELLA VISTA	FIATRA LTDA	Blumenau
TOTAL		3.312	246,31			

Fonte: Elaborado pela autora

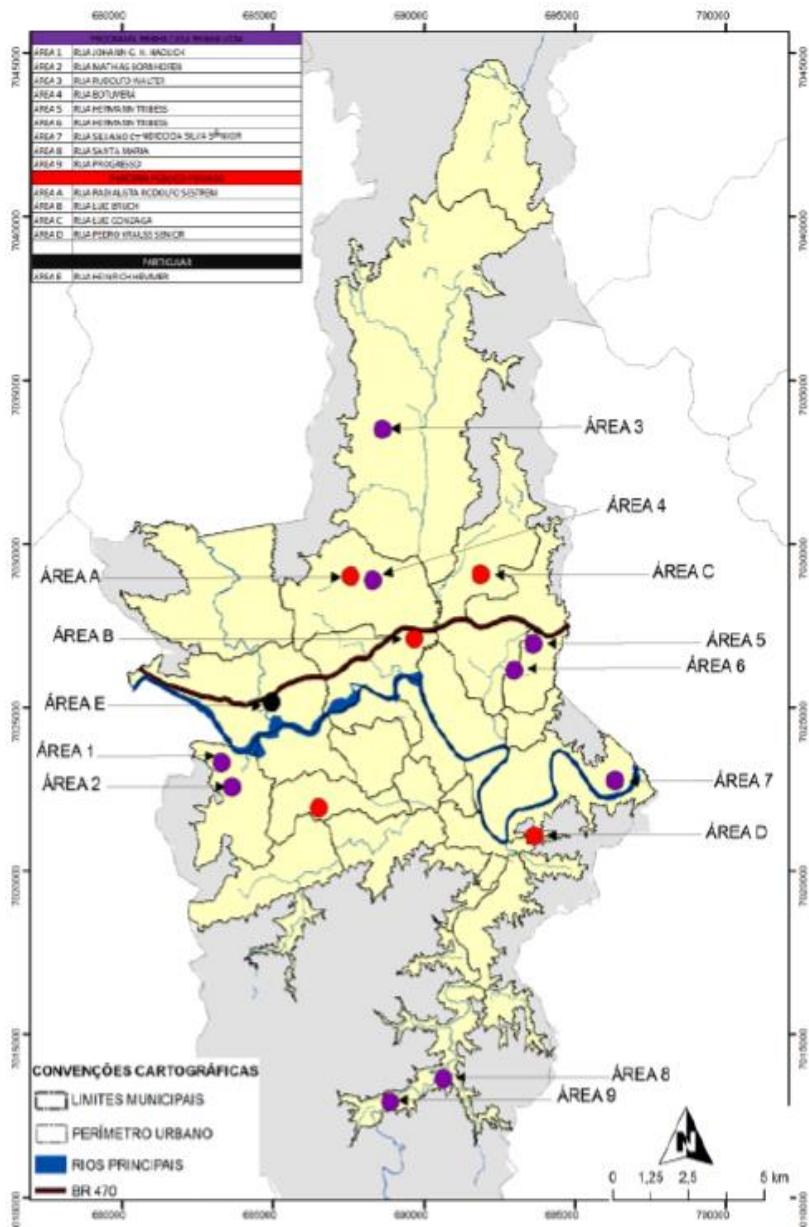
Cabe destacar, no entanto, três elementos importantes quando se fala dos impactos do PMCMV em Blumenau:

1) Diferentemente do que se encontra em outros centros urbanos do país, em Blumenau parcela importante dos recursos e das unidades construídas foram destinadas para a faixa de renda 01 (com renda mensal até R\$ 1.600,00), que concentra a maior parte do *deficit* habitacional quantitativo e qualitativo de Blumenau. A produção habitacional para esta faixa de renda representou 65% do total de unidades habitacionais construídas e 70% do total de recursos investidos. Em Blumenau e Gaspar, produziram-se 2.152 moradias para população da faixa de renda 01, o que representa, em números gerais, cerca de 20% do *deficit* quantitativo auferido pelo PMHIS de 2007. Cita-se como uma possível explicação deste fenômeno uma política mais incisiva da prefeitura no sentido de incentivar a produção habitacional para a população de baixa renda. Este esforço esteve inscrito nas ações ocorridas após o desastre de 2008 que coincidiu com o início do PMCMV em nível federal. Seria, portanto, a constatação de certa efetividade nas políticas locais pós-desastre. Examinam-se as características de alguns destes empreendimentos na figura 35:

2) O fato de que Gaspar, pela proximidade geográfica, atrai também investimentos consideráveis, diferentemente de outras cidades situadas na região de influência de Blumenau. Pode-se dizer que este fenômeno é o resultado de um transbordamento da problemática habitacional de Blumenau para um município cuja estrutura urbana é fortemente conectada e interdependente. Gaspar foi responsável por absorver cerca de 25% do total de unidades produzidas e 27% dos recursos investidos em ambos os municípios. Esta lógica de transbordamento insere novos ingredientes na leitura dos conflitos territoriais presentes no planejamento urbano de Blumenau.

3) Como consequência dos aspectos anteriores, a realidade de implementação do PMCMV em Blumenau segue uma lógica de periferização dos empreendimentos, que dentro do argumento dos operadores – construtoras e incorporadores – foi uma necessidade por conta do alto custo da terra. Isso faz com que parte importante dos empreendimentos procure áreas com relativa complexidade do ponto de vista ambiental, conforme o que se auferiu na figura 35.

Mapa 8: Localização das ZEIS para Fins de Produção Habitacional.



FONTE: Secretaria de Regularização Fundiária - SEREFH

Embora o mapa não apresente as áreas de fragilidade ambiental, verifica-se, sobretudo nos empreendimentos instalados na porção sul do território, uma lógica de periferização das unidades habitacionais. É o caso das áreas 1, 2, 7, 8 e 9, situados na franja externa do tecido urbano, bastante próximas dos cursos d'água, dos morros ou de fundos de vale, até mesmo em áreas em que tradicionalmente ocorrem enchentes, como aquelas localizadas no bairro Garcia. Mesmo que esses empreendimentos estejam em terrenos livres de enchentes, o fato é que esta política de instalação de moradias nestas áreas reforçam uma política que Blumenau, desde meados da década de 1980, já tinha assumido como equivocada: incentivar a densificação e os fluxos em áreas situadas na porção sul do território.

Figura 35: Empreendimentos no município.



Fonte: Prefeitura de Blumenau

Mesmo que o referido programa tenha tido o mérito de trazer para a centralidade da agenda pública a questão da habitação, o fato é que a precária qualidade dos produtos oferecidos, a pequena repercussão nos extratos sociais de mais baixa renda e o padrão precaríssimo de inserção urbana dos novos empreendimentos acabou por fazer com que as consequências fossem, em muitos casos, desagradáveis à população contemplada e, também, ao modo de estruturação das cidades e aglomerados urbanos brasileiros. Em Blumenau, ao menos dois destes ingredientes estão fortemente presentes: o padrão periférico de inserção e a qualidade precária dos produtos oferecidos. Cita-se um ingrediente extra: o fato de que a maior parte de os empreendimentos ser caracterizado como condomínios fechados, com baixa articulação com o entorno urbano imediato.

Para CALDEIRA (2000), o fenômeno dos condomínios fechados, que no Brasil passa a surgir com especial força a partir da década de 90, é o resultado de profundas mudanças da economia, pautada em processos como a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a globalização. Tais tipologias urbanísticas, em que o espaço da moradia é apartado da cidade por meio de muros, acabam se tornando enclaves socioespaciais, que poderiam ser compreendidos a partir de dois aspectos fundamentais: 1) a perda ou renúncia, por parte do Estado, do seu poder enquanto agente planejador e gerador de políticas públicas e 2) a ampliação da influência do mercado imobiliário na estruturação das cidades. Para a autora, estes espaços segregados valorizam o que é privado e restritivo, em detrimento do que é público e aberto. São isolados e demarcados por muros e grades (arquitetura do medo), são controlados por guardas armados, ou seja, impõem regras de inclusão e exclusão. Além disso, valorizam a vivência entre iguais e pessoas seletas, ou seja, a homogeneização da convivência. Ali dentro ocorre, portanto, a substituição do Estado em muitas de suas competências. Inúmeras cidades têm sentido o impacto da produção massiva de condomínios habitacionais. O resultado mais claro é a estruturação de um tecido urbano segregado, formado por uma grande diversidade de enclaves que não se comunicam.

Ao discutir a evolução do tratamento da questão habitacional em Blumenau, inserem-se novas camadas de reflexão a respeito dos conflitos socioespaciais que emergem das dinâmicas de territorialização e desterritorialização. A partir das políticas públicas, da atuação de agentes privados econômico e politicamente hegemônicos e até mesmo da ação individual dos moradores que se deslocam pelo espaço procurando locais mais adequados de moradia, percebe-se que Blumenau tem sentido a emergência de novos atores, ações, discursos e instituições que conformam

uma intrincada rede demandas e interesses, muitas vezes, inconciliáveis. A lógica anterior de rígido controle e de visão homogênea a respeito dos caminhos do planejamento urbano na cidade passa gradualmente a abrir espaço para dinâmicas mais conflituosas e politizadas. É este o cenário enfrentado pelos novos instrumentos urbanísticos e políticas de gestão do território nos últimos anos, conforme o que se apresenta no tópico 4.7.

4.4 O papel do capital imobiliário em Blumenau.

Para ABRAMO (2007), as cidades brasileiras são marcadas pela atuação de três lógicas paralelas e interdependentes: 1) a lógica de mercado, em que o solo ao ser transformado em mercadoria faz com que a produção do espaço urbano seja pautada, sobretudo, na busca por lucratividade; 2) a lógica de Estado, que na teoria e no discurso trabalharia como agente regulador do processo de ocupação do solo, mas que historicamente, tem servido como ferramenta catalizadora da lógica seletiva e desigual do mercado e 3) a lógica da necessidade, importa a parcela importante da população que, ao produzir sua alternativa de moradia, ajuda a construir as cidades a partir do habitat precário e fora da legalidade urbanística.

Se a lógica da necessidade foi abordada anteriormente, no tópico 4.2; e a lógica de Estado foi parcialmente discutida no tópico 4.3 - e será complementada quando se falar dos instrumentos de regulação urbanística no tópico 4.6 - em que se trabalhará sobre a lógica de mercado e como ela influencia - em certos momentos de modo decisivo - o processo de uso e ocupação do solo em Blumenau.

O capital imobiliário desenvolve suas atividades na busca por melhores condições de acumulação e lucratividade. Para tanto, ele manipula objetos especiais diversos, como terrenos, prédios, condomínios, shoppings, centros empresariais, residenciais, equipamentos de lazer, entre outros. Se a essência da atuação do capital imobiliário é semelhante entre os diversos centros urbanos do país, os instrumentos e estratégias operadas pelo capital imobiliário para otimizar a lucratividades de seus investimentos não são as mesmas em todas as cidades. Tais instrumentos e estratégias são fortemente condicionados pelas características específicas de cada lugar, como a configuração do sítio físico, as estruturas políticas e institucionais, culturais e econômicas.

Em Blumenau, a atuação do capital imobiliário é o elemento fundamental para a compreensão dos conflitos territoriais que emergem do processo de uso e de ocupação do solo. Haja vista que ele tem um papel central na definição e redefinição da estrutura de uma cidade. Ele aparece,

em muitos casos, como força que coordena, por meio de lógicas e práticas próprias, o processo de uso e de ocupação do solo urbanizado. A concentração e a extensão do controle destes atores sobre o espaço urbano segue a lógica de aumento das vantagens recíprocas e da maximização dos lucros. Por exemplo, por intermédio da integração geográfica de equipamentos comerciais e residenciais, o capital imobiliário lucra duas vezes: de um lado pelos residentes por estarem na proximidade dos serviços comerciais e, de outro, ele tributa os comerciantes pelo acesso facilitado a um mercado consumidor de proximidade.

Blumenau assiste, nas últimas décadas, a um intenso processo de produção imobiliária que transformou rapidamente a paisagem da cidade, sua estrutura urbana e sua dinâmica socioeconômica.

Uma das boas medidas para compreender esta lógica seletiva de atuação do capital imobiliário é analisar o processo de verticalização sofrido por Blumenau nos últimos anos. Assim como ocorre na maior parte dos centros urbanos do país, a verticalização ocorre em áreas em que exista demanda, mas também onde ocorre uma sobreposição ou acúmulo de interesses por parte do capital imobiliário. Ao se investigarem os dados do IBGE, verifica-se que os últimos anos representaram uma forte mudança na paisagem da cidade, com um processo intenso de verticalização, acima inclusive das principais cidades do Estado como Florianópolis e Joinville.

Quadro 26: Grau de verticalização – comparativo.

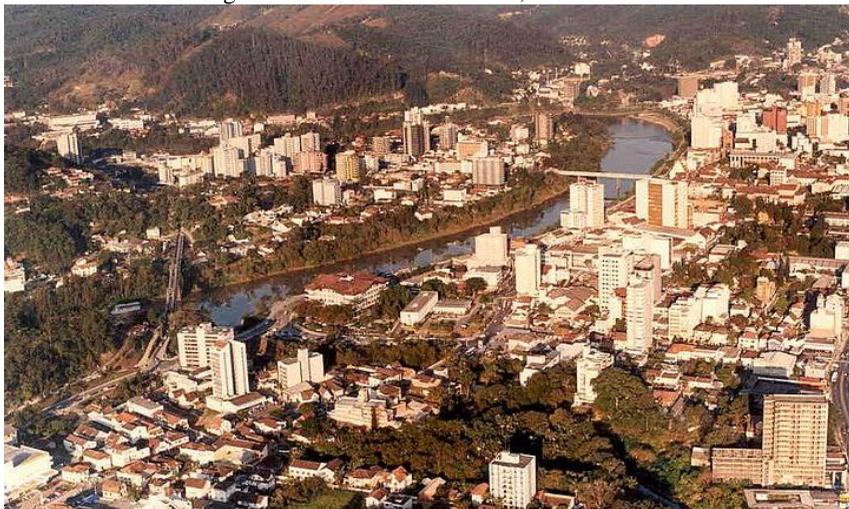
GRAU DE VERTICALIZAÇÃO - COMPARATIVO - CIDADES SELECIONADAS								
Município	UF	Posição	Aptos 2000	Aptos 2010	Varição (%)	Varição Absoluta	Domicílios Ocupados 2010	Rel Aptos/Dom
Blumenau	SC	41	8.762	19.859	126,6	11.097	101.087	19,65%
Balneário Camboriú	SC	2	10.723	22.249	107,5	11.526	39.265	56,66%
Florianópolis	SC	6	31.980	55.759	74,4	23.779	147.437	37,82%
Jaraguá do Sul	SC	60	2.828	7.945	180,9	5.117	45.143	17,60%
Joinville	SC	73	11.219	25.321	125,7	14.102	160.651	15,76%

FONTE: IBGE ELABORAÇÃO: BRAIN

Fonte: IBGE elaborado por Brain.

Confere-se esta mudança de perfil da cidade pela análise expedita de imagens históricas da cidade, como as duas apresentadas em seguida:

Figura 36: Blumenau em 1997, área central.



Fonte: SIEBERT, 2009

Figura 37: Blumenau em 2015, área central.



Fonte: SIEBERT, 2009

Entende-se, portanto, que o capital imobiliário tem tido, nos últimos anos, atuação significativa em Blumenau. Se no final da década de 1990 a

verticalização da cidade era relativamente incipiente e dispersa, não sendo possível delimitar eixos claros de concentração de empreendimentos imobiliários verticais, atualmente verifica-se um alastramento deste fenômeno no centro histórico e em seus bairros adjacentes, sobretudo nas vias de principal fluxo da cidade. Além de intenso, o processo de verticalização em Blumenau apresenta duas outras características marcantes: 1) é territorialmente bastante concentrado; e 2) é realizado majoritariamente por poucas e grandes construtoras, a maior parte delas de capital local.

A partir da sistematização das informações levantadas por Rigenberg (2016)¹⁸ foi possível realizar uma leitura bastante consistente dos principais movimentos realizados pelo capital imobiliário em Blumenau no que tange a dinâmica de verticalização da cidade.

Nos quadros abaixo, compreende-se que existe a configuração de eixos privilegiados de valorização imobiliária representada, sobretudo pelos bairros de Vila Nova, Centro, Velha e Victor Konder, que apresentam concentração de edifícios de portes variados. Já nos bairros de Jardim Blumenau e Ponta Aguda a verticalização ocorre principalmente por edifícios de grande porte.

Quadro 27: Eixos privilegiados quanto a valorização imobiliária.

