UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS – PPGCA
DOUTORADO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS

GISELLY POSSAMAI

O DIREITO À CIDADE: A EXPROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO PELO CAPITAL IMOBILIÁRIO EM CRICIÚMA, SC

CRICIÚMA
2026

GISELLY POSSAMAI

O DIREITO À CIDADE: A EXPROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO PELO CAPITAL IMOBILIÁRIO EM CRICIÚMA, SC

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Ambientais.

Orientadora: Prof.ª Dra. Viviane Kraieski de Assunção.

CRICIÚMA
2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P856d Possamai, Giselly.
O direito à cidade: a expropriação do espaço urbano pelo capital imobiliário em Criciúma, SC / Giselly Possamai. - 2026.
217 p. : il.

Tese (Doutorado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Criciúma, 2026.
Orientação: Viviane Kraieski de Assunção.

1. Espaço urbano - Aspectos econômicos - Criciúma (SC). 2. Verticalização urbana - Bairro Comerciário - Criciúma (SC). 3. Plano Diretor - Criciúma (SC). 4. Estatuto da Cidade. 5. Participação social. 6. Sociologia urbana. 7. Direito ambiental. - I. Título.

CDD 23. ed. 307.76098164

Bibliotecária Elisângela Just Steiner - CRB 14/1576
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

PARECER

Os membros da Comissão Examinadora homologada pelo Colegiado de Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais reuniram-se para realizar a arguição da Tese de Doutorado apresentada pela candidata **GISELLY POSSAMAI**, sob o título: **"O DIREITO À CIDADE: A EXPROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO PELO CAPITAL IMOBILIÁRIO EM CRICIÚMA, SC"**, para obtenção do grau de **DOUTORA EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS** no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Após haver analisado o referido trabalho e arguido a candidata, os membros são de parecer pela **"APROVAÇÃO"** da Tese.

Criciúma/SC, 29 de julho de 2026.

gov.br Documento assinado digitalmente
ALINE HILSENDEGER PEREIRA DE OLIVEIRA
Data: 29/07/2026 17:33:26-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profa. Dra. Aline Hilsendeger Pereira de Oliveira
Primeira Examinadora

gov.br Documento assinado digitalmente
ALINE EYNG SAVI
Data: 30/07/2026 09:00:48-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profa. Dra. Aline Eyng Savi
Segunda Examinadora

gov.br Documento assinado digitalmente
DANIEL RIBEIRO PREVE
Data: 17/08/2026 16:06:23-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Daniel Ribeiro Preve
Terceiro Examinador

gov.br Documento assinado digitalmente
GERALDO MILIOLI
Data: 30/07/2026 17:00:01-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Geraldo Milioli
Quarto Examinador

gov.br Documento assinado digitalmente
VIVIANE KRAIESKI DE ASSUNCAO
Data: 29/07/2026 17:01:46-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Viviane Kraieski de Assunção
Presidente e Orientadora

Dedico este trabalho aos meus pais, Aldo e Zulma, como forma de reconhecimento e de agradecimento pelo amor e pelo esforço dispensados aos filhos.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de aqui demonstrar minha gratidão a todos que, de alguma maneira, ajudaram-me a concretizar mais esta etapa de minha trajetória acadêmica.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Zulma e Aldo, pelo apoio incondicional para que eu realizasse meus estudos.

A meu querido e estimado irmão Kleber, que sempre esteve de mãos estendidas para me ajudar e alegrar em qualquer ocasião.

Agradeço aos professores e aos colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA) da UNESC por todos os ensinamentos e pelo apoio.

À professora Doutora Teresinha Maria Gonçalves (*in memoriam*) pela cuidadosa orientação, a qual me estimulou e acompanhou na maior parte do percurso desta caminhada.

À professora Doutora Viviane Kraieski de Assunção por sua orientação e por todas as contribuições para a finalização deste estudo.

A todos o meu muito obrigada!

“Enquanto houver na Terra flores, crianças e aves, podemos ter certeza de que a esperança não morreu!”

(Dom Helder Câmara)

RESUMO

A presente tese analisa a produção do espaço urbano de Criciúma, Santa Catarina, a partir das relações entre a dinâmica do capital imobiliário, o planejamento urbano, a verticalização, os espaços públicos e/ou livres e os processos de participação social. O objetivo geral consiste em analisar se o capital imobiliário impulsiona a produção do espaço urbano de Criciúma. Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidos quatro objetivos específicos: identificar a lógica do processo de verticalização do Bairro Comerciário; investigar e avaliar a existência de espaços públicos e/ou livres e suas condições de uso; analisar os processos e mecanismos de participação popular na elaboração e revisão do Plano Diretor de Criciúma, considerando a escala municipal, e suas relações com as transformações urbanas observadas no Bairro Comerciário; e examinar o Plano Diretor de Criciúma em relação à legislação brasileira pertinente. A pesquisa possui abordagem qualitativa e foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, envolvendo observações sistemáticas, registros fotográficos, análise de documentos legislativos e institucionais, atas de reuniões, audiências públicas e transcrições de áudios. Para o tratamento das informações, utilizou-se a análise de conteúdo, conforme Bardin (1977), articulada à interpretação das relações entre produção do espaço, capital imobiliário, planejamento urbano, legislação e participação social. Os resultados evidenciaram que o capital imobiliário constitui um agente relevante na produção e transformação do espaço urbano de Criciúma, especialmente no Bairro Comerciário, onde o processo de verticalização está associado à valorização do solo, às possibilidades de aproveitamento construtivo e às normas de uso e ocupação do território. A verticalização produziu transformações na paisagem e na morfologia urbana, acompanhadas de novas demandas relacionadas à infraestrutura, mobilidade, paisagem, espaços públicos e apropriação do território. A análise dos espaços públicos e/ou livres identificou situações relacionadas às condições físicas, acessibilidade, manutenção, infraestrutura e possibilidades de uso e apropriação coletiva, demonstrando que sua existência formal não assegura, por si só, condições adequadas de utilização pela população. Quanto à participação popular, a pesquisa identificou a existência de mecanismos institucionais, como audiências públicas, consultas e espaços colegiados, nos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor, mas também evidenciou limitações relacionadas ao acesso às informações, às condições de manifestação, à representatividade e à efetiva incorporação das contribuições sociais nas decisões sobre o território. Na revisão decenal que resultou na Lei nº 8.630/2024, foram analisadas as atas da comissão de revisão, as audiências públicas e a consulta popular realizada pela internet, que contou com 1.289 participantes. A análise demonstrou alterações na estrutura normativa do planejamento urbano municipal, com a reorganização de conteúdos anteriormente previstos no Plano Diretor de 2012 e posteriormente disciplinados por legislações específicas. Também foram identificadas discussões e alterações relacionadas ao zoneamento, à habitação de interesse social, à proteção ambiental, ao Estudo de Impacto de Vizinhança, às medidas mitigatórias e compensatórias, ao acesso às informações e à composição dos espaços institucionais de participação. Ressalta-se que os documentos analisados não permitem identificar sistematicamente o local de residência dos participantes das audiências e consultas, razão pela qual os resultados relativos à participação popular são considerados na escala municipal e não podem ser atribuídos especificamente aos moradores do Bairro Comerciário. A análise comparativa com o Estatuto da Cidade demonstrou que a existência formal dos instrumentos de planejamento e participação não garante, isoladamente, sua efetividade na construção de uma cidade socialmente justa, ambientalmente equilibrada e democraticamente planejada. Os resultados dialogam com as contribuições de David Harvey e Milton Santos sobre a produção capitalista do espaço e a urbanização corporativa e aproximam-se dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente do ODS 11 – Cidades e Comunidades

Sustentáveis – e do ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Conclui-se que a produção do espaço urbano de Criciúma resulta da interação entre agentes econômicos, poder público, instrumentos normativos, condições territoriais e formas de participação social, sendo o capital imobiliário um agente relevante, mas não exclusivo, das transformações observadas. A pesquisa contribui para as Ciências Ambientais ao articular as dimensões econômica, social, política, jurídica, espacial e ambiental da produção urbana, evidenciando que a sustentabilidade urbana depende da integração entre planejamento territorial, proteção ambiental, infraestrutura, mobilidade, espaços públicos, participação social e justiça socioespacial.

Palavras-chave: Produção do espaço urbano. Capital imobiliário. Verticalização urbana. Planejamento urbano. Participação social. Ciências Ambientais. Criciúma.

ABSTRACT

This thesis analyzes the production of urban space in Criciúma, Santa Catarina, based on the relationships between the dynamics of real estate capital, urban planning, verticalization, public and/or open spaces, and processes of social participation. The general objective is to analyze whether real estate capital drives the production of urban space in Criciúma. To achieve this objective, four specific objectives were established: to identify the logic underlying the verticalization process in the Comerciário neighborhood; to investigate and assess the existence of public and/or open spaces and their conditions of use; to analyze the processes and mechanisms of popular participation in the preparation and revision of the Criciúma Master Plan, considering the municipal scale, and their relationships with the urban transformations observed in the Comerciário neighborhood; and to examine the Criciúma Master Plan in relation to the relevant Brazilian legislation. The research adopts a qualitative approach and was developed through bibliographic, documentary, and field research, involving systematic observations, photographic records, analysis of legislative and institutional documents, meeting minutes, public hearings, and audio transcripts. Content analysis, according to Bardin (1977), was used to process the information, combined with an interpretation of the relationships between the production of space, real estate capital, urban planning, legislation, and social participation. The results showed that real estate capital constitutes a relevant agent in the production and transformation of urban space in Criciúma, particularly in the Comerciário neighborhood, where the verticalization process is associated with land appreciation, development potential, and land-use and occupancy regulations. Verticalization has brought about transformations in the urban landscape and morphology, accompanied by new demands related to infrastructure, mobility, landscape, public spaces, and the appropriation of territory. The analysis of public and/or open spaces identified situations related to physical conditions, accessibility, maintenance, infrastructure, and possibilities for collective use and appropriation, demonstrating that their formal existence alone does not ensure adequate conditions for use by the population. Regarding popular participation, the research identified the existence of institutional mechanisms, such as public hearings, consultations, and collegiate bodies, throughout the processes of preparing and revising the Master Plan, but also revealed limitations related to access to information, opportunities for expression, representativeness, and the effective incorporation of social contributions into decisions concerning the territory. In the ten-year review that resulted in Law No. 8,630/2024, the minutes of the review committee, public hearings, and the online public consultation, which had 1,289 participants, were analyzed. The analysis demonstrated changes in the normative structure of municipal urban planning, including the reorganization of content previously provided for in the 2012 Master Plan and subsequently regulated through specific legislation. Discussions and changes were also identified regarding zoning, social housing, environmental protection, the Neighborhood Impact Assessment, mitigation and compensatory measures, access to information, and the composition of institutional spaces for participation. It should be noted that the documents analyzed do not allow the place of residence of participants in the public hearings and consultations to be systematically identified. Therefore, the results concerning popular participation are considered at the municipal scale and cannot be specifically attributed to residents of the Comerciário neighborhood. The comparative analysis with the City Statute demonstrated that the formal existence of planning and participation instruments does not, by itself, guarantee their effectiveness in building a socially just, environmentally balanced, and democratically planned city. The results engage with the contributions of David Harvey and Milton Santos concerning the capitalist production of space and corporate urbanization and are aligned with the Sustainable Development Goals, particularly SDG 11 – Sustainable Cities and Communities – and SDG 16 – Peace, Justice and Strong Institutions. It is concluded that the

production of urban space in Criciúma results from the interaction among economic agents, public authorities, normative instruments, territorial conditions, and forms of social participation, with real estate capital being a relevant, but not exclusive, agent in the transformations observed. The research contributes to Environmental Sciences by articulating the economic, social, political, legal, spatial, and environmental dimensions of urban production, demonstrating that urban sustainability depends on the integration of territorial planning, environmental protection, infrastructure, mobility, public spaces, social participation, and socio-spatial justice.

Keywords: Production of urban space. Real estate capital. Urban verticalization. Urban planning. Social participation. Environmental Sciences. Criciúma.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACIC	Associação Comercial e Industrial de Criciúma
AMREC	Associação dos Municípios da Região Carbonífera
APA	Áreas de Proteção Ambiental
APP	Áreas de Preservação Permanente
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CBCA	Companhia Brasileira Carbonífera de Araranguá
CF	Constituição Federal
CODEPLA	Companhia de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Urbano
COHAB	Cooperativa de Habitação Popular
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FAMCRI	Fundação de Meio Ambiente de Criciúma
FATMA	Fundação do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PIB	Produto Interno Bruno
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPGCA	Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais
PROGESC	Programa de Informações Básicas para a Gestão Territorial de Santa Catarina
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SATC	Associação Beneficente da Indústria Carbonífera de Santa Catarina
SC	Santa Catarina
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense
Z-APA	Zonas de Áreas de Proteção Ambiental
ZC2	Zona Central 2
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEICO	Zona de Especial Interesse da Coletividade
ZEIHC	Zona Especial de Interesse Histórico Cultural
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZM2	Zona Mista 2
ZR1	Zona Residencial 1
ZR3	Zona Residencial 3

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização da área de estudo.....112
Figura 2 - Imagem aérea do Bairro Comerciário em 1978.....114
Figura 3 - Verticalização até 2010.....116
Figura 4 - Verticalização em 2011.....117
Figura 5 - Verticalização em 2012.....118
Figura 6 - Verticalização no ano de 2014.....119
Figura 7 - Verticalização no ano de 2015.....120
Figura 8 - Verticalização no ano de 2016.....121
Figura 9 - Verticalização no ano de 2017.....122
Figura 10 - Verticalização no ano de 2019.....123
Figura 11 - Verticalização nos anos de 2010 a 2019.....124
Figura 12 - Verticalização vista de cima (*Google Earth*).....125
Figura 13 - Localização das Praças do Bairro Comerciário.....126
Figura 14 - Praça Maria Silva Rodrigues em 2020.....127
Figuras 15 e 16 - Praça Maria Silva Rodrigues em 2025.....128
Figuras 17 e 18 - Praça Dila Dal Bó Benedet em 2020.....129
Figura 19 - Praça Dila Dal Bó Benedet em 2025.....130
Figuras 20 e 21 - Praça Pedro Dagostin em 2020.....131
Figuras 22 e 23 - Praça Pedro Dagostin em 2025.....132
Figuras 24 e 25 - Praça Abele Colle em 2020.....133
Figuras 26 a 30 - Praça Abele Colle em 2025.....134
Figuras 31 a 33 - Parque Morro do Céu em 2020.....136
Figura 34 a 38 - Parque Morro do Céu em 2025.....137
Figura 39 – Largo da Esperança em 2020.....140
Figura 40 – Largo da Esperança em 2025.....140
Figura 41 - Zoneamento municipal do Bairro Comerciário.....145
Figura 42 - Área de Transferência do Direito de Construir.....147
Figura 43 - Atas da participação popular nas audiências do novo Plano Diretor de Criciúma.....185

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese conceitual e dimensões de análise dos processos de produção do espaço urbano.....50
Quadro 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados à análise da produção do espaço urbano em Criciúma.....83
Quadro 3 - Instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).....101
Quadro 4 - Levantamento do Mobiliário da Praça Maria Silva Rodrigues.....129
Quadro 5 - Levantamento do Mobiliário da Praça Dila Dal Bó Benedet.....130
Quadro 6 - Levantamento do Mobiliário Urbano Existente na Praça.....133
Quadro 7 - Levantamento do Mobiliário da Praça Abele Colle.....135
Quadro 8 - Levantamento do Mobiliário do Parque Morro do Céu.....139
Quadro 9 - Levantamento do Mobiliário da Praça Largo da Esperança.....141
Quadro 10 - Visão Geral das Audiências Públicas do Projeto do Plano Diretor (2007).....160
Quadro 11 - Modificação das Emendas do Plano Diretor.....176

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....17
1.1 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA DA PESQUISA.....22
1.2 DELIMITAÇÃO DAS ESCALAS DE ANÁLISE.....24
1.3 OBJETIVOS DO TRABALHO.....25
1.3.1 Objetivo geral.....25
1.3.2 Objetivos específicos.....25
1.4 METODOLOGIA.....26
1.5 DESCRIÇÃO DA ESTRUTURA DA PESQUISA.....28
2 A URBANIZAÇÃO SOB A LÓGICA DO CAPITAL: BASES CONCEITUAIS PARA A ANÁLISE DE CRICIÚMA.....31
2.1 CIDADE VIVA.....37
2.1.1 A cidade segura.....39
2.1.2 A cidade sustentável.....41
2.1.3 A cidade vista como mercadoria.....44
3 A EXPROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....48
3.1 O ESPAÇO REESTRUTURADO E A CONDIÇÃO PÓS-MODERNA.....51
3.1.1 A comunicação como estratégia nos projetos de cidade.....54
3.1.2 O processo de legitimação do espaço nas cidades.....56
4 URBANIDADE.....59
4.1 PECULIARIDADES DA URBANIDADE.....61
4.2 URBANIDADE E A QUALIDADE DA CIDADE.....62
4.3 RENOVAÇÃO URBANA.....65
4.4 DESURBANISMO: CONSTRUÇÃO DE MUROS ALTOS E CONDOMÍNIOS FECHADOS.....67
4.5 ESPAÇO URBANO E CIDADE.....69
4.5.1 A apropriação privada do espaço público.....71
4.6 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO BRASIL.....73
5 DIREITO AMBIENTAL DAS CIDADES.....78
5.1 OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O DIREITO À CIDADE.....81
6 O ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº 10.257/01.....85

6.1 O ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO E PLANEJAMENTO URBANO.....90
6.1.1 Identidade territorial.....92
6.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTATUTO DA CIDADE.....94
6.3 PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL NAS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS URBANAS DO ESTATUTO DA CIDADE.....96
6.4 OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....100
6.5 ZONEAMENTO AMBIENTAL.....101
6.6 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) 103
6.7 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....104
6.8 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.....105
7 CRICIÚMA E O BAIRRO COMERCIÁRIO: UMA LEITURA HISTÓRICO-URBANÍSTICA À LUZ DO PLANO DIRETOR.....109
7.1 HISTÓRIA DA CIDADE DE CRICIÚMA.....109
7.1.1 A gênese do Bairro Comerciário.....112
7.1.2 O processo de verticalização do Bairro Comerciário.....115
7.2 OS ESPAÇOS PÚBLICOS DO BAIRRO COMERCIÁRIO.....125
7.3 CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR NO BAIRRO COMERCIÁRIO.....144
7.4 VISÃO GERAL SOBRE O PLANO DIRETOR.....148
7.5 OS PLANOS DIRETORES DA CIDADE DE CRICIÚMA.....151
7.6 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FUNDAMENTOS DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO DA CIDADE.....154
7.7 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PLANO DIRETOR.....157
7.7.1 Delimitação da base documental das audiências.....159
7.7.2 Categorias da participação popular na revisão do Plano Diretor de Criciúma.....160
7.7.2.1 Acesso ao local e ao convite/divulgação das audiências públicas para a comunidade e condições do espaço para essas reuniões.....161
7.7.2.2 Limitação da participação da comunidade nas audiências públicas.....163
7.7.2.3 Efeito da linguagem utilizada pelo consultor da Prefeitura Municipal nas audiências públicas 165

7.7.2.4 Demonstração de descontentamento da comunidade participante das audiências públicas quanto às emendas acrescentadas ao Plano Diretor.....167
7.7.2.5 Preocupação por parte da comunidade com a verticalização em áreas mineradas 169
7.7.2.6 Posicionamento de alguns vereadores em relação aos interesses do capital imobiliário.....174
7.7.3 Modificações no Plano Diretor e como elas vão de encontro a algumas leis municipais.....175
8 NOVO PLANO DIRETOR: REVISÃO DECENAL.....184
8.1 DA FORMAÇÃO DE UMA COMISSÃO PARA A REVISÃO DECENAL DO PLANO DIRETOR DE CRICIÚMA.....184
8.2 DOS CONTEÚDOS DAS ATAS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO DE REVISÃO DECENAL DO PLANO DIRETOR DE CRICIÚMA.....185
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....198
REFERÊNCIAS.....205

1 INTRODUÇÃO

Esta tese é resultado de uma pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGCA-UNESC), relacionada ao tema do direito à cidade e da expropriação do espaço urbano. O interesse da pesquisadora pelo tema teve início no exercício de sua profissão de advogada, a partir do contato mais aprofundado com a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que causou questionamentos acerca do significado da cidade e, sobretudo, sobre a cidade à qual a população tem direito.

Segundo Harvey (2016), o direito à cidade integra o conjunto dos direitos humanos necessários à construção de uma sociedade mais justa. Nessa perspectiva, a cidade constitui o espaço mais próximo da vida cotidiana, no qual os indivíduos constroem suas relações, identidades e formas de apropriação do território. Ao transformar o espaço urbano, a sociedade também transforma a si própria. A partir dessa perspectiva, formulou-se a questão inicial que orientou esta pesquisa: a que cidade temos direito?

O direito à cidade não deve ser compreendido apenas como o direito de acesso à cidade existente, mas também como o direito de participar de sua construção, transformação e apropriação. Trata-se, portanto, de pensar uma cidade que assegure condições adequadas de moradia, mobilidade, infraestrutura, espaços públicos, proteção ambiental, participação social e justiça socioespacial. Nesse contexto, a função social da habitação e o direito à moradia digna constituíram aspectos relevantes da investigação, especialmente diante da valorização da terra urbana observada em Criciúma (SC). A concretização desses direitos depende de políticas públicas capazes de conciliar o desenvolvimento urbano com o acesso à terra urbanizada e à infraestrutura adequada, particularmente para a população de menor renda.

Santos (2020) evidencia que a produção do espaço urbano envolve a atuação de diferentes agentes e interesses, inclusive aqueles vinculados às corporações e ao capital privado. No contexto desta pesquisa, essa discussão é particularmente relevante para compreender a atuação dos agentes ligados ao setor imobiliário e da construção civil na produção e transformação do espaço urbano de Criciúma. As cidades contemporâneas constituem, nesse sentido, espaços de disputa pelo uso e pela apropriação do território. O capital imobiliário identifica no espaço urbano possibilidades de valorização e reprodução do capital, o que pode produzir alterações na paisagem, nos padrões construtivos, nos usos do solo e nas formas de ocupação do território. Harvey (2020) discute esse processo no âmbito mais amplo da produção

capitalista do espaço, evidenciando como os investimentos e as estratégias de valorização podem transformar profundamente os territórios urbanos.

No município de Criciúma, essas transformações podem ser observadas, entre outros espaços, no Bairro Comerciário, localizado na área central da cidade. O bairro apresenta processo expressivo de verticalização e transformação da paisagem urbana, acompanhado pela substituição de edificações horizontais por edifícios de maior altura e pela valorização imobiliária. O Bairro Comerciário foi impulsionado pela construção do estádio Heriberto Hülse, em 1955, pertencente ao Comerciário Esporte Clube, e pela Escola de Educação Básica Engenheiro Sebastião Toledo dos Santos, conhecida como "Colegião", que contribuíram para a atração de moradores para a área. Posteriormente, a retirada da estrada de ferro, em 1970, colaborou para a sua valorização imobiliária, conforme descrito por Nascimento (2004).

A estrada de ferro favoreceu a formação do centro de Criciúma e funcionou como elemento de divisão espacial da cidade. Conforme Nascimento (2004), a área central localizada ao norte dos trilhos foi ocupada por moradores e comerciantes de maior renda e tornou-se mais desenvolvida e valorizada, enquanto a área ao sul apresentou ocupação por segmentos de menor renda e menor valorização. Após a retirada da estrada de ferro, intensificou-se o processo de verticalização, associado à valorização da terra e à atuação do capital imobiliário. A paisagem urbana de Criciúma passou, assim, por uma transformação marcada pela passagem da horizontalidade para a verticalidade, conforme observado por Maccari (2016). Residências unifamiliares foram e continuam sendo substituídas por edificações de maior altura, modificando a paisagem e as formas de ocupação do bairro.

A transformação da paisagem urbana também tem relação com a disponibilidade e as condições dos espaços públicos e/ou livres. Esses espaços desempenham papel importante na convivência social, na apropriação coletiva do território e na qualidade ambiental urbana. Jacobs (2017) destaca a importância das relações cotidianas e da presença de pessoas nos espaços urbanos para a construção de vínculos de vizinhança e de segurança. A partir dessa perspectiva, a pesquisa também investigou as condições dos espaços públicos existentes no Bairro Comerciário, considerando aspectos relacionados à infraestrutura, conservação, acessibilidade, qualidade ambiental e possibilidades de uso e apropriação. O objetivo foi identificar suas características e condições concretas de uso e apropriação.

A fragmentação das relações de vizinhança constitui outro aspecto relevante para compreender a produção do espaço urbano. Conforme Jacobs (2017), as relações cotidianas estabelecidas nos espaços urbanos contribuem para a construção de vínculos sociais e para a capacidade de atuação coletiva sobre problemas que ultrapassam a escala individual. Nesse

sentido, a existência e a qualidade dos espaços públicos podem contribuir para a construção de formas de convivência e apropriação coletiva da cidade.

Harvey (2020) chama a atenção para o fato de que a cidade não existe apenas como realidade material, mas também como representação simbólica. A cidade é imaginada, projetada e apresentada a partir de determinadas concepções sobre o urbano. Nesse contexto, as estratégias de valorização e promoção das cidades podem contribuir para a sua transformação em mercadoria, associando determinados territórios, paisagens e formas de morar a públicos específicos. A cidade como mercadoria constitui, portanto, uma dimensão importante para compreender as transformações urbanas contemporâneas. A valorização seletiva de determinados territórios pode produzir investimentos concentrados, alterações da paisagem e mudanças nos padrões de ocupação do solo. No Bairro Comerciário, essa dinâmica pode ser observada na intensificação da verticalização e na transformação da paisagem edificada.

Ao mesmo tempo, a produção do espaço urbano ocorre em meio a disputas políticas e institucionais. O planejamento urbano, especialmente por meio do Plano Diretor, constitui uma das principais formas de intervenção do Poder Público sobre o território. Por essa razão, a participação social na sua elaboração e na revisão constitui dimensão fundamental do direito à cidade. O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, estabelece diretrizes e instrumentos destinados à política urbana e determina, em seu art. 40, § 4º, que os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantam a promoção de audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade, bem como a publicidade e o acesso aos documentos e às informações produzidos. O art. 40, § 3º, estabelece, ainda, que a lei que institui o Plano Diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Nesse contexto, a presente pesquisa examinou os processos de elaboração e revisão do Plano Diretor de Criciúma, considerando sua abrangência municipal. Essa dimensão da pesquisa foi articulada à análise das transformações urbanas observadas no Bairro Comerciário, sem, contudo, pressupor que os resultados relativos à participação social na escala municipal representem especificamente a participação dos moradores desse bairro. A delimitação entre as escalas municipal e intraurbana é fundamental para a interpretação dos resultados. O Bairro Comerciário constitui o recorte territorial central para a análise das transformações físicas e urbanísticas, especialmente da verticalização, da transformação da paisagem e das condições dos espaços públicos e/ou livres. Já a análise da participação social, da legislação urbanística e dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor foi realizada na escala municipal, correspondente à abrangência institucional desse instrumento.

O desenvolvimento urbano brasileiro apresenta histórico marcado por desigualdades socioespaciais e por conflitos entre interesses econômicos, sociais e ambientais. Baracat (2008) e Carvalho (2016) destacam os efeitos da urbanização desordenada sobre o meio ambiente e sobre a distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização. Bitoun (2003) também chama a atenção para os custos sociais e ambientais decorrentes da ocupação urbana inadequada. Carlos (2003) compreende a cidade como espaço de lutas, no qual diferentes agentes disputam a produção e a apropriação do espaço. Essa perspectiva é particularmente importante para Criciúma, cuja formação urbana esteve historicamente relacionada à exploração do carvão e à atuação de agentes econômicos que influenciaram a organização do território.

A trajetória de Criciúma também evidencia problemas relacionados aos espaços públicos, à infraestrutura urbana, à mobilidade e à proteção ambiental. A cidade possui áreas verdes, praças e parques que desempenham funções importantes para a população, mas que apresentam diferentes condições de conservação, acessibilidade, infraestrutura e possibilidades de apropriação. No caso do Bairro Comerciário, essas questões assumem relevância diante do processo de verticalização e da transformação da paisagem urbana. A investigação dos espaços públicos e/ou livres do bairro buscou, portanto, compreender como essas áreas se encontram estruturadas e quais condições oferecem para seu uso e apropriação.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) também constitui instrumento relevante para a análise da política urbana. Conforme Nascimento (2013), o EIV envolve a identificação, a valoração e a análise dos impactos que determinada proposta de ocupação urbana pode produzir sobre sua área de influência. Nos termos do art. 37 do Estatuto da Cidade, o estudo deve contemplar, entre outros aspectos, os efeitos do empreendimento sobre equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação, iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. No município de Criciúma, foram identificados 17 Estudos de Impacto de Vizinhança realizados desde 2012, conforme informações obtidas no Departamento de Planejamento Urbano do município no terceiro trimestre de 2025. Esses documentos constituíram parte da base documental utilizada para compreender a aplicação dos instrumentos urbanísticos relacionados à produção do espaço urbano. O EIV, contudo, não deve ser compreendido isoladamente, mas como parte do conjunto de instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e articulados às diretrizes do planejamento e do ordenamento territorial municipal. Sua função consiste em subsidiar a avaliação, pelo Poder Público, dos impactos que determinados empreendimentos ou atividades podem produzir em seu entorno.

A análise da produção do espaço urbano também considerou a relação entre valorização imobiliária, verticalização e transformação da paisagem. Na década de 1990, recursos provenientes de trabalhadores da região que haviam migrado para países da Europa e para os Estados Unidos contribuíram para aquecer o mercado imobiliário de Criciúma, conforme apresentado por Assis (2003). Esse processo integra um contexto mais amplo de transformação da cidade e de valorização da terra urbana. As transformações urbanas observadas em Criciúma devem, entretanto, ser compreendidas sem reduzir sua explicação a um único agente ou fator. A produção do espaço urbano resulta da interação entre Poder Público, proprietários de terras, agentes imobiliários, setor da construção civil, população, organizações sociais e demais agentes envolvidos nas decisões sobre o território.

Nesse contexto, configurou-se o problema central desta pesquisa: **compreender em que medida o capital imobiliário participa e influencia os processos de produção e transformação do espaço urbano de Criciúma, considerando a verticalização do Bairro Comerciário, as condições dos espaços públicos e/ou livres e os processos de planejamento e participação social relacionados ao Plano Diretor municipal.**

A partir desse problema, foram formuladas as seguintes perguntas de pesquisa:

1. Em que medida o cumprimento das diretrizes e instrumentos previstos no Plano Diretor, em consonância com o Estatuto da Cidade, se relaciona às condições dos espaços públicos e da infraestrutura urbana de Criciúma?

2. A existência de relações de poder no território criciumense influenciou a elaboração do Plano Diretor do município?

3. A verticalização do Bairro Comerciário correspondeu aos interesses do capital imobiliário?

4. O Poder Público Municipal cuida de forma adequada de suas praças e parques, especialmente daqueles situados no Bairro Comerciário?

A relevância teórica desta pesquisa está relacionada à possibilidade de articular diferentes perspectivas sobre a produção do espaço urbano, a urbanização sob a lógica do capital, a urbanidade, o direito à cidade e o direito ambiental das cidades, aproximando esses referenciais da análise de uma realidade urbana específica. Ao tomar o Bairro Comerciário – situado em Criciúma, SC – como recorte empírico, a pesquisa busca contribuir para a compreensão de como processos de verticalização, transformação da paisagem urbana, organização dos espaços públicos e alterações dos instrumentos de planejamento se materializam em uma cidade marcada por uma trajetória histórica vinculada à atividade carbonífera e por importantes transformações socioespaciais.

Do ponto de vista prático, a pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender os efeitos das decisões de planejamento e das transformações do tecido urbano sobre as condições de uso, apropriação e qualidade dos espaços da cidade. A análise do processo de elaboração e revisão do Plano Diretor, da participação social, da legislação urbanística e das transformações observadas no Bairro Comerciário pode contribuir para o debate sobre formas mais transparentes, participativas e ambientalmente adequadas de planejamento urbano, especialmente no que se refere à compatibilização entre desenvolvimento urbano, função socioambiental da cidade, preservação ambiental e qualidade dos espaços públicos.

1.1 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA DA PESQUISA

A justificativa desta pesquisa está fundamentada na necessidade de compreender a produção do espaço urbano a partir da articulação entre as dimensões econômica, social, ambiental, espacial, política e jurídico-institucional. A produção das cidades contemporâneas não resulta da atuação isolada de um único agente, mas de relações estabelecidas entre Poder Público, proprietários de terras, agentes do mercado imobiliário, setor da construção civil, população e organizações sociais, em meio a diferentes interesses e disputas pelo uso e pela apropriação do território. Nesse contexto, investigar as transformações urbanas de Criciúma permite aproximar discussões teóricas mais amplas sobre produção capitalista do espaço, direito à cidade, urbanização, urbanidade, participação social e proteção ambiental de uma realidade urbana concreta.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa justifica-se pela possibilidade de articular diferentes referenciais para interpretar as transformações do espaço urbano de Criciúma, especialmente aquelas observadas no Bairro Comerciário. A verticalização, a valorização do solo, a transformação da paisagem, as condições dos espaços públicos e/ou livres e as alterações dos instrumentos de planejamento urbano são analisadas como fenômenos relacionados entre si, sem que sejam reduzidos a uma única dimensão explicativa. A aproximação entre as contribuições de autores como Harvey, Santos, Lefebvre, Jacobs e Carlos, entre outros referenciais mobilizados ao longo da tese, permite compreender a cidade simultaneamente como espaço material, social, político e econômico.

Essa abordagem assume particular importância no âmbito das Ciências Ambientais, campo de natureza interdisciplinar que demanda a compreensão das relações entre sociedade e ambiente. O espaço urbano constitui uma dimensão fundamental dessas relações, uma vez que as decisões relativas ao uso e à ocupação do solo produzem efeitos sobre

a paisagem, a infraestrutura, a mobilidade, os espaços públicos, a qualidade ambiental e as condições de vida da população. Nesse sentido, a análise da produção do espaço urbano de Criciúma contribui para aproximar os debates sobre planejamento urbano e dinâmica imobiliária das discussões relacionadas à sustentabilidade urbana, à qualidade ambiental e ao direito coletivo a cidades ambientalmente equilibradas.

A pesquisa também se justifica pela necessidade de aprofundar a compreensão das relações entre planejamento urbano e produção capitalista do espaço. O Plano Diretor, o zoneamento, os instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, o Estudo de Impacto de Vizinhança e os mecanismos de participação social constituem instrumentos por meio dos quais o Poder Público pode orientar a produção do território e buscar compatibilizar interesses individuais e coletivos. A análise desses instrumentos, especialmente no contexto das alterações ocorridas na legislação urbanística de Criciúma, permite discutir não apenas sua existência formal, mas também suas condições de aplicação e seus possíveis efeitos sobre a produção e a transformação do espaço urbano.

Do ponto de vista prático, a pesquisa justifica-se pela relevância de compreender como as decisões relacionadas ao planejamento e à legislação urbanística repercutem concretamente no território e nas condições de uso e apropriação da cidade. No Bairro Comerciário, a intensificação da verticalização e a transformação da paisagem urbana tornam pertinente investigar as relações entre valorização imobiliária, formas de ocupação do solo, infraestrutura urbana e disponibilidade e condições dos espaços públicos e/ou livres. Essa análise pode contribuir para ampliar o debate sobre os efeitos territoriais das decisões urbanísticas e sobre a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento urbano com a qualidade ambiental e o bem-estar da população.

A dimensão prática também está relacionada à participação social nos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor. A existência de mecanismos formais de participação, como audiências públicas, debates e consultas, constitui condição importante para a gestão democrática da cidade, mas não garante, por si só, que a população disponha de condições efetivas para compreender, discutir e influenciar as decisões relativas ao território.

Ao examinar os processos participativos relacionados ao Plano Diretor de Criciúma, a pesquisa busca contribuir para a reflexão sobre as condições de acesso à informação, manifestação da população e incorporação das demandas sociais ao planejamento urbano.

A relevância prática da investigação estende-se, ainda, à possibilidade de fornecer elementos para o aprimoramento das políticas públicas municipais. Ao identificar

relações, tensões e limitações presentes na produção do espaço urbano, a pesquisa pode subsidiar discussões sobre planejamento territorial, preservação e qualificação dos espaços públicos, participação social, aplicação dos instrumentos urbanísticos e compatibilização entre valorização imobiliária e função socioambiental da cidade. Não se pretende, contudo, estabelecer soluções normativas definitivas para o município, mas produzir conhecimento capaz de contribuir para o debate público e para futuras avaliações das políticas urbanas de Criciúma.

Assim, a justificativa teórica e prática desta pesquisa decorre da própria complexidade do fenômeno urbano investigado. Ao articular produção capitalista do espaço, verticalização, espaços públicos e/ou livres, planejamento urbano, legislação, participação social e dimensão ambiental, a tese procura contribuir para uma compreensão integrada das transformações ocorridas em Criciúma. Essa perspectiva permite reconhecer que a produção da cidade envolve simultaneamente processos econômicos, decisões políticas, normas jurídicas, condições ambientais e formas de apropriação social do território, elementos que precisam ser considerados conjuntamente para a efetivação do direito à cidade e para a construção de espaços urbanos socialmente justos e ambientalmente equilibrados.

1.2 DELIMITAÇÃO DAS ESCALAS DE ANÁLISE

A pesquisa adota o Bairro Comerciário, localizado no município de Criciúma (SC), como recorte territorial central para a análise das transformações urbanas, especialmente aquelas relacionadas ao processo de verticalização, à transformação da paisagem edificada e às condições dos espaços públicos e/ou livres. Nessa escala, foram utilizados dados cartográficos, registros fotográficos, observações de campo e documentos relacionados às transformações físicas e urbanísticas identificadas no bairro.

Entretanto, a análise dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor foi realizada na escala municipal, visto que esse instrumento possui abrangência sobre todo o território de Criciúma e os processos participativos examinados terem ocorrido em espaços institucionais destinados à discussão do planejamento urbano municipal. Sendo assim, para essa dimensão da pesquisa, foram analisados documentos, atas, registros de audiências públicas, consultas públicas, manifestações e demais registros disponíveis relativos aos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor.

A adoção dessas duas escalas não representa uma ampliação indevida do objeto, mas uma estratégia metodológica necessária à compreensão das relações entre a produção do

espaço urbano e os mecanismos institucionais de planejamento. Assim, a escala do Bairro Comerciário permite observar empiricamente determinadas transformações espaciais, enquanto a escala municipal possibilita analisar os processos normativos e participativos que constituem o contexto institucional no qual essas transformações se inserem.

Ressalta-se, contudo, que os documentos relativos às audiências públicas analisadas não permitem identificar sistematicamente o local de residência dos participantes. Desse modo, os resultados referentes à participação social não são utilizados para afirmar a participação ou a ausência de participação específica dos moradores do Bairro Comerciário. A análise concentra-se nos mecanismos, agentes, manifestações e condições de participação observados nos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor na escala municipal, relacionando-os, posteriormente, às transformações espaciais investigadas no Bairro Comerciário.

1.3 OBJETIVOS DO TRABALHO

1.3.1 Objetivo geral

Analisar se o capital imobiliário está impulsionando a produção do espaço urbano de Criciúma (SC).

1.3.2 Objetivos específicos

1. Identificar a lógica do processo de verticalização do Bairro Comerciário;
2. Investigar e avaliar as condições dos espaços públicos e/ou espaços livres do Bairro Comerciário, considerando aspectos relacionados à infraestrutura, conservação, acessibilidade, qualidade ambiental e possibilidades de uso e apropriação;
3. Analisar os processos e mecanismos de participação social na elaboração e revisão do Plano Diretor de Criciúma, considerando sua abrangência municipal e suas implicações para os processos de produção e transformação do espaço urbano, especialmente no Bairro Comerciário;
4. Examinar o Plano Diretor de Criciúma em comparação com a legislação brasileira pertinente.

1.4 METODOLOGIA

A fim de compreender o objeto desta pesquisa, adotou-se o estudo de caso como estratégia de investigação. O caso selecionado foi o Bairro Comerciário, situado no município de Criciúma (SC), considerando-se o processo de verticalização e as transformações urbanas nele observadas, articulados à análise dos instrumentos de planejamento e dos processos de participação social na escala municipal.

A pesquisa apresentou abordagem documental e de campo, com realização de observações sistemáticas. A pesquisa documental compreendeu documentos públicos, legislação, instrumentos urbanísticos, registros fotográficos, projetos, emendas, atas, gravações e demais materiais relacionados ao objeto investigado.

Foram analisados documentos públicos e técnicos, entre eles o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Criciúma de 2012, suas alterações e emendas, documentos relacionados ao processo de revisão, o Plano Diretor instituído pela Lei nº 8.630/2024, legislação urbanística complementar, Estudos de Impacto de Vizinhança, registros fotográficos e demais documentos pertinentes. Também foram realizadas visitas à Prefeitura Municipal de Criciúma para obtenção de informações no setor de Planejamento Urbano. Na Câmara Municipal de Criciúma, foram consultados documentos relativos ao processo de elaboração do Plano Diretor e foram disponibilizados quatro arquivos de áudio referentes a audiências públicas realizadas em 08, 15, 22 e 29 de agosto de 2007.

Os quatro arquivos de áudio constituem uma fonte documental relevante para a pesquisa, mas seu uso deve ser compreendido dentro de seus limites. Eles correspondem a apenas quatro audiências públicas realizadas em 2007 e não representam a totalidade das manifestações ocorridas durante o processo de elaboração do Plano Diretor de 2012. Além disso, segundo informações obtidas na Câmara Municipal, esses eram os únicos arquivos de áudio disponíveis referentes às audiências mencionadas. A utilização desse material teve como finalidade analisar o conteúdo das manifestações registradas nesses eventos, e não reconstruir integralmente todo o processo participativo de 2007. Essa disponibilidade documental foi afetada pelos incêndios ocorridos na Prefeitura Municipal de Criciúma nos meses de maio e junho de 2015, que resultaram na perda de parte do acervo documental. Essa circunstância impôs limitações à recuperação de determinados registros históricos relativos ao processo de elaboração do Plano Diretor de 2012.

E, em agosto de 2025, foi disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Criciúma um sítio eletrônico específico sobre o Plano Diretor, contendo documentos que permitiram

atualizar e complementar parte das informações anteriormente disponíveis à pesquisadora. A disponibilização posterior desses documentos também foi considerada na análise da publicidade e do acesso às informações relacionadas ao planejamento urbano municipal. Essa circunstância foi confrontada com o art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade, segundo o qual, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade dos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado a esses documentos e informações (Brasil, 2001).

A pesquisa de campo compreendeu observações sistemáticas realizadas no Bairro Comerciário, registros fotográficos e análise das condições dos espaços públicos e/ou livres. A avaliação desses espaços considerou aspectos relacionados à infraestrutura, conservação, acessibilidade, qualidade ambiental e possibilidades de uso e apropriação.

Para o tratamento e a análise das informações coletadas nas fontes documentais, especialmente dos registros das audiências públicas, utilizou-se a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977). Conforme a autora, a análise de conteúdo constitui um conjunto de técnicas destinadas à análise das comunicações e permite a realização de inferências a partir de procedimentos sistemáticos de descrição e interpretação das mensagens.

O processo de análise foi organizado em três fases: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 1977). E, a partir da análise do *corpus* documental, foram construídas seis categorias de análise, a saber:

1. Acesso ao local, convite e divulgação das audiências públicas e condições dos espaços destinados às reuniões;
2. Limitações à participação da comunidade nas audiências públicas;
3. Efeitos da linguagem utilizada pelo consultor da Prefeitura Municipal nas audiências públicas;
4. Manifestações de descontentamento da comunidade participante em relação às emendas acrescentadas ao Plano Diretor;
5. Preocupação da comunidade com a verticalização em áreas mineradas;
6. Posicionamentos de vereadores relacionados aos interesses do setor imobiliário e da construção civil.

As categorias foram utilizadas para organizar e interpretar as manifestações registradas nos quatro áudios de 2007, sem pretensão de representar estatisticamente a

totalidade da população de Criciúma ou todos os processos participativos relacionados ao Plano Diretor.

A análise documental também foi utilizada para examinar o Plano Diretor de Criciúma em comparação com a legislação brasileira pertinente, especialmente o Estatuto da Cidade e demais normas urbanísticas aplicáveis. Nesse procedimento, foram observadas as disposições relativas ao planejamento urbano, à participação social, à revisão do Plano Diretor e aos instrumentos da política urbana.

A pesquisa adotou, portanto, uma estratégia de triangulação entre diferentes fontes: documentos legislativos e institucionais, registros de audiências públicas, informações obtidas nos órgãos municipais, observações de campo e registros fotográficos. Essa combinação permitiu relacionar as dimensões normativa, institucional e espacial do objeto investigado.

1.5 DESCRIÇÃO DA ESTRUTURA DA PESQUISA

Além deste primeiro capítulo, o segundo discute a urbanização sob a lógica do capital, apresentando bases conceituais para a análise da cidade de Criciúma e abordando a evolução das cidades, a industrialização, a cidade viva, a segurança, a sustentabilidade e a compreensão da cidade como mercadoria. Busca-se, dessa forma, construir o referencial necessário à compreensão da interferência dos processos econômicos na produção do espaço urbano.

O terceiro capítulo aborda a expropriação do espaço urbano e discute a comunicação, as estratégias de construção da imagem da cidade e os processos de legitimação do espaço urbano, buscando contextualizar a produção contemporânea da cidade e a relação entre marketing urbano, valorização territorial e interesses econômicos. No seu final, estabelece-se a transição para a discussão da dimensão espacial desses processos. Se, por um lado, as estratégias de marketing urbano contribuem para a construção simbólica e mercadológica das cidades, por outro, essa dinâmica não se restringe à produção de imagens e discursos.

A valorização seletiva de determinados territórios, paisagens e atributos urbanos possui correspondência material na configuração do espaço, influenciando usos do solo, padrões construtivos, investimentos e formas de apropriação. A análise dessa dimensão material requer, portanto, o deslocamento da discussão para a escala da forma urbana e das condições concretas de urbanidade. É nesse sentido que o capítulo seguinte busca compreender como as transformações morfológicas e os atributos do espaço urbano se relacionam às possibilidades

de uso, apropriação e experiência da cidade. Assim, o quarto capítulo trata da urbanidade, abordando suas características e sua relação com a qualidade dos espaços urbanos. Também são discutidas a renovação urbana, o desurbanismo, as relações da sociedade com o espaço urbano e a cidade e, posteriormente, o processo de urbanização no Brasil, buscando fornecer elementos para a compreensão das transformações urbanas observadas em Criciúma.

O quinto capítulo aborda o direito ambiental das cidades e discute a necessidade de os municípios instituírem e aplicarem os instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, bem como a importância do Poder Público na proteção do meio ambiente urbano.

O sexto capítulo trata da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, contextualizando sua origem, características e função como instrumento da política urbana. São discutidas suas diretrizes, sua dimensão ambiental e instrumentos urbanísticos relacionados à proteção do meio ambiente e ao planejamento territorial, incluindo o zoneamento ambiental e os Estudos de Impacto Ambiental e de Impacto de Vizinhança.

A discussão apresentada no quinto e no sexto capítulo possui pontos de aproximação, especialmente no que se refere à dimensão ambiental da política urbana. Por essa razão, os instrumentos já conceituados em um capítulo não serão novamente desenvolvidos de forma integral no outro, sendo realizadas remissões entre as seções para evitar duplicidade de conteúdo.

O sétimo capítulo contextualiza o objeto empírico da pesquisa, partindo da história de Criciúma até chegar ao Bairro Comerciário e ao processo de verticalização. Também apresenta a análise dos espaços públicos e/ou livres do bairro e a discussão sobre a elaboração do Plano Diretor. Na sequência, são examinados os planos diretores de Criciúma e os fundamentos da gestão democrática e da participação social, culminando na apresentação dos resultados da análise de conteúdo das gravações das audiências públicas realizadas em 2007. Também é apresentado um quadro contendo as modificações ocorridas no Plano Diretor por meio de emendas e sua relação com a legislação municipal.

O oitavo capítulo apresenta a discussão sobre o novo Plano Diretor de Criciúma, instituído pela Lei nº 8.630/2024, incluindo a análise de sua revisão, do Relatório Técnico para a Revisão Decenal, da Lei Complementar nº 481/2022 e dos mecanismos de participação social utilizados no processo.

Por fim, o nono capítulo apresenta as considerações finais, retomando o problema de pesquisa, o objetivo geral, os objetivos específicos e as perguntas de pesquisa, relacionando

cada um deles aos resultados obtidos e explicitando os limites da base empírica. Ao final, são apresentadas as contribuições da pesquisa e possibilidades para estudos futuros.

2 A URBANIZAÇÃO SOB A LÓGICA DO CAPITAL: BASES CONCEITUAIS PARA A ANÁLISE DE CRICIÚMA

A industrialização teve início com o nascimento do capitalismo concorrencial da burguesia especificadamente industrial. Gomes (2002) argumenta que os mercadores elegeram para o centro de suas atividades aquilo que subsistiu os antigos núcleos urbanos, os quais exerceram a função de aceleradores daquilo que restava da economia de troca mantida pelos mercadores ambulantes.

Seguindo a discussão do autor a partir do subproduto crescente da agricultura em detrimento dos feudos, compreende-se que as cidades começaram a acumular riqueza, como, por exemplo, objetos e tesouros. Já existia nesses centros urbanos uma grande riqueza monetária, obtida pela usura (juros) e pelo comércio (Gomes, 2002). As cidades apoiavam as comunidades camponesas e a libertação dos camponeses, mas faziam isso em seu próprio benefício. Nesse sentido, Lefebvre (2016) aponta que as cidades são centros de vida social e política onde se acumulam as riquezas e os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de artes, monumentos). A própria cidade é uma obra, e essa característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas e na direção dos produtos. Diante disso, a obra é valor de uso e o produto é valor de troca (Lefebvre, 2016).

As cidades medievais, no apogeu de seu desenvolvimento, centralizavam as riquezas. Os grupos dirigentes investiam improdutivamente uma grande parte dessas riquezas na cidade que dominavam. Quando a industrialização começou com a burguesia específica (os empresários), a riqueza deixou de ser principalmente imobiliária (Lefebvre, 2016). A produção agrícola deixou de ser predominante, assim como a propriedade da terra. Dessa maneira, Lefebvre (2016) assevera a ideia de que as terras escaparam das mãos dos feudais e passaram para as mãos dos capitalistas urbanos enriquecidos pelo comércio, pelo banco e pela usura.

O autor também aponta que a sociedade, no seu conjunto, compreende a cidade, o campo e as instituições que regulamentam suas relações. Nesse sentido, ela tende a se constituir em redes de cidades, com uma certa divisão do trabalho entre elas, ligadas por estradas, vias fluviais e marítimas, bem como por relações comerciais e bancárias. Dessa forma, a cidade é um espaço de grande concentração humana onde a diversidade de conhecidos e estranhos e de objetos geográficos e simbólicos constitui a paisagem urbana, a qual é reveladora da vida urbana e estimula as relações sociais (Lefebvre, 2016).

A cidade sempre manteve relações com a sociedade, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e agricultura, poderes políticos, Estados), com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto, ou seja, depende das relações diretas entre as pessoas e os grupos que compõem a sociedade. De certa forma, a cidade é uma obra a ser considerada mais como uma obra de arte do que como um simples produto material. Se há produção da cidade e das relações sociais nela existentes, é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem uma história, ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizaram essa obra nas condições históricas (Lefebvre, 2016).

De acordo com Lefebvre (2016), a cidade se transforma não apenas em razão de processos globais relativamente contínuos como também em função de modificações profundas nas relações cidade-campo, nas relações de classe e propriedade e no modo de produção. Assim, a cidade e o urbano não podem ser entendidos sem as instituições provenientes das relações de classe e de propriedade. As instituições mais gerais, as que dependem do Estado, da ideologia dominante, têm sua sede na cidade política, militar e religiosa. Essas instituições coexistem também na esfera administrativa e cultural, ou seja, elas formam uma sociedade (Lefebvre, 2016).

Atualmente, a cidade é um centro de decisão ou um agrupamento de centros de decisões, que se intensifica organizando-se e explorando toda a sociedade – não apenas da classe operária como também de outras classes sociais não dominantes (Lefebvre, 2016). Isso quer dizer que ela não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, já que o urbano intervém na produção (nos meios de produção).

Em um plano mais concreto, as cidades podem se apoderar das significações existentes, como a política, a religião e a filosofia. Lefebvre (2016) expõe que elas podem se apoderar também, no sentido de expô-las pela via – ou pela voz –, dos edifícios, dos monumentos, das ruas e praças e dos encontros de pessoas que, de forma espontânea, nelas se desenrolam, sem se esquecer das festas e das cerimônias.

Importante lembrar que nas cidades existe uma ordem religiosa, uma ordem política e uma ordem moral, cada uma nos remetendo a uma ideologia, com suas implicações práticas (Lefebvre, 2016). Entre essas ordens, a cidade realiza, em seu plano, uma unidade, um sincretismo. Ela as acoberta e esconde as suas rivalidades e os conflitos ao torná-los imperativos (Pereira, 2012). E, nessa mesma premissa, Harvey (2016) defende que existe a fala da cidade: aquilo que ocorre nas ruas, nas praças. Existe a língua da cidade: as particularidades próprias

de uma tal cidade e que são expressas nas conversas, nos gestos, nas roupas, nas palavras e nos empregos das palavras dos habitantes.

Na verdade, a cidade tem uma dimensão simbólica, ou seja, os monumentos, as praças e as avenidas simbolizam o cosmos, o mundo, a sociedade ou simplesmente o Estado. Mas ela também possui uma dimensão paradigmática: implica mostrar oposições, a parte interna e a parte externa, o centro e a periferia, o integrado à sociedade urbana e o não integrado (Harvey, 2016). Assim, ao analisá-la de forma específica, Guimarães (2015) expõe que a cidade se apresenta como um sistema privilegiado, porque é capaz de refletir, de expor os outros subsistemas, como, por exemplo, a desigualdade social, a falta de espaços públicos, e de se oferecer como um mundo, uma totalidade única.

O campo é um lugar de produção e de obras. A produção agrícola faz nascerem produtos como a paisagem, por exemplo. Essa obra emerge de uma terra lentamente modelada, originalmente ligada aos grupos que a ocupam por meio de uma recíproca sacralização que é profanada pela cidade e pela vida urbana (Harvey, 2016). Esta compreende uma mediação entre a cidade, o campo e a natureza. Um exemplo disso seria uma aldeia cuja relação com a cidade está longe de ser totalmente conhecida, como seus jardins, seus parques. Essas mediações não podem ser compreendidas sem os simbolismos e as representações (ideológicas e imaginárias) da natureza e do campo pelos citadinos (Harvey, 2016).

A relação cidade-campo mudou muito no decorrer do tempo, conforme as épocas e os modos de produção: ora foi profundamente conflitante, ora mais pacífica e perto de uma associação. Nas cidades feudais, o senhor territorial ameaçava a cidade renascente, na qual os mercadores tinham os seus pontos de encontro, seu porto de ancoragem, o lugar de sua estratégia (Harvey, 2016).

Nos países industriais, a exploração do campo circundante pela cidade cedeu lugar a formas mais sutis de dominação e de exploração, tornando-se a cidade um centro de decisão e aparentemente de associação. Enfim, a cidade em expansão atacou o campo, corroeu-o e dissolveu-o. A vida urbana penetrou na camponesa, despojando-a de elementos tradicionais – artesanato, pequenos centros que definhavam em proveito dos centros urbanos. De certa forma, as aldeias se ruralizaram e perderam a especificidade camponesa (Harvey, 2016).

Oliveira (2003) esclarece que a cidade é a condição espacial de realização dos valores libertários modernos e da configuração dos direitos do homem. Sendo assim, a cidade, enquanto realização humana, é um fazer-se constante, ininterrupto. Machado (2003) propõe a ideia de analisarmos a cidade por dentro, isto é, que reflitamos sobre a natureza. Nessa perspectiva, a cidade tem a dimensão do humano, reproduzindo-se por meio do movimento da

vida, de um modo de vida, de um tempo específico. Durante muito tempo, a cidade foi analisada pela geografia apenas com base em seus aspectos exteriores, descrevendo o sítio topográfico em que o plano modelava a forma da cidade. Também a arquitetura teve e continua tendo essa prática de analisar a cidade pelo traçado, pela sua forma exterior, sobrepondo, portanto, a forma ao conteúdo.

Pensar a cidade, hoje, implica pensar espacialidades e temporalidades, ou seja, as cidades são produzidas em determinados espaços, em determinados tempos históricos, em que a dinâmica da sociedade foi modelando seus contornos. A produção do espaço urbano gerou formas, conteúdos e representações. As cidades, desse modo, são transformadas em um imenso caleidoscópio onde a interseção de inúmeros processos sociais tem origem em diversas escalas espaciais. Com o progresso da globalização da economia, novos territórios de poder passaram a integrar as paisagens das cidades, criando novas espacialidades e novos atores sociais.

O tempo que estamos vivendo apresenta a materialidade das cidades no cenário da economia de comunicação, cujas novas forças produtivas do capital desarticulam as formas existentes das relações espaço-tempo e das hierarquias entre as relações do sistema econômico que se materializam na nova configuração do espaço urbano. Segundo Jacobi (1999, p. 57),

> [...] os conflitos, as identidades e as lutas por direitos se colocam no terreno dessa disputa onde o embate cultural atravessa, pela força dos meios e modos de produzir, o contexto de disputa e reestruturação mais profunda do capital enquanto relação social.

Há, segundo o autor citado, um deslocamento das cadeias produtivas, o qual é acompanhado de novas desterritorializações. E essas novas cadeias produtivas fazem o elo entre o global e o local. O espaço urbano onde se configuram essas redes fica fragmentado, fomentando ainda mais a desigualdade social (Jacobi, 1999).

Por consequência, nos espaços estabelecidos, a cidade é redesenhada para atender, em sua forma e dinâmica, às necessidades do capital globalizado. Criam-se, então, necessidades, materiais e simbólicas, que preparam o indivíduo para se tornar consumidor de tudo o que possa ser vendido. Dessa forma, defende Souza (2003), a cultura, a educação, o turismo e a própria cidade passam a ser vendidos como mercadorias.

As forças empresariais globais ordenaram o espaço informal comunicacional, centralizando o processo de controle das novas formas de construção do espaço. Jacobi (1999) aponta a acumulação flexível e o *ciberespaço*, os quais se constituem um processo no qual a cultura moderna e a sociedade em rede definem o modo de produção.