Bairros	15-35 pavimentos		10-14 pavimentos		7-9 pavimentos	
	Número de empreend.	%	Número de empreend.	%	Número de empreend.	%
Vila Nova	22	17,19	49	18,08	44	22,56
Centro	11	8,59	42	15,50	37	18,97
Velha	15	11,72	23	8,49	24	12,31
Victor Konder	16	12,50	32	11,81	16	8,21
Jardim Blumenau	22	17,19	33	12,18	7	3,59
Ponta Aguda	16	12,50	20	7,38	9	4,62
TOTAL	102	79,69	199	73,44	137	70,26

Fonte: Elaborado pela autora.

Já os bairros de Ponta Aguda e Jardim Blumenau concentram, sobretudo, as edificações de maior porte. Todos eles são adjacentes ao centro histórico e com topografia de baixa declividade, fazendo com que a lógica de atuação do mercado imobiliário verificado em outros centros urbanos também ocorra em Blumenau: os empreendimentos buscam áreas estrategicamente situadas em relação ao conjunto da infraestrutura urbana instalada, tirando proveito de vantagem locais e do processo histórico de conformação do tecido urbano. Procuram, também, por áreas com

¹⁸ Disponível em <http://www.blumenauvertical.com.br/>

topografia mais confortável, fazendo com que a limitada oferta de terra urbana seja prontamente apropriada pelos segmentos sociais de maior renda. Aos segmentos de menor renda resta a periferia urbana e as áreas de alta declividade.

O fato de o mercado imobiliário procurar por áreas adjacentes ao centro histórico e de baixa declividade fez com que os primeiros empreendimentos verticais instalados no município acabassem por ocupar áreas que mais tarde se mostrariam suscetíveis às inundações, como a área central e o bairro da Ponta Aguda.

Neste sentido, parece pertinente apresentar também uma análise do processo de movimentação dos empreendimentos de maior porte de Blumenau, quando se analisa o processo de verticalização desde a década de 1960. Os dados estão sintetizados no quadro 28, em que estão computados os 125 empreendimentos entre 15 e 35 pavimentos construídos ou em construção em Blumenau no período de 1960 a 2016:

Quadro 28: Processo de movimentação dos empreendimentos de maior porte em Blumenau.

Período	Bairro	Número de empreend.	%
1960-1970	Centro	5	100%
1980-(5)	Ponta Aguda	2	100%
	Centro	1	
	Bom Retiro	1	
	Victor Konder	1	
1990-(19)	Ponta Aguda	6	79%
	Jardim Blumenau	5	
	Victor Konder	4	
2000-(25)	Jardim Blumenau	8	76%
	Victor Konder	6	
	Vila Nova	5	
2010-2016-(71)	Vila Nova	14	74%
	Velha	13	
	Jardim Blumenau	9	
	Ponta Aguda	6	
	Victor Konder	5	
	Escola Agrícola	5	

Fonte: Elaborado pela autora

Percebe-se assim um processo de migração dos empreendimentos do centro histórico e Ponta Aguda, áreas suscetíveis a inundações, para os bairros Vila Nova, Escola Agrícola e parte do bairro Velha. A década de 1980 parece ser o divisor de águas. Sugere-se, de modo especulativo, que

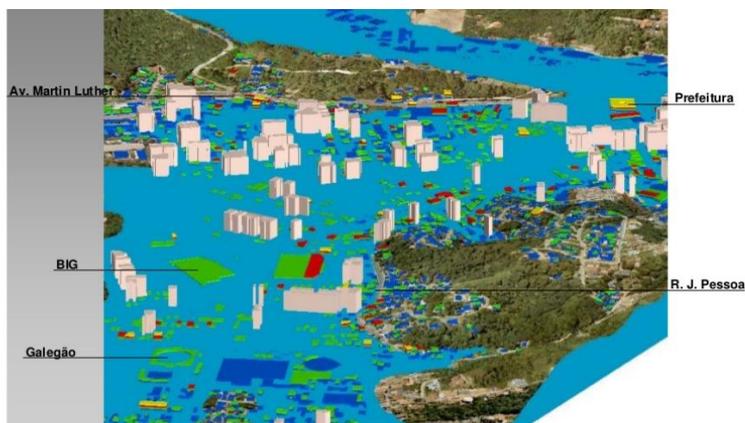
foram as catástrofes ocorridas nos anos de 1983 e 1984 os elementos dinamizadores de uma nova lógica de produção do espaço urbano sob a ótica do mercado imobiliário.

Além disto, a partir dos anos 2000 inicia-se um processo de maior pulverização dos empreendimentos verticais em Blumenau, atingindo ainda de modo tímido os bairros de Itoupava Seca (com 02 empreendimentos), Itoupava Norte (2), Salto (2), Garcia (2), Água Verde (1), Boa Vista (1) e Fortaleza (1).

Deste modo, constata-se que o capital imobiliário, a partir das restrições na disponibilidade de terras e na diversidade de áreas suscetíveis a catástrofes, procura circuitos alternativos de atuação, abrindo novas frentes de expansão urbana em bairros até então caracterizados por uma ocupação horizontal de média renda e baixa densidade. Isto não é, no entanto, uma ordem rígida, já que a existência de um número considerável de empreendimentos nos bairros como o Victor Konder e Jardim Blumenau, assim como o ressurgimento de novos empreendimentos na Ponta Aguda demonstram que a produção de grandes empreendimentos ocorrem também em áreas tradicionalmente atingidas por enchentes.

Para Siebert (2009), a verticalização nestas áreas se trata igualmente de uma estratégia dos empreendedores imobiliários e dos setores econômicos de maior renda, que podem continuar habitando as áreas centrais da cidade e, a partir da construção em altura, terem minorados os impactos causados pelas enchentes.

Figura 38: Representação esquemática da cidade quanto a verticalização na cota 15 metros



Fonte: SIEBERT, 2009

Na imagem anterior, verifica-se que embora algumas áreas verticalizadas da cidade sofram os impactos das enchentes, as moradias situadas nos andares superiores das edificações não sofrem prejuízos maiores de ordem patrimonial.

Um segundo aspecto importante de análise diz respeito à concentração do capital imobiliário local em poucas e grandes empresas. Analisando os empreendimentos verticais produzidos em Blumenau há uma síntese da situação representada no quadro 29.

Quadro 29: Concentração do capital imobiliário.

15 à 35 pavimentos			10 à 14 pavimentos			7 à 9 pavimentos		
Construtora	N.	%	Construtora	N.	%	Construtora	N.	%
Speranzini	22	18,33	Speranzini	40	18,78	Speranzini	23	18,25
Torresani	19	15,83	Torresani	22	10,33	Frechal	11	8,73
Frechal	12	10,00	Frechal	11	5,16	Oma	9	7,14
Nova Trento	7	5,83	Oma	9	4,23	Torresani	8	6,35
TOTAL	120	50,00	TOTAL	213	38,50	TOTAL	126	40,48

Fonte: Elaborado pela Autora.

Do total de 459 empreendimentos levantados, cerca de 170 (36%) pertencem a apenas três construtoras (Speranzini, Torresani e Frechal). Nos maiores empreendimentos (entre 15 e 35 pavimentos) esta concentração é ainda maior, chegando praticamente à metade do total de prédios construídos. Esta concentração é um fenômeno relativamente recente, acentuando-se nos últimos quinze anos¹⁹, quando as antigas construtoras que atuavam principalmente nas áreas centrais da cidade cedem espaço para novas construtoras, que aproveitam as oportunidades geradas por um cenário macroeconômico mais favorável, com abundância de crédito para financiamentos habitacionais disponibilizados a partir do Governo Federal.

Verifica-se este fenômeno a partir da leitura que Lenz (2007) faz dos conceitos marxistas de renda diferencial da terra I e II. A renda diferencial I seria o valor extraído pelo capital imobiliário por meio dos resultados das

¹⁹ O primeiro empreendimento de grande porte realizado pela construtora Speranzini é de 1995; da Frechal de 1995 e da Torresani de 2001.

vantagens de localização de uma propriedade, que não estão igualmente repartidas no espaço. Estas vantagens estariam relacionadas a três aspectos principais: 1) os atributos naturais do local; 2) a proximidade a serviços e equipamentos privados e 3) pelos investimentos públicos.

Já a renda diferencial II seria baseada nas vantagens contidas no interior do empreendimento e da vizinhança, que é uma dinâmica claramente presente nos empreendimentos de alto padrão, em que o empreendedor obtém lucro pelo “prestígio” ou estatuto social que determinado empreendimento confere a seu morador, como também às atividades recíprocas que a concentração de tais empreendimentos pode oferecer no sentido de alavancar a imagem de determinados setores da cidade. Julga-se que tal dinâmica passa a ocorrer em Blumenau de maneira mais incisiva em áreas como Jardim Blumenau e Vila Nova, por exemplo, que se constituem como setores de expansão do centro urbano tradicional.

Pelo poder econômico que representam os atores vinculados ao capital imobiliário em Blumenau tornam-se, igualmente, atores políticos importantes, com capacidade de influenciar não somente a transformação da paisagem de determinados bairros, mas também de direcionar a lógica de implantação das infraestruturas e dos equipamentos públicos, como também as instâncias e instrumentos de gestão urbana existente.

Um exemplo claro desta influência diz respeito ao plano recentemente lançado pela prefeitura municipal intitulado BLU2050. Elaborado em 2008, esta ação governamental se apresenta como um programa de desenvolvimento urbano para Blumenau, situado fora dos tradicionais instrumentos de gestão e regulação urbanística, como o plano diretor, por exemplo.

O projeto Blumenau 2050 visa estruturar e estabelecer um plano de diretrizes e projetos para o município no que diz respeito ao Planejamento Territorial, com previsão de total implantação até 2050. Pretende-se que seja a agenda do planejamento territorial e o documento-base de atuação para os próximos governantes. Tem como principais objetivos definir e registrar diretrizes e projetos para o desenvolvimento territorial da cidade para as próximas décadas; definir as prioridades e prazos para investimentos, facilitando, assim, a busca por recursos e assegurando sua implementação; e levar ao conhecimento da população e dos investidores interessados os

potenciais oferecidos pela cidade de Blumenau. (PMB, 2008, p. 01).

De amplas ambições, o projeto BLU2050 está pautado em cinco eixos de atuação²⁰. Elaborado por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, este documento apresenta método de elaboração não compatível com as exigências participativas contidas no Estatuto da Cidade e apresenta uma abordagem que se assemelham aos planos estratégicos elaborados por inúmeras municipalidades do país. O princípio basilar da proposta nos parece ser uma tentativa de aproximação entre ações e interesses públicos e privados, o que categoriza como uma iniciativa de empreendedorismo urbano. A ênfase da atuação do Estado, neste cenário, não está mais no controle urbanístico – marca do planejamento urbano institucionalizado em Blumenau desde a década de 1980 – mas, sobretudo no desenvolvimento econômico e no marketing da cidade.

Figura 39: Projeção futura da cidade.



Fonte: PMB projeto 2050.

²⁰ Eixo 1 – Uso e ocupação do solo; Eixo 2 – Sistema de circulação e transporte; Eixo 3 – Intervenções para o desenvolvimento econômico, o turismo e o lazer; Eixo 4 – Habitação e regularização fundiária; e Eixo 5 – Saneamento e meio ambiente.

O fato de ser uma proposta elaborada no círculo restrito das instâncias técnicas municipais e ter como base a dinamização econômica da cidade que enfrentou nos últimos anos sérias dificuldades por conta das transformações dos circuitos produtivos e de consumo o que remete à leitura de Harvey (1996) a respeito do que seria o atual estágio do capitalismo mundial, descrito por ele como de acumulação flexível:

(...) essa mudança tem a ver com as dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde a recessão de 1973. Desindustrialização, desemprego, aparentemente “estrutural” e generalizado, austeridade fiscal tanto a nível nacional como local, combinados com uma onda crescente de neoconservadorismo e um apelo mais forte à racionalidade do mercado e da privatização. O crescimento do empresariamento urbano pode ter tido um papel importante numa transição geral na dinâmica do regime de acumulação de capital (fordista-keynesiano) para um regime de “acumulação flexível”. (HARVEY, 1996, p. 50)

O caráter, notadamente antidemocrático destes instrumentos, é questionado por atores como SANCHEZ (1999) e COMPANS (2005), pois:

Esse padrão de comportamento diz respeito à assunção de um papel dirigente do governo local (ou supralocal) na promoção do desenvolvimento econômico – seja na inversão direta de recursos na modernização da infraestrutura urbana, seja na elisão de constrangimentos de natureza legal ou burocrática à valorização dos capitais privados -, a participação crescente do setor privado na gestão dos serviços e equipamentos públicos, à busca de construção do consenso social em torno de prioridades “estratégicas” de investimentos e à introdução de uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos (COMPANS, 2005, p.20).

Para Vainer (2000), o planejamento estratégico é, antes de tudo, um projeto de despolitização da esfera local, da negação da cidade enquanto espaço político. Isto ocorreria pela necessidade que ele tem de construir consensos por meio da unificação da cidade em torno de um projeto comum.

(...) criar consciência ou patriotismo de cidade - eis o elemento-chave para o estabelecimento, em bases permanentes, da cooperação público-privada e para a posterior difusão do pensamento estratégico entre os agentes econômicos e sociais da cidade (Forn y Foxà, apud Vainer 2000, p. 95).

Críticos compreendem que a assimilação acrítica do empresariamento urbano, aliada a inserção desigual dos lugares no capitalismo globalizado teria como resultado, no plano local, o aumento das desigualdades socioespaciais.

Quantos centros de convenções exitosos, quantos estádios de esportes, Disneyworld, portos e shopping centres espetaculares podem existir? O sucesso, muitas vezes, é curto ou discutível decorrente de inovações paralelas ou alternativas surgidas em outro lugar. Dadas as leis coercitivas da competição, as coalizões locais não têm opção, exceto a de se manter à frente no jogo e, assim, dar origem a inovações nos estilos de vida, nas formas culturais, na associação de produtos e serviços e, mesmo, a formas políticas e institucionais, se quiserem sobreviver. O resultado é um turbilhão estimulante, conquanto por vezes destrutivo, de inovações urbanas culturais e políticas na produção e no consumo. (HARVEY, 1996, p. 59).

Figura 40: Projeção de Revitalização para a cidade.



Fonte: PMB projeto 2050.

Percebe-se, deste modo, que Blumenau é um caso emblemático em que o capital imobiliário apresenta-se como elemento fundamental na compreensão dos caminhos trilhados pela sua recente, intensa e seletiva urbanização. Em face de restrições ambientais marcantes e de um processo histórico de ocupação do território que direcionou uma dinâmica de urbanização pouco sensível às limitantes naturais do sítio físico, a atividade do capital imobiliário em Blumenau desenvolve-se segundo movimentos lógicos e sucessivos: concretamente é ao redor do centro da cidade, dos centros secundários, ao longo das vias estruturantes, mas principalmente, nas áreas livres de alagamentos e escorregamentos, que o capital imobiliário tem encontrado os lugares mais favoráveis para atuar e influenciar a estrutura

urbana de Blumenau, sobretudo nos últimos anos. Além disso, as condições geológicas, geomorfológicas e paisagísticas específicas unidas a um trabalho ideológico forte e às atitudes complacentes do poder público, possibilitam que os atores vinculados ao mercado imobiliário local garantam as condições da própria rentabilidade.

4.5 Os movimentos sociais: conflitos e resistências

Outra dimensão importante quando se verifica a intensificação dos conflitos territoriais nas recentes experiências de planejamento urbano em Blumenau diz respeito à emergência, disseminação e fortalecimento dos movimentos sociais na cidade, que passam a ganhar corpo, sobretudo, a partir das catástrofes ocorridas na década de 1980 e no âmbito do processo de abertura política, com a queda da ditadura civil-militar implantada no país entre as décadas de 1960 e 1980.

Para Gecd (1999), as práticas políticas dos movimentos sociais e as questões por elas apresentadas têm sido capazes de redefinir, em muitas circunstâncias, o espaço da política, sendo que os atores sociais “rebelavam-se, tanto contra relações hierárquicas e desiguais entre os governantes e governados, quanto contra o autoritarismo social presente nas relações cotidianas” (p. 20).

Como já descrito em capítulo anterior, a participação mais ativa e consequente dos movimentos sociais no que tange às questões urbanas ganha corpo com o movimento da reforma urbana, ainda na década de 1960. Passa por um período de refluxo nas décadas seguintes, para reaparecer com força nos últimos anos da década de 1990, sendo capaz inclusive de articular vitórias na Constituição Federal e consolidar a primeira iniciativa mais consistente de política urbana em nível federal: - o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Na sequência, vieram outros avanços políticos e institucionais, como a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, o SNHIS, as Secretarias de Habitação, Saneamento, Mobilidade, o programa para elaboração de Planos Diretores Participativos etc. Estas reformas institucionais trouxeram para o centro da agenda pública a problemática urbana, a questão da participação social nos processos decisórios e os princípios contidos no MNRU, sobretudo no ideário que se convencionou chamar de "Direito à Cidade".