Os poderes públicos em um país democrático não podem decretar publicamente a segregação como tal. “Assim, adotaram uma ideologia humanista que se transforma em utopia no sentido desusado, quando não em demagogia” (Lefebvre, 2001, p. 94). A segregação prevalece mesmo nos setores da vida social, onde os setores públicos são os regentes.

O Estado e as indústrias se esforçam para absorver a cidade, suprimi-la como tal. O Estado age, sobretudo, por cima, enquanto a indústria por baixo (assegurando a habitação e a função de habitar das cidades operárias e os conjuntos que dependem de uma sociedade, assegurando, também, os lazeres e a cultura) (Lefebvre, 2016). Nesse sentido, a indústria converge para a segregação das pessoas nas cidades. O Estado e a indústria procuram se apoderar das funções urbanas, assumi-las e assegurá-las, ao destruírem a forma do urbano.

Dessa maneira, Lefebvre (2016) explica que a crise na cidade não deixa de se fazer acompanhar por uma crise das instituições na escala da cidade, da jurisdição e da administração urbana, passando cada vez mais para o controle do Estado e institucionalizando-se no contexto global. A cidade tende, então, a desaparecer como instituição específica.

Sendo assim, a estratégia de renovação urbana se torna, de certa forma, uma necessidade de revolução, não pela força das coisas, mas contra as coisas estabelecidas. A estratégia urbana, na visão de Lefebvre (2016), assentada na ciência da cidade, tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar ativa, visto que ela não age por si mesma, assim não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a qual é a única que pode pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela.

Na verdade, apenas essa classe pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação e reencontrada na forma ameaçadora dos centros de decisão (Lefebvre, 2016). Isso não quer dizer que a classe trabalhadora fará sozinha a sociedade urbana, mas que sem ela nada é possível.

O direito à cidade, conforme Lefebvre (2001), consolida-se como um apelo, uma exigência. A reivindicação da natureza, o desejo de se aproveitar dela são desvios do direito à cidade, o qual não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, direito à moradia e direito à terra. Apenas a classe operária, com os movimentos sociais, pode se tornar agente dessa realização.

Ao trabalhador é colocada a necessidade constante de atualização e de aprimoramento, incluindo novas habilidades pessoais para competir no mercado cada vez mais informatizado (Lefebvre, 2016). Exige-se constantemente a produtividade intelectual do novo

trabalhador coletivo, difuso, temporário, interligado por redes que, temporária ou permanentemente, têm sua potência incorporada a um consumo produtivo bem mais amplo.

Em *A urbanização brasileira*, Santos (2020) traz a questão da urbanização corporativa, ou seja, grandes corporações entram na concorrência para realizar grandes obras de infraestrutura nas cidades e nas metrópoles. Em 1970, cita o autor que 85% das empresas nacionais estavam no sudeste do Brasil. Ao controlar a economia nacional, grandes empresários controlam mais da metade do mercado brasileiro, constituindo os verdadeiros oligopólios. Dessa forma, o urbano se torna a produção do espaço necessário dos grandes capitais, inclusive dos internacionais. "Bem diferente e o que vai passar-se quando o capitalismo competitivo for cedendo lugar ao capitalismo monopolista até este se impor" (Santos, 2020, p. 113). Entende-se por capital monopolista o Capitalismo Financeiro – também conhecido como Capitalismo Monopolista –, que é a fase do "[...] sistema capitalista caracterizada pelo crescimento da especulação financeira em torno de ações de empresas, juros, títulos de dívidas e outras formas de crédito, que se transformaram em mercadorias, sendo comercializadas como tais" (Pena, s.d., p. 1).

Em decorrência disso, segundo Santos (2020), a modernização da urbanização contemporânea é legítima pela ideologia do crescimento dos grandes empreendimentos imobiliários tidos como modernos e eficazes, condição indispensável para a vitoriosa operação das grandes firmas em detrimento das empresas e das populações menores.

Essa reflexão nos faz pensar na cidade de Criciúma, onde grandes corporações imobiliárias redesenham a cidade com a verticalização agressiva, ocupando todos os espaços possíveis para os seus empreendimentos. Cabe ressaltar que a cidade de Criciúma teve, em sua história, grandes problemas de degradação ambiental do solo devido à sua economia extrativista do carvão mineral, que deixou um passivo ambiental de grande monta, o qual persiste até hoje. Nem todas as partes da cidade têm a possibilidade de abarcar a construção de prédios altos devido à questão geológica dos espaços vazios deixados pelos túneis e espaços de minas, que causam danos ao solo até hoje. Mesmo assim, na contemporaneidade, essa cidade fragilizada em seu solo é passível das investidas das grandes corporações para a reprodução do capital imobiliário.

Nas próximas seções deste capítulo, serão discutidos aspectos relacionados à cidade viva, que precisa ser sustentável e segura, mas que é vista como mercadoria, a fim de que se possa também refletir sobre a cidade de Criciúma em relação a esses aspectos e sobre a interferência do capital imobiliário em seu planejamento.

2.1 CIDADE VIVA

A cidade viva e convidativa tem um objetivo em si mesma. Assim ela também se torna o ponto de partida para um planejamento urbano holístico envolvendo as qualidades essenciais que a tornam uma cidade segura, sustentável e saudável e que emite sinais amistosos e acolhedores com a promessa de integração social (Gehl, 2017). Por si só, a simples presença de outras pessoas sinaliza quais lugares vale a pena. Assim, tendo em mente a multidão feliz nos desenhos de arquitetura,

> [...] cabe esclarecer que a experiência da vitalidade na cidade não se limita à quantidade. A cidade viva é um conceito relativo, porque poucas pessoas em uma rua estreita de uma cidade pequena, com facilidade, podem apresentar uma imagem viva, animada (Gehl, 2017, p. 63).

Compreende-se que o que importa, então, não são os números, as multidões ou o tamanho da cidade, mas a sensação de que o seu espaço é convidativo e popular, pois isso cria um espaço com significado. A cidade viva também precisa de uma vida urbana e complexa, onde as atividades sociais e de lazer estejam combinadas, deixando espaço para a necessária circulação de pedestres e tráfego, bem como oportunidades para participação na vida urbana. Nessa mesma linha Gehl (2017) argumenta que as cidades convidativas precisam ter um espaço público projetado com cuidado para sustentar os processos que reforçam a vida urbana.

Com eventos e pessoas em pequeno número e distantes entre si em muitas áreas urbanas modernas, há pelo menos pessoas e atividades para preencher o espaço da cidade. Mas o seu potencial de vida, como processo de autorreforço, destaca a importância de um cuidadoso planejamento urbano que concentra e inspira a vida nas novas áreas urbanas. Gehl (2017) assevera, nesse sentido, que o conceito de uma cidade viva precisa de uma alta densidade construída e de grandes concentrações de moradias e locais de trabalho. “Mas o que realmente precisa é de uma combinação de espaços públicos bons e convidativos e certa massa de crítica de pessoas que queiram utilizá-los” (Gehl, 2017, p. 66).

A vida da cidade não existe por si mesma ou se desenvolve de forma automática como resposta à alta densidade. “Essa questão requer uma abordagem concentrada e bem mais variada” (Gehl, 2017, p. 68). Cidades vivas necessitam de estrutura urbana compacta, de densidade populacional razoável e de distâncias aceitáveis para serem percorridas a pé ou de bicicleta em um espaço urbano de boa qualidade. A densidade deve ser combinada com a qualidade, com bons espaços urbanos. Existem outras abordagens arquitetônicas inteligentes em densidades relativamente altas, sem criar edifícios muito altos, ruas muito escuras e sem

construir barreiras psicológicas que desestimulem os residentes a fazerem o seu deslocamento de dentro para fora.

É amplamente aceito que a vida no espaço da cidade é, de acordo com Gehl (2017), em essência, uma questão de número de usuários, a qual está longe de ser simples. O número de usuários, ou seja, a quantidade, é um fator; outro fator igualmente importante para a vida na cidade é o tanto de tempo gasto pelos usuários no espaço público. Sendo assim, como bem assevera Gehl (2017), reconhecer que a vida na cidade é um produto de quanto e quanto tempo nos ajuda a entender uma série de fenômenos urbanos. “Calcular tanto o número quanto o tempo é uma ferramenta de planejamento necessária para estimular a vida das cidades” (Gehl, 2017, p. 71).

Segundo o autor (2017, p. 71), “O objetivo de criar cidades onde mais pessoas sejam convidadas a caminhar e a pedalar trará mais vida para as ruas e uma experiência mais rica, porque o tráfego rápido será transformado em tráfego lento”. Outro objetivo importante para manter as cidades vivas é prestar atenção nas atrações e nas oportunidades de permanência nessas praças e parques.

O tratamento dos espaços de transição da cidade, em especial dos andares mais baixos dos edifícios, influencia de maneira decisiva a vida no espaço urbano. “Trata-se da zona onde se caminha quando se está na cidade” (Gehl, 2017, p. 75). São fachadas que são vistas e experimentadas de perto, portanto, mais intensamente. “É o local onde se entra e sai dos edifícios, onde pode haver interação da vida dentro das edificações e da vida ao ar livre” (Gehl, 2017, p. 75).

Maricato (2015) reforça que os espaços de transição da cidade limitam o campo visual e definem o espaço individual. “Essas transições contribuem de forma crucial para a experiência espacial e para a consciência do espaço individual como lugar” (Gehl, 2017, p. 75). Elas proporcionam uma oportunidade para a vida dentro das edificações ou bem de frente para elas interagirem com a vida na cidade. "É a zona onde as atividades realizadas dentro das edificações podem ser levadas para fora, para o espaço comum da cidade” (Gehl, 2017, p. 75).

De acordo com Gehl (2017, p. 77), “Caminhar na cidade permite longo tempo para vivenciar e saborear aquilo que as áreas ao nível da rua têm a oferecer”. As caminhadas se tornam mais interessantes e significativas, o tempo passa mais rápido e as distâncias parecem mais curtas (Gehl, 2017). Nesse sentido, Borja (2015) preconiza que o espaço de transição – onde as edificações e a cidade se encontram – é também vital para a qualidade da habitação e da vitalidade da área urbana do entorno. Vale destacar que é nesse espaço que os pedestres veem e vivenciam quando caminham pela área. Nota-se que quanto mais convidativo e de fácil

utilização for o espaço da cidade ou a zona de transição, mais viva será a cidade. Ressalta-se também que quando os espaços de transição funcionam, eles reforçam a vida na cidade. As atividades podem se complementar mutuamente, a riqueza da experiência aumentar, as caminhadas se tornarem mais seguras e as distâncias mais curtas.

Nesse diapasão, Gehl (2017) discute que quando o objetivo é desenvolver cidades, quando a dimensão humana e o encontro entre as pessoas estabelecerem uma prioridade, quando se quer atrair pessoas para caminhar e pedalar, é fundamental trabalhar com muita atenção para estimular a vida nas cidades. Para o autor, a resposta não deve ser buscada em simples princípios fixados sobre a densidade mais alta e o maior número de moradores nos edifícios, mas, sim, em muitas vertentes, com a vida na cidade como um processo e atração principal.

Ressalta-se que vitalidade e tranquilidade são qualidades urbanas desejáveis e valiosas. “Paz e tranquilidade são altamente valorizadas em uma cidade viva e ativa” (Gehl, 2017, p. 89). Para se promover uma cidade com essas atribuições, os argumentos não se devem concentrar especificamente na criação de maior vitalidade possível no maior número de lugares, mas, sim, em “[...] um esforço para garantir uma combinação de lugares vivos e tranquilos na cidade” (Gehl, 2017, p. 89).

2.1.1 A cidade segura

Sentir-se seguro é crucial para que as pessoas adotem o espaço urbano. “Em geral, a vida e as próprias pessoas tornam a cidade mais convidativa e segura, seja em termos de segurança percebida ou vivenciada” (Gehl, 2017, p. 91). Sendo assim, ser capaz de caminhar com segurança no espaço da cidade é um pré-requisito.

Para criar cidades funcionais e convidativas para as pessoas, reais ou percebidas, a segurança é crucial. “Ao lado das visões idealistas de cidades seguras e abertas surge a realidade de muitas sociedades urbanas” (Gehl, 2017, p. 97). A desigualdade social e econômica é o pano de fundo para altos índices de criminalidade e as tentativas privadas de proteger a vida e a propriedade.

Nesse diapasão, Jacobs (2017) aponta que o problema da insegurança nas ruas e na porta de casa é tão sério em cidades que empreenderam iniciativas de revitalização conscientes quanto naquelas que ficaram para trás. E também não resolve nada atribuir a grupos minoritários, aos pobres ou aos marginalizados a responsabilidade pelos perigos urbanos. “Há males sociais profundos e complexos por trás da delinquência e da criminalidade, tanto nos

subúrbios e nas cidades de pequeno porte quanto nas metrópoles" (Jacobs, 2017, p. 31). Se desejamos preservar uma sociedade urbana que tenha capacidade de diagnosticar problemas sociais profundos, mantendo-os sob controle, precisamos, em qualquer circunstância, encorajar as forças viáveis que temos.

O que deve ficar claro é que a ordem pública – a paz nas calçadas e nas ruas – não é mantida basicamente pela polícia sem com isso negar sua necessidade (Jacobs, 2017). Ela é mantida fundamentalmente pela rede intrincada de controle e padrões de comportamentos naturais presentes em meio ao próprio povo e por ele aplicados. Segundo Jacobs (2017), simples soluções individuais urbanas de prevenção à criminalidade não ajudam muito em locais onde a sensação de insegurança tem profundas raízes nas condições sociais. Se intensificarmos a vida na cidade para que mais pessoas caminhem e passem um tempo nos espaços comuns, poderá haver um aumento da segurança, tanto real quanto a percebida. Quando as pessoas fazem seus passeios diários no espaço urbano (ruas, calçadas, parques), tanto o espaço quanto as pessoas que o utilizam se tornam mais significativos e, assim, mais importantes para serem vistos e observados. Quando uma cidade é viva, ela é valorizada e também passa a ser considerada mais segura.

Borja (2015) explica que a vida nas ruas tem um impacto sobre a segurança, mas a vida ao longo da rua também tem um papel considerável. Áreas habitacionais significam boas conexões com os espaços comuns importantes da cidade e um reforço acentuado da segurança real e da percebida, mesmo à noite. Isso significa que áreas térreas de edificações têm um impacto imenso sobre a vida e o apelo ao espaço urbano. "Os térreos são aquilo que vemos quando passamos pela frente das edificações" (Gehl, 2017, p. 99). É também dos andares mais baixos que as pessoas, no interior das edificações, podem acompanhar o que acontece no lado de fora e vice-versa. Se na parte térrea dessas edificações for agradável, suave e, em especial, ocupado por usuários, os pedestres estarão cercados por atividade humana. À noite, as luzes das janelas, vitrines de lojas, escritórios e moradias ajudam a aumentar a sensação de segurança nas ruas.

Uma contribuição dada por Carlos (2004) é a de que a sensação de segurança é um bom desenho urbano que facilita o deslocamento das pessoas. O essencial é que as ligações individuais na rede viária tenham características visuais claras, que o espaço tenha um carácter distintivo e que ruas importantes possam ser diferenciadas das menos relevantes. Dessa forma, a sociedade humana estará sutilmente organizada em torno de várias estruturas sociais que definem e reforçam a sensação individual de filiação e segurança.

"Cidades têm bairros, vizinhanças, conjuntos habitacionais e moradias individuais" (Gehl, 2017, p. 101). Combinadas com designações e signos, essas estruturas ajudam a reforçar o sentimento de filiação com a cidade, dando a sensação de segurança para o grupo, o domicílio ou a pessoa.

Por isso é defendida nesta tese a necessidade de espaços públicos, como praças, parques e calçadas cidadãs, que preservem o convívio social e o espaço de fala das pessoas. Dessa forma, proporcionar-se-á o exercício para atitudes democráticas, a valorização do coletivo e a cidade participativa. Ousa-se dizer que se em Criciúma a população tivesse essa prática desde sempre, por certo batalharia para participar ativamente da elaboração do Plano Diretor da cidade e seria seu vigilante.

2.1.2 A cidade sustentável

O padrão capitalista de produção e consumo (e aí poderíamos incluir as sociedades socialistas produtivistas) vigente nos últimos 200 anos (Gomes, 2002) ignora os limites para a exploração de recursos naturais, consumo de energia e poluição de terras, águas e ar, o que se torna absolutamente temerário para o futuro da humanidade e do planeta.

Para Gehl (2017), a crise ambiental se impõe na agenda política do final do século XX e início do século XXI com um diferencial (mas necessariamente em parceria), a crise social e econômica promovida pelo desemprego e a precarização do trabalho decorrentes da reestruturação produtiva do capitalismo. Além de inviável, esse padrão produtivo é injusto porque alguns consomem de forma distinta e marcada pelo desperdício mais do que necessitam, enquanto outros não consomem o mínimo nem para a sobrevivência. O planeta já não tem recursos para que todos consumam de acordo com o padrão americano vigente (Maricato, 2015). Existe a necessidade de mudança, mas não há consenso sobre as causas e também sobre a profundidade das medidas a serem tomadas. "Há resistências – ou interesses – muito fortes contra as mudanças, especialmente no meio urbano" (Maricato, 2015, p. 12).

De acordo com Maricato (2015, p. 14):

> A ocupação desordenada da terra, a falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo, a especulação fundiária e imobiliária sem regulação, a segregação urbana, o crescimento exponencial de favelas, os desastres decorrentes de desmoronamentos com mortes e até mesmo a alta taxa de impermeabilização do solo, causadora de enchentes constantes, são causas articuladas de um processo que tem a valorização imobiliária no seu núcleo central.

O contexto atual e a situação de degradação ambiental nas cidades brasileiras exigem novas formas de encarar a questão, tanto no que diz respeito às ações do Poder Público, que devem se dar de forma integrada e com resultados nem sempre a curto prazo, quanto no que se refere a novos valores e comportamentos no âmbito individual.

A sustentabilidade urbana visa, antes de tudo, à esfera social e de comunidade, visto que os principais problemas urbanos têm sua gênese nas relações humanas. Nesse sentido, Guimarães (2015) aponta que além desses elementos "[...] há a espacialização como componente físico na formação urbana, o que determina morfologias distintas conforme as diversas condicionantes atuantes sobre o processo de constituição física da cidade" (Silva; Romero, 2011, p. 33).

Essa cidade, por um lado, pode ser compacta ou mais dispersa, mais integrada ou menos integrada, e o desenho urbano pode determinar níveis de coesão social (ou segregação), mobilidade, acessibilidade, identidade, entre outros diversos aspectos determinantes da qualidade da infraestrutura urbana nem sempre compreendidos pela gestão urbana e a sociedade. Por outro lado, a expansão urbana atual nega os limites naturais impostos aos recursos finitos do planeta, colocando em conflito o sistema econômico vigente que promulga o desenvolvimento ilimitado do capital (Silva; Romero, 2011). Assim, o urbanismo disperso gera problemas ambientais em face do espalhamento da cidade sobre a paisagem natural, eliminando florestas, apoderando-se dos recursos naturais, o que aumenta a demanda por consumo e energia e produz "[...] resíduos em excesso como resultados do modelo de consumo" (Silva; Romero, 2011, p. 33).

Como movimentação alternativa a esse panorama, discussões são realizadas sobre a realidade vigente das cidades, sendo questionados e propostos modelos urbanos que correspondam às novas necessidades ambientais e de qualidade sustentável. Sobre essa lógica, Arantes (2005) propõe a redução das distâncias urbanas como incentivo ao caminhar do pedestre ou ao uso de bicicletas. Guimarães (2015), por sua vez, propõe, além da compactação urbana, a descentralização dos serviços, partindo das áreas centrais para as periferias, o que promoveria um espaço urbano menos segregado e mais igualitário.

De acordo com Silva e Romero (2011, p. 34), "[...] é vital a inclusão das áreas periféricas na cidade formal, estabelecendo a distribuição dos serviços e equipamentos urbanos, integrando centro e periferia, bem como o público e o privado". Os autores, no entanto, lembram a questão da necessidade de controle demográfico paralelo às mudanças no processo de gestão urbana e de cidade sustentável e preocupação com o meio ambiente. Já Guimarães (2015) defende a ideia de que a capacidade urbana deve ser adotada como configuração espacial

e legal, eliminando-se os vazios urbanos e aplicando-se de fato as ferramentas legais existentes nos respectivos Planos Diretores.

Em suma, a cidade sustentável propõe outra forma de coesão social, que privilegia o acesso irrestrito do cidadão ao seu lugar, de forma igualitária e imparcial, "[...] reforçando e potencializando seus aspectos históricos, culturais e ambientais, minimizando os entraves socioeconômicos e tecnológicos e potencializando a qualidade de vida" (Silva; Romero, 2011, p. 34). Desse modo, como resultado da preocupação com o meio ambiente, o Direito Ambiental como também o Direito Urbanístico tornaram-se mais importantes para as atividades estatais e tomaram contornos mais fortes com a Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu texto o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira –, Capítulo II – Da Política Urbana –, a previsão de que a política urbana deve ser executada "[...] pelo Poder Público municipal, em cooperação com a sociedade civil, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (Brasil, 1988).

Por causa das constantes preocupações com a urbanização das cidades, foram realizadas diversas discussões sobre o assunto, tais como: o Fórum Social das Américas, em Quito, julho de 2004; o Fórum Mundial Urbano, em Barcelona, setembro de 2004; e o V Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, janeiro de 2005. Tais encontros originaram a intitulada Carta Mundial do Direito à Cidade, cujo texto sobre o direito à cidade segue na íntegra:

> ARTIGO I. DIREITO À CIDADE
> Art. 1°. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas que se estabelecem nesta carta.
> Art. 2º. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo [*sic*] das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural.
> Art. 3°. A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes.
> Art. 4°. As Cidades, em co-responsabilidade [*sic*] com as autoridades nacionais, comprometem-se a adotar medidas até o máximo de recursos que disponha, para conseguir progressivamente, por todos os meios apropriados, inclusive em particular a adoção de medidas legislativas e normativas, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais sem afetar seu conteúdo mínimo essencial.
> Art. 5°. Para os efeitos desta carta se denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter Municipal ou Metropolitano, e que inclui as proporções urbanas, rural ou semi-rural [*sic*] de seu território (Carta..., 2004, p. 2).

Referido documento demonstra a importância do direito às cidades, principalmente porque traz uma definição do que seria o direito à cidade sustentável, tornando mais claro o que significa ser sustentável no ramo do direito, no convívio com os outros, ocupando um espaço coletivo submetido a direitos transindividuais (transcendem o indivíduo, ultrapassam o limite de direito e dever individuais). O ordenamento jurídico brasileiro trouxe o direito à cidade sustentável como um princípio insculpido na Lei nº 10.257/2001, chamado Estatuto da Cidade, que foi criado para regulamentar os mandamentos constitucionais dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, os quais tratam da política urbana (Brasil, 2001).

Fiorillo (2010) defende a concepção de que o Estatuto da Cidade é uma lei que estabelece as diretrizes (princípios) norteadoras da política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, observando a garantida do direito às cidades sustentáveis, a saber: "[...] o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer" (Brasil, 2001).

Cabe salientar aqui que esse princípio (princípio da cidade sustentável) é muito importante (Fiorillo, 2010), porque visa resguardar o direito àqueles que habitam as cidades, de maneira a equilibrar as relações humanas em geral, com um meio ambiente que possa proporcionar uma vida mais digna e com qualidade, visando acabar com a pobreza, diminuir as desigualdades sociais e oferecer bons serviços públicos para a população.

2.1.3 A cidade vista como mercadoria

As cidades são os melhores lugares para os negócios e a circulação de mercadorias, consequentemente, para as permutas por meio do dinheiro, que é o elemento a partir do qual se atribui valor a maioria das coisas. Para Freitas (2007, p. 44), o dinheiro esvazia "[...] as coisas de seus conteúdos [...] e sua influência revela-se na preponderância do intelecto sobre a vontade e as paixões, mas, também, na dominação do quantitativo sobre o qualitativo". Sendo assim, a economia monetária é um dos princípios que propagam a modernidade e sustentam o modo de vida na metrópole. Daí se origina "[...] o excesso de racionalidades nas relações que o habitante da grande cidade desenvolve com seus fornecedores, clientes, empregados, entre outros atores sociais" (Freitas, 2007, p. 45).

Isso leva a pensar que a modernidade é caracterizada pela perda de sentido das coisas, o que explica que o dinheiro anestesia todos os valores, transformando-se em fim

absoluto de todas as coisas, o que ocorre é que existe a dominação do quantitativo em detrimento do qualitativo, a pós-modernidade é a mais completa tradução do capitalismo já vista, devido à ilusão de que se vive qualquer situação por meio do consumo. Nesse sentido, Lefebvre (2001) faz uma apresentação das cidades como centros de consumo privilegiados, a imposição de uma ideologia da felicidade graças ao consumo e a esse urbanismo adaptado à sua nova missão, que é o consumo, a edificação dos centros de decisão concentradores dos meios de poder.

No processo de transformação da cidade em mercadoria, o espaço abstrato – o espaço do valor de troca – se impõe sobre o espaço concreto da vida cotidiana – o espaço do valor de uso. A economia capitalista, em sua fase atual, está mais do que nunca ligada à produção do espaço, que é moldado às necessidades de acumulação de capital. Segundo Freitas (2007), esse novo molde de cidade significa que um número crescente de fragmentos, ou partes da cidade, está sujeito ao controle, à normatização, à privatização, com grandes impactos para a vida social. Essa tendência aponta para o que Lefebvre (2001), reiteradamente, chama de vitória do valor de troca sobre o valor de uso ao referir-se à produção do espaço no mundo moderno, com sua transformação em mercadoria e seu uso submetido crescentemente às formas de apropriação privada.

Dessa forma, o acesso ao espaço mercadoria se impõe ao uso do espaço, e assim os modos de apropriação passam a ser determinados cada vez mais pelo mercado. O processo de comercialização e especulação em torno do espaço se acentua. O uso do espaço é um direito. Já na aquisição de mercadorias (em valor de troca), não é considerada a quantidade de trabalho implícita no valor monetário para aquisição do espaço urbano, seja em forma de aquisição de moradia ou em outras formas (Lefebvre, 2001).

A globalização diz respeito ao fenômeno de constituição da sociedade urbana, que também intervém no conjunto das relações sociais, ou seja, uma nova maneira de construir uma legitimação dos processos hegemônicos globais e impor um pensamento único. Dessa forma, a globalização adquire um significado maior, transcende as transformações estritamente econômicas e refere-se às transformações na parte social, cultural, política e ideológica, as quais também influenciam na produção do espaço global. Sendo assim, lembra Carlos (1999) que o processo de globalização e a escala do global passam a ser, então, elementos indiscutíveis na compreensão da sociedade urbana, pois restabelecem e reforçam o mundo da mercadoria, desenvolvem os limites e as pautas de troca.

Vale lembrar que parte desse espaço que é muito valorizado determina novas especializações, impõe modos de apropriação e comportamentos apoiados em representações

que reforçam e determinam formas de inclusão e exclusão de grupos sociais. Na cidade, as intervenções baseadas nas parcerias público-privadas constroem novos polos de atração que redimensionam o fluxo das pessoas e reordenam o consumo. Isso pode ser interpretado com o movimento que transforma o espaço em mercadoria, produzindo o consumo do espaço. Sob essa ótica, Lefebvre (2001) expõe que nessas novas centralidades das cidades capitalistas, criadas como lugares privilegiados de consumo, as pessoas vêm também consumir o espaço. Nesse sentido, "[...] o espaço torna-se valor de troca e sua venda se assemelha à venda de estilos de vida" (Silva, 2004, p. 184).

Importante mencionar que não são apenas os fragmentos do espaço urbano que são incorporados de acordo com os interesses de empreendedores imobiliários, agentes empresariais ou agentes de turismo. São as cidades que passam a ser vendidas dentro do atual regime de acumulação capitalista, sendo que essa venda é feita de forma estratégica para a transformação e a inserção econômica das cidades nos fluxos globais (Silva, 2004). E isso nos leva a refletir sobre a fala de Sanchéz (2003, p. 50) de que colocar as cidades no mapa do mundo passou a ser uma meta recorrente dos governos locais, "[...] um objetivo ordenador das ações estratégicas que concentram na cidade-mercadoria a possibilidade de transcender as crises produzidas pela reestruturação econômica e construir um futuro de progresso e recuperação econômica [...]", o qual está em sintonia com as exigências da nova ordem mundial.

Dessa maneira, as cidades se tornam centro de gestão, passam a produzir serviços especializados que atendem às necessidades das grandes empresas multinacionais. Esse padrão tem sido difundido como parte de um modelo de planejamento e gestão que estimula a competitividade entre as cidades e a transformação das cidades em mercadorias, que muitas vezes se impõem como instrumentos centrais das políticas urbanas em alguns lugares do mundo e, particularmente, naqueles da América Latina onde governos constroem seus projetos de cidade em função de interesses globais de empresas e mercados.

Carlos, Volochko e Alvarez (2020), por sua vez, trazem que no plano empírico a brutal desigualdade urbana se revela nas morfologias das cidades, principalmente nas metrópoles. Mas também se observa nas médias cidades, como Criciúma, onde está bem estabelecido geograficamente onde estão os bairros centrais e de boa infraestrutura e onde estão os bairros periféricos, carentes de tudo. Nesse sentido, lembra Borja (2015, p. 33) que a "[...] mercadotecnia da cidade, vender a cidade, converteu-se em uma das funções básicas dos governos locais".