A partir da Constituição de 1988, o Brasil desvela um cenário com novos canais de participação e representação sendo abertos, promovendo possibilidades de mudanças positivas, quanto à

participação de atores sociais nas esferas da gestão pública. O surgimento de experiências participativas na definição de prioridades ou no construir de políticas públicas (a exemplo de orçamentos participativos e conselhos) tornaram o Brasil, assim como outros países com experiências semelhantes, objeto de análise quando se pretende discutir sobre a democracia. (MOURA, 2009, p.16).

Manifesta-se, neste sentido, que uma participação mais ativa de determinados segmentos sociais, que historicamente estiveram à margem dos processos políticos e técnicos de discussão sobre a cidade, acabaram por engendrar mudanças importantes, tanto no sentido atribuído aos conceitos de Cidadania e Democracia, como também nos mecanismos, ferramentas, discursos e práticas do que se chama de planejamento urbano institucionalizado nas esferas locais. A pauta principal destes movimentos tem sido, sobretudo a demanda por maior equilíbrio na distribuição dos serviços urbanos e dos bens de consumo coletivo oferecidos pelo poder público.

Em Blumenau, até este momento era bastante presente a lógica de controle dos processos sociais por meio da ideologia, que tinha forte repercussão nas instâncias políticas e institucionais da época. É o que nos apresenta TOMIO, 2000.

O privilégio concedido ao empresário/imigrante inovador, como única ou principal causa eficiente, parece servir muito mais a uma autenticação acadêmica de um preconceito ou de uma oposição ideológica da elite local. Dada as peculiaridades das explicações históricas, uma abordagem pluricasual, baseada no conjunto de fatores que, agindo concomitante, permitiram o desenvolvimento industrial de Blumenau, deveria ser o caminho mais indicado à elucidação dessa faceta da História local. (TOMIO, 2000, p. 70).

No que se refere a este aspecto, o autor destaca que uma característica importante das classes econômica e politicamente dominantes de Blumenau diz respeito a “perenidade” e “seletividade”, já que “um número reduzido de sobrenomes que se repetem com prenomes diferentes nas diversas fases do desenvolvimento do município, que se confunde com

as gerações de algumas famílias” (p.77), o que indica, segundo o autor, uma elite econômica restrita e pouco permeável à ascensão de novos membros.

Tal situação passa a modificar-se gradualmente a partir dos últimos anos da década de 1980, quando a cidade passa a sentir um fenômeno mais amplo de multiplicação das organizações civis, especialmente as associações de moradores.

O maior salto do associativismo em Blumenau acontece no momento de transição no Brasil (1979-1988) e quando localmente, na configuração política do município, o MDB começa entrar em cena, com propostas de gestão que se voltavam para a população, como é caso do programa Prefeitura nos Bairros,(...) de uma década a outra, de 1970 para 1990, o total de organizações civis dentro do recorte temático, produzido na referida tabela, passa de 56 para 149 respectivamente, ou seja, foi registrada a fundação de 93 associações novas de uma década a outra. De 1980 para 2000, este número passa da existência de 149 para 209 associações, um crescimento também significativo, já que se somou mais 60 associações, porém, com a predominância ainda da década de 70 para os anos 80. (MOURA, 2009, p.145)

Esta leitura semelhante é realizada por THEIS & KAISER (2009):

Em 1992 havia mais de 60 associações de moradores em Blumenau. Contudo, 44 destas surgiram no curto período entre 1987 e 1989. Entre as razões indicadas estão: em primeiro lugar, a inoperância do governo local no suprimento de serviços urbanos, o que se observava nos problemas de abastecimento de água, energia elétrica, transporte público e escolas nas localidades periferias da cidade. Em segundo lugar, algumas associações acabaram surgindo motivadas pelo desejo de uma aproximação com o poder público local. Terceiro lugar, algumas foram criadas a partir da influencia direta do poder público. (THEIS & KAISER, 1998, p. 40).

Obviamente o associativismo civil em Blumenau não se limita às associações comunitárias. O quadro 30, sistematizado a partir dos dados de MOURA (2009), revela claramente que embora as associações de bairro sejam bastante comuns, elas são menos numerosas que as associações recreativas e escolares unidas representam praticamente 50% do total de instâncias de associativismo civil na cidade.

Quadro 30: Associações no município de Blumenau

Tipo de associativismo	Até 1920	1920 1930	1940 1950	1960 1970	1980 1990	TOTAL	%
Associações desportivas, recreativas, lazer.	78	91	87	78	129	463	32,79
Associações escolares e educativas	10	54	5	37	119	225	15,93
Associações comunitárias	-	-	-	1	134	135	9,56
Grupos assistencialistas e filantrópicos	2	11	16	25	45	99	7,01
Grupos ligados à religião	10	10	12	0	6	83	5,88
Associações culturais	18	11	9	13	29	80	5,67
Associações empresariais e patronais	1	5	1	6	52	65	4,60
Sindicatos de trabalhadores	0	9	8	4	32	53	3,75
Outros	6	34	15	47	107	209	14,80
TOTAL	125	225	153	211	653	1412	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de MOURA (2009)

Por intermédio da tabela acima, percebe-se claramente o papel que a abertura democrática teve na multiplicação do número, mas, sobretudo das categorias de associativismo civil. Mesmo que as associações desportivas e escolares mantenham a proeminência, é marcante o novo papel desempenhado pelas associações comunitárias no novo contexto político e institucional inaugurado pela abertura democrática.

Ao entendimento do autor desta dissertação, a emergência das associações comunitárias constitui um dos fenômenos mais importantes no que tange à política urbana no país, pois são entes – como também são os sindicatos de trabalhadores - que expressam com clareza os conflitos da sociedade capitalista no nível local. Em Blumenau, o fenômeno do rápido crescimento das associações de moradores ocorrida no final dos anos 1980 merece uma reflexão mais detalhada. Este processo não foi obviamente pacífico e livre de contradições:

A partir do indicador do surgimento e criação das associações de moradores em Blumenau, evidenciou-se que diante de uma conjuntura nacional, houve por parte do Estado, uma ação que culminou em grande parte o surgimento deste tipo de organização associativa na cidade. A ação do Estado até meados de 1996 caminhava mais para um controle da organização popular e atores sociais, do que necessariamente o incentivo da participação. Contudo, mesmo esta oportunidade política ter sido regada de centralismo por parte do Estado de tentativas de controle da organização social e dos atores participantes na época, verificou-se que ela acabou por estimular a organização social, abrindo caminho para o surgimento de outras associações de moradores, com possibilidades de desafiar e cobrar o próprio Estado e legitimar-se na cena pública da cidade. (MOURA, 2009, p. 282-83).

Além do controle político destas associações, outro fator importante de análise diz respeito à relação entre a emergência de uma maior articulação e a intensidade na atuação da sociedade civil como resposta ao cenário macroeconômico recessivo, vivido pelo país e especialmente por Blumenau, cuja economia pautada na atividade industrial atravessa um período de fortes turbulências ao longo das décadas de 1980 e 1990.

A partir dos anos 1990, empresários locais buscam uma melhor qualidade e o barateamento dos produtos, diminuindo os custos da produção com implantação de maquinário de última tecnologia, terceirização de alguns serviços e redução da mão-de-obra assalariada. Os trabalhadores de Blumenau passam então, assim como no resto do país, a viver o desemprego, o trabalho temporário, sem vínculo, enfim, a precariedade nas relações de trabalho (...) em 1992, por exemplo, a indústria têxtil pagava em média 6,5 salários mínimos para os funcionários, sendo exigidos 6 anos de estudo. Em 2001, a média de remuneração caiu para 3,2 salários mínimos e o tempo de estudo exigido aumentou para 7,5 anos. Toda essa nova configuração da cidade em relação às relações de trabalho ocorrida nos últimos anos

conferiu também à cidade outras feições, sendo esta caracterizada por aumento das situações de pobreza, ocupações de moradia em áreas irregulares, filas nos serviços de assistência social e saúde pública, aumento das formas de violência de toda ordem (acidentes de trânsito, conflitos e mortes em função da ampliação do tráfico de drogas, violência intrafamiliar, sofrimento psíquico, suicídios, etc.) (SAMAGAIA, MOURA e SANTOS, apud MOURA, 2009, p. 133).

Segundo o autor, estas associações eram, em geral, pequenas, uma vez que eram compostas por não mais que 200 famílias de trabalhadores cada uma. Haja vista que eram relativamente ativas, reunindo-se pelo menos uma vez por mês.

Quanto aos problemas discutidos pelas associações, estes são essencialmente comunitários, locais e familiares. Em sua maioria, esses problemas são coletivos, isto é, públicos e concretos, bem definidos, afetando muitas famílias de trabalhadores da localidade onde existem associações (...)evidenciou-se que as demandas das associações de moradores em Blumenau giravam, num primeiro momento (nos primeiros anos após o surgimento das mesmas), em torno de elementos de infraestrutura. Com o passar do tempo, as demandas reivindicadas passaram a girar em torno da manutenção da qualidade de vida, como preocupações destas associações com transporte, insegurança, falta de áreas de lazer, política habitacional, sede para associação, entre outras (MOURA, 2009, p. 283).

Se a estrutura política e institucional torna-se mais permeável e a dinâmica econômica passa a impor um cenário de dificuldades que impede uma parcela importante da sociedade civil a criar laços de solidariedade e associativismo, cabe destacar ainda o papel central das catástrofes vividas pela cidade no que tange às enchentes e aos desmoronamentos.

A questão habitacional, que é um problema histórico em Blumenau, emergiu com o desastre. Ela já estava na pauta das reivindicações dos movimentos populares

locais, como associações de moradores, Fórum dos Movimentos de Trabalhadores, e a União Blumenauense das Associações de Moradores (UNIBLAM), nos últimos anos. Com a situação dos desabrigados e demais atingidos pelo desastre, essa questão ganhou ênfase no repertório de demandas das comunidades periféricas organizadas. (SAMAGAIA, 2010, p. 230).

Uma condição que surge na década de 1980, com as grandes enchentes, mas que se intensificou recentemente, nos últimos anos, quando o desenho institucional e a criação de canais de interlocução entre a sociedade civil e o poder público fazem com que a mobilização de setores da população ganhe novo fôlego e intensidade:

Aconteceu que nesse novo contexto, ressurgiu com força, o Fórum de Movimentos Sociais na cidade, e a UNIBLAM reaparece no cenário político local com ações mais combativas e questionadoras, frente à administração municipal, mas ainda muito deficiente no sentido de representação e dinâmicas internas muito centralizadas na figura do presidente. Da mesma forma, algumas associações de moradores, principalmente as que foram criadas após o ano de 2000, acabam adotando uma postura mais crítica e aliam-se ao Movimento dos Atingidos pelo Desastre – MAD, fazendo intensamente o enfrentamento à administração municipal, que tenta cooptar o movimento de todas as formas (inclusive tentando retirar as famílias que ocuparam uma área pública que era cedida para a uma associação de moradores e que não estava sendo usada), mas, sem sucesso, devido à organização e ações do MAD, juntamente com o Fórum de Movimentos Sociais, apoiados por alguns setores da Igreja e da Universidade. (MOURA, 2009, p. 286).

Julga-se que a emergência destes movimentos sociais trazem à tona novas implicações ao planejamento urbano institucionalizado e suas ferramentas. Sobretudo em Blumenau, uma cidade que, como se viu, teve sua trajetória de urbanização muito vinculada aos setores econômicos proeminentes – fundamentalmente o setor industrial. A hegemonia de certos grupos econômicos teve forte repercussão na estrutura política e institucional pública local, fazendo com que as esferas de discussão sobre a cidade e suas

políticas urbanas fossem, desde o início, fortemente seletivas e pouco permeáveis.

A abertura democrática e os canais de participação abertos (conselhos, audiências, orçamento participativo etc.) fazem com que as associações de moradores assumam em Blumenau a função de inserir novos atores, interesses, demandas e conflitos no âmbito do planejamento urbano institucionalizado e as ferramentas urbanísticas. Seria a imposição – a partir da esfera federal – de um novo modo de operação que aproxima a prática do planejamento urbano do que se diz de modelo negociado, já apresentado anteriormente. Neste sentido, coadunamos com SANTOS (2015) no que tange ao papel assumido pelas associações civis, notadamente aquelas de caráter territorial, como é o caso das associações de moradores:

Os movimentos sociais passam a colocar em cheque as concepções técnicas. Estruturando-se a partir de uma capacidade de mobilização com forte viés territorial, estes movimentos sociais incorporam uma legitimidade calcada não apenas no saber “de uso” do território - conhecimento imediato e cotidiano do lugar - mas também, e cada vez mais, em um saber técnico-profissional difuso. Este saber técnico difuso pode ser compreendido como a disseminação do chamado “saber competente” entre atores, principalmente em substratos médios de renda, formados por profissionais liberais – professores, engenheiros, arquitetos, advogados, médicos, entre outros. (SANTOS, 2015. p.380).

Como se veem, no tópico a seguir, estas instâncias de participação civil obrigam que os modos de atuação dos técnicos e políticos se alterem. O planejamento urbano institucionalizado e as ferramentas tradicionais de gestão urbana passem a ser questionados fortemente tais como: conteúdos, discursos, princípios, ambições e o caráter parcial de suas intervenções são expostos. Se por um lado, observa-se que os planos de grandes ambições são abandonados em prol de um planejamento urbano pragmático – o planejamento urbano, em grande medida deixa de ser planejamento urbano para se tornar uma gestão de índices urbanísticos por meio de zoneamento funcional – por outro lado percebe-se que o plano diretor passa a ser valorizado enquanto instrumento básico da política urbana de uma cidade. Os conflitos territoriais que emergiram do processo histórico de ocupação do solo repercutiram no interior dos processos participativos de discussão dos

novos planos diretores. A visão de cada ator sobre a participação social no planejamento urbano não é, no entanto, pacífica e livre de contradições:

Para alguns atores - técnicos e representantes políticos - a multiplicação de dispositivos participativos permite que a lógica de aplicação dos instrumentos urbanísticos fique sujeita a “grupos de pressão” capazes de bloquear qualquer iniciativa ou ação. Para outros, as demandas e reivindicações sociais, por representarem interesses específicos, possuem uma razão excessivamente subjetiva que não serve para orientar a ação pública. Para outros ainda a população seria composta por pessoas reticentes às inovações propostas pelos conceptores técnicos, seja pela não compreensão das qualidades intrínsecas que subsidiam determinada ação, seja pela indisposição que estes mantêm com qualquer iniciativa advinda dos órgãos públicos de planejamento. Para uns poucos a participação representa apenas perda tempo, de dinheiro e de autoridade. (SANTOS, 2015. p.386).

Tendo em vista que na base da mobilização social está a questão territorial vinculada as áreas de risco, as quais se unem às tradicionais demandas encontradas em outros centros urbanos do país, como a justa distribuição da infraestrutura urbana, equipamentos coletivos, habitação, transporte, entre outros.

O que se denominou como MAD (Movimento dos Atingidos pelo Desastre) nasceu da indignação de um grupo de abrigados por ocasião do desastre socioambiental, ocorrido em 2008. O movimento foi ganhando força conforme se organizava, contando com o apoio de outros movimentos e entidades como o Fórum de Movimentos Sociais, representantes do Programa de Assessoria e Capacitação Comunitária da Universidade Regional de Blumenau (FURB), sindicatos, Igrejas e alguns simpatizantes individuais (professores Universitários, profissionais liberais ,etc.). O MAD tomou espaço considerável na mídia local, através dos embates com o poder público na busca de solução para o problema da moradia. O movimento colocou em questão a situação em que se

encontravam os vitimados pelo desastre, pela pobreza local e pela omissão histórica dos governantes no que se refere à provisão de moradias ou mais especificamente, política habitacional. Vindos das mais diferentes regiões da cidade, os moradores atingidos pelo desastre se caracterizavam como os trabalhadores empobrecidos e moradores das áreas periféricas da cidade, sujeitas aos riscos deste tipo de evento. . (MOURA, 2009, p. 286).

A influência deste novo contexto de mobilização da sociedade civil, os conflitos territoriais que dali emergem, as áreas de risco e o aspecto histórico e a evolução dos instrumentos urbanísticos em Blumenau serão o objeto de análise no tópico a seguir.