Vale lembrar, conforme assevera Sanchéz (2003, p. 67), que não é apenas a mudança do discurso e da ação no campo do planejamento e das políticas urbanas, mas o fato

de que essa mudança atinge não só o caso brasileiro, como também os demais países da América Latina. Sendo assim, governos locais das mais variadas orientações políticas, da chamada "direita", neoliberais, supostamente teriam uma maior identificação com esse modelo de planejamento da cidade, passando por governos de "centro", social-democratas, assim como vários municípios governados por partidos de "esquerda", que apresentam maior resistência política à absorção desse modelo imposto (Sanchéz, 2003). Vários governos locais são levados a acreditar nesse modelo, fazendo uma opção clara pelo chamado planejamento estratégico da cidade, cujo fundamento constrói a necessidade de transformação da cidade em mercadoria.

3 A EXPROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Para Harvey (2020), a produção capitalista do espaço segue a lógica da acumulação. No sistema capitalista, a terra, o solo, é tudo valorado como mercadoria. Quem quer construir, por exemplo, uma casa e fazer a cidade deve, portanto, comprar um terreno, que é um pedaço do solo urbano. Mas para isso deve ter duas condições: possuir renda e cumprir o ordenamento urbano. Este geralmente é orientado hoje no Brasil pelo Estatuto da Cidade e pelos Planos Diretores. A expropriação do espaço urbano é aqui entendida quando conglomerados e poderes hegemônicos compram grandes extensões de terras urbanas para acumular e lucrar.

Acontece, porém, segundo Lencioni (2015), que as metrópoles atuais se desenvolvem sobre o domínio do capital financeiro em relação direta com o capital imobiliário. Então se dá uma acumulação, ou seja, uma obtenção de lucro fora do processo de trabalho e o espaço urbano fica como a matéria-prima dessa especulação.

> Sob o império das rendas financeiras e imobiliárias as cidades, principalmente as metrópoles, se desenvolvem, se descontroem, se constroem e se reconstroem sobre si mesma expandindo-se, de forma difusa sobre extenso território (Lencioni, 2015, p. 1).

Caminhando na lógica de Santos (2020) quanto à urbanização corporativa, Carlos, Volochko e Alvarez (2020) expõem que a governança urbana tem a dimensão política do governo, que se dilui na gestão urbana por meio dos programas oficiais e das políticas públicas de habitação e se funde e se confunde com a administração empresarial. Em grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, Carlos, Volochko e Alvarez (2020, p. 10) retratam que "[...] a governança e o planejamento urbano ainda disputam investimentos mundiais levando à máxima expressão a ideologia da cidade competitiva". Exemplo claro, por um lado, está na cidade do Rio de Janeiro, na revitalização do espaço da Gamboa, no porto, e na Praça Mauá, onde foi criado o Museu do Amanhã, obra de alta tecnologia financiada por capital nacional e internacional. O referido museu tem parcerias firmadas com importantes universidades brasileiras e também com instituições científicas globais.

Por outro lado, há uma recente metropolização-periferização da produção de moradias pelo setor imobiliário financeirizado, que, novamente com a mediação central do Estado, por meio de políticas como o programa nacional *Minha Casa Minha Vida*, capitaliza a pobreza como um negócio mundializado e a situa em um novo patamar para a produção e reprodução do espaço nas periferias metropolitanas. Mas em Criciúma e região o setor imobiliário financeirizado tem o poder hegemônico do SINDUSCON, que não tem demonstrado interesse pelas periferias, mas sim pela classe média. Então há uma busca e uma

disputa constante pelos melhores terrenos da cidade de Criciúma e das pequenas cidades que compõem a região carbonífera. Promove-se, assim, uma grande verticalização das cidades, sem dar a contrapartida de áreas verdes, espaços públicos eficientes, calçadas cidadãs, também não havendo preocupação com a mobilidade urbana (Carlos; Volochko; Alvarez, 2020). Como matéria-prima e como meio de produção, o espaço urbano é contraditório, pois é possuidor de valor de uso e valor de troca.

> Pelo exposto acima, o espaço urbano é entendido não mais como uma matéria-prima e meio de produção, mas como um produto possuidor de valor que se valoriza segundo dinâmicas propriamente ditas urbanas/espaciais e financeiras, as quais marcam uma fragmentação maior do espaço e instituem novos mecanismos tanto de espoliação quanto de integração precária dos pobres ao urbano (Carlos; Volochko; Alvarez, 2020, p. 11).

O espaço urbano como negócio traz em seu bojo a expropriação, porque nem todos conseguem "fazer esse negócio". Esse processo gera a condição de produção e reprodução da vida na cidade e reforça a naturalização de espaços privados, como condomínios fechados de alto luxo e prédios de alto luxo no centro da cidade, invadindo a praça, que é um espaço público, sombreando-a e impossibilitando, dessa forma, o uso pela população da periferia, como é o caso da Praça do Congresso, na área central da cidade de Criciúma. Já os poucos parques que estão sendo construídos a partir da pressão popular atraem para o seu entorno condomínios verticais de alto luxo, como é o caso do Parque das Nações.

Nesse exemplo, mostra-se evidente a contradição de classes na cidade. Para a classe média e para os ricos parques, arborização e segurança, ou seja, espaços públicos eficientes que propiciam seu uso sistemático. Na outra ponta se expressa outra contradição, a periferia abandonada, sem esses equipamentos urbanos, sem segurança. Pela violência urbana, as regiões periféricas não atraem o capital imobiliário.

A contradição principal é que, das poucas áreas verdes que se tem, o Parque do Mirante, um maciço de floresta nativa que rodeia a parte norte da cidade, está na mira da cobiça do capital imobiliário, com o pretexto de construir o parque, ameaçando a floresta nativa. Esse espaço é uma área de preservação permanente, com inúmeras nascentes que se constituem córregos e rios, os quais desaguam na cidade. Isso nos leva a pensar que as transformações que historicamente se deram na cidade permitiram a estruturação do modo de produção capitalista. "A cidade nunca fora um espaço tão importante, e nem a urbanização um processo tão expressivo e extenso a nível mundial, como a partir do capitalismo" (Sposito, 2020, p. 30).

Castells (2013) afirma que a produção espacial constitui uma manifestação do capitalismo avançado. Nessa perspectiva, observam-se áreas com diferentes padrões

habitacionais, bem como equipamentos e serviços urbanos diferenciados e geograficamente delimitados. Configuram-se, assim, espaços destinados aos ricos e espaços destinados aos pobres. O capitalismo necessita de concentração e poder político para a formação de uma tecnocracia apoiada na competência dos especialistas, que produz uma planificação urbana sem particularismos e sem a participação da comunidade (Castells, 2013). A expropriação do espaço urbano torna-se possível, nesse contexto, mediante a atuação de corporações político-financeiras que detêm poder de compra sobre o solo urbano, além de tecnologias e instrumentos de comunicação e marketing.

Considerando a recorrência desses conceitos ao longo da análise, torna-se necessário estabelecer suas distinções, de modo a evitar que sejam utilizados como categorias equivalentes. Embora relacionados entre si, densificação, verticalização, adensamento construtivo, adensamento populacional, cidade-mercadoria, empreendedorismo urbano e financeirização imobiliária referem-se a dimensões distintas da produção e da transformação do espaço urbano. Nesta pesquisa, tais conceitos são articulados à noção mais abrangente de produção capitalista do espaço, entendida como o processo pelo qual o espaço urbano é produzido, apropriado e transformado segundo relações econômicas, políticas e sociais vinculadas à reprodução do capital. O quadro 1, a seguir, sintetiza o sentido adotado para cada conceito e as principais evidências consideradas em sua análise.

Quadro 1 – Síntese conceitual e dimensões de análise dos processos de produção do espaço urbano

Conceito	Sentido adotado na tese	Evidência observável
Densificação	Processo de intensificação da ocupação e do uso de determinada área urbana, podendo envolver aumento de edificações, população ou atividades.	Aumento da ocupação do solo, edificações, atividades ou população em determinada área.
Verticalização	Intensificação da produção de edificações em altura, expressa principalmente pela multiplicação de pavimentos e pela substituição de construções horizontais por edifícios verticais.	Número de pavimentos, número e localização de edifícios, licenças e novos empreendimentos.
Adensamento construtivo	Intensificação da quantidade de área edificada em relação à área do terreno ou de determinado setor urbano.	Área construída, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e potencial construtivo utilizado.
Adensamento populacional	Aumento da quantidade de população residente em determinada unidade territorial, independentemente da forma construtiva predominante.	Número de habitantes por área, densidade demográfica e distribuição da população.
Cidade-mercadoria	Compreensão da cidade e de seus atributos territoriais como elementos passíveis de valorização, comercialização e apropriação econômica e simbólica.	Valorização imobiliária, marketing urbano, atração de investimentos, grandes projetos e produção de imagens da cidade.
Empreendedorismo urbano	Forma de atuação do poder público orientada à promoção da competitividade, à atração de investimentos e à valorização estratégica do território.	Políticas urbanas, projetos estratégicos, parcerias, incentivos, discursos de competitividade e ações de promoção da cidade.
Financeirização imobiliária	Intensificação da articulação entre produção e circulação imobiliária e mecanismos, agentes e estratégias do capital financeiro.	Participação de agentes financeiros, fundos, incorporadoras, investimentos, crédito, novos produtos imobiliários e estratégias de valorização.
Produção capitalista do espaço	Processo mais amplo de produção, apropriação e transformação do espaço urbano segundo as necessidades de reprodução e valorização do capital, envolvendo dimensões econômicas, políticas e sociais.	Transformações no uso e no valor do solo, expansão urbana, investimentos, infraestrutura, legislação, empreendimentos e conflitos territoriais.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Harvey (2020), Vainer (2000), Klink e Souza (2017), Almeida e Engel (2017) e Silva e Moraes (2025).

Essas distinções são fundamentais para a análise de Criciúma, uma vez que os processos observados no município não podem ser reduzidos à simples expansão da verticalização. A produção de edifícios em altura constitui uma manifestação visível de transformações mais amplas, relacionadas à valorização do solo urbano, à intensificação da produção imobiliária, à atuação de agentes privados e às estratégias do poder público sobre o território. Assim, a verticalização é compreendida nesta pesquisa como uma das formas pelas quais se materializa a produção capitalista do espaço, podendo estar articulada ao adensamento construtivo, à valorização imobiliária, à financeirização e às estratégias de empreendedorismo urbano, sem que esses processos sejam considerados equivalentes.

3.1 O ESPAÇO REESTRUTURADO E A CONDIÇÃO PÓS-MODERNA

No contexto cultural e político, são reconhecidos aspectos relevantes acerca do papel do marketing da cidade nos processos recentes de renovação urbana. Essa nova cultura confere centralidade às questões espaciais. Para que se tenha uma cumplicidade entre o protagonismo do espaço em nossa cultura e a condição pós-moderna, tem que existir uma vinculação desse espaço com a nossa vida cotidiana, em nossa experiência psíquica e em nossa linguagem cultural. Vale lembrar que Sanchéz (2003) diz que essa nova política confere centralidade às questões espaciais que se constituem em realidade histórica da expansão capitalista e que os governos midiáticos e os produtores de imagens encontram nesse contexto um campo fértil de afirmação política, bem como condições de agilizar e difundir a imagem de cidade modelo.

A discussão sobre a transformação dos territórios em mercadorias pode ser ampliada a partir do conceito de *soft power*, formulado por Joseph Nye no final da década de 1980 e posteriormente desenvolvido em suas obras de 1990 e 2004. Para o autor, o poder de um Estado não se limita à capacidade de coerção ou à oferta de incentivos materiais, tradicionalmente associadas ao *hard power*, mas também pode operar por meio da atração, da persuasão e da capacidade de produzir referências culturais e simbólicas desejáveis.

O conceito não deve ser confundido com marketing. O marketing constitui uma das estratégias possíveis de comunicação, promoção e construção de imagens, enquanto o *soft power* corresponde a uma forma mais ampla de exercício de influência baseada na atração. A experiência sul-coreana constitui um exemplo contemporâneo de como elementos culturais, gastronômicos, produtos, audiovisual e outros componentes simbólicos podem ser mobilizados na construção de uma imagem nacional atrativa, com repercussões econômicas, culturais e

políticas. O interesse dessa aproximação, para esta pesquisa, não está em estabelecer uma equivalência entre países e cidades, tampouco em atribuir ao marketing isoladamente a produção desses resultados, mas em evidenciar que territórios podem ser objeto de estratégias de construção de imagens, desejos e valores.

Nessa perspectiva, a cidade pode ser apresentada, comunicada e consumida não apenas por suas características materiais, mas também pelas representações construídas sobre ela. Conforme discutido por Sánchez (2003), a produção de imagens e discursos sobre a cidade participa das estratégias de promoção e reestruturação urbana, contribuindo para a construção de determinadas representações do território. Nesse processo, a cidade deixa de ser compreendida apenas como suporte das relações sociais e passa também a ser mobilizada como objeto de valorização, atração e consumo. A produção simbólica do território participa, portanto, de sua transformação em mercadoria, articulando dimensões econômicas, políticas, culturais e sociais. Quando a cidade passa a ser mobilizada como ativo capaz de atrair investimentos, moradores, consumidores ou empreendimentos, seus atributos ambientais, paisagísticos, culturais e territoriais podem adquirir valor econômico e simbólico. Essa transformação não elimina os problemas existentes; ao contrário, pode deslocá-los para uma escala mais complexa, na qual questões ambientais, sociais, políticas, jurídicas e econômicas passam a integrar simultaneamente as disputas pela produção do espaço urbano. A esse respeito, importante ressaltar que esse processo de fragmentação social é promovido por uma cultura que valoriza mais e mais o indivíduo, o individualismo, o narcisismo e o consumismo. Assim, os agentes dominantes dos processos de reestruturação e modernização do espaço encontram nessa base cultural condições privilegiadas para a aceleração dos processos de consumo, seja de espaços, de serviços ou de eventos. Alguns autores como Santos (2020) e Jameson (1995) – apesar de este não ser tão contemporâneo, mas mostrar o que hoje ainda acontece –, expressam bem essa perplexidade ao afirmarem que infinitas escolhas parecem estar ao nosso alcance. Contudo, em aparente contradição, nossa vida nunca foi tão codificada, a liberdade de escolha nunca foi tão derivada das escolhas feitas por outros antes das nossas.

Sobre isso, as estratégias espaciais, como as urbanísticas e as arquitetônicas, que são dominantes nos processos de reestruturação urbana, servem para que possamos refletir a respeito das formas de poder. Cabe pensar que nesta época dos espaços midiáticos a reflexão deve se estender aos novos modos de exercícios do poder e controle social dependentes dos espaços globais/locais das telecomunicações.

Na verdade, parece existir nas sociedades urbanas uma crescente mediação entre o cidadão e a cidade, construída pelos processos e meios técnicos de comunicação e informação a serviço dos atores dominantes. Alguns autores como Santos (2020) e Sanchéz (2003) dizem que ao serem responsáveis pelo surgimento e pela fixação social das imagens-síntese de cada lugar, assim como pela construção de novas sínteses, tornam-se capazes de condensar valores e de incidir na construção de uma parte extremamente significativa do senso comum.

Nesse caso em questão, os processos técnicos de comunicação, quando acionados pelos governos locais, passam a desempenhar importantes funções na organização e no controle da vida social da cidade. Mas por mais dominantes que pareçam ser esses processos, é possível verificar, na vida cotidiana, manifestações de resistências. Nunca se chega a ser cidadão tão ideal quanto os dos clichês de felicidade que a cultura urbana propõe (Santos, 2020).

Ressalta-se que o senso comum das elites políticas, culturais e econômicas e os discursos tornados dominantes dizem certamente muito sobre elas e muito pouco sobre o cidadão comum. Santos (2020) diz que na medida em que é permeável às evidências do discurso dominante e as interioriza, o cidadão comum se integra na sua prática social e por esse caminho faz delas um outro modelo de senso comum, que é muito mais amplo.

Observa-se que a sociedade vive a influência dos veículos de comunicação, que são instrumentos de uma sociedade globalizada propagadora de informação, transformadora da vida urbana. Nesse sentido, as modernizações tecnológicas são pensadas como as grandes difusoras das estratégias de comunicação dos governos urbanos e das coalizões dominantes, reunidas em torno de projetos de reestruturação urbana. Na verdade, como canais privilegiados de difusão da ideologia daqueles que constroem os projetos de cidade, os veículos de comunicação de massa adquirem também um papel cultural e político fundamental como meios construtores do imaginário social urbano e agenciadores da imagem urbana oficial.

A esse respeito Sanchéz (2003) e Oliveira (2003) pontuam que a transformação urbana por meio dos chamados “projetos de cidade” implica na produção de discursos por parte dos atores urbanos dominantes, especialmente dos governos locais e das coalizões pró-crescimento. Desse modo, o discurso efetuado é portador das representações e da visão de mundo dos atores envolvidos no projeto. As representações, vinculadas pelo discurso, revelam os significados do projeto de cidade, exemplo disso seriam os rituais, os eventos públicos. Já as palavras e as imagens da cidade são discursos, formas de representação da cidade. E também apontam os referidos autores que as imagens construídas constituem um discurso sobre a cidade, são sínteses de representações ordenadas em linguagem visual e verbal. Já as intervenções espaciais são discursos realizados, expressões materiais de um conceito de cidade.

Interessa aqui analisar que essa nova política urbana desvenda essencialmente a visão de mundo na qual essas imagens de cidades estão fundamentadas e a forma como essa visão de mundo gera novos discursos sobre as cidades para promover a reestruturação espacial. Os novos espaços destinados ao consumo são espaços sem vida, sem história, descartáveis. Porém, para tornar-se sustentável, o projeto desses espaços deve procurar um enraizamento social ao resgatar os traços da cultura material ou do imaginário da sociedade e reconstruí-los de forma simplificada, ou seja, como uma ideia de cidade para ser consumida.

Nas palavras de Lefebvre (1998), o espaço de lazer também pode significar uma tendência e uma tensão, uma transgressão de uso que procura sua via para superar as separações: aquela do social e do mental, aquela do sensível e do intelectual, aquela do cotidiano e do extraordinário. Portanto, o caráter abrangente da dimensão das representações do espaço permite fazer um elo entre as políticas urbanas, o planejamento, a produção de imagens, o marketing de cidade e um grande espetáculo de projetos de renovação das cidades.

Desse modo, a transformação da cidade em objeto de promoção, consumo e investimento não se limita à dimensão simbólica ou discursiva. As imagens e representações produzidas sobre a cidade encontram correspondência material nas intervenções urbanas, nos padrões de ocupação, nas formas edificadas e na organização dos espaços de uso coletivo. A produção da imagem da cidade, portanto, relaciona-se às formas concretas pelas quais o espaço urbano é reestruturado e apropriado. Essa articulação entre representação e materialidade permite o avançar da discussão sobre o marketing urbano e a cidade como mercadoria para a análise das características morfológicas do espaço e das condições de urbanidade, aspectos que serão abordados no capítulo seguinte.

3.1.1 A comunicação como estratégia nos projetos de cidade

No contexto da tecnologia de comunicação, cada espaço inaugurado, transformado em evento pelos produtores de imagem, constitui a afirmação do projeto de cidade. Dessa forma, as imagens de cidades tornadas “modelo” por meio das estratégias de marketing se fixam nas escalas nacionais e internacionais desse “modelo” de cidade ditado pelas classes dominantes relacionado ao modo de vida e usufruto dos espaços renovados. Vale destacar que os autores Ashworth e Voogd (1991), Kearns e Philo (1993) dizem que o fortalecimento das políticas de comunicação tem se tornado central nas estratégias adotadas no projeto de cidade.

Sobre isso, a dinâmica dos processos de adesão social a ideias, valores e mitos associados, por exemplo, à imagem de “cidade-modelo” é indicadora forte das imagens urbanas

construídas e do grau de adesão social obtido. A obtenção desse padrão dominante expressa a agilização dos meios técnicos de comunicação e informação na esfera cultural, em governos locais e coalizões com interesses locais.

É possível observar que nessa linguagem promocional de "vender as cidades" existe uma estrutura discursiva bastante homogênea. Os meios técnicos adotados são, contudo, diversos: vídeos promocionais, *folders*, programas e projetos institucionais de valorização da identidade da cidade, artigos em periódicos nacionais e internacionais, páginas na internet, matérias na imprensa local, material publicitário na televisão. Isso mostra o caráter dominante alcançado por esses projetos de reestruturação urbana. Agências de publicidade e empresas nacionais e internacionais consultoras de marketing disputam porções de mercado no desenvolvimento de projetos alavancados pelos governos municipais.

Nota-se, aqui, nas palavras de Carreras (1999) e Damiani (2001), que as políticas de vendas das cidades, promovidas internacionalmente, apoiam-se, sobretudo, em estratégias de convencimento e marketing desenvolvidas pelos governos locais nas grandes empresas com interesses localizados. Criciúma está sendo vendida como cidade e turismo de negócios e de oportunidades. No imaginário da população, os prédios altos que brotam velozmente na cidade são sinal de progresso, pelo menos esse é o mantra da mídia local. Dessa forma, é possível identificar um trabalho de renovação permanente das imagens que acompanham as novas formas de produção do espaço. Essa renovação opera mediante a incorporação de novos valores culturais e de novos padrões de vida referenciados na sociedade urbana.

Observa-se que na "cidade a ser vendida" existe uma necessidade política de reciclar permanentemente a imagem dessa cidade, agregando-lhe novos significados. Essa imagem resgata e conserva marcas que se pretende manter como memoráveis na cidade. Reconstrói-se, simbolicamente, a história documental da cidade, situando seus eventos e marcos espaciais. Assim, efetivamente, como observa Harvey (1994, p. 64), "[...] estamos face a um ritmo agudo de renovação de práticas sociais e culturais". Essa renovação se instaura sobre um tecido social e cultural, sobre um tecido social violentamente atingido pela modernização técnica e financeira da economia. Ademais, esses novos processos mudam a base de sustentação técnico-política da influência e do domínio exercido pelas imagens da venda dessa cidade na tentativa de reproduzi-las como dominantes (Harvey, 1994).

Vale ressaltar, segundo as palavras de Santos (2000) e Bourdieu (1998), que esse discurso das classes dominantes que é imposto à sociedade é um mundo de fabulações e metáforas, o qual se aproveita do alargamento dos contextos informacionais e comunicacionais para forjar e consagrar um pensamento único. A respeito disso, os mitos e as fábulas

apresentados no discurso da globalização em relação às cidades levantam como verdades um certo número de interpretações, como, por exemplo, “aldeia global”, “cidade competitiva”, “cidade multicultural”, que são noções recorrentes do discurso dominante atual (Santos, 2000; Bourdieu, 1998).

Nesse caso em questão, a propaganda feita para compra/venda da cidade permite identificar as profundas conexões entre os campos da cultura, da comunicação e da política que nela atuam para tornar iguais determinadas leituras do espaço urbano. O consumo imaginário e o consumo real dos espaços urbanos ajudam a compreender o alcance e os limites sociais dos discursos e das imagens urbanos em suas qualidades persuasivas e sedutoras. Diante disso, nas palavras de Debord (1995) e Carlos (1999), o uso incisivo em determinados projetos de cidade ajuda a diagnosticar as tramas de poder que vinculam esses projetos à afirmação da chamada “sociedade do espetáculo”.

Sendo assim, o capitalismo não só detém o tempo e o espaço urbano, mas também o vende em pacotes prontos como qualquer outra mercadoria. A reflexão que se faz é que a mídia entra no processo de renovação urbana como veículo privilegiado. Por meio dela, são produzidos símbolos de bem-estar e satisfação no consumo dos espaços de lazer, são criados comportamentos e estilo de vida e é promovida a valorização de lugares, bem como os usos considerados adequados, ou seja, os novos lugares são transformados em espetáculos, são celebrados pela mídia.

3.1.2 O processo de legitimação do espaço nas cidades

O capitalismo, ao mesmo tempo que altera alinhamentos feitos na esfera econômica, atinge em cheio o processo de constituição e legitimação de modelos de cidade. De fato, há uma tarefa para desvendar quais os sentidos dessa revolução na afirmação do capitalismo periférico em sua face urbana: que seriam os valores e a visão de mundo que vêm sendo fixados; os sujeitos desses discursos e a forma como eles estabelecem as bases para a reformulação de políticas para a construção de consensos, para as práticas de renovação urbana e, portanto, para a legitimação e o fortalecimento políticos dos projetos de cidade.

As práticas materiais ligadas à modernização dos espaços da cidade não se impõem facilmente. Pelo contrário, a formulação desses projetos associados à modernização depende de estratégias discursivas centrais relacionadas ao tema. Desse modo, Vainer (2000) afirma que desconstruir leituras e discursos do espaço é interpelar seu léxico, seu padrão argumentativo. Então, “compreender a cidade” significa construir uma imagem de cidade e também saber

interpretá-la dada a complexidade do fenômeno. Por meio dos processos políticos de construção de vários olhares dessa leitura da cidade existe também a construção de sujeitos sociais (Vainer, 2000).

Como observa Ferrara (1997), os governos procuram tornar as imagens simbolicamente eficientes, como uma espécie de publicidade que concretiza o modo de reconhecer a avaliar as cidades. Nesse mesmo sentido, autores como Ferreira e Indovina (1999) e Massey (1993) já diziam que leituras oficiais da cidade, as quais configuram imagens, costumam ser mostradas com aparência de objetividade, apresentando fatos sociais como inquestionáveis.

A cultura é o meio que relaciona a textura do espaço ao texto social. Na reflexão proposta por Novais (1999), o caráter dialético do processo de produção do espaço está dado pela imbricação do real com suas representações. As representações que os sujeitos têm do real influem na construção da realidade assim como as práticas materiais são a base para novas representações do real.

Ademais, ao produzir um objeto material na cidade, uma praça, um monumento, um edifício, produz-se também a maneira como ele será consumido por meio das práticas ideológicas que produzem o objeto sob a forma de discurso e imagem. O poder das representações está em sua presença material, consolidada na arquitetura e no urbanismo. A representação da cidade é cobiçada e disputada (Sanchéz, 2001). Afinal, como observam Ferreira e Indovina (1999), representar a totalidade, o todo social, implica poder, implica construção de hegemonia, capacidade de convencimento e criação do consenso.

Nesse sentido é que se considera a reflexão sobre comunicação e informação, pois as imagens produzidas, tornadas dominantes, são territórios de investimentos que são disputados permanentemente na conquista e reprodução do consenso e na atração de novos investimentos (Sanchéz, 2001). As políticas culturais de lugares vêm sendo cada vez mais alinhadas às políticas econômicas (Sanchéz, 2001). Dessa forma, o poder acerca das representações é ferozmente disputado e tão fundamental aos projetos de reestruturação urbana. As ideias mais recorrentes sobre globalização têm em comum a ênfase no capital e na empresa como motores do processo, ou seja, o mundo global é aquele dominado pela rede de conexões de ideias, dinheiro e comunicação, que são centradas no mundo desenvolvido (Sanchéz, 2001).

Novais (1999) e Santos (2000) consideram que as ideias ligadas à globalização vêm sendo evocadas por alguns governos para justificar sua submissão voluntária aos mercados financeiros. Sobre essa interpretação, cabe observar que o crescimento das desigualdades e a retração de políticas sociais resultam mais de decisões políticas internas, que refletem o

favorecimento dos principais interesses capitalistas. E é muito bem observado no discurso dominante sobre o urbano que existe uma imposição ao mundo todo de determinadas categorias, como empresários, construtoras, publicitários, ou seja, atores dominantes na produção de modelos e políticas urbanas refazem o mundo à sua imagem, como uma colonização mental que se opera por meio da difusão dessas categorias e representações, produzidas e reproduzidas em um processo de luta simbólica (Novais, 1999; Santos, 2000).

Se, por um lado, as estratégias de marketing urbano contribuem para a construção simbólica e mercadológica das cidades, por outro, essa dinâmica não se restringe à produção de imagens e discursos. A valorização seletiva de determinados territórios, paisagens e atributos urbanos possui correspondência material na configuração do espaço, influenciando usos do solo, padrões construtivos, investimentos e formas de apropriação. A análise dessa dimensão material requer, portanto, o deslocamento da discussão para a escala da forma urbana e das condições concretas de urbanidade. É nesse sentido que a discussão apresentada no capítulo seguinte busca compreender como as transformações morfológicas e os atributos do espaço urbano se relacionam às possibilidades de uso, apropriação e experiência da cidade.

Os movimentos sociais urbanos, em suas lutas e conquistas, demonstram a capacidade de participar dessa luta ao criarem um ideal de cidade, de representação de cidade, que disputa esse pensamento hegemônico das classes dominantes. Diante disso, segundo Ferreira e Indovina (1999), a possibilidade de confronto vem do notável imbricamento desses campos na produção de cidade mercadoria e, principalmente, do fato de se tratar de campos em disputa. Diante desse confronto, pensamos aqui em uma reflexão para processos relevantes que precisam ser discutidos, como, por exemplo: a visão de mundo que sustenta as políticas de marketing urbano, a mercantilização da cultura, a mercantilização das cidades e dos seus espaços. A análise dessas discussões pode colaborar para que ocorra um pensamento crítico sobre a cidade e, desse modo, ajudar a reinscrever possíveis projetos capazes de disputar a hegemonia na leitura do urbano.

4 URBANIDADE

A urbanidade é entendida como uma dimensão arquitetônica na variação dos tipos de edificação, dos tipos de espaços públicos, nos burburinhos dos lugares urbanos, ou seja, na mistura de tipos arquitetônicos e humanos.