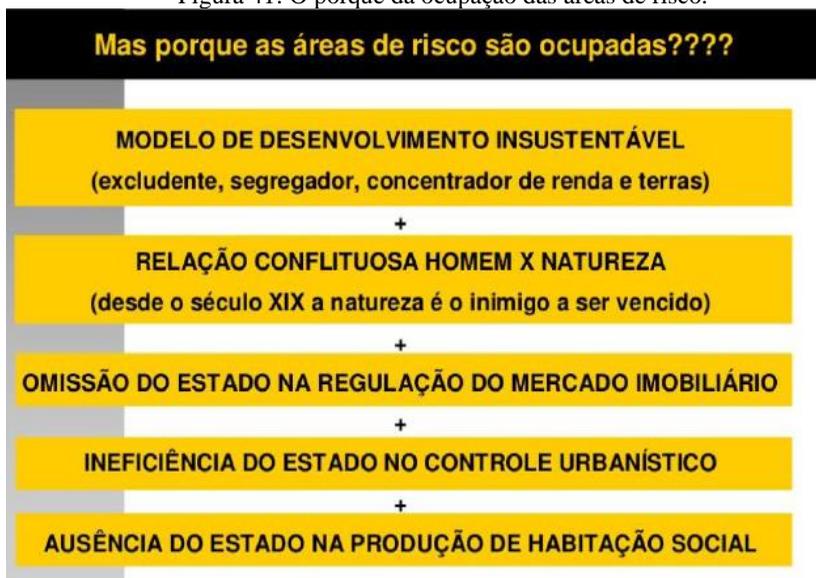
4.6 As legislações urbanísticas, os conflitos territoriais e as áreas de risco em Blumenau.

Neste último tópico do último capítulo da dissertação, sintetiza-se o que se analisou até aqui, estabelecendo uma ponte entre os objetivos - geral e específicos da dissertação - e suas reflexões finais. Tratar-se-á, portanto, de ponderar acerca da relação entre a emergência dos conflitos territoriais em Blumenau e a forma assumida pelo planejamento urbano institucionalizado, mais especificamente por meio da legislação urbanística de controle do uso e ocupação do solo, sobretudo seus planos diretores. É da leitura das transformações ocorridas no conteúdo dos quatro planos diretores elaborados em Blumenau que se verifica como a existência de áreas de risco é um aspecto importante na compreensão dos conflitos territoriais que emergem do processo de produção do espaço urbano de Blumenau. Estes conflitos, por sua vez, ajudam a entender a forma, o conteúdo, mas também as dificuldades que as legislações urbanísticas tiveram, historicamente, para serem implantadas na cidade. Estas dificuldades intensificaram, sobretudo nos momentos pós-abertura democrática, em que a emergência de novos atores, discursos, interesses e conflitos locais acabaram por fragilizar não somente a legitimidade dos planos diretores, mas do próprio planejamento urbano institucionalizado em Blumenau.

Trazendo inicialmente a compreensão de SIEBERT (2009), sintetizada na figura 38 acerca dos motivos pelos quais as áreas de risco em Blumenau são ocupadas, percebe-se que há uma sobreposição de relações entre atores, instituições, valores, processos econômicos e culturais, entre outros. Neste

cenário é difícil compreender de modo mais preciso onde estão às causas e quais são as consequências do processo de expansão urbana sobre as áreas com restrição ambiental.

Figura 41: O porquê da ocupação das áreas de risco.



Fonte: SIEBERT, 2009

Percebe-se que da matriz de causas apresentadas pela a autora, o Poder Público aparece com destaque, seja por fragilidades no que tange a sua atuação enquanto produtor efetivo da cidade – mediante a implantação de infraestruturas ou produção habitacional - seja pela atuação - ou falta dela - no que se refere ao desempenho da função de poder moderador dos conflitos socioespaciais, função realizada, sobretudo pela gestão urbana por meio das legislações urbanísticas.

Em Blumenau, a análise do histórico das legislações urbanísticas denota uma visão efetivamente restrita em relação aos processos, atores e conflitos presentes sobre o território. A maior parte das inovações nas legislações urbanísticas só apareceu por conta da circunstância e da gravidade - como foi o caso das catástrofes naturais, sobretudo aquelas ocorridas na década de 1980, que obrigaram o poder público municipal a repensar as diretrizes de uso e ocupação do solo - seja por constrangimento legal advindas de esferas mais amplas - como a necessidade de democratizar as discussões acerca do plano diretor, o que ocorre apenas na última década, por força da obrigação legal representada pelo Estatuto da Cidade.

O primeiro plano diretor aparece somente em 1977, sob os auspícios da metodologia imposta nacionalmente pelo SERPHAU e conduzida por escritórios particulares de planejamento urbano. Neste momento, a cidade já sentia fortemente os impactos de um forte processo de crescimento demográfico e expansão urbana, alicerçados em na robusta dinâmica de industrialização iniciada nas décadas anteriores. Até então o processo de uso e ocupação do solo era gerido por meio de código de construções, por alguns capítulos presentes nos códigos de posturas e em algumas poucas leis esparsas que tratavam de elementos específicos do processo de urbanização. Nestes primeiros capítulos do planejamento urbano de Blumenau, a questão das áreas de risco não aparecia como questão importante.

O código de construção, instituído por meio da Lei 45/39, por exemplo, apresenta condicionantes específicas para as edificações, sem configurar nenhuma visão de conjunto a respeito da cidade e dos problemas. Neste momento, duas características são claramente perceptíveis: 1) a importação acrítica de modelos exógenos ao lugar e 2) a preocupação fundamentalmente estética de seu conteúdo:

Este Código distinguiu a zona urbana da zona rural e determinou a necessidade de recuos frontais de quatro metros para as novas edificações nas ruas residenciais, além de estabelecer uma série de procedimentos construtivos, muitos deles vigentes até hoje. Seu texto tem grande semelhança com a legislação adotada no período pelo Município de São Paulo, a partir do qual foi adaptada quase toda a legislação urbanística brasileira. A exemplo do que ocorria em todo o território nacional, o Código de Construções de 1939, em Blumenau, manifestava as preocupações estéticas e sanitárias da sociedade que o elaborou, aprovou e colocou em prática. Havia recomendações, por exemplo, sobre o desenho dos gradis, sobre os motivos decorativos das portas e janelas, e sobre a pintura das edificações, prevendo inclusive a censura estética. Havia a preocupação com a harmonia da paisagem urbana, exigindo-se a continuidade das linhas das fachadas de um prédio a outro. Havia ainda a busca da urbanidade, através da exigência de no mínimo dois pavimentos para as edificações da área central. Ironicamente, tem sido preocupação da administração municipal, na última década, reduzir o gabarito dos prédios e o adensamento desta

mesma região, hoje sobrecarregada. SIEBERT (2000, p.05).

Os códigos de posturas, elaborados em 1948 e 1974, também não tinham a pretensão de uma visão mais sistemática a respeito do espaço urbano blumenauense, uma vez que não havia a pretensão de se construírem modelos de desenvolvimento urbano para o município, tampouco o intuito de oferecer orientações mais amplas para o processo de uso e ocupação do solo. Limitava-se, sobretudo a algumas diretrizes para o parcelamento da terra urbanizada e algumas pequenas incursões sobre a proteção de áreas de interesse ambiental. É o que SIEBERT (2000) revela claramente ao analisar o código de posturas de 1948:

Este Código recomendava que os novos quarteirões tivessem “de preferência”, dimensões entre 50 e 300 metros lineares e determinava que os lotes tivessem no mínimo 300 m² e no máximo 1.000 m². Antecipando, de certa forma, a Lei Federal de Parcelamento do Solo, de 1979, o Código de Posturas de Blumenau, de 1948, exigia a doação ao Município de 5% das áreas loteadas, além das áreas destinadas a vias de circulação. Percebemos que já havia algumas preocupações ambientais nesta época, através de determinações sobre a caça e a pesca, as águas e os rios, a proteção das florestas e dos espécimes vegetais raros, como influência do Código Florestal Brasileiro, de 1934. O aspecto sanitário da legislação permaneceu. SIEBERT (2000, p.06).

Entretanto, apenas na década de 1970, houve a preocupação com as condicionantes ambientais impostas pelo sítio físico aparece com mais importância, por meio do Código de Posturas de 1974.

Pela primeira vez, foi explicitado o objetivo geral da legislação, qual seja o de “disciplinar o uso e gozo dos direitos individuais e do bem estar geral”. Fica evidente então a importância do papel regulador do Estado no espaço urbano, à medida que a urbanização se intensificava. A expressão “meio ambiente” surgiu pela primeira vez na legislação de Blumenau, refletindo a tendência de

conscientização ambiental a nível nacional. SIEBERT (2000, p.07).

Somente três anos mais tarde, o município implementa o seu primeiro plano diretor, momento em que esta ferramenta já estava prestigiada em inúmeros municípios pelo país.²¹ Cabe refletir sobre os motivos que fizeram com que Blumenau tivesse a primeira iniciativa mais sistemática de planejamento urbano somente ao final da década de 1970, quando o processo de expansão urbana e os conflitos territoriais emergentes - sobretudo de um modelo de urbanização pouco sensível às condicionantes ambientais - já havia deixado marcas profundas na cidade e em seus moradores: o intenso processo de industrialização provocara um surto de urbanização sobretudo na porção sul do território, em que se instauram parte importante das plantas industriais.

Elaborado por uma consultoria externa, o Plano Diretor de 1977 estava inserido no ideário de planejamento urbano difundido pelo SERFHAU, estrutura central da política urbana do período da ditadura civil-militar, cujas características foram bem resumidas por FELDMAN (2005):

- 1) Um tipo de planejamento urbano que buscava compreender o território urbano em sua totalidade, mas que restringia aos arquitetos-urbanistas a exclusividade de atuação.
- 2) Um tipo de planejamento urbano que não se limitava à regulação do uso do solo, mas que buscava estabelecer uma abordagem abrangente de “todos os problemas urbanos”.
- 3) A forte presença da engenharia consultiva no gerenciamento e na execução de grandes obras de desenvolvimento urbano.

A estes três movimentos correspondem diferentes vertentes de atuação, que ampliam o campo profissional do urbanismo, tanto no que se refere ao nível da multidisciplinaridade que se realiza na elaboração de planos, como no que se refere aos tipos de instituições criadas. Nesse longo ciclo de institucionalização, a particularidade do momento de criação do SERFHAU está na introdução de um elemento novo - as empresas de engenharia consultiva. Tanto a institucionalização da

²¹ Ao se tratar apenas das maiores cidades catarinenses, Blumenau estaria atrasada em mais de 20 anos em relação à cidade Florianópolis, cujo primeiro plano diretor fora aprovado em 1955; e em 15 anos de Joinville, cujo primeiro plano diretor fora aprovado no início da década de 1960.

assistência técnica aos municípios como a criação de órgãos visando a introdução de um processo de planejamento no interior das administrações municipais vinha sendo propostos e implementados desde os anos 1930. Nas duas décadas subsequentes, no chamado período democráticos, estes dois tipos de instituições ganham impulso e atuam de forma articulada - a assistência técnica buscando sempre reforçar o papel dos órgãos municipais. (FELDMAN, 2005, p. 02).

Em Blumenau, não foi diferente. Tanto as consultorias externas como a visão tecnocrática era característica fundamental do primeiro plano diretor:

Os trabalhos de elaboração do Plano Diretor foram iniciados a partir de 1973, com metodologia do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e financiamento do BNH – Banco Nacional de Habitação e começaram a ser aplicados, informalmente, a partir de 1974. Elaborado pelo Arquiteto Harry Cole, em consórcio com o escritório paulista de Saturnino de Brito, este plano foi aprovado em 1977 (...) Como se fazia pelo país a fora nestes tempos poucos democráticos da história brasileira, o Plano Diretor de 1977 de Blumenau foi elaborado de forma tecnocrática, por uma equipe externa, com pouca participação da equipe técnica da Prefeitura e limitada participação popular, revelando uma ação estatal autoritária. Neste espírito autocrático, o objetivo do plano era o de “disciplinar” o crescimento urbano. SIEBERT (2000, p.08)

Neste momento, portanto, os problemas urbanos e os conflitos territoriais se limitavam àqueles identificados pelos técnicos do planejamento urbano institucionalizado. As soluções eram também preconizadas pelo “conhecimento competente”. Era o auge do modelo hierárquico do planejamento urbano no país, cuja estrutura, processos e conteúdo repercutiram fortemente em Blumenau. Uma dinâmica repleta de contradições. Se por um lado significou a estruturação de instâncias perenes de discussão de políticas urbanas no país, conforme nos coloca FELDEMAN (2005):

O processo que leva à constituição do SERFHAU é, nesse sentido, exemplar. Sua criação constitui um momento particular na organização do setor de urbanismo no Brasil no ciclo de institucionalização que se gesta na década de 1930 e se completa nos anos 1970. Do ponto de vista do quadro jurídico-institucional este ciclo é marcado por dois períodos autoritários intercalados por um período democrático, mas há permanências evidentes que permitem definir um período no qual o denominador comum nas instituições de urbanismo criadas é a concepção de planejamento como função de governo, como técnica de administração. (FELDMAN, 2005, p. 02).

Por outro lado, significou a consolidação de dinâmicas específicas de estruturação do espaço urbano:

(...) a criação do SERFHAU e do BNH significou a preocupação do Governo Federal com o modo de estruturação das cidades no país, por outro lado representou igualmente: 1) o suporte estatal ao crescimento do setor imobiliário a partir da remuneração do capital privado e da criação de empregos na construção civil; 2) a disseminação de projetos de urbanização que, subordinados à questão habitacional, tinham por principal finalidade a correção dos déficits de moradias; e 3) a introdução, nas instituições públicas, do tecnocratismo burocrático. (SANTOS, 2015, p.62).

Para VILLAÇA (1999), as principais características dos planos desse período são

- 1) distanciamento entre as propostas contidas nos planos e as possibilidades de que essas propostas fossem efetivamente implantadas;
- 2) conflito entre propostas cada vez mais abrangentes, e estruturas administrativas cada vez mais setorializadas e especializadas;
- 3) dificuldades e indefinições quanto à aprovação dos planos, uma vez que até então estes eram da alçada do Executivo e, a partir da incorporação de leis e recomendações das mais diversas naturezas, passaram a ser também da alçada do Legislativo.

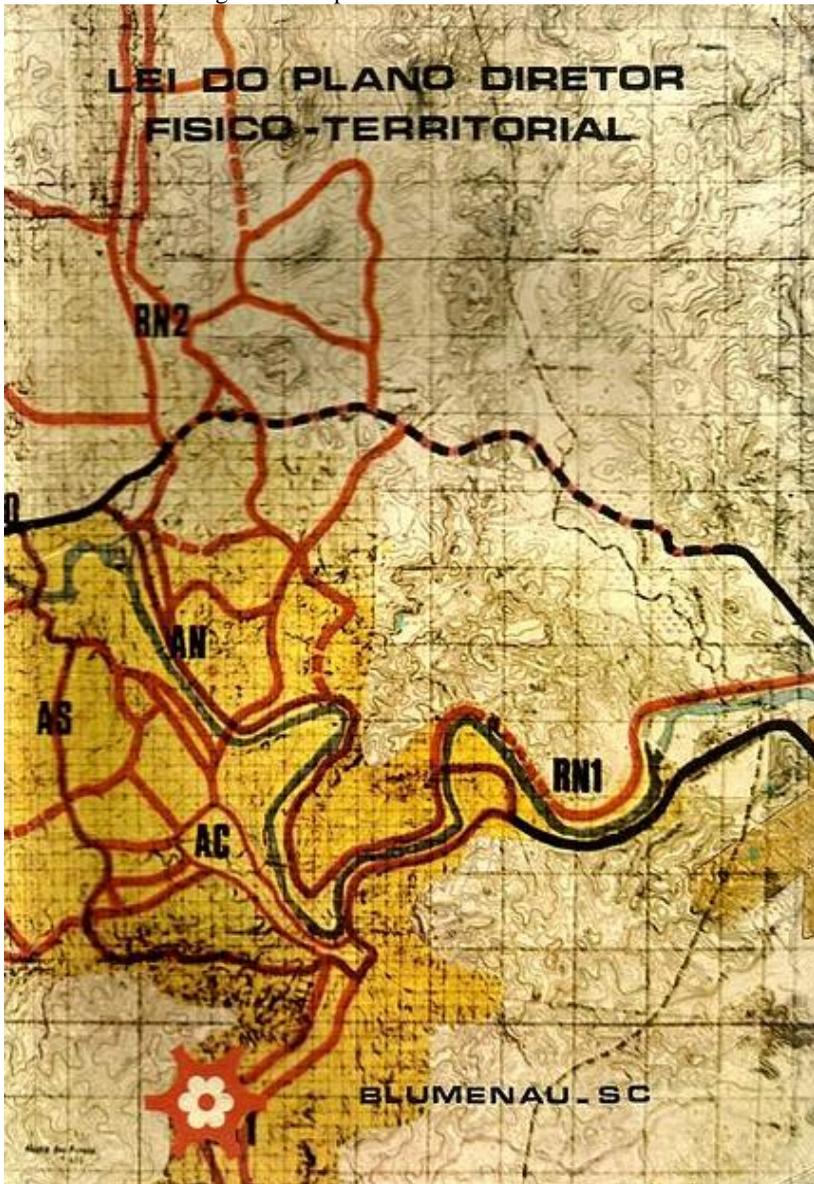
Quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso

mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e, portanto das suas possibilidades de aplicação. (VILLAÇA, 1999, p. 214).