Nesse entendimento, Aguiar (2017) esclarece que urbanidade é algo que vem da cidade, da rua, do edifício e que é apropriado, em maior ou menor grau, individualmente ou no coletivo. Para o referido autor (2017), a urbanidade estaria precisamente nesse modo de apropriação da situação pelas pessoas, seja na escala do edifício, seja na escala da cidade. Essa questão da urbanidade é relativamente recente no campo da arquitetura. Foi ao longo da segunda metade do século passado, em meio ao reconhecimento do fracasso urbanístico do movimento moderno, que os arquitetos se deram conta de que havia algo errado.

Jacobs (2017) expõe que existe uma perda de diversidade das novas urbanizações produzidas em grande escala, em comparação com a diversidade das cidades em crescimento natural. Para o autor, diversidade seria a variação dos tipos de edificação, dos tipos de espaços públicos e dos tipos de atividades, além de uma dimensão social, na variedade dos tipos humanos, tanto em termos econômicos quanto étnicos. A autora também valoriza a irrigação da cidade como espaço público, um elemento-chave da condição de urbanidade.

Coutinho (2006) é outro autor que contribui para a formulação dos elementos da urbanidade. Ele defende que o urbano é um conjunto de sequências espaciais no qual, nas suas palavras, os elementos móveis de uma cidade e, em especial, as pessoas e suas atividades, são tão importantes quanto as partes físicas inertes. Essa apreciação estética coloca lado a lado os elementos físicos que constituem as cidades, incluídos aí seus elementos inertes (os espaços públicos e edifícios) e os elementos animados (as pessoas que lhes conferem vida).

A crise urbana está ligada aos bairros periféricos de habitação social e, mais precisamente, aos grandes conjuntos habitacionais construídos no pós-guerra (Aguiar, D., 2017). Os representantes políticos, os funcionários do município e os arquitetos idealizam um estado da atividade social urbana ao qual os dispositivos técnicos devem estar adaptados, como no caso da renovação urbana dos grandes conjuntos habitacionais. Desse modo, Figueredo (2013) já apontava que a qualidade urbanística e a qualidade social estão sempre sendo discutidas pelos representantes políticos e arquitetos, que são responsáveis pela transformação urbana dos bairros periféricos.

A renovação urbana se apresenta como uma forma prática de ação: o projeto urbano não visa à constituição de uma cidade perfeita, mas ao início de um processo de mutação da

cidade e a uma alteração suficientemente reparadora dos espaços para reverter a conjuntura social (Aguiar, D., 2017). Nesse sentido, qualquer que seja o grau de intervenção na esfera construída, a interferência sobre o espaço público é inevitável, visto que as demolições massivas liberam espaço no solo e que, por meio de redefinições espaciais ou de reconstruções, o espaço então liberado é submetido a mudanças para ser revestido de outra maneira.

Quanto à cidade, entendida como lugar de encontro entre diferentes e desconhecidos, Lefebvre (2016) conta que a coesão social é objetivada e corresponde ao funcionamento dos bens presentes em meio urbano e disponíveis a públicos urbanos que estejam indistintamente aptos a deles usufruir.

Essa objetivação da solidariedade social é em parte responsável pelo processo de individuação e de autonomia urbana, que torna possível a urbanidade. Ao transformar e alterar os usos do espaço público urbano esperando instaurar condições suficientemente favoráveis à normalidade urbana, os representantes políticos erram e produzem espaços excessivamente especializados e fragmentados em múltiplas funções.

Imprescindível para a elaboração da urbanidade, as sociabilidades urbanas se mantêm das experiências inerentes à atividade social urbana não programada, da experiência da diversidade, do aprendizado da tolerância, em suma, do conflito social que o espaço público tem a capacidade de promover (Aguiar, D., 2017).

Para Holanda (2017), cada situação característica de urbanidade apresenta uma dificuldade correspondente. Por exemplo, a urbanidade contida na interação direta entre pessoas não pode ser identificada apenas pela presença de pessoas; ela envolve uso de gestos e palavras, cujos sentidos precisam ser decodificados.

Assim, uma aferição de urbanidade não estaria realizada apenas pela verificação da quantidade de pessoas presentes em um determinado lugar, mas envolveria a natureza da interação entre elas. Apenas para ilustrar o grau de dificuldade disso, traz-se à memória que mesmo os casos clássicos de interação virtuosa entre as pessoas, como parar para conversar na calçada ou andar lentamente abraçados a alguém, podem ser registrados como impróprios em situações em que isso obstrua o fluxo intenso de pessoas (Aguiar, D., 2017).

Para Andrade (2017), a frequência de densidade de pessoas copresentes nos espaços públicos seria um denotador de urbanidade, já que mais gente aumentaria a probabilidade de ocorrência de atos de urbanidade. Lugares densos desenvolvem um padrão de urbanidade diferente do de lugares menos densos. Isso não representa perda ou ganho de urbanidade.

Ressalta-se, para qualquer caso, a possibilidade de atos de urbanidade ocorrerem, os quais são efetivamente comuns, como derivados de dificuldades impostas pelos lugares, o

que implicaria em urbanidade apesar dos lugares. O problema é que eventuais manifestações de urbanidade podem ser encorajadas tanto por situações ambientais favoráveis como por desfavoráveis (Aguiar, D., 2017), o que causa uma impossibilidade lógica de associar características espaciais a comportamentos sociais.

4.1 PECULIARIDADES DA URBANIDADE

"A noção de comportamento socialmente aceitável envolve algum tipo de diferenciação para o inaceitável e as diversas situações ambíguas entre esses extremos" (Aguiar, D., 2017, p. 116). Isso poderia ser abordado de maneiras diferentes. Por exemplo, segundo Aguiar (2017, p. 116):

> [...] uma escala de valores, um ou mais cortes, definindo limites entre aceitável e inaceitável, ou, na forma mais simples, assumindo que um padrão de comportamento verificável é a expressão local e temporal de urbanidade da sociedade que o pratica e que eventuais desvios são simplesmente desconsiderados.

Urbanidade é interação entre pessoas, seja direta absoluta, direta facilitada pelo espaço urbano, indireta no espaço urbano ou, ainda, indireta por meio do espaço urbano, e sua confirmação está associada a algum tipo de monitoramento e registro de interações.

Aguiar (2017, p. 123) acrescenta que a "[...] urbanidade da forma somente está presente quando os diferentes objetos que a compõem derivam de ações de diferentes indivíduos". Isso quer dizer que existe uma elasticidade a ser considerada, aquela relativa à grandeza da observação; com efeito, quanto mais local e geograficamente restrita a observação, maior a probabilidade de haver quebra desse pressuposto.

Na atualidade, a cidade parece estar firmemente estabelecida na auto-organização, ou seja, há quase unanimidade quanto à natureza complexa e auto-organizativa da cidade. Se comparadas aos sistemas do mundo natural, as cidades são singulares por terem agentes inteligentes que aprendem e agem diferentemente de acordo com as circunstâncias e o decorrer do tempo. Nesse sentido, a auto-organização nos sistemas urbanos precisa levar em conta vários aspectos dessa peculiaridade. A primeira delas é que muitas regras de interação entre agentes, mesmo sendo de origem local, passam por um filtro e se tornam regras gerais a diferentes níveis (regulamentos, normas, leis). Uma segunda peculiaridade é que a interação entre agentes urbanos leva à produção de uma estrutura (a cidade) que, uma vez produzida, é incorporada como limitador de futuras interações por muito tempo (Aguiar, D., 2017). Dessa forma, a concretude e a durabilidade da cidade fazem com que decisões sejam irreversíveis.

Uma terceira peculiaridade é a que "[...] identifica a diversidade dos agentes quanto a preferências e capacidade de agenciamento" (Aguiar, D., 2017, p. 131). Essa diversidade não significa, entretanto, "[...] que o sistema é predominantemente aleatório e que qualquer regra pode valer nem muito menos que o sistema resulta mais instável e volúvel; significa apenas que os mecanismos de mudança são mais complicados" (Aguiar, D., 2017, p. 131). A cidade parece, então, ser um sistema que desenvolve uma auto-organização "[...] por regras mais ou menos globais, pela persistência de efeitos de decisões anteriores e pelo poder de certos agentes que arrastam outros" (Aguiar, D., 2017, p. 131).

Portanto, urbanidade é uma qualidade da interação entre pessoas no ambiente urbano, que pode ser ampliada para incluir a cidade como parte relevante da interação. Dentre as várias possibilidades de adicionar a cidade como parte da equação geral da urbanidade, a mais objetiva, segundo Aguiar (2017), é a que considera o ambiente urbano como resultante de uma interação entre indivíduos através do tempo. A forma urbana seria, assim, uma espécie de manifestação de urbanidade de uma forma mais rígida.

4.2 URBANIDADE E A QUALIDADE DA CIDADE

Vivemos em cidades onde, segundo Aguiar (2017, p. 61), "[...] o espaço público é cada vez mais inóspito, marcado por grandes fachadas de prédios, extensos muros contornando introvertidos condomínios, mega *shopping centers* [...]" e estacionamentos e, a pior parte, as áridas *freeways* urbanas. "Essa parece ser cada vez mais, nas mais diversas culturas, a urbanidade da classe média" (Aguiar, D., 2017, p. 61, grifos no original).

A urbanidade é composta, portanto, por algo que vem da cidade, da rua, do edifício e que é apropriado, em maior ou menor grau, individualmente e no coletivo. Ela estaria precisamente nesse modo de apropriação da situação pelas pessoas, na escala do edifício ou na escala da cidade.

Jacobs (2017) expõe que, na urbanidade, a vitalidade do espaço público, a animação, a mistura de tipos arquitetônicos e humanos, o burburinho dos lugares urbanos, a vida na rua, as pessoas, as lojas, interagindo no espaço público, são o conjunto de características que a autora sintetiza da condição de diversidade.

O urbano é visto por Lynch (2006) como um conjunto de sequências espaciais no qual, nas palavras do autor, os elementos móveis de uma cidade e, em especial, as pessoas e suas atividades são tão importantes quanto as partes físicas imóveis. Essa apreciação estética coloca lado a lado os elementos físicos que constituem a cidade, especialmente os elementos

inertes – espaços públicos (Aguiar, D., 2017) e edifícios – e os elementos animados – as pessoas (e veículos) que lhe dão vida.

Para Hillier *et al*. (1983, p. 97), a urbanidade e a comunidade virtual são "[...] produtos da escala maior de organização do espaço [...]", que é o desenho global. O local e o global se sobrepõem naturalmente em qualquer situação e local. No caso do mar ou do campo, a pessoa tem uma visualização simultânea das diferentes escalas, o local ou entorno imediato, as situações posicionadas longínquas e a gradação entre escalas (Hillier *et al*., 1983).

No caso da cidade, a visualização de uma determinada situação local, como um trecho de rua, uma praça, é tudo o que o habitante urbano tem à sua disposição para localizar-se, mesmo que a informação ali existente possa pouco mostrar visualmente do que acontece no quarteirão vizinho. O espaço é observado como um fundo ativo para a ação humana, responsável pela presença ou não de pessoas ali, a dita vitalidade do espaço público (Hillier *et al*., 1983).

Asseveram Hillier *et al*. (1983) que a organização convexa do espaço público e a sua interface com os edifícios – se há paredes cegas ou barreiras que distanciam os edifícios do espaço público – podem igualmente afetar a relação entre moradores e seus vizinhos e entre habitantes e estranhos. Entretanto, em nossa realidade, por exemplo, a ocorrência generalizada do gradeamento das edificações tem efeito quase tão devastador quanto as paredes cegas. Fica implícito na vinculação da condição de urbanidade a dinâmica das experiências existenciais, ainda que subjetiva e dependente da cultura do observador, a qual tem muito a dizer na formulação da condição de urbanidade, simplesmente por ser subjetiva, um provável determinante da presença ou não das pessoas nos lugares (Hillier *et al*., 1983).

Como já mencionado, as escalas local e global se sobrepõem nesse arranjo espacial, sendo a local mais visível às pessoas em seu entorno imediato. Em âmbito local, uma característica fundamental da condição de urbanidade é a constituição do espaço (Hillier *et al*., 1983). Nesse sentido, Hillier *et al*. (1983) defendem que há intensidade de ligações entre interiores privados e o espaço aberto público por meio de portas e janelas.

Essa característica, que aparentemente se mostra banal, poderia ser, talvez, aquela mais negligenciada no desenho urbano modernista (Aguiar, 2012). Ainda na dimensão local, contribuirá também na condição de urbanidade a forma geométrica (Aguiar, 2012) dos espaços. Aí entram naturalmente a largura e a altura dos espaços, a largura das calçadas, a relação destas com a dimensão do leito viário, e outros tantos detalhes e desdobramentos. A urbanidade da forma urbana, em sua dimensão local, é assim formada por uma miríade abundante de elementos e suas combinações (Aguiar, 2012). Para Hillier *et al*. (1983), ela é uma condição

sinérgica, uma resultante ou uma "qualidade-mãe", includente de outras tantas. Faz parte, portanto, do entendimento de que a componente global da urbanidade reside na condição de posicionamento de cada um dos espaços da cidade relativizada ao todo maior onde esse espaço se insere. Como sugerem Hillier *et al*. (1983), essa energia de posicionamento é descrita no grau ou no potencial de integração de cada espaço da cidade. Importante aí que se entenda o tecido urbano como rede espacial.

> As partes da cidade mais integradas espacialmente, mais oxigenadas, são aquelas com maior vitalidade, com mais pessoas utilizando e vivenciando o espaço. Por outro lado, se uma determinada situação urbana é sintaticamente segregada, ela terá, por genética, por natureza espacial, um baixo grau de urbanidade, ainda que ela seja localmente bastante constituída (Aguiar, 2012).

Essa mesma situação, curiosamente, no entanto, poderá ter um alto grau de vitalidade, presença de pessoas e mesmo sucesso comercial, dependendo do grau de atratividade das atividades que ali se localizam. Ainda assim, essa situação terá, por definição, um baixo grau de urbanidade; ela sempre dependerá de atrativos para a realização da sua vitalidade (Aguiar, D., 2017). Essa vitalidade ou condição de animação de uma determinada situação urbana pode ser aferida por meio da copresença de pessoas no espaço público – aquilo que Hillier *et al*. (1983) denominam comunidade virtual.

Ainda que a vitalidade e a urbanidade sejam condições conceitualmente distintas, a presença de pessoas no espaço público será aquela mais básica da condição de urbanidade, especialmente se essa copresença for efetivada por pessoas com diferentes poderes de compra, etnia e religião.

As pessoas, o corpo, individualmente e no coletivo, interagindo com o espaço, são, nesse raciocínio, o parâmetro da urbanidade quanto à sua intensidade, pois, mesmo que inconscientemente, relacionam-se naturalmente com o espaço urbano e assim usufruem da urbanidade. A condição de urbanidade resultará, portanto, do modo como a cidade acolhe as pessoas, recebe as pessoas, o corpo. Esse acolhimento do espaço para com o corpo acontece na rua do bairro, na rua do centro, no *shopping center*, no condomínio fechado, na favela, no conjunto habitacional e em toda e qualquer situação urbana. São os tipos de urbanidade, centenas de tipos.

Essa tipologia da urbanidade pode ser organizada de modo a hierarquizar as diferentes situações urbanas, desde aquela mais formal até aquela mais informal. Portanto, a urbanidade é encontrada de diferentes modos e em diferentes graus, em toda e qualquer situação urbana, desde aquelas mais formais até aquelas mais informais.

4.3 RENOVAÇÃO URBANA

O discurso sobre a crise urbana está ligado aos bairros periféricos de habitação social e, mais precisamente, aos grandes conjuntos habitacionais. Estes últimos são atualmente associados aos problemas socioeconômicos e à forte segregação territorial, os quais marcam as evoluções urbanas e sociais atuais (Aguiar, D., 2017). Definitivamente associados a essa situação de crise, os espaços públicos se tornam os lugares onde se expressam as novas divisões da sociedade.

Dentro do âmbito da atividade social urbana, os espaços públicos urbanos constituem objetos que são considerados os coletivos que mobilizam e as interações que facultam – produções derivadas das profissões urbanísticas ou instrumentos essenciais para a organização da vida urbana (Aguiar, D., 2017).

Pela possibilidade que os espaços públicos urbanos têm de oferecer oportunidades em práticas urbanas e estimular o processo de acionamento de outros inúmeros objetos e usos, os espaços públicos urbanos se encontram no centro da questão da urbanidade, sendo considerados instrumentos da urbanidade (Aguiar, D., 2017).

Convém ressaltar que, segundo Aguiar (2017), por urbanidade são entendidas as relações de civilidade, de cortesia, inseridas em uma dupla dimensão socioespacial. Trata-se de disposições adquiridas pelo cidadão e, ao mesmo tempo, dos dispositivos de socialização presentes no meio urbano.

Da mesma forma, para Hillier *et al*. (1983), o espaço público urbano, enquanto objeto fabricado, participa da atividade cognitiva daquele que o utiliza, permitindo a produção de conhecimentos úteis à ação; nesse sentido, o espaço público, presente no meio urbano, é considerado elemento crucial no estabelecimento da vida urbana. Ele aparece no discurso sobre o urbano como o espaço da ação política e da prática social e, no raciocínio dos administradores, parece seguir a lógica que associa qualidade de configuração físico-espacial e qualidade social.

Partindo desse princípio e dentro do âmbito das políticas de renovação urbana, os administradores da cidade fariam, por um lado, a análise da marginalização de alguns elementos da sociedade, de seu empobrecimento, exclusão e desfiliação em termos de ruptura da coesão social; por outro lado, a análise dos espaços públicos reordenados enquanto dispositivos técnicos e espaciais do urbano, permitindo a restauração dessa coesão.

De acordo com Morais (2010, p. 6), “Essa relação de causa e efeito entre qualidade urbanística e qualidade social está no centro das discussões entre as autoridades responsáveis pela transformação urbana dos bairros periféricos”. Nesse sentido, Aguiar (2017, p. 90) nos

aponta que, "[...] no caso dos grandes conjuntos habitacionais franceses, a transformação urbana empreendida pela renovação urbana apresenta-se como uma forma pragmática de ação", cujo projeto não visa à constituição de uma cidade ideal, mas dar início a um processo de mutação da cidade, com uma alteração suficientemente reparadora dos espaços (Morais, 2010) a fim de reverter a conjuntura social.

A política de renovação urbana conduziria, nesse caso, a transformações urbanas capazes de alterar também os usos do espaço. Portanto, os projetos urbanísticos concebidos dentro do âmbito da renovação urbana compreendem elementos que podem autorizar, mas também invalidar, práticas sociais. Eles constituem, nesse caso, o lembrete das identificações normais à razão urbana.

Ademais, Aguiar (2017) descreve que o incremento da delinquência e do sentimento de insegurança, a progressão da violência, o absentismo escolar, a abstenção nos engajamentos políticos e nos processos participativos constituem as características de um quadro preocupante referente à questão da urbanidade.

Para os responsáveis políticos, os bairros periféricos de habitação social onde se concentram todas as mazelas urbanas são também os lugares das relações sociais degradadas e da coesão social destruída. Doravante, uma transformação profunda dos grandes conjuntos habitacionais, incluídos nas zonas de interesse especial da política da cidade, poderá ser empreendida a partir de uma reestruturação programada por lei (Aguiar, D., 2017).

A questão da coesão social, para Hillier *et al*. (1983, p. 95), "[...] assombra os responsáveis pela administração da cidade, que, para 'exorcizá-la', recomendam a reconstrução da coesão social a partir notadamente da requalificação dos espaços públicos urbanos". Dessa nova premissa, a política de renovação urbana faz um verdadeiro credo.

A resolução do problema da crise da coesão social passa por uma reestruturação urbana dos grandes conjuntos habitacionais, como demolições do conjunto edificado e reconstruções, requalificação e remanejamento dos espaços remanescentes e criação de novos espaços públicos.

Portanto, qualquer que seja o grau de intervenção na esfera construída, a interferência sobre o espaço público é inevitável: se, em um primeiro momento, as demolições massivas liberam espaço no solo urbano, em um segundo momento, por meio de redefinições espaciais ou de reconstruções, o espaço então liberado é submetido a mudanças de estatuto a fim de ser reinvestido de outra maneira. Os espaços resultantes de tais transformações são, por sua vez, fragmentados, remodelados e têm seus usos e suas ocupações redefinidos.

4.4 DESURBANISMO: CONSTRUÇÃO DE MUROS ALTOS E CONDOMÍNIOS FECHADOS

Um componente comum das descrições de urbanidade é a relação entre ruas vibrantes e a presença de muitos pedestres. Já a presença de muitos automóveis resulta apenas em engarrafamentos e em ruas poluídas e barulhentas[1] (Aguiar, R., 2017). Mesmo quando há fachadas ativas, o uso do automóvel reduz paulatinamente a interação entre o movimento que passa e essas fachadas. Quando o tráfego se torna intenso, "[...] nem sempre é possível, conveniente ou permitido estacionar na rua para visitar uma loja [...]", por exemplo "[...] o que requer a construção de estacionamentos específicos" (Aguiar, R., 2017, p. 219).

Aguiar (2017) aponta que o uso do automóvel exige modificações nas cidades, entre elas o alargamento de vias e a criação de vias rápidas, viadutos, passarelas para pedestres e estacionamentos. Via de regra, "[...] qualquer adaptação do ambiente construído em favor do automóvel ou da circulação de veículos cria restrições para os pedestres" (Aguiar, R., 2017, p. 219). Vias rápidas, por exemplo, são verdadeiras barreiras urbanas, pois tornam necessário o uso de faixas para pedestres ou passarelas, aumentando as distâncias percorridas de quem anda a pé. O alargamento de vias, por sua vez, resulta no estreitamento de calçadas ou na demolição de edifícios, o que reduz a área disponível para outros usos. Estacionamentos, um desperdício de solo urbano, podem aumentar distâncias para os pedestres quando geram grandes hiatos entre as edificações e a rua.

Aguiar (2017) expõe que o principal ciclo de realimentação do automóvel é conhecido: mais automóveis circulando geram mais engarrafamentos, aumentando os tempos de viagem, o que resulta em uma queda da qualidade do serviço do transporte público, que, no Brasil, não conta com os incentivos governamentais concedidos ao automóvel particular, apesar de responder pela maior parte das viagens em áreas urbanas. O serviço é público, no entanto funciona sob concessão para empresas privadas.

Desse modo, o sistema é organizado muito mais em função de ser economicamente viável, produzindo algum lucro para seus operadores, do que em função da qualidade dos serviços. Além disso, o crescimento do número de automóveis particulares em circulação provoca um aumento considerável nos tempos de viagem do transporte público[2], os quais são

---

[1] Um exemplo disso, na cidade de Criciúma, tem-se no bairro Pio Corrêa, no entorno do Colégio Marista, durante o horário de entrada e saída dos estudantes.

[2] No caso de Criciúma, tem-se como exemplo o congestionamento no bairro Universitário após, aproximadamente, às 17 horas e 30 minutos, em virtude dos colégios SATC e Unesc, bem como dos cursos de graduação e de especialização dessas duas instituições.

ainda mais longos por causa do tempo de espera inicial e das constantes paradas para coletar ou distribuir passageiros. Como resultado, parte dos usuários migra para o automóvel, realimentando o ciclo, enquanto a maior parte perde tempo que poderia ser utilizado de outra maneira.

A urbanidade depende também de fachadas ativas, permeáveis e com interfaces diretas entre o público e o privado, que facilitem situações como pessoas conversando na porta de casa ou de uma pequena loja (Aguiar, R., 2017), ao mesmo tempo que também permitem algum controle sobre o que acontece na rua. A frequência de crimes em muitas delas representa um problema real para as pessoas, as quais terminam por evitar espaços abertos e o transporte público. O medo do crime transforma o espaço urbano em um lugar hostil, sem possibilidade de urbanidade, e é um dos fatores que impulsiona a adoção de novas construções arquitetônicas.

Nas casas, a primeira providência é a construção de muros altos, depois ocorre a instalação de cercas elétricas. Aguiar (2017) descreve que se alguns poucos vizinhos levantam seus muros, isso também provoca uma realimentação, pois, com medo de serem os alvos mais fáceis da rua, logo todos os outros farão o mesmo. Como resultado, uma rua antes cercada por fachadas ativas ou permeáveis é cercada por fachadas cegas.

"Adensar cidades deveria contribuir para a urbanidade por aumentar o número de potenciais usuários dos espaços públicos. No entanto, as torres residenciais, via de regra, dispõem de área de lazer interna" (Aguiar, R., 2017, p. 224). Condomínios fechados são erguidos por meio de uma dinâmica de mercado semelhante, mas que acontece em áreas maiores, muitas vezes ainda não loteadas. Ademais, Aguiar (2017) defende a ideia de que, ocupando grandes áreas, podem-se criar longas extensões de fachadas cegas, que possibilitam falhas na malha urbana, funcionando como barreiras que aumentam distâncias não apenas para os pedestres, mas também para os veículos.

Índices de criminalidade altos, "[...] coeficientes construtivos generosos e legislações que permitem a criação de condomínios fechados parecem ser alguns dos fatores que impulsionam o remodelamento de áreas e bairros inteiros [...]" (Aguiar, R., 2017, p. 224) por meio de uma arquitetura desurbana, a qual contribui para a negação do espaço público, para o enclausuramento de pessoas e, por conseguinte, para o esvaziamento dos espaços urbanos.

Como já dito, com o aumento de carros, "[...] o tráfego se torna por demais intenso, as fachadas ativas de lojas perdem atratividade, pois não é possível, conveniente ou permitido estacionar na rua" (Aguiar, R., 2017, p. 227). Nesse cenário, apenas grandes empreendimentos como *shopping centers* e hipermercados dispõem de estacionamentos e/ou de variedade de usos suficientes. Assim, esses centros comerciais prosperam com o aglomerado diário de pessoas

em seus espaços privados. Embora encontros de pessoas existam em espaços segregados como *shoppings*, áreas de lazer de torres ou condomínios fechados, dentre outros, "[...] esses espaços não teriam urbanidade por não serem legitimamente públicos [...]" (Aguiar, R., 2017, p. 227) e, por conseguinte, de uma maneira ou de outra, por excluírem partes da população.

Portanto, as ruas de uma comunidade ou de um bairro nobre podem até ser vibrantes, mas, segundo Aguiar (2017, p. 228), "[...] espaços genuinamente urbanos têm um caráter mais democrático e inclusivo que permite a convivência diária entre diferentes classes ou estilos de vida". A ausência de políticas habitacionais sólidas contribui para isso, visto que o principal modelo utilizado no Brasil é o subsídio ao financiamento de imóveis, um grande incentivo para a especulação imobiliária.

4.5 ESPAÇO URBANO E CIDADE

A relação da sociedade com o espaço presume a existência de indivíduos com variadas gamas e variados níveis de expectativas, interesses, propostas e práticas sociais. As diferenças entre esses indivíduos são infinitas e os únicos fundamentos comuns são a consciência da diversidade e a crença de que a associação dessas diferenças pode ser a estratégia mais adequada para se ter êxito na realização de seus interesses, tanto os gerais quanto os particulares de cada indivíduo.

Como se trata de uma associação entre indivíduos, com variados graus de investimento e interesse, com uma variada capacidade de julgamento e de adesão a esse conjunto, a lei pretende ser a garantia dos limites da liberdade comportamental de um risco de atitudes possíveis e plausíveis ao conjunto de pessoas.

Essa forma de sociedade tem como elemento fundamental de regulação e de ordenamento a disposição espacial, ou seja, a lei se exprime pela forma como as coisas estão organizadas e distribuídas no território segundo uma coerência formal, que é a lógica e deve atender aos preceitos estabelecidos pela ideia geral e um tanto quanto vaga de equilíbrio entre o bem comum e as liberdades individuais.

A lei presume limites físicos para seu vigor e extensão e é também coincidente com os limites da efetividade do poder que a promulgou. Nesse sentido, Gomes (2002) elucida que o território se torna o limite da validade espacial do direito do Estado, no sentido de que as normas jurídicas oriundas do poder soberano valem somente dentro de determinadas fronteiras.

Uma sequência direta disso é que os limites desse território são precisos, tanto globalmente como nas diversas hierarquias em que se subdividem a administração e a gestão

dessas terras. O direito à cidade é próprio a cada povo e denota o domínio de um certo grupo sobre um território onde ele desfruta de privilégios e direitos superiores aos daqueles que não têm compromisso com a reprodução das relações formais e da manutenção do controle social sobre esse território.

Dessa forma, Gomes (2002) explana que para se relacionar com o espaço é necessário constatar que cada unidade territorial interior, ou subdivisão do conjunto global, corresponde à competência "funções e esferas bem delimitadas", com atributos e práticas distintos. O espaço é hierarquizado, assim como os poderes que sobre eles são exercidos. Para o autor, essa estrutura é complexa, assim como são as disposições formais (da lei) que regem e controlam sua dinâmica.

Igualmente, esse espaço define um limite de adesão voluntária. Nesse sentido, trata-se de um espaço inclusivo, pois para todos aqueles que se propuserem a obedecer à ordem é garantido, a princípio, o acesso em igualdade de situação com os outros.

As características de um espaço público são aquelas que têm uma relação direta com a vida pública. Para Abramo (2017), o espaço público é o lugar do discurso político. Para que esse lugar opere uma atividade pública, é necessário que se estabeleça, em primeiro lugar, a presença de indivíduos.

O surgimento do indivíduo em público ocorre pelo princípio da publicidade, capacidade de apresentar sua razão em público, sem obstáculos, além de confrontá-la à opinião pública e instituir um debate. Para Arantes (2005), a comunicação entre indivíduos diferentes é possível pela intersubjetividade, ou seja, ainda que um indivíduo não possa ser reduzido a outro, existe sempre um domínio de interlocução que garante o sucesso da comunicabilidade.