O plano de 1977 de Blumenau tinha, portanto, sérias limitações no que tange a aplicabilidade. Segundo SIEBERT (2000), apenas algumas poucas propostas contidas no plano influenciaram a dinâmica real de construção da cidade:

As maiores contribuições do Plano Diretor de 1977 ao espaço urbano de Blumenau estão ligadas à circulação viária: a previsão de alargamento das vias que constituíam o sistema viário principal, através do recuo progressivo das construções; a exigência de vagas de estacionamento para as novas edificações; e a reserva de área para a implantação de novas vias projetadas para constituir um anel viário. Analisando em retrospectiva o Plano Diretor de 1977, percebemos os enganos cometidos, que viriam a ser corrigidos nas suas revisões, mas que deixaram sua marca no espaço urbano. (SIEBERT, 2000, p.09).

Figura 42: Capa do Plano Diretor de 1977.



Fonte SIEBERT, 1999

No que se referem às condicionantes ambientais, elas aparecem de modo bastante tímido no plano diretor de 1977 e, quando aparecem, são tratadas de modo pouco adequado.

O maior equívoco deste Plano refere-se às enchentes, preocupação constante de Blumenau. Seguindo orientação do DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento, o Plano Diretor de 1977 proibiu edificações apenas abaixo da cota de 10 metros acima do nível do mar. Por este motivo, em um período de intensa urbanização e crescimento acelerado, grande extensão de área inundável foi ocupada por residências nas proximidades do centro de Blumenau, transformando em calamidade as enchentes de 1983 e 1984, que ultrapassaram a cota de 15 metros. Também provou-se equivocado oferecer o maior coeficiente de aproveitamento da cidade (quatro vezes a área do terreno) para a área central, agravando assim, com adensamento adicional, e sobre carregamento do sistema viário, e supervalorizando uma área já naturalmente valorizada em função de sua centralidade. A redução deste índice, nas subsequentes revisões do Plano Diretor, demandou desgastantes discussões com o ramo imobiliário e da construção civil. (SIEBERT, 2000, p.09).

Este equívoco seria cobrado posteriormente pela imposição da realidade concreta: as cheias de 1983 e 1984 fariam com que o município e seus atores políticos, econômicos e institucionais se sentissem impelidos a precipitarem a elaboração de um novo plano diretor, cerca de 10 anos após a elaboração do primeiro. Se o município levava cerca de 130 anos para ter o seu primeiro plano diretor, não se levaria muito mais do que dez anos para descobrir que ele era inadequado.

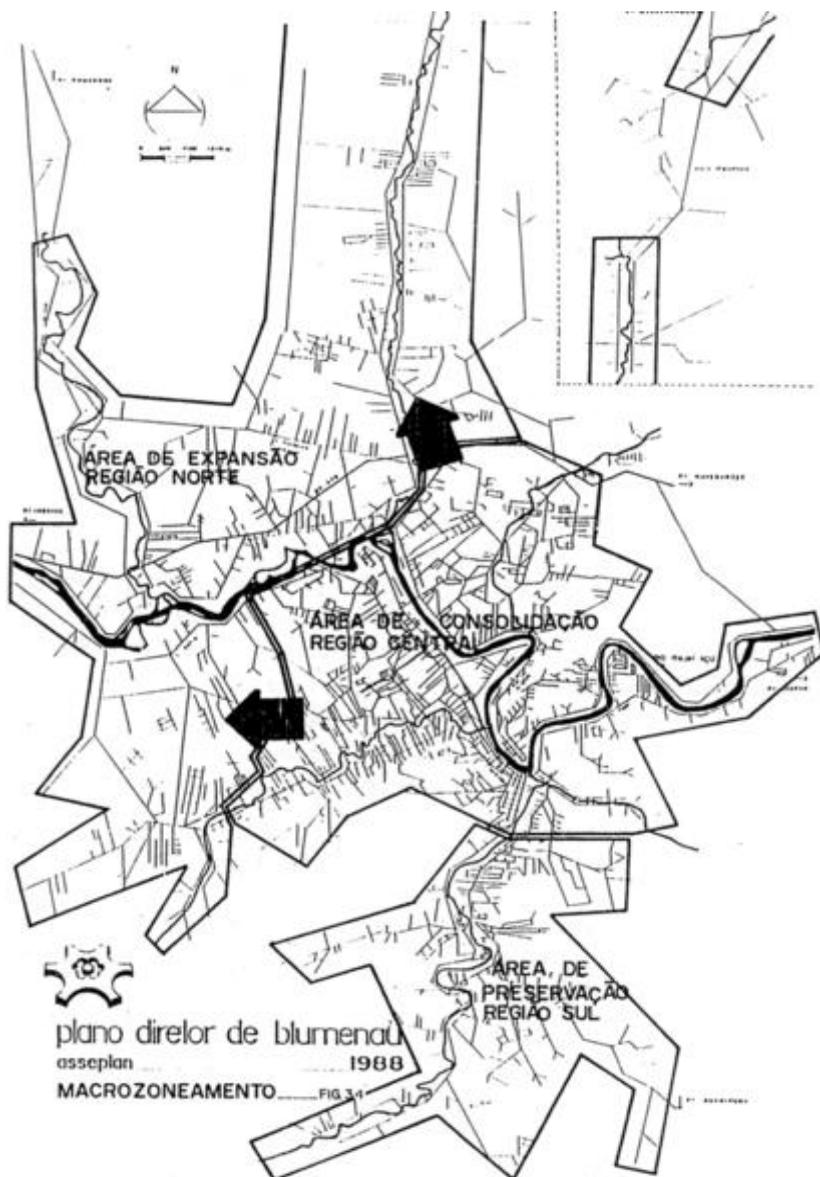
Após as enchentes de 1983 e 1984, houve grande pressão imobiliária de verticalização das áreas inundáveis, como forma de fazer frente à desvalorização dos imóveis atingidos. Sem que houvesse alteração legal do Plano Diretor, áreas residenciais unifamiliares, como o Bairro da Ponta Aguda, próximo ao Centro, tiveram zeu

zoneamento alterado para multifamiliar e seus índices urbanísticos majorados, de forma que pudessem ser verticalizadas. Isto foi feito de forma extraoficial ou informal, sem encaminhamento ao legislativo, apesar da alteração ter partido da própria Secretaria de Planejamento. Ou seja, para todos os efeitos, tratou-se de uma ilegalidade. (SIEBERT, 2000, p.11).

É somente no novo plano diretor que se materializa uma preocupação formal com o processo de expansão urbana na porção sul do território municipal, fazendo com que o macrozoneamento municipal assuma claramente novas diretrizes de uso e ocupação para as principais áreas de risco de Blumenau:

A região Sul foi considerada de preservação, em função de suas condicionantes físicas: relevo acidentado, vales estreitos, geologia frágil, mananciais de água potável e reservas florestais a preservar. A região central foi considerada uma área a ser consolidada, com melhor aproveitamento da infraestrutura urbana já implantada. A região Norte foi considerada a área para a qual a expansão urbana deveria ser direcionada, em função da disponibilidade de áreas planas livres de enchentes e de geologia estável. Lamentavelmente, como veremos, estas corretas diretrizes urbanísticas não foram seguidas: as áreas de preservação da região Sul foram invadidas, muitos vazios urbanos da área central continuam ociosos e não houve investimento de infraestrutura na região Norte, que cresceu apenas devido à disponibilidade de áreas. (SIEBERT, 2000, p.12)

Figura 43: Macrozonas do Plano Diretor de 1989, com destaque para a área de preservação na porção sul.



Fonte SIEBERT, 1999

Ao passo que o plano diretor restringiu a ocupação na porção sul do território, ele abriu novas fronteiras de urbanização na parte norte do município, com uma nova e grande área residencial, mas também pela criação de novos eixos de implantação de comércios – corredores comerciais, ao redor das vias coletoras e arteriais da cidade; mas também de setores industriais, sobretudo nas margens das grandes vias de acesso do município.

A BR-470, classificada no zoneamento do Plano Diretor de 1989 como ZI-1 – Zona Industrial do tipo um, adequada às indústrias com maior índice de degradação ambiental, e a SC-474, classificada como ZI-2 – Zona Industrial do tipo dois, têm sido desde então a localização industrial preferencial, contrapondo-se ao modelo tradicional de dispersão das indústrias na malha urbana. (SIEBERT, 1999, p.101)

Além disso, o plano previa também o adensamento na parte central do município, área igualmente com restrições ambientais e suscetível a inundações, com o intuito de aproveitar melhor a infraestrutura instalada e combater os vazios urbanos ainda existentes. Tais escolhas dinamizaram um processo de reapropriação do espaço urbano pelos diferentes grupos e classes sociais.

A ideia de promover a ocupação dos vazios urbanos através da atribuição de índices urbanísticos mais vantajosos pode fazer sentido, tecnicamente, e neste sentido foi uma decisão acertada que atingiu seus objetivos. No entanto, esta medida funcionou como instrumento de concentração de capital, contribuindo para supervalorizar terrenos já excessivamente valorizados, e deixando seus proprietários ainda mais ricos, premiando aqueles que tinham a terra ociosa. (SIEBERT, 1999, p.103).

No que tange ao processo de elaboração, o plano diretor de 1989 não modificava a essência do plano diretor anterior, mas havia sido elaborado por técnicos, desta vez local, sem uma participação mais ativa de outros segmentos sociais, sendo eles populares ou não, tampouco das instituições representativas dos vários setores e interesses presentes no município. Dessa forma, os conflitos territoriais permaneciam restritos àqueles identificáveis aos olhos dos quadros técnicos municipais. Existiram tímidas iniciativas de

abertura, mas uma abertura seletiva a setores e grupos sociais específicos, fazendo com que os conflitos socioespaciais fossem escamoteados:

Elaborada por técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal, a participação popular na elaboração desta revisão limitou-se à discussão dos anteprojetos de lei com o Conselho Municipal de Desenvolvimento. Este órgão consultivo era constituído por representantes de diversos segmentos da comunidade, no qual se destacavam as áreas da engenharia, da construção civil, empresarial e imobiliária. Diversas alterações do projeto original, propostas por estas entidades foram aprovadas, muitas delas atendendo interesses imobiliários, como o incremento dos índices urbanísticos, que aumentou a valorização dos imóveis. Isto mostra como a fase de discussões do Plano Diretor com a comunidade, na qual se espera democratizar o processo de planejamento, pode ser manipulada, pelos agentes do mercado imobiliário, a seu favor. (SIEBERT, 1999, p.99)

O plano diretor de 1989, no entanto, apresenta um agravante importante: a celeridade de sua elaboração. Esta celeridade, para SIEBERT (2000) foi um dos elementos centrais nas lacunas encontradas no plano diretor no que se refere ao tratamento das condicionantes ambientais e às áreas de risco.

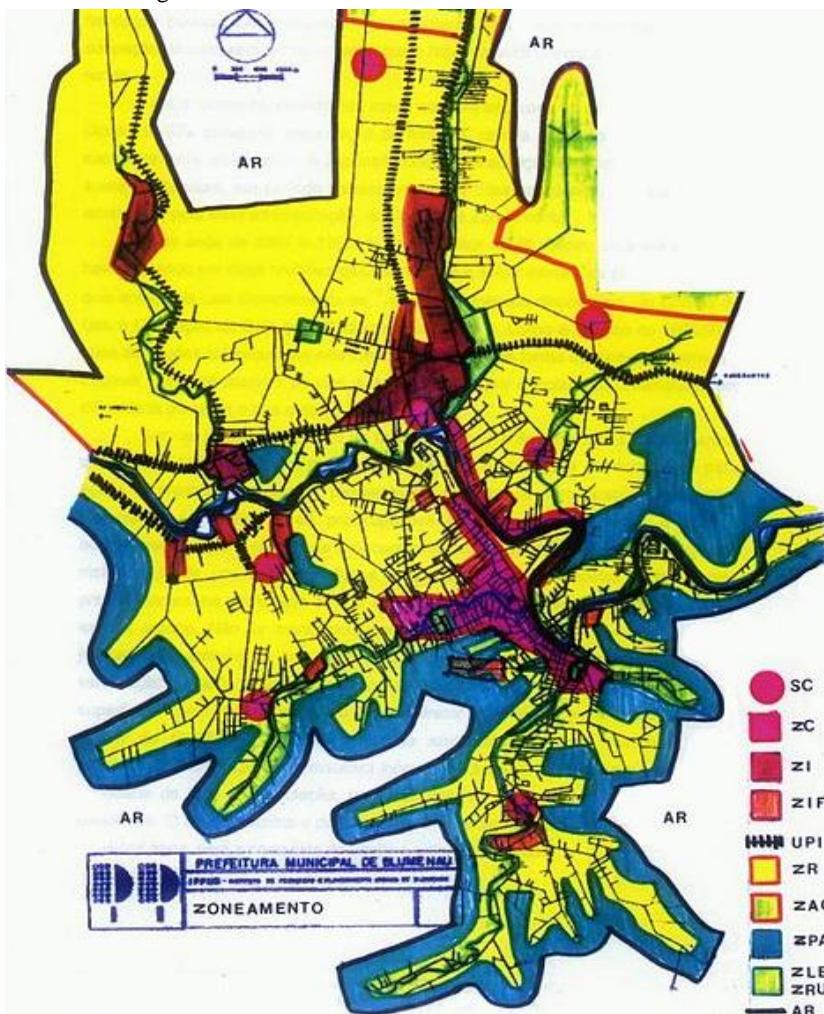
O Plano Diretor de 1989 teve como principal deficiência a falta de detalhamento decorrente do seu curto prazo de elaboração, com a indefinição dos centros de bairro propostos e do mapeamento das áreas de preservação em escala compatível. Além disto, apesar de correto em sua intenção de direcionar o crescimento da cidade para a região norte, este Plano mostrou-se impotente para impedir as ações do próprio Estado e da população na ocupação de áreas sujeitas a deslizamentos e enxurradas. Temos então uma contradição da ação do Estado sobre o espaço urbano, manifestada pela intenção técnica e pela ação política. (SIEBERT, 1999, p.101).

Apenas oito anos depois, em 1997, é implantado um novo plano diretor que em sua concepção, surgiu como uma revisão do plano diretor de 1989. Ele surge, no entanto, em um novo momento institucional: é elaborado por técnicos do recém-criado Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau – IPPUB. Surgido a partir de demandas de determinados setores da sociedade civil, o IPPUB representou um aperfeiçoamento da estrutura institucional local no que tange ao tratamento das questões urbanas. A criação de um órgão com certa autonomia administrativa, financeira e de trabalho significa a relevância e a repercussão adquirida pelo planejamento urbano na estrutura administrativa local. A criação do IPPUB veio na esteira da criação de órgão semelhante em Joinville – o IPPUJ – em 1991 e em Florianópolis – o IPUF – de 1977. Estes três municípios espalharam-se naquilo que passou a ser considerado como referência positiva no que se refere ao desenvolvimento orientado do espaço urbano: o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC criado em 1965.

É, no plano diretor de 1997, que inovações em matéria de democratização dos processos de discussão da cidade ocorre, mesmo que, timidamente, e também de tratamento mais consequente e sistemático das questões que envolvem as restrições ambientais à ocupação urbana:

O Plano Diretor de Blumenau recebeu, em 1996, sua segunda revisão. Concebida pelos técnicos do recém criado IPPUB - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau, esta revisão foi discutida longamente com o Conselho Deliberativo do IPPUB, desta vez com maior participação de entidades comunitárias (...) obteve êxito em aumentar as restrições ao adensamento da área central e em assegurar a preservação do patrimônio histórico e ambiental. Também foi um avanço a criação das ZRU – Zonas Recreacionais Urbanas, localizadas nos fundos de vale e áreas inundáveis, com o objetivo de implantação de parques e áreas de lazer. (SIEBERT, 2000, p.14).

Figura 44: Macrozoneamento do Plano Diretor de 1996



Fonte: PMB

Este plano consolidou algumas estratégias já contidas no plano anterior, ampliando frentes para os setores industriais ao longo das vias de ligação regional, novas frentes de urbanização, destinada, sobretudo aos padrões unifamiliares de baixo gabarito, mas também da sedimentação de eixos de densificação, cuja localização e generosidade em relação aos índices urbanísticos provocariam a fixação de circuitos de valorização imobiliária

que intensificaria um cenário de diferenciação e segregação socioespacial. Os circuitos informais de produção da cidade continuavam desprezados em prol da reiteração de eixos prioritários de investimentos, sejam eles privados ou públicos.