Sendo assim, o espaço público é, ao mesmo tempo, o local onde os problemas se apresentam, tomam forma, ganham uma dimensão pública e são resolvidos, não se tratando de imaginar um mundo utópico, mas sim apenas de estabelecer os princípios e as condições em que uma norma é válida e pertinente ao conjunto das pessoas que vivem juntas.

Fisicamente, o espaço público é, antes de mais nada, a praça, a rua, a praia, qualquer tipo de espaço onde não haja obstáculos à possibilidade de acesso e participação de qualquer pessoa. Essa condição precisa ser respeitada e revivida, apesar de todas as diferenças e discórdias entre os inúmeros segmentos sociais que nesse local circulam e convivem.

Nesse sentido, preconiza Andrade (2017) que essa acessibilidade é física, mas também diz respeito ao fato de que não deve estar condicionada à força de quaisquer outros critérios senão daqueles impostos pela lei que regula os comportamentos em áreas comuns. Portanto, o espaço público é o lugar onde as afinidades sociais, as diferenças, quaisquer que

sejam, devem se submeter às regras da civilidade. Dessa forma, Canevacci (2004) defende a ideia de que a cidade deveria ser o lugar da possibilidade do encontro sem que isso induzisse à compulsão da intimidade ou de uma suposta identidade profunda.

Em espaços públicos, a sociabilidade se transforma em civilidade, em condutas que extrapolam a simples maneira convencional que uma sociedade atribui ao homem educado de se expor e de conduzir a etiqueta. Mas o espaço público também é um lugar de conflitos, de problematização da vida social e o local onde esses problemas são assinalados. Por um lado, o espaço público é uma arena onde há debates e diálogo; por outro, é um lugar das inscrições e do reconhecimento do interesse público sobre determinadas dinâmicas e transformações da vida social (Canevacci, 2004). Todas as cidades desfrutam de lugares públicos que representam as suas imagens e as de suas sociabilidades. E é nesses lugares de encontro e comunicação que se produz um tipo de resumo físico da diversidade socioespacial daquela população.

4.5.1 A apropriação privada do espaço público

Trata-se de um processo muito amplo, complexo e com manifestações e aspectos bastante variados. De fato, sua amplitude pode abarcar desde uma simples ocupação da calçada até o fechamento de ruas ou de bairros inteiros. Sua manifestação pode se dar por meio de estruturas físicas fixas ou pode ser uma ocupação veiculada por instrumentos muito mais sutis e simbólicos.

Um aspecto que é fundamental para esta análise é a transformação do espaço público e a sua característica de possibilitador de encontros impessoais e anônimos e de presença dos diferentes grupos sociais. Tais encontros devem ser entendidos, como preceitua Gomes (2002, p. 162), como probabilidade de partilhar "[...] os mesmos territórios com outras pessoas, sem a compulsão para conhecê-las em profundidade. Assim, o espaço público é o lugar das indiferenças, [...] onde as afinidades sociais, os jogos de prestígio, as diferenças, quaisquer que sejam, devem se submeter às regras da civilidade".

Na concepção da produção do espaço, a análise da cidade ganha em complexidade, enriquecendo-se em pontos de vista e em perspectivas de abordagem. Para avançar nessa perspectiva, Carlos (2004) propõe três níveis de análise para a produção do espaço – dominação política, acumulação do capital e realização da vida humana no espaço público. A autora enfatiza que a dominação política é analisada do ponto de vista das ações do poder municipal e das elites na produção dos espaços públicos e das indefinições que, nesse agir, identificam-se na defesa dos interesses públicos e privados.

Carlos (2004) também preconiza que a acumulação de capital é abordada pelo surgimento de novos produtos imobiliários que aumentam a reprodução e a circulação do capital, estimulando a obsolescência de antigas formas e conteúdo, apresentando a cidade ou parte dela na embalagem de um novo produto a ser comprado e/ou consumido.

As alterações realizadas nos espaços públicos das grandes cidades são conduzidas pelo sentimento de insegurança cada vez mais reprimido na população. Ações como cerceamento de praças e privatizações de ruas e parques são frequentes e, consequentemente, provocam o declínio dos espaços públicos em detrimento do crescente individualismo e da promoção de espaços fechados (semipúblicos) de convívio.

Faz-se presente nos espaços públicos urbanos uma parcela da população que sobrevive da ilegalidade, da informalidade e da inventividade inerentes ao ser humano. Aqueles que com frequência se movimentam pelas cidades desenvolvem uma movimentação própria, concebem um circuito informal de fluxos de serviços e mercadorias e manifestam no território as suas consequências e carências.

Um primeiro elemento fundamental nessa dinâmica, no Brasil metropolitano, é o enorme crescimento do chamado setor informal da economia, como, por exemplo, camelôs, guardadores de carro, transportadores, prestadores de pequenos serviços etc. Para Gomes (2002), esses profissionais informais se tornaram personagens da cidade, marcados pela criatividade e pelo instinto de sobrevivência à medida que foram se apropriando dos espaços públicos e colaborando para a construção do cenário das grandes cidades no País e no mundo. Eles podem ser comparados, antes da formação dessas grandes cidades, à figura dos escravos ou escravos libertos, de viajantes ou de qualquer indivíduo, empregado ou desempregado, que vai em busca de renda ou da venda do excedente da sua produção.

Esse chamado setor informal se desenvolveu quase sempre nos locais públicos de maior circulação ou de grande valorização comercial e se estabeleceu como um meio de explorar certa atividade sobre uma área que, a princípio, deve ser de livre acesso a todos. O livre acesso pressupõe a não exclusividade de ninguém ou nenhum uso diferente daqueles que são de interesse comum. Na prática, contudo, há uma apropriação desses espaços.

Nessa perspectiva, preconiza Motta (1999) que as praças se transformam em grandes mercados e que as principais ruas da cidade ficam estreitas, pois restam apenas pequenas passagens para os transeuntes. Essa mesma situação acontece nas atividades de guardadores de carros (flanelinhas). A área que, por direito, é pública, acaba sendo transformada em área privada, pois para estacionar é necessário pagar como se fosse um estacionamento privativo. Em lugares de grande afluência, eles “autorizam” o estacionamento

e ocupam as calçadas, colocando acessos para os carros conseguirem subir no meio fio. Muitas vezes, até se vangloriam dos acertos com as autoridades públicas, bem como recriam regras e constituem novos poderes (Motta, 1999). Tudo isso ocorre sobre um espaço que é público e tem suas regras de ocupação ditadas pela lei.

De fato, o que ocorre é uma requalificação do espaço, que muitas vezes resulta na sua degradação: as calçadas se quebram com o peso dos carros, os congestionamentos se multiplicam, as passagens de pedestres são ocupadas etc. Essas são as consequências mais imediatas, mas há toda uma gama de efeitos que não pode ser medida de forma direta e que diz respeito à prática cotidiana da vida pública, a qual prevê a forma e os limites para a ocupação dos espaços, que protege o patrimônio comum e procura assegurar igualdade de condições a todos.

4.6 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO BRASIL

Como grande parte dos países da periferia do capitalismo que se industrializaram ao longo do século XX, o Brasil passou por um processo intenso de urbanização nas décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial. Segundo Morais (2006), a partir de 1940, a industrialização brasileira foi beneficiada pela intervenção do Estado na economia, com a instalação de grandes empresas estatais, particularmente no ramo da indústria pesada (siderurgia, indústria química, mecânica pesada, metalurgia).

Na década de 1950, a industrialização tomou novo impulso sob o governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira. Nesse período, segundo Valla (2002), um grande número de empresas se instalou no Brasil, principalmente no ramo da indústria automobilística. Nessas duas décadas, o processo de industrialização se concentrou na região Sudeste. As cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo já se configuravam então como grandes metrópoles.

A partir dos anos de 1960, aconteceu um processo de intensa migração campo-cidade. Em 1980, todas as regiões brasileiras já apresentavam população urbana superior à população rural. Maricato (2000) conta que ocorreu um gigantesco movimento de construção urbana que se fez necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia e água. A autora lembra que, embora não se tenha respondido satisfatoriamente a essas necessidades, de alguma forma, a população criou formas de habitar as cidades.

Para uma parte considerável da população urbana, a solução encontrada foram as habitações precárias nas favelas e periferias. Essa urbanização intensa foi acompanhada por um

processo de concentração da população nas grandes cidades. À medida que as cidades inchavam, ocorria um movimento de fragmentação do espaço, acompanhado de exclusão social e territorial da população mais pobre. Dessa forma, a autora Valla (2002) descreve que mesmo antes da migração em massa dos trabalhadores do campo para as zonas urbanas, grande parte das cidades já era marcada por uma divisão clara entre a cidade formal e a cidade informal, a cidade dos ricos e a cidade dos pobres.

Até a década de 1960, os problemas urbanos brasileiros se concentravam quase exclusivamente em suas duas principais metrópoles (Rio de Janeiro e São Paulo). Segundo Morais (2006), na década de 1970, eles foram reforçados por um fenômeno de urbanização e migração interior-capitais e Nordeste-Sudeste, ganhando contorno de catástrofe social. Esse cenário de divisão e exclusão nunca foi sobrepujado (Morais, 2006).

O crescimento das cidades raramente foi acompanhado de uma pesquisa efetiva e competente do poder público para dar respostas às questões de habitação, saneamento básico, ocupação planejada do solo urbano, transporte etc. Dessa forma, Valla (2002) aponta que as cidades seguem crescendo desordenadamente, possibilitando o enriquecimento de poucos com a especulação imobiliária e a concentração da população mais pobre em assentamentos precários.

Sem condições de se inserirem legalmente no mercado imobiliário em virtude dos altos preços dos imóveis e da quase ausência de financiamento estatal, as classes populares, para terem garantidas as suas moradias, viram-se – e ainda se veem – forçadas a ocupar terras públicas e privadas e a lançar mão da autoconstrução de unidades habitacionais. Não raro, sua permanência nesses imóveis é ameaçada por processos de remoção, seja pela via legal das ações de reintegração de posse, seja pela via de ações que não passam pela lógica do Estado de direito. Nos dois casos, o uso da violência é comum (Valla, 2002).

O que se viu até meados dos anos de 1970 foram políticas de marginalização espacial das populações pobres, acompanhadas em muitas ocasiões da estigmatização dessas populações. Na avaliação de Valla (2002), o problema da habitação popular foi visto ao longo das primeiras décadas do século XX como algo estranho à sociedade, um fenômeno canceroso que precisava ser erradicado. As soluções adotadas pressupunham a culpa dos moradores de favelas, que, inicialmente, deveriam ser coagidos e, com a crescente complexidade do problema, reeducados.

Valla (2002) também explana que a política de remoção massiva das favelas persistiu até meados dos anos de 1970. A autora chama esse tempo (1962 a 1973) de período autoritário de remoções. É nele que surge a Cooperativa de Habitação Popular (Cohab),

responsável, nesse período, pela construção de vários conjuntos habitacionais na periferia da cidade pela urbanização parcial de poucas favelas.

Uma medida de grandes proporções para lidar com a questão da habitação foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro da Habitação, com intuito de destinar recursos financeiros massivos à construção de unidades habitacionais e à implantação de rede de esgoto.

Esse financiamento imobiliário acabou, porém, atendendo majoritariamente a classes médias e altas, não promovendo a democratização do acesso à terra urbanizada. Maricato (2000) expõe que a atividade produtiva imobiliária não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. A autora (2000) afirma que o mercado não se abriu para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades.

Essa situação se agravou ainda mais ao longo das décadas de 1980 e 1990. Segundo Morais (2006), a recessão que marcou esse período – quando as taxas de crescimento demográfico superaram as do crescimento do PIB, fazendo com que a evolução do PIB *per capita* fosse negativa na década de 1980 – ampliou o universo de desigualdade social.

Após o fim no Banco Nacional de Habitação, passaram-se muitos anos sem que houvesse uma política massiva de financiamento de habitação. Nesse ínterim, as favelas só aumentavam em tamanho e número. Não havendo a possibilidade de obter uma habitação regular, a população partiu para a autoconstrução, onde e como pudesse realizá-la.

Nesse período, encerrou-se o regime militar, o que ensejou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986. Segundo Maricato (2000), desde o início de seus trabalhos, a Assembleia se abriu para amplas possibilidades de participação popular. Entre essas formas de participação cabe destacar a possibilidade de apresentação de emendas populares. Além disso, as subcomissões realizaram inúmeras audiências públicas sobre os temas de que tratavam.

As emendas de iniciativa dos cidadãos foram admitidas a partir do primeiro projeto, sistematizado em julho de 1987. Foram aceitas emendas que trouxeram, no mínimo, a assinatura de 30 mil eleitores e que eram patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas. Fernandes (2011) afirma que, no total, foram apresentadas 122 emendas populares, as quais somaram mais de 12 milhões de assinaturas, sendo que 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas. Entre elas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana.

A atuação do Movimento Nacional da Reforma Urbana na construção da Emenda Popular da Reforma Urbana teve grande importância. Por meio dele, várias organizações da

sociedade civil se articularam e assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal de 1988, que deveria funcionar no sentido de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras (Silva, 2003).

Fernandes (2011) descreve que, nessa fase, a pauta de reivindicações já não se limitava à questão da moradia. A bandeira do Movimento Nacional da Reforma Urbana passou a ser o *direito à cidade* (Silva, 2003), que se caracterizava por quatro eixos: gestão democrática e participativa das cidades; garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; subordinação da propriedade à função social; e sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social.

Previa-se, ainda, a possibilidade de o Ministério Público agir em caso de vácuo legal. Vale lembrar que o papel do Ministério Público foi completamente modificado pela Constituição Federal de 1988. Antes, consistia em defender os interesses do Governo Federal. Em 1985, ele adquiriu a prerrogativa de defender os interesses públicos difusos. A Constituição de 1988 consolidou essa função institucional por meio da diferenciação entre duas instituições, a Advocacia Geral da União e do Ministério Público. Uma parte pequena da emenda foi de fato incorporada ao texto da Constituição Federal, no capítulo referente à Política Urbana, que compreende os Art. 182 e 183, cuja redação foi a seguinte:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
> § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

> § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
> § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Brasil, 2015b, p. 167).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço, uma vez que, a partir dela, o direito público brasileiro passou a garantir não só a propriedade e o interesse privado, mas também o bem comum. A propriedade não era mais matéria apenas do direito civil, mas também do direito público.

Depois de promulgada a Constituição Federal, fruto de acordo possível, a maior parte dos aspectos legislativos do ideário da reforma urbana passou a depender de uma lei federal. Dessa forma, desde o início da década de 1990, o projeto de lei federal de desenvolvimento urbano, denominado Estatuto da Cidade, por fim, foi considerado pelos autores envolvidos na luta pela reforma urbana o marco referencial para a instituição da lei que regulamenta o capítulo da política urbana na Constituição Federal.

5 DIREITO AMBIENTAL DAS CIDADES

O Estatuto da Cidade define, em primeiro lugar, como diretriz a ser perseguida na política urbana, o direito a cidades sustentáveis, entendido como "[...] direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações [...]" (Brasil, 2001). Refere-se a um direito coletivo difuso na medida em que se trata de autorização conferida pelo ordenamento jurídico a cada cidadão. E "[...] ao definir os fundamentos da política urbana, torna-se um importante instrumento de gestão ambiental, haja vista que a urbanização tem se configurado em um dos processos mais impactantes no meio ambiente" (Araújo, 2008, p. 68). Em muitos casos, a produção de ambientes urbanos associa-se a riscos, inclusive muitos projetos nacionais e/ou regionais afetam a capacidade dos governos municipais de diminuir os riscos ambientais.

Fernandes (2002) relata que diversos planos e programas ambientais têm sido formulados e aprovados por cidades brasileiras, evidenciando a crescente importância dos instrumentos de planejamento e gestão ambiental no âmbito municipal. No contexto da política urbana, esses instrumentos devem ser articulados aos mecanismos de ordenamento territorial e de controle do uso e da ocupação do solo, de modo a considerar os efeitos das intervenções urbanas sobre o ambiente e sobre a população.

Nesse contexto, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) constitui importante instrumento de articulação entre a política urbana e a proteção ambiental no âmbito municipal. Fiorillo (2010) esclarece que o EIV, regulamentado por legislação municipal a partir das disposições do Estatuto da Cidade, possibilita uma interpretação ampliada do ambiente local, incorporando a análise dos impactos decorrentes de determinadas intervenções urbanas aos mecanismos tradicionais de controle do uso e da ocupação do solo. O instrumento permite, assim, que os efeitos de determinados empreendimentos ou atividades sejam considerados antes de sua aprovação, contribuindo para uma tomada de decisão que leve em conta as condições do entorno e os interesses da coletividade.

A utilização desses instrumentos também se relaciona à democratização dos processos decisórios sobre empreendimentos potencialmente impactantes, uma vez que bairros e comunidades expostos aos seus efeitos devem ter condições de acesso às informações e de participação nos processos de discussão e decisão. Desse modo, o Direito de Vizinhança integra-se à política urbana, estabelecendo uma relação entre o direito de propriedade, sua

função social e os interesses coletivos relacionados à organização e à qualidade do espaço urbano (Araújo, 2008).

O artigo 36 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2015a) estabelece que lei municipal deve definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão da elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança como condição para sua aprovação. A regulamentação municipal constitui, portanto, elemento fundamental para a efetividade do instrumento, pois é por meio dela que são estabelecidos os critérios e procedimentos aplicáveis aos empreendimentos sujeitos à sua elaboração. Segundo Araújo (2008, p. 68),

> Muitos municípios são detentores da análise de impacto sob vários aspectos na legislação municipal. Outros até preveem que os Conselhos Municipais de Urbanismo e Meio Ambiente exerçam o papel de instâncias de análise dos recursos aos laudos produzidos pelo órgão municipal competente.

Nesse sentido, Granzieira (2014) aponta que a efetividade dos instrumentos de gestão urbano-ambiental não depende necessariamente da criação de novas normas, mas também da adequação e do aperfeiçoamento da legislação municipal existente. No caso do EIV, esse aperfeiçoamento deve contemplar critérios claros para sua aplicação, bem como mecanismos de publicidade, acesso às informações e participação da população nos processos relacionados aos empreendimentos que possam produzir impactos significativos no território.

A relação entre o EIV e o Direito Ambiental das Cidades decorre, portanto, da necessidade de que o processo de produção e transformação do espaço urbano considere não apenas os interesses econômicos relacionados à implantação de empreendimentos, mas também seus efeitos sobre a infraestrutura, os equipamentos públicos, a paisagem urbana, a mobilidade, as áreas verdes e as condições ambientais do entorno. Dessa perspectiva, o EIV constitui mecanismo de prevenção e de avaliação dos impactos urbanos, podendo contribuir para compatibilizar o desenvolvimento das atividades econômicas com a função social da propriedade e da cidade e com a proteção do ambiente urbano.

O papel do Poder Público no zelo da proteção do meio ambiente urbano, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar da população, deve incluir, além da participação social, a consideração dos interesses e das necessidades da população nos processos de planejamento e gestão urbana.

Para Figueredo (2013), ao contextualizar a tutela ambiental e os consequentes interesses urbanísticos, deve-se considerar que todos os cidadãos têm direito a condições adequadas de infraestrutura urbana e que, a esse direito, corresponde o dever estatal de proteção e preservação do meio ambiente. Assim, observa-se que o Poder Público não deve limitar sua

atuação à minimização de impactos, mas também formular e implementar políticas públicas capazes de promover condições urbanas e ambientais adequadas. A existência de conflitos entre diferentes normas e interesses pode constituir uma das causas das tensões entre a sociedade e as administrações públicas.

> A formulação de políticas públicas, assim como a implantação de instrumentos de gestão urbano-ambiental para a tomada de decisões, é importante para o desenvolvimento de projetos, viabilização do desenvolvimento econômico e social, fundamentalmente aqueles que possam consolidar a função social da propriedade e da cidade à luz da sustentabilidade urbana (Araújo, 2008, p. 71).

Nota-se a necessidade de os municípios instituírem e aplicarem os instrumentos urbanísticos estabelecidos na Constituição Brasileira e em legislações complementares para a promoção da política urbana, com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos urbanos e do direito à cidade das pessoas que vivem nas cidades e o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Há também a necessidade de revisão da legislação urbanística municipal, em especial das leis de parcelamento do solo urbano e de uso e ocupação do solo urbano, visando à integração social e territorial de modo a atender aos objetivos da política urbana de reduzir as desigualdades sociais nas cidades. Necessário, ainda, que os municípios constituam um sistema de gestão democrática das cidades por meio da constituição de esferas públicas municipais, setoriais e regionais, com participação popular e poder de decisão sobre a aplicação dos recursos públicos, implementação de políticas públicas, mediação e negociação dos conflitos ambientais urbanos.

Canotilho e Leite (2008) e Coutinho e Rocco (2004) defendem a ideia de que o município é a menor unidade federativa e que, por estar mais próximo dos problemas de determinada área e deter os instrumentos legais para atuar de forma eficaz, "[...] mostra-se indispensável para uma atuação integrativa do ambiente em que haja uma comunicação articulada dos cidadãos e suas organizações com as estratégias reguladoras do ambiente" (Ferreira, 2008, p. 207).

O fortalecimento conferido pela Constituição Federal de 1988 aos municípios os elevou à condição de entes federativos autônomos. Eles estão inseridos na organização político-administrativa da Federação Brasileira (art. 18 da CF) e têm consagradas a sua auto-organização (art. 29 da CF) e as competências administrativa e legislativa determinadas em relação às dos Estados e da União, condicionadas, estas últimas, ao tratamento de interesses locais (art. 30, I). Compreende-se, portanto, que a Constituição optou pela descentralização política, manifestando a incorporação do princípio da subsidiariedade. Coutinho e Rocco (2004)

discutem que esse princípio traduz a regra de ouro do federalismo, a que cumpriria conferir equilíbrio entre as diversas esferas governamentais.

Portanto, o princípio da subsidiariedade tem na divisão de competências sua essência jurídica. Dessa forma, na divisão de competência entre os entes políticos (União, Estados-Membros e Municípios), confere-se prioridade aos menores para a satisfação dos interesses locais; aos intermediários para a realização dos interesses regionais; e, finalmente, ao ente central para o cumprimento das demandas que os demais não possam cumprir de forma satisfatória. Destarte, aquele princípio reclama a atribuição das responsabilidades públicas às autoridades mais próximas dos cidadãos, por elas estarem assim posicionadas e em condições de executar, de forma mais eficiente, o interesse público.

5.1 OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O DIREITO À CIDADE

A discussão sobre o Direito Ambiental das Cidades pode ser articulada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) como parte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Essa aproximação permite relacionar os problemas identificados na produção e na transformação do espaço urbano de Criciúma a compromissos internacionais relacionados à sustentabilidade, à redução das desigualdades, à qualidade de vida, à proteção ambiental e à construção de instituições mais inclusivas.

Importante mencionar que os ODS não são compreendidos, nesta pesquisa, como instrumentos capazes, por si mesmos, de solucionar as contradições presentes na produção capitalista do espaço, mas como uma referência para avaliar em que medida as práticas de planejamento e transformação urbana observadas no município convergem ou se distanciam de princípios relacionados ao desenvolvimento urbano sustentável e ao direito à cidade.

Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 (ONU, 2015), alguns apresentam relação mais direta com as questões analisadas nesta pesquisa. O ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis – constitui a principal referência, por abordar a necessidade de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Sua relação com esta pesquisa está associada às discussões sobre planejamento urbano, direito à cidade, distribuição dos equipamentos e serviços urbanos, espaços públicos, áreas verdes, mobilidade, habitação e participação da população na produção do espaço urbano.

Também se destaca o ODS 10 – Redução das Desigualdades –, cuja relação com a pesquisa decorre da distribuição desigual dos benefícios, equipamentos, serviços e condições de acesso à cidade. A produção capitalista do espaço pode contribuir para aprofundar desigualdades socioespaciais quando determinados setores do território concentram investimentos, infraestrutura, áreas verdes, equipamentos e empreendimentos destinados às camadas de maior renda, enquanto setores periféricos permanecem com menor acesso a esses recursos. Nesse sentido, a análise da organização espacial de Criciúma permite observar como as desigualdades econômicas podem assumir também uma dimensão territorial, expressando-se na forma diferenciada de apropriação e uso da cidade.

O ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes – apresenta igualmente relevância para esta pesquisa, sobretudo no que se refere à construção de instituições responsáveis, transparentes e inclusivas e à participação social nos processos decisórios. Essa relação torna-se particularmente importante diante da análise dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor de Criciúma. A participação da população constitui dimensão fundamental do planejamento urbano democrático, uma vez que as decisões relacionadas ao uso e à ocupação do território produzem efeitos diretos sobre as condições de vida da população. Assim, as limitações identificadas nos processos participativos analisados permitem problematizar a distância existente entre os princípios de participação e inclusão presentes na Agenda 2030 e as práticas concretamente observadas no planejamento urbano municipal.

O ODS 13 – Ação contra a Mudança Global do Clima – também pode ser relacionado às questões ambientais presentes na pesquisa, especialmente quando consideradas a preservação das áreas verdes, a cobertura vegetal, a ocupação do território e a necessidade de construção de cidades mais resilientes às transformações ambientais. A expansão urbana e a valorização imobiliária, quando não acompanhadas de critérios ambientais adequados, podem pressionar áreas de interesse ambiental e comprometer funções ecológicas importantes para o equilíbrio urbano. Nesse sentido, a discussão sobre as áreas verdes e os espaços ambientalmente protegidos de Criciúma ultrapassa a dimensão estritamente paisagística, relacionando-se à qualidade ambiental e às condições futuras de sustentabilidade do município.

O ODS 3 – Saúde e Bem-Estar – apresenta relação complementar com a pesquisa, especialmente quando se consideram os efeitos das condições urbanas sobre a qualidade de vida da população. A disponibilidade de áreas verdes, espaços públicos adequados, mobilidade urbana, infraestrutura e condições ambientais satisfatórias pode contribuir para o bem-estar da população. Entretanto, sua utilização nesta pesquisa deve estar condicionada às evidências

concretamente identificadas, evitando estabelecer relações causais que não tenham sido demonstradas pela investigação.

Dessa forma, os principais ODS relacionados às questões discutidas nesta pesquisa podem ser sintetizados no quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados à análise da produção do espaço urbano em Criciúma

ODS	Relação com a pesquisa	Dimensão observada em Criciúma
ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis	Constitui o principal ODS relacionado à pesquisa, por tratar da construção de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.	Planejamento urbano, direito à cidade, espaços públicos, áreas verdes, mobilidade, habitação, expansão urbana e participação social.
ODS 10 – Redução das Desigualdades	Relaciona-se à distribuição desigual dos benefícios e equipamentos urbanos e às diferentes condições de acesso à cidade.	Desigualdade socioespacial, periferização, acesso a equipamentos e serviços, áreas verdes e infraestrutura urbana.
ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes	Relaciona-se à participação social, à transparência e à qualidade dos processos decisórios e institucionais.	Participação popular, planejamento urbano, consultas públicas e processos de elaboração e revisão do Plano Diretor.
ODS 13 – Ação contra a Mudança Global do Clima	Relaciona-se à dimensão ambiental da produção urbana, especialmente à preservação ambiental e à necessidade de maior resiliência urbana.	Áreas verdes, vegetação nativa, preservação ambiental, ocupação territorial e vulnerabilidades ambientais.
ODS 3 – Saúde e Bem-Estar	Relaciona-se às condições urbanas e ambientais que interferem na qualidade de vida e no bem-estar da população.	Qualidade ambiental, áreas verdes, mobilidade, infraestrutura e acesso a espaços públicos.

Fonte: Elaborado pela autora, com base na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (2015).

A análise desses objetivos permite compreender que a sustentabilidade urbana não pode ser reduzida à implantação de novos empreendimentos, à expansão da infraestrutura ou à valorização econômica de determinadas áreas do território. A construção de cidades sustentáveis pressupõe também condições de acesso equitativo aos equipamentos e serviços urbanos, preservação ambiental, qualidade dos espaços públicos, mobilidade, habitação adequada e participação da população nas decisões que produzem e transformam a cidade.

No caso de Criciúma, as contradições identificadas entre valorização imobiliária, verticalização, apropriação do solo urbano, distribuição dos equipamentos e espaços públicos, preservação ambiental e participação social evidenciam os limites de uma concepção de desenvolvimento urbano orientada prioritariamente pela valorização econômica do território. A aproximação com os ODS permite, portanto, ampliar a análise crítica da produção do espaço urbano ao confrontar as formas concretas de transformação da cidade com princípios relacionados à sustentabilidade, à inclusão social, à redução das desigualdades e à participação democrática.

Nesse sentido, o ODS 11 constitui a principal referência para a articulação entre a discussão ambiental, o planejamento urbano e o direito à cidade desenvolvidos nesta pesquisa.

Entretanto, sua efetivação não pode ser analisada isoladamente, pois a construção de cidades sustentáveis está diretamente relacionada à redução das desigualdades socioespaciais, à qualidade das instituições e à participação da população nos processos decisórios. Os ODS 10 e 16, portanto, complementam a análise ao evidenciar que a sustentabilidade urbana não depende apenas das características físicas e ambientais da cidade, mas também das formas de distribuição dos benefícios urbanos e das condições de participação da sociedade na definição dos rumos do território.