Com exceção da redução dos índices urbanísticos da área central (ZC-1), no Plano Diretor de 1996/97, assim como no de 1989, os coeficientes de aproveitamento mais altos foram atribuídos às áreas mais valorizadas. A lógica urbanística que fundamenta esta medida é a intenção de otimizar o aproveitamento da infraestrutura já implantada. No entanto, como já vimos, esta prática é concentradora de renda, conforme observou Milton Santos: “ao declarar que só ali – onde já estavam concentrados os terrenos mais valorizados – poder-se-iam praticar os coeficientes mais altos e os usos mais diversificados, a lei se transformou em indexador, reiterando o status quo de distribuição de riqueza imobiliária da cidade” (SIEBERT, 2000, p.14).

Assim como o anterior, este plano diretor teve pouco tempo de vigência, fazendo com que sua influência sobre o modo de estruturação da cidade fosse limitada. Cerca de oito anos depois iniciariam as discussões para elaboração do novo plano diretor. Desta vez não seria nenhuma catástrofe natural que precipitaria a queda de um plano e o nascimento do outro: o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, obrigaria que Blumenau desenvolvesse um novo plano, agora obrigatoriamente participativo.

A participação social no planejamento urbano, no entanto, é tema complexo e necessita de uma reflexão crítica, já que pode ser compreendida e praticada de diferentes modos para cada ator, segundo sua visão de mundo e seus interesses, a participação social pode significar implicações diferentes. SANTOS (2015) apresenta algumas destas compreensões a respeito da participação, assumidos por três tipos diferentes de atores:

- 1) Atores que são contrários à participação e que enxergam a politização do planejamento urbano como um enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado e um refluxo do padrão normatizador dos instrumentos urbanísticos;
- 2) Atores que compreendem a participação como a inserção de novos olhares e percepções ao planejamento urbano sem, no entanto, modificar as estruturas institucionais e os processos decisórios. Na sua grande maioria,

eles valorizam o ‘saber competente’ sobre a cidade e a experiência adquirida pelos percursos profissionais. Compreendem que a visão dos moradores – seu saber de uso – é importante, mas não o suficiente para transformar tais demandas em soluções coletivas, viáveis do ponto de vista econômico, técnico e político. Enxergam a atuação dos técnicos como fundamental, pois compreendem que são os únicos capazes de elaborar uma síntese. Percebem também a atuação do técnico institucional como necessária para resguardar o bem comum e os interesses mais nobres da coletividade.

3) Atores ligados aos movimentos sociais e setores acadêmicos, que percebem a participação social como um processo mais amplo de inserção de grupos sociais tradicionalmente excluídos dos processos de tomada de decisão. Compreendem sua atuação como legítimas, frente a um histórico de insuficiência e ineficácia das ações do planejamento urbano institucionalizado. Neste cenário, enxergam os canais de participação instituídos (núcleos gestores, conselhos, audiências públicas) como possibilidades para a realização de uma democracia deliberativa direta, uma forma de influenciar fortemente os caminhos trilhados pelas políticas de desenvolvimento urbano.

Estes valores se distanciam fortemente daquilo que SANTOS JR. (2001) compreende sobre a síntese do ideário da reforma urbana que ensejou a aprovação do Estatuto da Cidade, o qual teria como premissa a consolidação de um conjunto de princípios, tais como:

- gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;
- modificação das relações intergovernamentais e entre poder público e sociedade civil: a primeira, com a municipalização da política urbana; e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizam a participação direta da população no governo da cidade;
- fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos contidos na agenda da reforma urbana: solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.; e
- inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da “espoliação urbana”.

Em Blumenau, percebe-se que o Plano Diretor de 2006 não enfrenta diretamente estas questões, optando por desenvolver seu conteúdo a partir da reprodução de modos fechados de interação entre poder público e sociedade civil. É o que apresenta SILVA (2014).

Após esses processos pretéritos, nos quais a atuação do Estado foi pouco acessível à participação da sociedade civil, com tênues aberturas à coletividade, Blumenau aprovou no ano de 2006 seu novo plano diretor chamado de participativo. Como muitos outros planos no país, o discurso não se harmonizou com a prática, ou seja, do ponto de vista discursivo o plano pode ter sido propagado como participativo, no entanto, essa participação limitou-se a poucos cidadãos, quase sempre ligados aos interesses políticos ou econômicos da cidade. (SILVA, 2014, p.212).

O autor nos relata a existência de importantes vícios no processo de elaboração do novo Plano Diretor de Blumenau.

É importante ressaltar que embora não tenha ficado claro no item anterior, houve conflitos no decorrer dos trabalhos, principalmente no que diz respeito aos horários das reuniões impostos pelo executivo e GTO (...) o tempo cronológico do processo deu-se de forma muito rápida, em horários que poucas pessoas puderam participar e que por isso a participação, especialmente das entidades do segmento popular, foi prejudicada. O esquema de elaboração do plano, com relação aos horários das reuniões, facilitou a participação dos técnicos da prefeitura, de empresários e de políticos, ao mesmo tempo em que dificultou a participação das classes trabalhadoras em geral e de seus sindicatos e de associações de moradores (SILVA, 2014, p. 218).

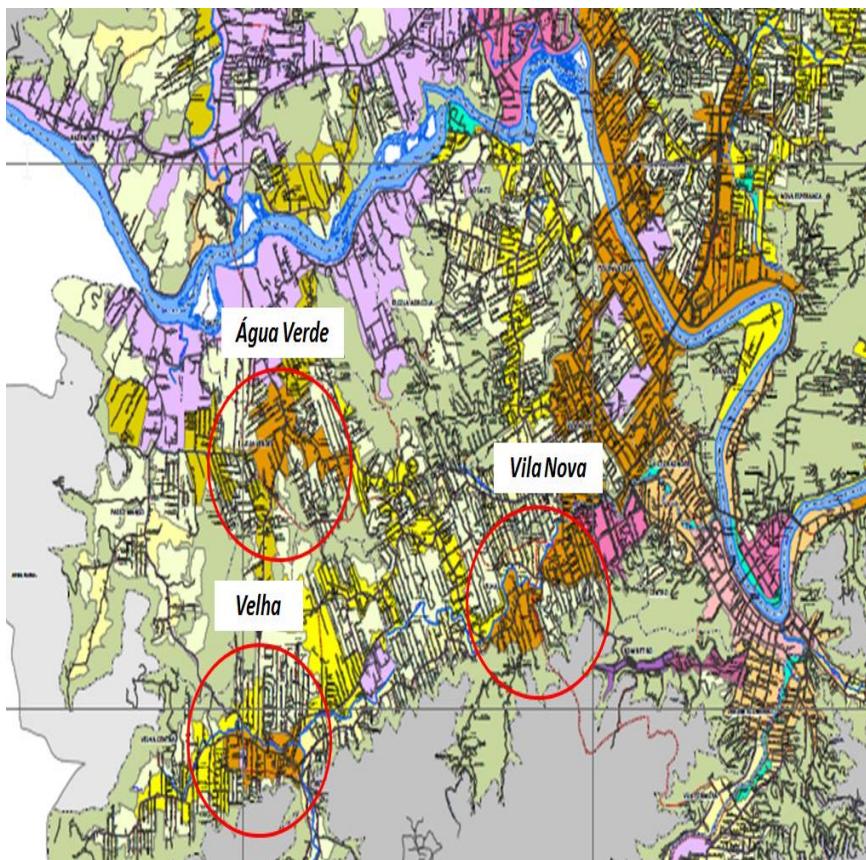
Parte destas fragilidades na elaboração do plano diretor é, para o autor, o resultado da intensificação de conflitos territoriais, intermediados por uma intervenção forte do núcleo central do poder executivo.

Outra questão conflituosa e que vale ressaltar foi a interferência direta do chefe do executivo na aprovação das diretrizes e propostas do plano (...). Citamos, como exemplo, uma diretriz que intensifica o crescimento da cidade para a região norte (Itoupava Norte), deixando de priorizar áreas com investimentos de obras e infraestrutura anteriormente implantadas, como o centro da

cidade e região sul. A região priorizada pelo conselho, uma área de expansão urbana, foi conseqüentemente proposta encampada pelos representantes dos setores locais da construção civil e imobiliárias. (...) essa foi a lógica que ditou a maioria dos trabalhos do processo de elaboração do novo plano, ou seja, com a maioria dos participantes com direito a voto, os assuntos pertinentes aos interesses das elites econômicas e política foram aprovados sem conflitos, enquanto outros, como melhoria para áreas periféricas e investimentos em infraestrutura nos morros, foram relegados (SILVA, 2014, p. 219).

Embora o plano diretor, por meio do zoneamento, abra frentes de urbanização no setor norte do município, ele consolida o processo de verticalização do centro histórico e também de novas centralidades em bairros situados na porção sul, como Vila Nova, Velha, Água Verde e Vorstadt, ratificando a dinâmica que já se apresentou anteriormente, quando se fala da atuação do setor imobiliário no município.

Figura 45: Espacialização das verticalizações.

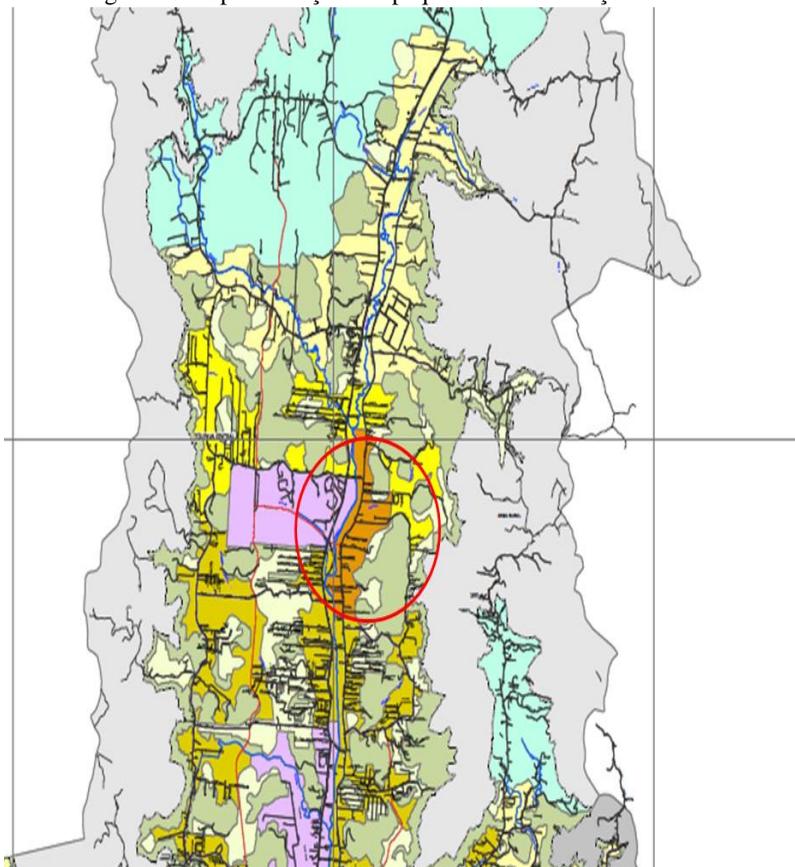


Fonte: Plano de Habitação de Interesse Social.

Enquanto no norte, com exceção da área compreendida pelo bairro Ponta Aguda, que se considera uma extensão do centro histórico para a porção norte do município, existe uma única frente de densificação evidente, situada próxima à área industrial do bairro Itoupava Central. Na figura anterior, destacam-se as áreas de densificação e verticalização propostas pelo Plano Diretor, que não coincidentemente são aquelas áreas escolhidas pelo mercado imobiliário desde os últimos anos da década de 1990 como áreas preferenciais de implantação de empreendimentos de grande porte. Na figura, destaca-se ainda a grande porção de terra destinada ao uso industrial, em lilás no alto da imagem, ocupa-se boa parte das margens do Rio Itajaí

Açu e das vias principais de ligação regional que cortam o território municipal.

Figura 46: Espacialização das pequenas verticalizações frente às indústrias.



Fonte: Plano de Habitação de Interesse Social.

Na porção norte, conforme o que se visualiza na figura 43, percebe-se que existe uma frente pequena de verticalização, cercada por grandes porções industriais (em lilás claro), por áreas de baixa densidade residencial (os tons em amarelo), por áreas de proteção ambiental (em verde) e de agricultura (em ciano).

Neste momento, evidencia-se como o processo histórico de ocupação, as condicionantes ambientais, a atuação dos quadros técnicos e instâncias políticas e os instrumentos urbanísticos entram em rota de colisão.

Quanto aos índices urbanísticos e uso e ocupação do solo, prevaleceram as demandas oriundas do executivo, das entidades ligadas ao comércio, da indústria da construção civil e imobiliária. Foram redefinidos gabaritos para construção de edifício e a retomada no direcionamento geográfico do crescimento da cidade (da região sul para o norte), com investimentos para implantação de indústrias nessa área (SILVA, 2014, p. 219).

Mesmo que do ponto de vista da racionalidade urbanística faça sentido direcionar os esforços – recursos, equipamentos, infraestruturas – para a região norte, pouco densa e pouco habitada, mas estável do ponto de vista das condicionantes ambientais, o modelo de urbanização pretérito faz com que os setores informais e as áreas já densamente consolidadas na porção sul do território acabem por repercutir as demandas e, dentro do possível, consigam direcionar as discussões, decisões e conteúdo do novo plano diretor. Isto não significa, necessariamente, que sejam os setores de média e baixa renda que fazem valer suas demandas. Muitas vezes, são aqueles setores mais articulados e influentes que mais influência nos destinos da legislação urbanística. É o que nos aponta SILVA (2014),

Essa estratégia do executivo local deixou evidente que uma participação mais efetiva poderia colocar em xeque os planos traçados pelas elites para a cidade. A participação que pretendeu comprovar, na verdade, deu-se muito mais por funcionários públicos e atores com interesses econômicos no território, especialmente os ligados ao ramo imobiliário e à construção civil, do que pela sociedade de maneira geral. Dessa forma, o processo de elaboração do plano diretor de Blumenau mostrou-se antagônico, se por um lado o desenho institucional e a adesão de alguns técnicos configuraram-se em uma virtude que buscava conformação de uma arena de debates através de uma esfera pública, por outro, as elites política e econômica não enveredaram pelos mesmos caminhos. O resultado principal foi que não houve um pacto social em prol do território, acordados por ampla maioria das entidades, mas apenas a aprovação de uma lei para cumprimento de ritos oficiais (SILVA, 2014, p. 225).

Os representantes dos empresários, com ênfase para os da construção civil, tiveram um destaque significativo, principalmente nas discussões do código de uso e ocupação do solo. Informações obtidas em entrevistas realizadas com participantes da revisão do PDP de Blumenau. Conforme trechos abaixo.

Segundo relatos obtidos em entrevistas com atores institucionais ligados aos setores técnicos da prefeitura de Blumenau, foi marcante a presença de empresários da construção civil no processo de elaboração do Plano Diretor, sobretudo no momento de discutir o uso e ocupação do solo, mais especificamente, os índices urbanísticos.

O tema das áreas de risco não apareceu com força nas discussões, talvez por que a população moradora das áreas suscetíveis às catástrofes não se fez presente nas instâncias, seja pela falta de interesse, seja por dificuldades de mobilização por parte do poder executivo municipal. Segundo uma das entrevistadas, o tema das áreas de risco só aparece novamente com força no planejamento urbano de Blumenau a partir de 2008, com a nova série de eventos trágicos para o município.

Nesse momento, tanto a população como nós os técnico passamos a ter uma total preocupação com os desastres naturais e as áreas de risco, tanto que nós aprovamos a Lei das diretrizes gerais, que é a Lei 615 de 2006 e depois dessa Lei nós aprovamos os códigos complementares para o direcionamento e os detalhamentos, esses códigos sendo um deles o de meio ambiente e de zoneamento uso e ocupação do solo. E nesse código de zoneamento de uso e ocupação do solo nós já estamos trabalhando na revisão do uso e ocupação do solo, como nós tínhamos dois anos pra revisar e aconteceu à catástrofe socioambiental nós já reformulamos e revisamos tudo de acordo com o novo cenário que se apresentou em Blumenau, (ENTREVISTA REALIZADA PELA AUTORA, COM MEMBRO DO QUADRO TÉCNICO DA PREFEITURA, REALIZADA EM 15 DE JANEIRO DE 2016).

Assim como ocorrera com o plano de 1989, foram as catástrofes de 2008 que precipitaram um novo arranjo institucional local para tratar a questão da existência e da ocupação das áreas de risco em Blumenau.

Nós já tínhamos restrições, como é o caso da região do Coripós, que sempre teve restrições quanto à construção naquela área. O fator enchente sempre foi motivo de preocupação, desde 1977 tínhamos a cota enchente, onde abaixo da cota 10 não é permitido construir e abaixo da cota 12 não é possível construir residências unifamiliar. A nossa preocupação sempre foram às enchentes, depois da catástrofe de 2008 que nós começamos com esse trabalho, quando criamos a diretoria a princípio e depois virou secretaria de geologia e agora nós temos um trabalho bem evoluído em relação a isso. Hoje nós temos o nosso código de zoneamento uso e ocupação do solo e dentro do código temos que levar em consideração se o terreno é apto ou não para construir, dentro dessas restrições estão, o meio ambiente e a geologia do terreno, (ENTREVISTA REALIZADA PELA AUTORA, COM MEMBRO DO QUADRO TÉCNICO DA PREFEITURA, REALIZADA EM 15 DE JANEIRO DE 2016).

Neste sentido, verifica-se que o plano diretor de 2006, embora tenha conseguido implementar alguns avanços no que tange à democratização da gestão urbana e ao tratamento das áreas de risco, acabou por reproduzir, na essência, uma lógica de controle e seletividade dos instrumentos urbanísticos locais. Se por um lado o plano consolida uma leitura mais sensível do território, procurando salvaguardar porções do território pouco afeitas à urbanização, por outro faz com que o conteúdo do Plano Diretor reflita os movimentos engendrados no território por alguns atores hegemônicos, especialmente os proprietários fundiários, setor imobiliário e da construção civil e setores industriais. Se durante um bom tempo de sua história Blumenau cresceu ao sabor da dinâmica de localização industrial, a diversificação da matriz econômica ocorrida na década de 1990 coloca novos atores no jogo: setores empresariais terciários; setores da construção civil; proprietários fundiários; incorporadoras e construtoras de grande e médio porte, entre outros.

Na nova ótica participativa, o planejamento urbano institucionalizado de Blumenau assume, em grande medida, uma forma de atuação que busca viabilizar a dinâmica e interesses de determinados setores da sociedade. Neste sentido, a abertura da gestão e planejamento urbano para novas lógicas que não somente aquelas tecnocráticas – característica essencial dos planos

diretores anteriores - não têm significado, necessariamente, um processo de efetiva democratização dos canais institucionais. Os conflitos socioespaciais que emergem das diferentes territorialidades conformadas em Blumenau são colocadas na agenda pública de um modo desigual e seletivo.

Em Blumenau, não foi nada diferente. Tanto em relação à última revisão do Plano Diretor (2006), como em relação às decisões para escolha dos terrenos e construção das moradias no período pós-desastre (2008/2009), a discussão foi feita em momentos restritos, com poucas pessoas presentes, e com pouca divulgação dos encontros. Desta forma, as decisões tendem a partir de interesses minoritários, deixando a maioria dos interessados literalmente fora do processo. O Projeto “Blumenau 2050” construído logo após a revisão do Plano Diretor, também seguiu nesta direção. A comunidade, de um modo geral, não se reconhece nesta proposta, quando ela é apresentada, já definida, através de um encarte, projetada dentro dos moldes do que se entenderia como um projeto “moderno” lá em meados do século XX. Neste sentido, a cidade apresentada ao público está mais para Manhattan (EUA) do que para uma típica cidade de imigração europeia do sul do Brasil. O ideal de cidade definido por estes técnicos, percebe-se, não tem relação com a qualidade de vida ou outros conceitos incorporados na discussão sobre cidades atuais com relação às possibilidades de maior inserção social dos habitantes, medidas alternativas de transporte urbano ou proteção ao meio ambiente (SAMAGAIA, 2012, p. 115).

Determinadas situações – como os circuitos informais de produção habitacional - só aparecem em momentos de crise ou catástrofe. Obviamente, as fragilidades contidas na experiência participativa não são responsabilidade única do poder público.

(...) é preciso constatar que existe uma rica e diversificada experiência de participação, mas imersa em enorme bolha de alienação e indiferença da população em geral. Mas é claro que a parcela que vive a apatia política convive com aquela que

assume a cidadania ativa, tanto nas relações de mercado como através de outros tipos de interação, e aqui pensamos, sobretudo, nas relações clientelistas, paternalistas, de negação dos direitos, no “jeitinho” de resolver conflitos e em tantas outras práticas não-convencionais, tão características do comportamento brasileiro (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.79).

Corrobora-se, assim, com SANTOS (2015) para quem o planejamento urbano institucionalizado sofre, a partir da década de 1990, mas de modo mais intenso no período pós-Estatuto da Cidade, uma perda gradual de legitimidade, que é intensificada amparada em dinâmicas gerais como:

1) o refluxo do poder voluntarista do Estado; 2) a crise epistemológica do planejamento urbano; 3) a fragilização da prática profissional institucionalizada; 4) a crise da democracia representativa em um contexto ambíguo de emergência e refluxo dos movimentos sociais; 5) a politização das políticas públicas; e 6) a manifestação de contra-poderes no campo das disputas territoriais sobre o espaço urbano. Estes contra-poderes, chamados por TRÉPOS (2002) de “contra-expertises”, estão presentes em ambos os municípios e significam a existência de modos de conhecimento competente não restritos aos quadros técnicos e à racionalidade “científica” oficial. É a compreensão de que os profissionais que formam o corpo técnico do Estado não possuem o monopólio da verdade e que a decisão pretensamente racional que eles oferecem se configura antes como um mito em face das incertezas de uma realidade gradualmente mais complexa e dinâmica de reprodução do espaço urbano (SANTOS, 2015, p. 596).

Julga-se, deste modo, que se por um lado as condicionantes ambientais e áreas de risco surgem como elementos fundamentais para compreender o modo como os diversos grupos e atores sociais se apropriam do espaço, conformando diferentes territorialidades e conflitos socioespaciais, por outro persiste uma lógica de controle e seletividade no debate público sobre a cidade, o que faz com que as políticas urbanas locais, o planejamento urbano

institucionalizado e seus instrumentos acabem por absorver um conteúdo incapaz de refletir a complexidade das questões existentes na realidade concreta da cidade. Este caráter fracionário e limitado do planejamento urbano faz com que a apropriação dos benefícios do processo de urbanização seja igualmente seletiva, servindo ao privilégio de determinados setores da sociedade blumenauense. O papel das áreas de risco nos parece ser, neste contexto, aquele de catalisador e intensificador de dinâmicas que não são exclusivas de Blumenau, mas antes a essência do modo de produção do espaço urbano no país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas, compreende-se que em Blumenau a disputa por espaços propícios a serem ocupados está entre os fatores que impulsionam disputas em relação ao processo de ocupação do território. Se até algum tempo atrás estes conflitos eram camuflados ou ignorados, não se pode dizer a respeito dos últimos anos, quando tais disputas ficam evidentes, exigindo nova postura por parte dos tradicionais atores do planejamento urbano, como os quadros técnicos e as instâncias políticas – poder executivo e legislativo – principalmente.

Considera-se que o ideário participativo inaugurado nos primeiros anos do novo milênio acaba por alterar o modo como o planejamento urbano institucionalizado de Blumenau opera. Antes os olhares se voltavam somente para os técnicos em planejamento, que detinham a legitimidade de compreensão dos problemas e as possíveis soluções para as cidades. Nos últimos anos, a emergência de novas vozes e interesses passam a contestar não somente o conteúdo e a prática dos planos diretores anteriores, mas reivindicam uma atuação ativa no desenvolvimento dos instrumentos urbanísticos.

Não se pode negar que, no momento atual, existe um importante avanço na ampliação das esferas de participação popular, no entanto, em alguns municípios isso ocorre de maneira incompleta ou parcial. Os obstáculos impostos à realização da prática participativa têm-se apresentado de maneira diversa, podendo ser tanto por causa de dificuldades de operacionalização até obstáculos estruturais próprios de uma sociedade historicamente construída a partir do patrimonialismo.

Inicialmente a população de Blumenau ocupava as margens do rio Itajaí-Açú e áreas de encosta. Este quadro inicial de urbanização foi posteriormente condicionado pelas demandas de desenvolvimento das indústrias, que optaram, inicialmente, por se instalarem sobretudo na porção sul do território, área mais inadequada para a urbanização de acordo com as características geológicas e geomorfológicas do território. As consequências destes movimentos iniciais são sentidas até os dias de hoje, mesmo que o planejamento urbano institucionalizado e seus instrumentos urbanísticos tenham tentado direcionar o desenvolvimento da cidade para áreas seguras, o fato é que os primeiros movimentos iniciados pelos agentes pioneiros da produção do espaço urbano blumenauense acabaram por condicionar muitos dos conflitos no uso e ocupação do solo urbano, ainda hoje existente no município.

Diante do que foi exposto, buscou-se nesta pesquisa compreender como se deu a dinâmica de ocupação do território municipal e como se deu a procura por áreas adequadas para a habitação – bem como para as outras funções urbanas – o que revela a existência de um forte e complexo cenário de conflitos socioespaciais, não sendo tratados historicamente de modo uniforme pelo poder público local. O planejamento urbano de Blumenau e seus instrumentos modificaram-se com o passar das décadas, ao passo também da ocorrência das catástrofes sociais e naturais. Se durante muito tempo estas questões não apareciam com intensidade, em um cenário de enraizamento, a respeito de um planejamento urbano tecnocrático e seletivo do ponto de vista de quais atores são legítimos para influenciar o processo de desenvolvimento da cidade, não se pode dizer com o momento inaugurado pela abertura democrática em nível federal, sendo um processo gradualmente mais intenso de articulação dos movimentos sociais locais e o constrangimento legal de abertura de processos e dinâmicas participativas de discussão sobre a cidade. Por outro lado, as grandes enchentes e os deslizamentos desvelaram o caráter parcial, fragmentado e seletivo do planejamento urbano e dos planos diretores, impelindo o poder público municipal a implantar ações de desenvolvimento institucional e abrir canais de articulação com as demandas de setores que estiveram historicamente à margem do processo oficial de discussão e decisão dos caminhos do desenvolvimento urbano de Blumenau. É o que se verifica, de certa forma, no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de 2004 e 2006.

O processo de movimentação da população de Blumenau se dá em grande parte por condicionantes impostos pelo sítio físico. Inserido na unidade denominada escudo catarinense, que se caracteriza por encostas íngremes e vales profundos, os quais favorecem os processos erosivos. Sendo cortado no sentido oeste-leste pelo Rio Itajaí-Açu e apresenta uma topografia acidentada com contrastes de altitude e declividade. As altitudes aumentam em direção ao extremo sul do Município, nesse local, as cotas chegam a 900m, sendo também a área mais acidentada, enquanto a altitude na área central é de apenas 14m acima do nível do mar.

Pretendeu-se, nesta dissertação de mestrado, uma análise histórica da formação territorial do município de Blumenau, considerando que os principais conflitos urbanos presentes no município de forma contundente são os que se apresentam visíveis durante e pós-processo de Revisão e Elaboração do Plano Diretor Participativo do Município, processo ocorrido entre 2004 e 2006.

O município teve sua formação territorial com características físicas propícias aos eventos naturais, tais como enchentes e deslizamentos de

encostas, presentes na história do município desde a fundação, fator que restringe a ocupação do território. Também as instalações dos parques industriais do município influenciaram a dinâmica de ocupação do território de Blumenau, com um maior adensamento nas proximidades dos referidos parques industriais.

Os resultados obtidos na pesquisa foram por meio de análise em documentos referentes ao planejamento urbano da área de estudo, a citar os Planos Diretores do Município, principalmente o Plano Diretor de 2006 e o Código de Zoneamento de 2010. Ademais, buscou-se aporte nos mapas do território de Blumenau, mapas que, em sua maioria, foram elaborados pelo departamento de Cartografia e pela equipe da defesa civil da cidade. Além dos documentos, procurou-se informações nas notícias midiáticas que circularam os acontecimentos do município e da região, principalmente acerca das áreas afetadas por enchentes e deslizamentos e referentes aos adensamentos urbanos dos últimos anos no território blumenauense. Também os relatórios produzidos pela equipe técnica com os dados das reuniões ocorridas durante o processo de revisão e elaboração do plano diretor que deram embasamento para as análises do processo, bem como as entrevistas que foram de grande importância para o bom andamento da pesquisa. Tais relatos aconteceram com atores que participaram do processo de revisão do Plano Diretor de Blumenau: políticos, engenheiros, arquitetos, professores, uma procuradora e moradores das áreas atingidas pelos desastres do município. Todas as atividades citadas foram fundamentais para entender a realidade do território.

Foi possível no andamento da pesquisa compreender que, desde o início do processo de colonização do município de Blumenau até os dias atuais, ocorreram mudanças significativas na configuração da paisagem urbana. Muitas delas relacionadas à questão da instalação dos parques industriais no município, culminando em um processo de deslocamento da população no território blumenauense, tendo como principais fatores desta movimentação populacional a instalação das indústrias no município. Pode-se concluir que a instalação dos parques industriais causaram um adensamento no seu entorno. O outro fator responsável pela movimentação da população são os desastres naturais, aqui entendidos como às enchentes e o deslizamento de encostas, sendo este o grande influenciador da dinâmica da população do município nos últimos tempos, ocasionando no município um processo de movimentação da população. No entanto, nem todos os atingidos deixaram as áreas de risco, alguns resistiram e permanecem no local.

Durante a pesquisa, identificaram-se as particularidades latentes no município, como a resistência da população de sair das áreas atingidas e a

falta de assistência do governo a essas famílias. Detectaram-se, durante a pesquisa, elementos dentro da revisão do Plano Diretor relacionados às preocupações com o território das áreas de risco, no entanto, definiu-se que, somente em 2008, a partir do desastre socioambiental, a população e os técnicos intensificou-se o pensamento no território de Blumenau dentro do cenário de risco em que se apresentava município.

A pesquisa levou a compreender que as enchentes sempre estiveram presentes na vida da população de Blumenau, os blumenauense já tem como rotina as cheias do Itajaí-Açu, fato que talvez explique a pouca visibilidade dessa temática nas demandas levantadas durante a revisão e a elaboração do PDP no período de 2004-2006, quando as demandas foram mais relacionadas ao cotidiano da cidade.

Com relação ao crescimento de uma região em detrimento da outra em Blumenau, a pesquisa verifica que realmente ao longo da história a parte Sul do município tem um adensamento maior, mas com o surgimento da possibilidade de duplicação da BR 470 e com os desastres naturais ocorridos em 2008, a população almeja a região Norte do município, pois nessa parte do município existem territórios mais seguros em relação à região Sul no que se refere aos deslizamentos. E, com isso, o processo de movimentação da população direciona-se para a região Norte do município.

A pesquisa buscou a princípio analisar somente o processo de revisão do PDP, entretanto, remeteu ao processo de revisão do código de zoneamento a partir de 2008, uma vez que a revisão do código de zoneamento de fato traz a discussão referente ao território seguro para a habitação no município.

O que se pôde observar durante a pesquisa foi que Blumenau, nas últimas décadas, vivenciou e assistiu a um intenso processo de produção imobiliária que transformou rapidamente a paisagem da cidade, bem como a estrutura urbana e a dinâmica socioeconômica. Essa lógica de atuação do capital imobiliário pode ser compreendida quando se analisa o processo de verticalização sofrido em Blumenau nos últimos anos. Não sendo, no entanto diferente do que ocorre na maior parte dos centros urbanos do país. Conclui-se que a verticalização ocorre em áreas em que existam demandas, mas também ocorrem uma sobreposição ou acúmulo de interesses por parte do capital imobiliário. Esse processo intenso de verticalização provoca fortes mudanças na paisagem da cidade, acima inclusive das principais cidades do Estado como: Florianópolis e Joinville. O que revela um domínio do capital local na construção civil, domínio esse que interfere na espacialização das classes sociais dentro do território.

O trabalho que aqui se encerra, não esgota o tema, pois a amplitude é maior que o tempo disponibilizado para a pesquisa. Outros aspectos podem ser discutidos, uma vez que a cidade está em constante transformação tanto no aspecto econômica, quanto no territorial causados por eventos da natureza e ação humanos. Portanto, assim como estudos passados serviram de fonte para esta pesquisa, aqui se reuniram informações relevantes durante o período da pesquisa, no entanto, algumas informações e documentos não foram entregues para análise, a citar as atas das reuniões do processo de elaboração e revisão do plano diretor de 2006, que segundo o órgão de planejamento do município, perdeu-se durante a transição de governo no município.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRAMO, P. (2007). **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

AMMVI – **Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí**. PBDEE - Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico. Blumenau, 1998.