A discussão dos ODS, portanto, reforça a compreensão de que o direito à cidade não se limita ao acesso formal ao espaço urbano, mas envolve as condições concretas de sua produção, uso e apropriação. Nesse sentido, planejamento urbano, proteção ambiental, distribuição dos equipamentos e serviços, participação social e regulação da ocupação do solo constituem dimensões articuladas da sustentabilidade urbana. Essa perspectiva orienta a análise desenvolvida nos capítulos seguintes, nos quais são examinados os instrumentos urbanísticos e ambientais e sua relação com as transformações observadas no espaço urbano de Criciúma.

6 O ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº 10.257/01

Conforme discutido no Capítulo 5, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) constitui instrumento da política urbana destinado a subsidiar a avaliação, pelo Poder Público municipal, dos impactos produzidos por determinados empreendimentos ou atividades sobre seu entorno. Nesta etapa da pesquisa, interessa verificar como esse instrumento está previsto e regulamentado na legislação urbanística de Criciúma e, sobretudo, em que medida sua aplicação se articula às transformações observadas no espaço urbano.

A análise do EIV, portanto, não será retomada em seus aspectos conceituais, já discutidos anteriormente, concentrando-se, neste capítulo, em sua dimensão normativa e em sua aplicação no contexto municipal. Busca-se, dessa forma, identificar os dispositivos legais pertinentes, os procedimentos estabelecidos pelo município e os elementos que permitam avaliar a atuação do Poder Público diante dos impactos decorrentes dos processos de ocupação e transformação urbana.

Após a promulgação da nova Constituição, que marcou a introdução da temática urbana na história constitucional brasileira, vários projetos de lei foram apresentados com o objetivo de assegurar efeito aos dispositivos referentes à questão urbana. Todos de iniciativa parlamentar. Ademais, segundo Fiorillo (2010), é curiosa a contradição: se, no regime autoritário, o governo enviou ao Congresso uma proposta progressista, que mereceu a ira de sua própria base conservadora de sustentação, na democracia restaurada, o Poder Executivo optou pela omissão.

O projeto de lei que acabou se transformando no Estatuto da Cidade é de autoria do senador Pompeu Sousa, jornalista e professor, que, falecido em 1991, não presenciou a sua aprovação, ocorrida em 2001, estando o documento já bastante modificado. O projeto foi apresentado em 28 de junho de 1989 e recebeu a identificação oficial de Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade). Com parecer favorável do relator, o senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC), foi aprovado no Senado exatamente um ano depois e enviado à Câmara dos Deputados, onde foi reformulado.

Conforme Bassul (2010), na Câmara, o projeto passou a funcionar como uma espécie de locomotiva, a qual foram anexados 17 vagões, proposições (de menor ou maior abrangência) sobre o mesmo tema, com origem na própria Câmara dos Deputados.

Recorrendo a relatos produzidos por setores conservadores da sociedade, notadamente aqueles com interesses no mercado imobiliário, o projeto de Pompeu de Sousa

provocou intensas reações contrárias. Houve também forte oposição do segmento empresarial à proposta de usucapião coletiva, porque se tratava de um incentivo à invasão.

Estabeleceu-se, assim, um campo de disputas em que se encontravam, de um lado, as entidades e os movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana e, de outro, as entidades representativas do empresariado urbano que também tinham o apoio de instituições de defesa da propriedade privada como causa política (Bassul, 2010). Um grupo foi formado por representantes de entidades populares, profissionais e empresariais da sociedade civil, técnicos do governo federal e assessores legislativos. O objetivo era promover um acordo que resultasse em um projeto substitutivo, a ser aprovado por todas as correntes de opinião.

O texto resultante desse processo foi aprovado. O Estatuto da Cidade foi então encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que deveria se manifestar sobre a constitucionalidade do projeto. Em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade se tornou lei. Aprovado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ele reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana "[...] em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (Brasil, 2001).

Vigente desde o dia 10 de outubro de 2001, o Estatuto regulamenta a Constituição Federal de 1988 nos seus artigos 182 e 183, estabelecendo importantes princípios básicos que passaram a nortear as ações da política urbana. É um instrumento legislativo que estabelece diretrizes para a política urbana e a função social da cidade. A preservação ambiental está contemplada na Constituição Federal de 1988, no artigo 225, que estabelece o princípio da política global do meio ambiente: princípio do desenvolvimento sustentável, princípio do poluidor-pagador, princípio da preservação e da precaução e princípio da participação (Brasil, 1988).

O Estatuto da Cidade desafia os administradores públicos a fazerem com que as cidades se tornem autossustentáveis, colocando à disposição dos seus cidadãos condições para que sobrevivam com dignidade; já em relação aos municípios, que eles se desenvolvam respeitando os limites de tolerância ecológica. A preocupação ambiental está presente desde a diretriz fundamental da lei federal de desenvolvimento urbano, expressada no parágrafo único do artigo 1º, que reza:

> Art. 1º. [...] Parágrafo Único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2015a, p. 06).

O Estatuto da Cidade foi promulgado como coroamento de uma década de lutas por reforma urbana no Brasil (Brasil, 2015a). A lei não ignora a história da produção das cidades, pelo contrário, posiciona-se clara e abertamente como conjunto de instrumentos para intervir nessa realidade a fim de transformá-la. Não pode ser outra a interpretação das diretrizes gerais da lei, que coloca a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental e a cooperação entre os vários setores sociais e a "[...] justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" (Brasil, 2001) dentre os objetivos, como o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades.

A lei regulamenta uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como espinha dorsal da regulação urbanística e tributária das cidades. Dentre os instrumentos que merecem destaque, chamamos a atenção para a regulamentação das sanções urbanísticas e tributárias aos terrenos subutilizados e para os instrumentos de regularização fundiária, como usucapião coletivo e concessão de uso especial para fins de moradia. Todos esses direitos trazem como pressuposto uma clara visão do direito de propriedade subordinado ao cumprimento de sua função social. "O avanço é bastante grande, trazendo a regulação do direito de propriedade imobiliária urbana para o Direito Público" (Maiolino *et al*., 2007, p. 247).

Dentre as boas novidades da lei, encontra-se o visível esforço para que, ao mesmo tempo que adota uma série de instrumentos de reforma urbana, não negligencie o necessário balanço entre "[...] a garantia do direito humano à moradia e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado nas cidades" (Brasil, 2001). Os conflitos (quase sempre mal resolvidos ou empurrados para debaixo do tapete) entre esses direitos têm sido uma das mais tristes marcas características da Política Pública Urbana.

Referida lei objetiva "[...] regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (Brasil, 2001). Além disso, coloca como uma diretriz da política urbana a ordenação e o controle do uso do solo, visando evitar a poluição e a degradação ambiental.

No artigo 2º do Estatuto da Cidade, estão elencadas diretrizes gerais do desenvolvimento urbano, que por sua inovação, significado e abrangência apontam a questão ambiental como pressuposto da política urbana: "I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (Brasil, 2015a, p. 67). E vale lembrar que o § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade

impõe que “[...] a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

Cabe salientar que a sustentabilidade é um conceito complexo, que envolve as dimensões ambientais, sociais, econômicas e temporais dos processos urbanos. Não pode ser usada de forma reducionista. Isso é o que parece ser a concepção do Estatuto da Cidade – compreende uma dimensão ambiental, mas não se reduz a ela.

Ainda no que diz respeito à preocupação da Lei com a questão ambiental, podemos ressaltar que dentre os instrumentos adotados pelo Estatuto da Cidade, prevê-se o Zoneamento Ambiental e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, o qual deverá ser acompanhado de um Estudo de Impacto de Vizinhança. O interesse ambiental de determinado imóvel ou área da cidade autoriza o Poder Público a realizar operações urbanas, visando alcançar melhorias ambientais e transferir o direito de construir do proprietário para outras regiões da cidade, objetivando a preservação do bem de interesse ambiental.

Mais do que nunca, as cidades brasileiras estão sendo desafiadas a organizar a gestão ambiental e a gestão urbana, integrando as políticas de planejamento urbano, a política habitacional e a política ambiental. Os eventuais conflitos decorrentes de sua interpretação deverão ser equacionados por meio de processos inclusivos e democráticos de governança urbana. A tarefa de planejar a cidade passa a ser uma função pública, que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade – corresponsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. Para tanto, a gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana.

“Tudo isso é muito novo para as cidades brasileiras, territórios que vistos como mercados e oportunidades de negócio pelos donos do capital imobiliário nunca foram geridos pelo conjunto de seus cidadãos/atores sociais” (Alfonsin, 2001, p. 316). Pelo contrário, segundo Carvalho (2016), a história urbana no Brasil é uma história de promiscuidade e troca de favores entre as elites locais e os ocupantes de postos de governo na administração pública.

Desse modo, o desafio compreende dimensões jurídicas, sociais, políticas e culturais. Estamos diante de uma rara oportunidade de modificar uma matriz de gestão secularmente construída e que foi ineficaz para colocar os direitos humanos e/ou direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado no cerne da agenda e das preocupações governamentais (Carvalho, 2016).

A dinâmica da urbanização pela expansão de áreas periféricas produziu um ambiente urbano segregado e altamente degradado, com efeitos muito graves sobre a qualidade da infraestrutura urbana da população. Não há como negar a estreita relação entre riscos

urbanos e a questão do uso e da ocupação do solo, que são fatores determinantes para os riscos ambientais. Segundo ensina Lemos (2003, p. 157),

> [...] a cidade pode ser analisada segundo diferentes dimensões que se interpenetram. A dimensão cultural é uma delas e por seu intermédio amplia-se a compreensão da sociedade em termos de suas relações sociais, econômicas e políticas, assim como tornam-se inteligíveis as especialidades e temporalidades que estão associadas e essas dimensões.

A cidade deve ser entendida como espaço integrante da natureza, assim como a natureza também deve ser respeitada e conservada, não sendo tratada por meio da superficialidade de meros paisagismos ou pela logicidade do sistema capitalista, dando-lhe valores materiais de compra e venda.

Lemos (2003), sobre essa dinâmica urbana, ensina que devemos entender a cidade como um organismo vivo, o qual depende de todos os seus órgãos em bom funcionamento e interligados em um processo de equilíbrio e harmonia. Essa dependência está relacionada aos aspectos naturais relativos à reprodução do espaço, seja no setor habitacional, comercial, industrial, de lazer, etc. O homem é o agente responsável por esse equilíbrio ou desequilíbrio e suas respectivas ações. Nesse sentido, preconiza Lemos (2003) que o meio ambiente e o homem se tornam protagonistas de uma importante relação de interdependência, cujo "palco" é o meio onde vivem as cidades.

O meio ambiente natural foi substituído por espaços urbanos, os quais são palcos de relações entre a comunidade humana e seu meio físico, alterado pela própria ação antrópica. É necessária uma mudança de postura do homem diante das questões ambientais.

> A ideia que se tem das cidades como um espaço de caos deve ser substituída por uma nova perspectiva, buscando novas formas de administrar os processos sociais que as produzem e as modificam, ou seja, os procedimentos e as ações devem compreender as especificidades dos espaços, suas relações com seus espaços de entorno e sua dinâmica social, econômica, cultural que neles ocorrem, de maneira menos predatória possível ao meio ambiente (Melazo, 2005, p. 45-51).

Ao se pensar o meio ambiente urbano, é necessário repensar também as relações do homem na cidade e no campo e a política de reforma agrária. Deve ser considerado que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sustentabilidade urbana não pode ser analisado como uma situação ideal, e sim como um direito de realização progressiva no espaço e no tempo.

Outro aspecto da sustentabilidade, como ensina Lemos (2003), é a gestão das cidades no tempo, ou seja, a administração presente e futura dos recursos ambientais da e na

cidade, associada à gestão social, ou seja, a busca de soluções para alcançar a sustentabilidade para as gerações presentes e futuras.

Cabe aos representantes do povo, ou melhor, ao Poder Legislativo, por um lado, organizar as grandes linhas das políticas públicas, e ao Poder Executivo cabe a sua execução. Importante enfatizar que essa separação das funções estatais não é integral, visto que "[...] o próprio caráter diretivo do plano ou programa implica a permanência de uma parcela da atividade formadora do direito nas mãos do governo (Poder Executivo), perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuição" (Bucci, 2002, p. 74).

Por outro lado, cabe o controle judicial de omissões do Poder Público na execução das políticas públicas no meio ambiente urbano. Isso significa que cabe ao Judiciário, por meio de ações judiciais, determinar que os governos adotem medidas de preservação do meio ambiente, tais como a implantação do sistema de tratamento de esgotos, ou de resíduos sólidos urbanos, ou, ainda, a implantação definitiva do espaço territorial protegido, já instituído por norma, ou a preservação de um bem de valor cultural.

Na realidade, o Judiciário determina a execução das políticas públicas já estabelecidas na Constituição, em leis ou formuladas e adotadas pelo próprio governo. Em matéria ambiental não há mais, propriamente, liberdade efetiva do administrador na escolha do momento mais conveniente e oportuno para a adoção de medidas específicas de preservação.

6.1 O ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO E PLANEJAMENTO URBANO

O Estatuto da Cidade (legislação brasileira) veio para dispor o equilíbrio ambiental e a sustentabilidade como pressupostos do desenvolvimento urbano. Ele inovou ao propor uma série de instrumentos urbanísticos que podem, a critério dos municípios que os instituírem, assegurar um desenvolvimento mais ordenado, planejado e preocupado com o meio ambiente natural e construído. Os principais instrumentos urbanísticos, segundo o Estatuto da Cidade (Brasil, 2015a), são:

- IPTU Progressivo no tempo – não sendo cumprida a notificação, a Prefeitura poderá aplicar um IPTU maior a cada ano, com prazo máximo de cinco anos seguidos;
- ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) – são as áreas delimitadas para a urbanização e a regularização de ocupações por população de baixa renda, com base no estabelecimento de normas especiais para cada situação;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir – é a possibilidade de, em áreas urbanizadas, construir mais no terreno ou alterar o uso do solo mediante uma contrapartida do

empresariado, devendo ser respeitados, sempre, os limites máximos de construção que foram estabelecidos no Plano Diretor, conforme a infraestrutura existente;

- Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) – impede a realização de empreendimentos que causem efeitos negativos à qualidade de vida da população, como cadeias, cemitérios e outros.

A cidade é marcada por tensões e conflitos que reproduzem as desigualdades sociais e os problemas urbanos. Como ensina Maricato (2007), os espaços urbanos não se limitam também a ser locais ou palcos da produção industrial, da troca de mercadorias, ou lugares onde os trabalhadores vivem. Sendo assim, a cidade é tanto objeto quanto agente ativo das relações sociais, sendo produtos os edifícios, os viadutos, as ruas, as placas, os postes, as árvores, enfim, a paisagem produzida e apropriada sob determinadas relações sociais. Ela precisa assegurar igualmente a todos os cidadãos o direito e a garantia individual e coletiva ao meio ambiente, à moradia, à terra urbana, ao saneamento e à infraestrutura, aos serviços públicos e ao transporte, ao lazer e ao trabalho a todas as gerações (Brasil, 2015a).

É com base nessa argumentação que o Poder Público, para atender às funções sociais da cidade, pode e deve redirecionar os recursos e a riqueza de forma mais justa para combater as situações de desigualdades econômicas e sociais vivenciadas em nossas cidades. Além disso, ele deve estabelecer regras jurídicas que constituem o direito das relações sociais na cidade, conhecido como direito urbanístico, que teve sua consolidação normativa a partir da Constituição Federal de 1988.

A Constituição estabeleceu um capítulo sobre a Política Urbana no qual foi explicitado o princípio das funções sociais da cidade como constante da política de desenvolvimento urbano no País, como se pode denotar no texto a seguir:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 2015b, p. 205).

Mais tarde, a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, conhecida como Estatuto da Cidade, explicitou o significado desse direito à cidade nos seguintes termos: a garantia do direito a cidades sustentáveis "[...] direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações" (Artigo 2º, inciso I) (Brasil, 2015a).

As cidades também devem realizar determinadas funções sociais para o bem-estar de seu coletivo, as quais estão atreladas ao meio ambiente e garantem a qualidade da infraestrutura urbana das pessoas que vivem em assentamentos urbanos. Sendo assim, elas devem assegurar aos seus cidadãos parcelamento justo do solo urbano; garantia de uma infraestrutura básica concernente ao traçado urbano; abastecimento de água; rede de esgotamento sanitário; energia; eficiente estrutura de comunicação – como o acesso à internet –; moradia; espaços públicos eficientes, atrativos e arborizados; transporte público de boa qualidade; apoio a transportes alternativos como bicicleta, por exemplo; oferta de trabalho; ensino e serviços de saúde.

O papel do Estado e a participação da população, nesse sentido, são extremamente necessários para a garantia do direito à cidade, preconizado no Estatuto. Sendo assim, as ações e intervenções do Poder Público devem ser repensadas à luz da abordagem das questões ambientais no meio urbano, instaurando práticas na administração pública de gestão das ações urbanas e ambientais de forma unificada ou, pelo menos, relacionada, ou seja, concebendo um modelo de gestão urbana e ambiental para as cidades.

É importante que qualquer proposta de gestão urbana leve em conta as questões ambientais, tanto aquelas relacionadas ao meio natural como ao construído, que é a razão de ser das cidades. O princípio da democracia assegura a participação da comunidade na elaboração, no cumprimento e na avaliação das ações urbanísticas implementadas nas cidades, cabendo ao Poder Público a ação coordenada e a busca de parceria entre os diferentes níveis de governo e a comunidade, incluindo a sociedade civil organizada, as universidades e os demais setores sociais representativos.

O desenvolvimento urbano não se justifica somente pelo desenvolvimento das cidades pautado em políticas industriais e estratégias essencialmente voltadas para a lógica de mercado nem tampouco na inovação tecnológica que não beneficie o planejamento urbano e o próprio processo econômico da cidade. Cidades inteligentes, na visão da pesquisadora, são cidades democráticas, com infraestrutura urbana básica (sistema de água, sistema de energia, sistema viário, sistema de comunicação, mobilidade urbana, gestão de resíduos), preservação de áreas verdes e espaços públicos eficientes. Também, cidades inteligentes são aquelas onde não há segregação espacial, em que se vê claramente onde moram os ricos e os pobres.

6.1.1 Identidade territorial

Princípios de liderança governamental pautados na educação, na distribuição da renda e nas políticas públicas de conservação ambiental, de habitação e da saúde populacional, de maneira participativa e democrática, são sugestões de reinserção do homem sociopolítico-cultural na busca pela identidade territorial local e pelos valores éticos e morais.

A questão da identidade urbana é um tema que está na pauta das discussões atuais sobre a cidade. Ao falarmos de identidade, estamos falando do sentimento de pertencimento das pessoas em relação ao seu espaço no território urbano. A identidade lugar, tema trabalhado na Psicologia Ambiental de Proshansky (1983a, 1983b) e também na Geografia por Tuan (1983), está ligada ao fato de as pessoas verem o espaço da cidade como sendo o seu lugar. Para que isso ocorra, faz-se necessária uma cidade com justiça social, onde as espacialidades sejam constituídas de forma igualitária, levando-se em conta o conceito de território.

A configuração e a morfologia do território são construções humanas. Segundo Santos (2020), as transformações do espaço em território ocorrem por meio de um processo histórico. Para o seu entendimento, é necessário considerar a correlação social, econômica e política da sociedade, que constitui a essência do processo de territorialização do espaço desfrutado e transformado pelas ações humanas. O território pode ser definido pelas relações de poder. Nessa perspectiva, ele se define como o espaço das relações sociais permeadas pelas relações de poder que organizam e gestionam o território.

O direito à cidade é um direito de luta e resistência, o qual se baseia na democracia participativa, "[...] na consecução de uma sociedade aberta (diálogo que respeite a pluralidade e a diversidade em todas as suas dimensões), fundado no respeito e na realização dos direitos e garantias fundamentais" (Guimarães, 2018, acréscimos no original) (dignidade da pessoa humana).

Diante dos discursos, muitas vezes contraditórios, o planejamento urbano elaborado de forma participativa passou a ser normatizado pela Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Durante muitos anos, as cidades brasileiras tiveram que implementar uma prática que trouxe consigo uma série de questões ligadas à territorialidade. Entre as atribuições da gestão pública, destaca-se a necessidade de planejar o território para que possam ser definidas as prioridades de investimentos e amenizados os problemas existentes, tendo essa temática importante função social.

Nessa ótica, os planos diretores têm sido revistos sob a égide da Lei nº 10.257/2001, a qual propõe que esse processo seja participativo.

6.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade define as diretrizes gerais que devem ser observadas pelos governos federal, estadual e municipal para a promoção da política urbana voltada a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Esse objetivo geral da política urbana pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e "[...] assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos" (Brasil, 2001).

Como ensina Lemos (2003), para a implantação das diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto – garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; gestão democrática por meio da participação da população na formulação e execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; entre outras – foram criados os seguintes instrumentos:

- Gestão democrática: deverá ocorrer por meio da ação de conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos Planos Diretores e das leis orçamentárias, conforme art. 2°, II;
- Plano Diretor: obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, § 1° e 2°, da CF), ele passa a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, assim como para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e para as que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto, conforme artigos 39, 40, 41 e 42 do Estatuto da Cidade;
- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: a ociosidade de vastas extensões de terrenos urbanos já dotados de infraestrutura é responsável, entre outras coisas, pela elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e pela sobrevalorização fundiária. Previsto no art. 182, § 4°, da CF como primeira penalidade pela retenção ociosa de terrenos, esse dispositivo carecia de regulamentação em lei federal para tornar-se aplicável;
- IPTU Progressivo no Tempo: segunda sanção prevista na sequência do § 4° do art. 182 da CF para combater a ociosidade de terrenos urbanos. O IPTU Progressivo no Tempo

“[...] será aplicado aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade, pelo prazo de cinco anos, com progressão da alíquota, limitada ao dobro de um exercício para outro, até no máximo de 15 por cento” (Brasil, 2001), conforme art. 7° § 1°, §2° e § 3° do Estatuo da Cidade;

- Desapropriação mediante pagamento em título da dívida pública: trata-se da última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana, conforme art. 8° do Estatuto da Cidade;

- Usucapião especial: a usucapião especial de imóvel urbano de propriedade particular constitui um dispositivo autoaplicável da Constituição. “O Estatuto da Cidade, entretanto, amplia a possibilidade de iniciativa para a usucapião coletiva, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas” (Brasil, 2001), conforme art. 9°;

- Direito de superfície: permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do terreno, conforme art. 21, 22, 23 e 24 do Estatuto da Cidade;

- Direito de preempção: assegura preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Objetiva permitir a formação de estoque de terras públicas sem a necessidade de procedimentos de desapropriação, conforme art. 25 e 26 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001);

- Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso: consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir do qual o “[...] direito de construir excedente deve ser adquirido do poder público” (Brasil, 2001). O mesmo deverá ocorrer quando o uso for alterado e resultar na valorização do imóvel, conforme art. 28, 29, 30 e 31;

- Operações urbanas consorciadas: permitem um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre o poder público e a iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações, o direito de construir pode ser expresso em certificado de potencial adicional de construção, vendido em leilão ou utilizado para pagamento de obras, conforme art. 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade;

- Transferência do direito de construir: faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha. Mecanismo útil para a implantação de equipamentos urbanos (reduz os custos de desapropriação) para a preservação do patrimônio histórico e cultural e para a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda, conforme art. 35 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001);

- Estudo de impacto de vizinhança: documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimento ou atividades que possam afetar a qualidade da infraestrutura urbana da população residente em determinada área ou em suas proximidades.

Comparando-se o Estatuto da Cidade à Emenda Popular da Reforma Urbana, observa-se que muitos dos seus artigos que não tinham sido incorporados à constituição passaram a figurar na Lei n° 10.257/01. Cabe destacar a exclusão da fixação de limite máximo para valor inicial dos aluguéis, o monopólio estatal para a prestação de serviços públicos e a criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas. Observa-se, assim, que embora essas medidas restritivas da força do mercado sobre o espaço urbano não tenham ganhado espaço no Estatuto, pode-se dizer que elas contemplam grande parte da Emenda, constituindo-se uma vitória tardia dos atores que as construíram.

Trazendo um esclarecimento, Bassul (2010) aponta que a intenção desse diploma não é definir de modo direto e imediato como deve ocorrer o desenvolvimento urbano, ou seja, o Estatuto da Cidade orienta o legislador local e condiciona a validade das normas municipais relacionadas ao tema. Sua abordagem teve o condão de trazer maior segurança jurídica aos municípios.

6.3 PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL NAS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS URBANAS DO ESTATUTO DA CIDADE

Por mais que não seja enfatizada em boa parte das obras e considerações sobre o Estatuto da Cidade, a preocupação ambiental está presente desde a diretriz fundamental da lei federal de desenvolvimento urbano, transcrita no parágrafo único do artigo 1º, que reza o seguinte:

> Art. 1º. [...]
> Parágrafo Único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2015a, p. 06).

No artigo 2º do Estatuto da Cidade, estão elencadas diretrizes gerais do desenvolvimento urbano, dentre elas cabe destacar e comentar aquelas que, por sua inovação, significado e abrangência, apontam a questão ambiental como pressuposto da política urbana:

> I - Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2015a, p. 07).

Essa diretriz reconhece e qualifica o direito às cidades sustentáveis para o cumprimento de suas funções sociais. Cabe ressaltar que Araujo (2017) assevera que o conceito de sustentabilidade das cidades não é apenas ambiental, mas também social e econômico, e que a diretriz expressa a preocupação do legislador com as questões ambientais ao elevar o saneamento ambiental a uma das funções sociais da cidade.

Isso quer dizer que o Estatuto da Cidade garante com essa diretriz o pleno exercício do direito a cidades sustentáveis e compreende condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos, de participar da gestão da cidade, de viver em uma cidade com qualidade da infraestrutura urbana, sob os aspectos social e ambiental.

Observa-se, aqui, o art. 2º, inciso IV:

> [...] planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (Brasil, 2001).

Nessa diretriz, outra preocupação, a de que o crescimento urbano, quase sempre desordenado, tenha provocado a degradação do meio ambiente, carecendo, portanto, de ações planejadas de desenvolvimento urbano e ambiental. Nesse sentido, Alfonsin (2009) expõe que o Estatuto da Cidade busca garantir que o crescimento e o desenvolvimento das cidades sejam processos que colaboram para o equilíbrio social e ambiental, e que para isso as práticas de planejamento são fundamentais.

Outro autor, Dallari (2004a, 2004b), expõe que essas práticas já têm sido implementadas em algumas cidades e são caracterizadas principalmente pelo planejamento urbano, que é um modelo ideal de funcionamento da cidade e também um instrumento de correção das distorções causadas pela urbanização, representado em instrumentos como o zoneamento urbano, as leis de parcelamento e uso e ocupação do solo, o Plano Diretor e o planejamento ambiental, que é todo planejamento que parte do princípio da valoração e da conservação das bases naturais de um dado território como base de autossustentação da vida e das interações que a mantém (Dallari, 2004a, 2004b), ou seja, as relações ecossistêmicas instrumentalizadas principalmente pelo zoneamento ambiental.

Cabe ressaltar aqui que a gestão democrática das cidades pode contribuir para o desenvolvimento ambientalmente correto das cidades, uma vez que atores sociais e agentes das transformações do espaço são chamados a discutir os rumos da cidade. Essa política de gestão pode ser conjuntamente urbana e ambiental, cabendo aos órgãos públicos gestores, Ministérios, Secretarias de Estado e Secretarias Municipais instaurar fóruns de debate em defesa das funções sociais da cidade.

> Art. 2 VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
> a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
> b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
> c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana;
> d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
> e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
> f) a deterioração das áreas urbanizadas;
> g) a poluição e a degradação ambiental (Brasil, 2015a, p. 10).

Essa diretriz do Estatuto da Cidade consolida a função social da propriedade urbana ao qualificar o uso e a ocupação do solo, incorporando a dimensão de seus efeitos sobre o processo de formação de preços no mercado imobiliário e a adequação entre as reais condições das diferentes partes da cidade e a ocupação que essas áreas podem receber. Ressalta Meirelles (2014) que o direito de propriedade evoluiu da propriedade-direito para a propriedade-função. Daí dizer que a propriedade deve cumprir uma função social, que é justamente atender, naquele momento histórico e naquela localidade, ao interesse público, ao interesse coletivo (Meirelles, 2014). Dessa forma, a função social da propriedade aparece de forma explícita na Constituição Federal de 1988 como propriedade-função, elevada ao patamar de princípio da política urbana.

O artigo 5º da CF/88, em seus incisos XXII e XXIII, que não podem ser interpretados isoladamente, estabeleceu que é garantido o direito à propriedade e que essa "[...] atenderá à sua função social" (Brasil, 1988). Note-se que o dispositivo constitucional não estabelece que a propriedade deverá atender à função social, mas sim que atenderá, o que significa dizer que, no direito brasileiro, não se assegura o direito à propriedade a quem deixa de atender à função social imobiliária. Ademais, Silva (2014) traz à tona a ideia de que a função social da propriedade não se confunde com a limitação do direito à propriedade, pois esta última regula o exercício do direito, enquanto a primeira interfere com o próprio direito de propriedade.

Em suma, podemos observar que o princípio norteador do regime da propriedade urbana é a sua função social, permitindo ao Poder Público exigir o cumprimento dos deveres do proprietário de aproveitar o solo urbano em benefício da coletividade, o que implica em uma

destinação concreta do seu imóvel para atender a um interesse social, o que caracteriza, portanto, uma obrigação positiva, obrigação de fazer. Pode-se dizer, então, que o princípio da função social da propriedade trouxe para o Direito Privado o condicionamento do poder a uma finalidade.