AMMVI – **Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí**. Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Guabiruba. Blumenau, 2006.

BACK, C. **Professora FURB**. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Prefeitura Municipal. Blumenau, 19 de abril de 2012.

BLUMENAU. **Decreto-lei n. 45, de 2 de junho de 1939**. Adota em todo o território do Município, o Código de Construções. Lex: Disponível em <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em 12/07/2015.

_____. **Relatório Anual sobre os acontecimentos e progresso da Colônia alemã Blumenau**. Propriedade do Instituto Alemão Estrangeiro de Stuttgart – Hamburgo, 1856. Fotocópia localizada no Arquivo Histórico José Ferreira da Silva V 325 BLU-JAH.

_____. **Relatório Censo 2010 – Blumenau**. Blumenau: Seplan, 2010. 4p

_____. **Blumenau 2050** – Revista do Programa de Desenvolvimento Urbano de Blumenau Ano II, Número 2. SEPLAN, Blumenau. 2011. 71p

_____. **Estudo de impacto de Vizinhança**: Projeto executivo de engenharia rodoviária inclusive obras de arte especiais e estudos ambientais complementares do prolongamento da Rua Humberto de Campos. SEPLAN, Blumenau. 2011. 402p

_____. **Blumenau 2050** – Revista do Programa de Desenvolvimento Urbano de Blumenau Ano III, Número 3. SEPLAN, Blumenau. 2012. 41p

_____. **Lei Complementar nº 615/2006 de Blumenau**. Dispõe Sobre o Plano Diretor do Município de Blumenau. Blumenau, 2006.

_____. **Lei Complementar nº 751, de 23 de Março de 2010**. Dispõe Sobre o Código de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Blumenau e dá Outras Providências. Blumenau, 2010.

_____. **Lei n. 37, de 12 de novembro de 1948**. Aprova o Código de Posturas. Lex: Disponível em <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em 12/07/2015.

_____. **Lei n. 215, de 7 de maio de 1951.** Altera a área do perímetro urbano da cidade. Lex: Disponível em <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em 12/07/2015.

_____. **Lei n. 717, de 28 de abril de 1956.** Divide o perímetro urbano da cidade em zona central e bairros. Lex: Disponível em <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em 12/07/2015.

_____. **Lei n. 774, de 25 de fevereiro de 1957.** Inclui no perímetro urbano da cidade uma faixa de terra. Lex: Disponível em <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em 12/07/2015.

_____. **Lei n. 926, de 23 de dezembro de 1959.** Regulamenta o disposto nos artigos 6º e 7º do Código de Posturas, dando delimitação às zonas urbanas e suburbanas dentro do perímetro urbano da cidade. Lex: Disponível em <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em 12/07/2015.

_____. **Lei n. 1044, de 05 de outubro de 1961.** Inclui no perímetro urbano da cidade diversas vias públicas. Lex: Disponível em <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em 12/07/2015.

_____. **Lei n. 1528 de 27 de setembro de 1968.** Dispõe sobre a fixação dos limites do perímetro urbano da cidade e da outras providências. Lex: Disponível em <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em 12/06/2015.

_____. **Lei n. 2021 de 09 de agosto de 1974.** Fixa o novo perímetro urbano da cidade de Blumenau. Lex: Disponível em <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em 12/07/2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 05 fevereiro. 2014.

_____. **Lei No 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 05 fevereiro. 2014.

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

_____. **Ministério da Integração Nacional. Manual de Desastres.** Vol. I. Brasília: 2003. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=47a84296-d5c0-474d-a6ca-8201e6c253f4&groupId=10157: Acessado em 14 de fevereiro 2015.

BODIN, J. **Los seis libros de la república.** Buenos Aires: Hyspamerica, 1995, p. 79-95.

CALDEIRA, T. P. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp. 2000 399 pp.

CASTRO, A. L. C. **Manual de Desastres: desastres naturais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003. 174 p.

CERRI, L.E.S. & AMARAL, C.P. **Riscos geológicos**. In: OLIVEIRA, A.M.S. & BRITO, S.N.A. (Eds.). **Geologia de Engenharia**. São Paulo: Associação Brasileira de Geologia de Engenharia (ABGE), 1998. cap. 18, p.301-310.

CHALAS, Y. **O Urbanismo: pensamento fraco e pensamento prático**. In: PEREIRA, Elson Manoel (org). **Planejamento Urbano no Brasil: Conceitos, Diálogos e Práticas**. Chapecó: Argos, 2008.

CHARDON, Anne-Catherine. **A geographic approach of the global vulnerability in urban area: case of Manizales, Colombian Andes**. Geojournal, n.49, p. 197–212, 1999.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 3ª edição, 1995.

_____. **O espaço urbano**. 4 ed. São Paulo: Ática, 2005.

_____. **Perspectivas da urbanização brasileira – uma visão geográfica para o futuro próximo**. In: As cidades e a urbanização no Brasil. Elson Pereira e Leila Dias (organizadores). Florianópolis. Insular, 2011.

DEEKE, J. **O município de Blumenau e a história de seu desenvolvimento**. Blumenau: Nova Letra, 1995. 295p.

GRUPO DE PESQUISAS. **História Ambiental do Vale do Itajaí**. Disponível em http://gphavi.blogspot.com.br/2012_05_01_archive.html: acessado em 14/01/2015.

FELDMAN, S. (Org). UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Catálogo de resumos: dissertações defendidas 1997-2004 : **Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo: SAP/EESC-USP, 2005. 179 p.

FRANK, B. **Uma História das Enchentes e Seus Ensinamentos**. In FRANK, B; PINHEIRO, A. (Org) Enchentes na Bacia do Rio Itajaí: 20 anos de experiências. Blumenau: Edifurb, 2003. p.

_____. **Enchentes na Bacia do Rio Itajaí: 20 anos de experiências**. Blumenau : Edifurb, 2003. 237 p, il.

GONÇALVES, Juliano. **Ex-Presidente da Associação de Engenheiros e Arquitetos do Alto e Médio Vale do Itajaí (AEAMVI)**. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Prefeitura Municipal. Blumenau, 20 de abril de 2012.

GOTTMANN, J. **A evolução do conceito de território** (Boletim Campineiro de Geografia). 2012.

GADOTTI. A. E. Engenheira. **Entrevista concedida a autora, na Prefeitura de Blumenau.** Blumenau, Janeiro de 2016.

HAESBAERT. R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2011.

_____. **Da Desterritorialização e Multiterritorialidade.** Rio de Janeiro. In: Anais do V Congresso da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, v. 3, 2001. Disponível em:

http://www.planificacion.geoamerica.org/textos/haesbaert_multi.pdf.

Acessado em 18/02/2014.

_____. **Territórios alternativos.** Niterói: UFF/Contexto, 2002.

_____. **Dês-caminhos e perspectivas do território.** In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. Território e desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

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

COSTA. R. H. da. **O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade.** 2.ed. rev. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 395p.

_____. **O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade.** 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 395p

HARVEY. D. **A Condição Pós Moderna.** 6a ed. São Paulo: Loyola, 1996.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 13 novembro 2015.

_____. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <<http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/calendario.shtm>>. Acesso em: 26 abril 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Ed. Documentos, 1968.

_____. **La sociologia de Marx.** Barcelona: Ediciones Península, 1969

_____. **O Direito à Cidade.** 5a ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LENZ, M.aria Heloisa. **A Evolução do Conceito de Renda da Terra no Pensamento Econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx.** Porto Alegre/FEE. 2007.

KRUMMENAUER. V. R. M. M. Diretora de Planejamento Urbano de Blumenau. **Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS),** na Prefeitura Municipal. Blumenau, 19 de abril de 2012.

- MACHADO. M. **Moradora de Blumenau atingida no desastre de 2008.** Entrevista concedida a autora, na residência da entrevistada em Blumenau. Blumenau, Janeiro de 2015.
- MAMIGONIAN. A. **Estudo geográfico das indústrias de Blumenau.** Revista Brasileira de Geografia, n. 3, p. 63-151, 1965.
- Marcelino, E. V. **Desastres Naturais e Geotecnologias: Conceitos Básicos.** 2008. Caderno Didático nº 1. INPE/CRS, Santa Maria, 2008.38p.
- MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- MINAYO, M. C. de S. (org). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade.** 24 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MOURA. R. R. de. **Estruturas de oportunidades políticas e aprendizado democrático : o associativismo de bairro em Blumenau (1994-2009).** 344 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2009.
- MORETTI. S. M. **Fábrica e espaço urbano : a influência da industrialização na formação dos bairros e no desenvolvimento da vida urbana em Blumenau.** Florianópolis, 2006. 263 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programas de Pós-Graduação em Geografia.
- NOVARINA, G. **Conduite et négociation du projet d'urbanisme.** In: **SÖDERSTRÖM, Ola; LANZA, Elena Cogato; LAWRENCE, Roderick J.; BARBEY, Gilles (orgs.). L'usage du projet.** Editions Payot Lausanne, 2000.
- OLIVEIRA. V. P. de. **Vereador de Blumenau. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Câmara de Vereadores.** Blumenau, 19 de abril de 2012.
- OLIVEIRA. V. P. de. **Vereador de Blumenau. Entrevista concedida a autora, na Câmara de Vereadores.** Blumenau, Janeiro de 2015.
- PEREIRA. E. M. **Urbanidade e Sustentabilidade de Espaços Públicos,** in: Anais X Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.
- _____. **Planejamento Urbano num contexto de mudança paradigmática no Brasil: processos participativos na construção de políticas habitacionais municipais,** in: Anais do XI Encuentro de Geógrafos de América Latina. Bogotá, 2007a.
- _____. **Demandas populares no planejamento das cidades: redefinir o papel das cidades, democratização e governança urbana,** in: FELDMAN, Sarah e FERNANDES, Ana (org.) O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007b. 315-327.

_____. (org.). **Planejamento Urbano no Brasil: Conceitos, Diálogos e Práticas**. Chapecó: Argos, 2007.

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

_____. **Participação em políticas públicas urbanas: conflitos, questões sócio-espaciais e território**. (Projeto de Pesquisa CNPq) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

_____. e SANTOS, Samuel. **A Prática Participativa do Planejamento Urbano: o poder público dá as cartas?** Cadernos do IPPUR, 2009.

_____. e SANTOS, André L. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano: significado e condições para a participação no planejamento das cidades brasileiras**. 2011.

POLICARPO, J. **Plano Diretor de Florianópolis: o papel do técnico em urbanismo num processo participativo**. Trabalho de Conclusão de Curso em Geografia. UFSC, 2011

PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU. **Lei Complementar nº56. Cria o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau-IPPUB e da outras providências**. Blumenau, 1993. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/980882/lei-complementar-56-93-blumenau-0>> Acesso 07 jun. 2012.

_____. Secretaria de Planejamento (SEPLAN). **Processo de Revisão do Plano Diretor de Blumenau (PDB) 2005/2006: RELATÓRIO DA LEITURA DA CIDADE**. Blumenau, outubro de 2005 (Relatório Interno).

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Trad. Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

Revista NECAT - Ano 1, nº 2, p. 67-81, Jul-Dez de 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (1995): **A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana**. In: VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates (orgs.): Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SABOYA, Renato Tibiriça de. **Construção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. Florianópolis, 2007. 231 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico.

SAMAGAIA, J; e ANGIONI, M. **Situação dos desabrigados/ atingidos pelo desastre e a Assistência (des) organizada**. In: **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Beate Frank e Lucia Sevegnani (org.) Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. p. 139-147

- _____. **Globalização e cidade: reconfiguração dos espaços de pobreza em Blumenau.** Tese de doutoramento do curso de pós-graduação em geografia. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.
- SANTA CATARINA. **Departamento Estadual de Geografia e Cartografia. Atlas geográfico de Santa Catarina.** Rio de Janeiro: IBGE, 1958. 148p.
- _____. Gabinete do planejamento e coordenação geral. **Atlas de Santa Catarina.** Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986. 173 p.
- SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.** 3ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1986.
- _____. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo.** São Paulo: HUCITEC: EDUC, 1994. 145p.
- _____. **A urbanização brasileira.** Editorial Hucitec. São Paulo. 1993.
- _____. **Espaço e Método.** Nobel. São Paulo, 1985, (3ª edição: 1992).
- _____. **O Espaço do Cidadão.** Nobel. São Paulo, 1987, (3ª edição: 1996, 4ª edição: 1997, 5ª edição: 2000).
- _____. **A natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (org.). **Território: globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec; Annablumme, 2002b.28.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, S. S. dos. **Plano Diretor de Itajaí: do desenho da participação a participação sem desenho 2008.** 272 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Geografia, Florianópolis, 2008.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro, Revan/Fase, 2001.
- SANTOS, Orlando Alves dos. **Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana,** in: FELDMAN, Sarah e FERNANDES, Ana (org) **O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios.** Salvador: EDUFBA, 2007. 293-314.
- SANCHES, Fernanda. **Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v.1, n.1, p.115-132, mai. 1999.
- SAQUET, Marcos A. **O território: algumas interpretações.** Texto para

debate no seminário do doutorado. Presidente Prudente: UNESP, 2003.

SEVEGNANI et al., **Gente socorrendo gente**. In: FRANK, B.; SEVEGNANI, L. (Org.). **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí**: água, gente e política. Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009, p. 110-127.

SIEBERT, Claudia. **A evolução urbana de Blumenau**: o descontrolado urbanístico e a exclusão sócio-espacial. 1999. 189 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

_____. **Estruturação e desenvolvimento da rede urbana do Vale do Itajaí**. Blumenau: FURB, 1997. 118 p.

_____. **A legislação urbanística de Blumenau**: 1850 a 1997. In: Revista Dynamis, vol. 8, n. 30. Blumenau: Editora da FURB, Jan/Mar 2000.

_____. **A produção do espaço urbano de Blumenau a partir dos seus instrumentos de controle Urbanístico**: FURB – Universidade Regional de Blumenau R. Antônio da Veiga, 140. Blumenau SC, 2000. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/825> pdf> Acesso 12 fevereiro. 2014.

_____. **A produção do espaço urbano de Blumenau a partir de seus instrumentos de controle urbanístico: 150 anos de história**.. In: VI Seminário da História da Cidade e do Urbanismo, 2000, Natal - RN. Anais, 2000.

_____. **(Des)controle ambiental urbano e a tragédia de 11/2008**. Seminário interno PROPEX, FURB, 24 e 25 de março de 2009. Disponível em <http://pt.slideshare.net/Propex/descontrole-ambiental-urbano-e-a-tragdia-de-112008-grupo-de-pesquisa-neur-dr-claudia-siebert>. Acessado em 13 de março de 2016.

SILVA, José Ferreira da. **História de Blumenau**. Florianópolis: ed. EDEME, 1977.

SILVA, Sílvio Domingos Mendes da. **O papel do poder público local nos processos participativos de planos diretores em Santa Catarina**. 2014. 349 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2014.

SINGER, P. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. S. Paulo, 2 edição, Cap. 3 – Blumenau. Companhia Editora Nacional, 1977.

SOUZA, A. I. **Advogada e Procuradora**. Entrevista concedida a autora, na PROGEM. Blumenau, Janeiro de 2016.

SOUZA, M. L. (1995) **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In CASTRO, I. et al. (org.) Geografia: conceitos e temas.

Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____. **O Planejamento e a Gestão das Cidades em uma perspectiva autonomista**, in: Revista Território, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, pp. 67- 1-- , jan/jun., 2000.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **Os Conceitos fundamentais da pesquisa socio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 319 p

TEKOHA. **Diagnóstico e estudo de alternativas para o aproveitamento energético de resíduos sólidos urbanos**. Viabilidade Técnica, Econômica e Geográfica para a região da AMMVI . Blumenau, 2006.

THEIS, Ivo M., KEISER, Wilfried. **Globalização, acumulação flexível e novos movimentos sociais urbanos**. Boletim Goiano de Geografia.18(1):25-46, jan/dez.1998.

TOMIO, Fabrício de L. **Breve História da Burguesia Industrial Têxtil Blumenauense**. In: THEIS, I.; MATTEDI; TOMIO, F. (Orgs.). Nosso Passado (In) Comum. Blumenau: Edifurb, 2000.

TONOLI, Arlon. **Presidente do Conselho Cidade de Blumenau (CONCIBLU)**. Entrevista concedida aos Pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade (LABCIS), na Prefeitura Municipal. Blumenau, 19 de abril de 2012.

VAINER, C. B. **Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro** in. ARANTES, O. , MARICATO E. e VAINER, C. B. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 105–119.

VILLAÇA, Flavio. **Espaço Intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP. 1998.

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.

XAVIER, Fernando da Fontoura. **Caracterização Geotécnica do Município de Blumenau: Dados preliminares**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOLOGIA DE ENGENHARIA, 8, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro, 1996. p.561-567.