Já em relação à questão ambiental, a diretriz relaciona a proibição do uso e ocupação dos solos urbanos de forma poluente e degradante das condições ambientais como uma das medidas que devem ser evitadas para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana. Observa-se, aqui, que a propriedade que polui ou degrada o ambiente não exerce sua função social. Nesse caso, o direito de propriedade não pode ser absoluto e o proprietário pode perder esse direito por meio da desapropriação (instrumento cabível, face aos interesses sociais, que são o exercício da função social da propriedade urbana e a proteção do equilíbrio ambiental).

O artigo Art. 2°, XII, trata de: "[...] proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico" (Brasil, 2001). Essa diretriz traduz e fundamenta boa parte dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade que se referem à questão ambiental. O meio ambiente, então, passa a ser preservado por três princípios de ação: a proteção, a preservação e a recuperação (Brasil, 2001).

Nesse sentido, Franco (2014) expõe que esses princípios de ação humana sobre o ecossistema formam um planejamento ambiental que seria a proteção ou a conservação que pressupõe o usufruto dos recursos naturais pelo homem, sem a degradação do meio ambiente. É a utilização dos recursos naturais sem que eles sejam destruídos ou depredados.

O princípio da não ação representa a permanência ou a manutenção de ecossistemas intocados pela ação humana. A recuperação é empregada em áreas que foram alteradas pela ação humana, com intervenções mitigatórias dos problemas, com o objetivo de, em certo momento, preservá-las. A proteção ou conservação pressupõe o usufruto dos recursos naturais pelo homem, sem a degradação do meio ambiente. A instauração de unidades de conservação em áreas de interesse ambiental, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir, por exemplo, são instrumentos que objetivam assegurar o cumprimento dessa diretriz.

O Art. 2º, XIII, trata da audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (Brasil, 2001).

A gestão democrática da cidade é um dos principais objetivos do referido Estatuto. Esse princípio democrático também é garantido nas questões ambientais e nas discussões de projetos e empreendimentos de relevante impacto sobre o meio ambiente e a qualidade da infraestrutura urbana da população.

Desse modo, entende-se que todas as propostas referentes à implantação de grandes empreendimentos ou de atividades precisam ser discutidas em audiências públicas com a população afetada e interessada, como devem ser objeto de análise por meio do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), este último uma das mais importantes inovações do Estatuto da Cidade.

Em suma, as diretrizes do Estatuto da Cidade expõem com clareza sua finalidade precípua de organizar o desenvolvimento urbano nacional, mediante a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, com regras gerais que atendam ao bem coletivo, à segurança, ao bem-estar dos cidadãos e ao equilíbrio ambiental.

6.4 OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O Estatuto da Cidade possui diversos instrumentos jurídicos, políticos, tributários e financeiros e de estudo e planejamento para a ordenação do espaço urbano. Alguns deles já constavam na Constituição Federal de 1988, como é o caso do Plano Diretor, do Parcelamento e da Edificação do Solo Compulsórios, do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com pagamento em títulos. Entretanto, a falta de um detalhamento desses instrumentos em uma legislação infraconstitucional impossibilitou sua implementação pelos municípios brasileiros. Carecia, ainda, a lei federal que traria as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, cuja lacuna foi preenchida pelo Estatuto da Cidade, regulamentando os instrumentos de política urbana para torná-los eficazes. Os instrumentos disciplinados pelo Estatuto da Cidade podem ser divididos em três categorias: planos, institutos e estudos. Para melhor compreensão desses instrumentos, no Quadro 3, a seguir, serão apresentados os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, inseridos em cada uma de suas categorias.

Quadro 3 – Instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)

Planos	**Institutos**
a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal: em especial: - plano diretor - disciplina ou leis de **parcelamento**, uso e ocupação do solo - **zoneamento ambiental** - plano plurianual - diretrizes orçamentárias - orçamento anual - gestão orçamentária participativa - planos, programas e projetos setoriais - planos de desenvolvimento econômico e social.	1 - institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; 2 - institutos jurídicos e políticos: a) **desapropriação;** b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) **instituição de unidades de conservação;** f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) **concessão de uso especial para fins de moradia;** i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; k) direito de superfície; l**) direito de preempção;** m) **outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso**; n**) transferência do direito de construir;** o) **operações urbanas consorciadas;** p) **regularização fundiária;** q) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
Estudos a) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e; b) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).	

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001).

Serão analisados, na sequência, os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, que servem à proteção do meio ambiente.

6.5 ZONEAMENTO AMBIENTAL

O zoneamento ambiental, também chamado Zoneamento Ecológico-Econômico, está previsto no Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento municipal. É um plano que delimita o território em zonas de interesse ambiental, as quais necessitam de intervenções especiais. Trata-se de um tipo de zoneamento, o qual é um instituto urbanístico já largamente utilizado no planejamento das cidades.

Cabe destacar aqui o autor Silva (2014), que defende a ideia de que o zoneamento é uma operação feita no plano da cidade, com o fim de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, reclamando a cada uma um espaço particular.

Por outro lado, Ferreira (2013) assevera que o zoneamento é um processo urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ademais, Machado (2003) traz à tona que o bem-estar da população, principalmente em relação à sua saúde, à tranquilidade, ao trabalho adequado, à segurança, ao lazer e à cultura dos valores espirituais, é o principal fim da divisão de uma cidade em zonas.

Portanto, o Zoneamento Ambiental "[...] deve ser visto como um instrumento cuja finalidade é auxiliar a formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento a serem implementadas em um determinado território" (Paula; Souza, 2007, p. 2979). Constitui-se também em um instrumento aos gestores e a todas as demais partes envolvidas, investidores, empresários, trabalhadores, Poder Público, que busquem o desenvolvimento em bases sustentáveis.

Admitem-se três espécies de zoneamento: o urbano, o ambiental e o industrial. Outras classificações apontam o zoneamento industrial como uma espécie do ambiental, e outras compreendem o zoneamento urbano como gênero no qual se agrupam o ambiental e o industrial.

O zoneamento urbano consiste no ordenamento do uso e da ocupação do solo por um conjunto de normas legais que regulamentam as edificações. É o planejamento da cidade que acontece por meio do Plano Diretor ou das leis de uso e ocupação que dividem o solo em zonas, de acordo com as funções permitidas para cada área: a de uso residencial, a de uso misto, a de uso comercial, a de uso especial, a de uso industrial, a de saúde, a de lazer, dentre outras.

O zoneamento industrial, justificado pela excessiva concentração industrial em certas áreas da cidade e o risco de poluição excessiva, desvalorização da terra e outros incômodos, busca uma política de conciliação entre o desenvolvimento, o bem-estar da população e a proteção do meio ambiente. A matéria é regida pela Lei n° 6.803, de 02 de julho de 1980, que limita a implantação de indústrias em áreas críticas de poluição e classifica as zonas em: zona de uso estritamente industrial, de uso predominantemente industrial e de uso diversificado (Brasil, 1980). É essa lei que estabelece a observância das normas e de padrões ambientais para o licenciamento de estabelecimentos industriais.

O zoneamento ambiental ou Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de

planos, obras e atividades públicas e privadas. Estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, a proteção aos recursos hídricos e ao solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o "[...] desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população" (Brasil, 1981).

O zoneamento ambiental, além de citado como instrumento de planejamento da política urbana pelo Estatuto da Cidade, está contido na Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Esse zoneamento tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem "[...] recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas" (Brasil, 1981).

A produção do plano de zoneamento ambiental compete ao poder público, tendo como estrutura a divisão do território em zonas, conforme as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável.

A importância desse tipo de zoneamento tem relação direta com a necessidade de que as ações dos agentes públicos e privados sejam planejadas para garantir o equilíbrio ambiental, conforme a utilização das áreas, evitando ou diminuindo os efeitos negativos sobre o meio ambiente.

6.6 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

O Estatuto da Cidade incorporou o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) ao conjunto de instrumentos destinados à implementação da política urbana, estabelecendo sua articulação com os demais mecanismos de avaliação e controle dos impactos decorrentes da implantação de empreendimentos e atividades. Diferentemente do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), cuja previsão decorre da Constituição Federal de 1988 e da legislação ambiental, o EIV possui natureza essencialmente urbanística e sua exigência depende de regulamentação específica pelo município.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental encontra fundamento no art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que atribui ao Poder Público a incumbência de exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, assegurada

a sua publicidade (Brasil, 1988). Sua regulamentação está relacionada, ainda, à Lei Federal nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e às normas estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

No âmbito do Estatuto da Cidade, a relação entre os dois instrumentos é expressamente estabelecida. O art. 38 da Lei nº 10.257/2001 determina que a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, quando este for exigido nos termos da legislação ambiental. Dessa forma, embora possam apresentar pontos de aproximação quanto à identificação e à avaliação de impactos, EIA e EIV possuem fundamentos, finalidades e campos de aplicação distintos.

Enquanto o EIA está associado à avaliação de impactos ambientais decorrentes de atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, o EIV está inserido na política urbana e se volta à análise dos efeitos que determinados empreendimentos ou atividades podem produzir sobre seu entorno e sobre as condições de vida da população. Conforme estabelece o art. 37 do Estatuto da Cidade, o EIV deverá contemplar, no mínimo, a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, considerando questões relacionadas ao adensamento populacional, aos equipamentos urbanos e comunitários, ao uso e à ocupação do solo, à valorização imobiliária, à geração de tráfego e à demanda por transporte público, à ventilação e à iluminação, à paisagem urbana e ao patrimônio natural e cultural.

Nesse sentido, o EIV deve ser compreendido, no âmbito desta pesquisa, como instrumento de planejamento e gestão urbana cuja aplicação permite ao Poder Público municipal avaliar previamente as repercussões territoriais de determinadas intervenções. Sua relevância está, portanto, menos na identificação isolada de impactos e mais na possibilidade de subsidiar decisões administrativas relacionadas à implantação, à ampliação ou ao funcionamento de empreendimentos e atividades que possam produzir efeitos significativos sobre a dinâmica urbana.

A legislação federal, contudo, não estabelece de forma direta quais empreendimentos ou atividades estarão sujeitos.

6.7 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A outorga onerosa do direito de construir, também conhecida como solo criado, consiste na possibilidade de o Poder Público municipal autorizar a construção em área acima

do coeficiente de aproveitamento básico estabelecida para aquela zona urbana, mediante uma contrapartida do proprietário interessado. Dessa forma, destaca Silva (2014) que o objetivo desse instrumento é, separando a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, aumentar a capacidade do Poder Público de interferir sobre os mercados imobiliários.

Referida outorga ganha, dessa forma, uma feição de instrumento de planejamento urbano e ambiental devido à finalidade dos recursos obtidos por meio das contrapartidas que são pagas por quem constrói para habitação popular, estruturação da expansão urbana, estabelecimento de equipamentos urbanos, criação de áreas verdes e preservação do patrimônio cultural.

No Estatuto da Cidade, essa contrapartida deverá ser aplicada pelo município para a consecução das finalidades previstas no instituto do direito de preempção, a saber: a regularização fundiária; a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; a organização e a indicação da expansão urbana; a inserção de equipamentos urbanos e comunitários; "[...] a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; [...] de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental; a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico" (Brasil, 2001).

Em suma, os benefícios ao meio ambiente, assegurados com a outorga onerosa do direito de construir, são os mesmos do direito de preempção, no que tange à criação mais de espaços públicos de lazer, áreas verdes e de unidades de conservação e proteção ambiental nas cidades, com os recursos oriundos da aplicação desse instrumento.

6.8 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

O art. 7º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, veio disciplinar a modalidade por último analisada que é a progressividade do IPTU no tempo ou, como tem sido mais comumente denominado, o IPTU sanção.

Eis o que diz o art. 7º da Lei 10.257/01:

> Art. 7º - Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.
> § 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.
> § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar, ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

> § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo. Consistindo em sanção, a aplicação do IPTU progressivo apenas pode ocorrer após constatado o descumprimento da obrigação respectiva (Brasil, 2001).

Assim, consistindo em sanção, a aplicação do IPTU progressivo apenas pode ocorrer depois de constatado o descumprimento da obrigação respectiva (Brasil, 2001). Esse descumprimento ocorre tanto pela não observância de qualquer um dos prazos fixados no § 4º do art. 5º da lei em estudo quanto pelas condições de execução do parcelamento e da edificação ou utilização a serem definidas em lei municipal específica. Destaca-se que uma das condições, cujo não atendimento importa sanção, é o cumprimento das etapas previstas no art. 5º.

A lei municipal deverá estabelecer, dentre outros aspectos, quais as formalidades para se constatar o descumprimento da obrigação em foco, bem como definir parâmetros a partir dos quais um terreno mantido desocupado poderá ser alvo do IPTU progressivo. Não é difícil imaginar a hipótese de um grande terreno situado em área fortemente adensada que esteja sendo utilizado como estacionamento. É possível que o Poder Público municipal, por meio do Plano Diretor, defenda a manutenção desse uso exatamente porque atende à demanda dos edifícios comerciais existentes à sua volta.

Ora, se for assim, ou seja, se presentes os critérios que a lei elegeu para auferir o atendimento da função social, esse terreno hipotético não seria considerado subutilizado para fins de aplicação da sanção em estudo. É necessário considerar que determinado imóvel não precisa estar totalmente desocupado para que se reconheça que a função social da propriedade está sendo desrespeitada. Se a superfície ocupada for muito inferior à superfície total do terreno, pode significar uma subutilização a ser compreendida como fato gerador do tributo. Assim, em caso da subutilização, tanto a metragem mínima quanto as proporções (que necessitam ser variáveis de acordo com o tamanho da propriedade, segundo faixas) podem ser diferentes conforme o município e suas peculiaridades. Então será função do Plano Diretor estabelecer o conteúdo qualitativo desses parâmetros após minucioso estudo da realidade local.

De acordo com o afirmado anteriormente, como a progressividade no tempo é considerada sanção, importante deixar claro que ela não se trata de sanção por ato ilícito. O IPTU incide sobre o fato lícito de uma pessoa ser proprietária de um imóvel urbano. A sanção advém, sim, do mau uso que essa pessoa faz de sua propriedade em face do estabelecido no mencionado art. 5º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e da lei local. Assim, o mau uso constitui pressuposto para a utilização extrafiscal do IPTU como instrumento para coibir usos

desconformes, daí porque não são aplicáveis as garantias do contraditório e da ampla defesa insculpidas no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Cabe também destacar que a majoração da alíquota deve ocorrer no primeiro exercício posterior à constatação do inadimplemento da obrigação. Enquanto a obrigação não for cumprida, a majoração da alíquota deve permanecer. Do mesmo modo, uma vez constatado o adimplemento da obrigação, a alíquota relativa ao exercício seguinte volta ao normal. E aqui se faz oportuno registrar a distinção da progressividade fiscal da extrafiscal: a primeira é estática, estabelece-se em um único momento; já a segunda se opera de modo mais dinâmico e pode ser suspensa com o atendimento da finalidade desejada.

Cumpre que se esclareça que a majoração de alíquotas do IPTU é sanção aplicável a casos específicos. Desse modo, não depende da política tributária do município quanto à cobrança geral do IPTU. Portanto, se no curso do quinquênio no qual determinado proprietário está sujeito à majoração do IPTU ocorrer aumento geral desse imposto para todos os contribuintes, referido aumento geral será acumulado para o proprietário sancionado com o aumento decorrente da sanção.

É justo que isso ocorra, caso contrário a não acumulação importaria em benefício indevido do proprietário sujeito à sanção, sendo violado o princípio da igualdade e o objetivo da sanção. Caso não fosse admitida a acumulação do aumento geral com o aumento-sanção, a sanção poderia até se tornar prêmio, garantindo ao seu destinatário isenção por cinco anos, enquanto o aumento de IPTU impactaria todos os demais contribuintes.

Outra particularidade a ser analisada é quanto ao objeto da sanção a ser aplicada, ou seja, a progressividade do IPTU no tempo é punição aplicada a proprietário que deixa ociosa ou subutilizada uma propriedade fundiária muito grande em área onde foram realizados investimentos públicos, isto é, onde pelo menos uma parte da infraestrutura técnica tenha sido realizada pelo Estado.

O motivo desse raciocínio é o seguinte: se toda a coletividade custeia a infraestrutura e, não se esquecendo também dos problemas da escassez de moradias e da geração de grandes vazios urbanos devido à especulação imobiliária desenvolvida em larga escala, seria admissível exercer uma pressão sobre esses proprietários.

O que dizer, porém, de uma situação em que não haja suficiente infraestrutura já instalada, situação que é típica dos espaços de periferia urbana no Brasil? Sob tais circunstâncias, adotar a progressividade no tempo do IPTU seria, talvez, punir indevidamente o proprietário, pois ele poderia alegar que não seria conveniente ou razoável promover um loteamento em área desprovida de equipamentos urbanos.

Dessa forma, Machado (2014) assevera que é lógico que esse tipo de argumento poderia não passar de uma bela “desculpa esfarrapada”, já que a esmagadora maioria de loteamentos de baixa renda é, infelizmente, aberta sem qualquer infraestrutura e em desconformidade com o estabelecido na Lei 6.766/79; entretanto, para evitar fornecer aos grandes proprietários um álibi, o Poder Público deve, justamente, cumprir a sua parte, dotando de infraestrutura aquelas áreas que se destinem à expansão do tecido urbano.

O Código Tributário Nacional (Brasil, 1966) determina, em seu art. 32, que “[...] a zona urbana, a ser definida em lei municipal, deverá, para ser instituída, englobar áreas que respeitem o requisito mínimo da existência de melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público”. Pelo menos dois dos seguintes melhoramentos têm de estar presentes: meio-fio ou calçamento, canalização de águas pluviais, rede de iluminação pública, escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (Brasil, 1966).

Assim, ao definir a zona urbana ou de expansão urbana, deverá a lei municipal observar as exigências antes mencionadas do Código Tributário Nacional, pois somente nos imóveis existentes no interior da zona urbana é que poderá incidir o IPTU progressivo no tempo.

7 CRICIÚMA E O BAIRRO COMERCIÁRIO: UMA LEITURA HISTÓRICO-URBANÍSTICA À LUZ DO PLANO DIRETOR

Nas próximas seções e subseções, iniciando por uma contextualização a partir da história da cidade de Criciúma, seguida da apresentação da gênese do Bairro Comerciário, como ocorreu o seu processo de verticalização, como são os seus espaços públicos e como o seu Plano Diretor foi construído, apresentar-se-á a caracterização da área de estudo, sendo realizada, nesse contexto, uma discussão sobre os Planos Diretores da cidade de Criciúma e sobre gestão democrática e a participação popular como fundamentos da gestão e do planejamento da cidade, até se chegar às audiências públicas e aos resultados da pesquisa.

7.1 HISTÓRIA DA CIDADE DE CRICIÚMA

O município de Criciúma, localizado no sul do estado de Santa Catarina, fica distante 180 km da capital Florianópolis. A ocupação urbana do município é peculiar no cenário urbano catarinense. Essa peculiaridade, na configuração urbana, apresenta-se como um reflexo de um processo histórico, aliando a posição geográfica aos seus aspectos sociais, econômicos e ambientais particulares.

Até o primeiro quarto do século XX, segundo Balthazar (2001), a cidade de Criciúma se desenvolvia economicamente com uma atividade exclusivamente agropastoril, que passou a dividir e a perder importância na economia local, a partir de 1913, com a descoberta e a gradativa extração do carvão mineral, ganhando força com a construção da Estrada de Ferro Dona Tereza Cristina.

Com a nova infraestrutura montada, visando à extração de carvão, criou-se uma nova dinâmica econômica que já refletia alterações no espaço com o fortalecimento de vias que interligariam uma praça à ferrovia. Uma nova atividade, mesmo que inicialmente ainda rudimentar, apropriou-se da paisagem, produzindo transformações, no momento, pouco perceptíveis. As técnicas de produção de carvão, devido a alterações nas demandas de oferta e à procura do mercado, exigiram cada vez mais a corrida contra o tempo. O aumento da tonelagem produzida, ao longo da história, também contou com diversas transformações que evoluíram as técnicas de lavra e beneficiamento.

A Companhia Brasileira Carbonífera de Araranguá S/A se instalou evidentemente com o intuito de explorar as jazidas de carvão detectadas na região sul do Estado e também de explorar industrialmente o processo produtivo carbonífero. Segundo Balthazar (2001), até o

ano de 1919, a produção da CBCA esteve impossibilitada de alcançar o índice de produção que sua estrutura permitia devido à falta de infraestrutura e de incentivos.

Outro importante fato que contribuiu para o grande aumento na produção carbonífera foi a Segunda Guerra Mundial, pois, após um ano de seu início, a indústria carbonífera catarinense contava com aproximadamente trinta empresas de mineração. A demanda de produção de carvão necessitou absorver muita mão de obra. Nessa época, as próprias companhias carboníferas passaram a investir na habitação para seus empregados. Instaladas próximo às minas, relativamente afastadas do centro urbano, formaram vilas, caracterizadas como zona de expansão urbana.

Ademais, segundo Balthazar (2001), os fluxos e a acessibilidade direcionados às empresas mineradoras foram determinantes para o assentamento dos mineiros em seu entorno, com a formação das vilas operárias, a base para os futuros bairros em momentos posteriores.

Com a urbanização da cidade de Criciúma devido à exploração de carvão, começaram a surgir as vilas operárias, que, com o passar do tempo, foram crescendo, surgindo os bairros. Conforme estudos realizados por Gonçalves (2007), havia toda uma estrutura montada, com estrada de ferro que percorria os pontos da produção do carvão, e as pequenas casas de madeira, geralmente de quatro peças, enfileiradas lado a lado.

Onde era descoberta uma mina de carvão, ao redor dela surgiam as casinhas dos mineiros que construíram essas vilas operárias. Os espaços das vilas dos mineiros era uma marca na área urbana de Criciúma e região. A pessoas que iam trabalhar nas minas de carvão eram pescadores – dada a proximidade da região com o mar – e agricultores – a maioria descendentes de imigrantes italianos (Gonçalves, 2007).

Naquele momento, a vila passou a adquirir traços de urbanidade e, junto com os núcleos secundários, iniciou o futuro de uma grande estrutura urbana, tendo a atividade carbonífera como principal moduladora da sociedade local e do espaço já tido como o centro da mineração no estado de Santa Catarina.

A autora Gonçalves (2007) aponta que a dureza do trabalho e a presença constante da morte no cotidiano desses trabalhadores os levou a uma união, que se concretizou em coleguismo nas brincadeiras embaixo das minas. Portanto, todos esses trabalhadores no subsolo das minas, com a ausência do sol, acabaram sendo transformados em outras pessoas quando estavam embaixo das minas de carvão. E todos eles recebiam um apelido, nada mais que um ritual de passagem. De acordo com Gonçalves (2007), o apelido parecia servir para confirmar ainda mais as diferenças entre o mundo do subsolo e a realidade da superfície. Nas minas de carvão, esses trabalhadores pareciam esquecer a vida que se passava na superfície.

Com o encerramento do conflito mundial, retornaram os padrões normais de trocas mundiais, reintegrando o carvão estrangeiro ao mercado nacional. Esse reaparecimento do carvão estrangeiro, aliado à perda de alguns dos importantes setores consumidores devido à substituição de carvão por óleo diesel causou, talvez, não propriamente uma crise, mas um momento de equilíbrio entre produção e consumo, que sucedeu, em 1953, uma série de medidas traduzidas por novas políticas econômicas.

Então a ação do Estado foi amplificada como Plano do Carvão Nacional, visando à regulamentação dos processos de produção, ao beneficiamento e à distribuição do carvão nacional a fim de melhor aproveitá-lo. Até o início da década de 1970, a indústria do carvão passou por um longo processo de mecanização por causa do subsídio financeiro dado pelo governo, que visava aumentar a produção carbonífera, mas que veio a gerar uma crise social não esperada de imediato.

Com isso, mais uma vez o governo tomou medidas, mas, nesse caso, com solução rápida, por meio de incentivos financeiros pelo BNDS (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Iniciou-se, assim, a diversificação industrial, com o desenvolvimento da indústria cerâmica com maior destaque. Ressalta Goularti Filho (2004) que foi quando se instalou na cidade a Cerâmica Criciúma S/A, que abriu espaço para outras empresas do mesmo ramo também se instalarem, fato que levou Criciúma a ser considerada a “Cidade do Azulejo”.

Esse fato, aliado à rápida expansão urbana, que já vinha acontecendo pela diversificação industrial em consequência da mecanização das minas, foi o momento de maior expansão urbana da história da cidade. Essa expansão urbana veio acompanhada por uma série de transformações ligadas à produção do espaço urbano.

A partir de 1985, o setor carbonífero sofreu grave crise, tendo como reflexo inicial o declínio dos altos índices registrados de produção de carvão até então. Isso se deu em decorrência da perda de espaço do carvão nacional no consumo das siderúrgicas do País.

A crise agravou-se em 1988, com o início da queda das medidas protecionistas que tiveram naquele ano, no governo Sarney, o corte do subsídio do transporte do minério. O fim do protecionismo aconteceu com as duras medidas tomadas pelo governo Collor, em 1990, quando se permitiu o livre comércio do carvão estrangeiro (Porto, 2008, p. 58).

Criciúma é atualmente o maior município do sul catarinense e um dos cinco maiores de Santa Catarina, seja no âmbito populacional ou na esfera econômica. Classificada como a 42ª melhor cidade do Brasil para se fazer negócios pela Revista Exame/Agência Simonsen Associados em dezembro de 2002 (era a 37ª em 2002 e a 27ª em 1999/2000), destaca-se por ser polo nos setores da indústria de plásticos e descartáveis plásticos, indústria química,

metalmecânica, confecção, cerâmica, colorifícios e extração mineral, além de grandes redes de supermercados de atuação estadual e sul brasileira.

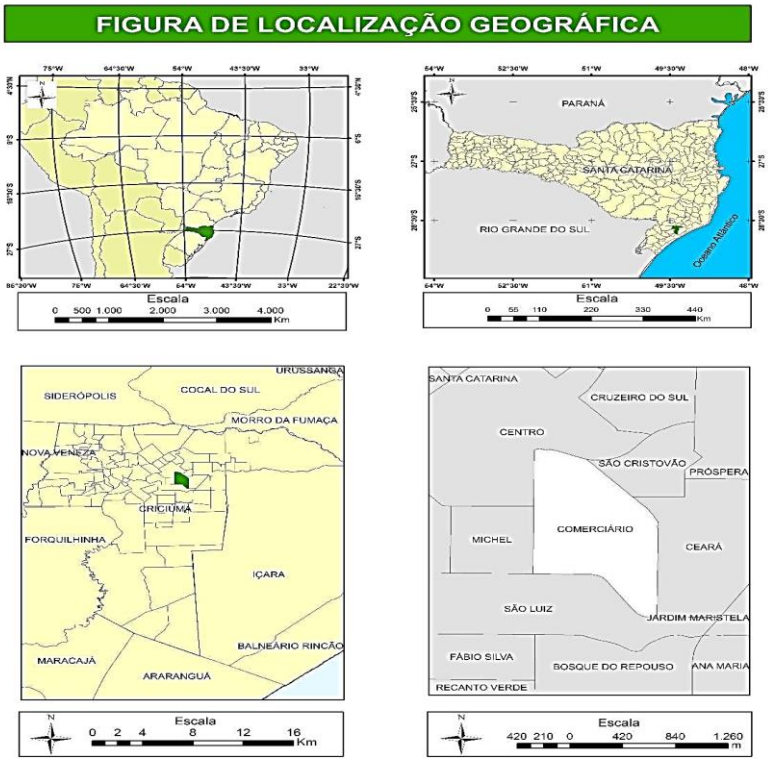
A cerâmica, o vestuário, a metalmecânica e o plástico são os principais segmentos. A cerâmica tem dimensão internacional, competindo com a Itália e a Espanha no mercado mundial. A indústria de descartáveis plásticos, segundo Balthazar (2001), é a mais importante do País, respondendo por cerca de 90% da produção nacional de copos, pratos e bandejas plásticas. O vestuário representa o terceiro polo de jeans do Brasil. A indústria metalmecânica é a única de envergadura regional (Balthazar, 2001), porém pela preocupação que tem demonstrado com os programas de qualidade, logo alcançará reconhecimento mais amplo.

Criciúma também é um referencial de compras de produtos da região, especialmente do setor vestuarista, junto a compradores dos mais diversos recantos do sul do País.

7.1.1 A gênese do Bairro Comerciário

O Bairro Comerciário fica localizado na parte central da cidade de Criciúma, conforme demonstra a figura 1.

Figura 1 - Localização da área de estudo



Fonte: Iparque (2025).

Durante o século XX, as ferrovias eram vistas como a frente do capitalismo, ou seja, significavam modernidade e representavam a condição para o desenvolvimento das cidades. À medida que iam surgindo novas estações de trem, surgiam também novos centros de vida urbana, e assim as estradas de ferro ligavam as localidades agrícolas e os emergentes centros industriais.

A Estrada de Ferro Dona Teresa Cristina se constitui uma ferrovia de alcance regional, além de acompanhar a formação econômica espacial de Santa Catarina. É importante ter em vista a história da estrada de ferro para se entender a identidade que foi criada para a cidade de Criciúma. A relação com a ferrovia firmou um vínculo com a modernidade, visto que naquela época ela simbolizava o progresso e foi muito importante para a formação de seu espaço urbano, porém, mais tarde, passou a ser negada.

A localização das minas nas proximidades do centro da cidade, a norte, leste e oeste, exerceu uma forte influência no Sul, área localizada entre o Centro e o Morro Casagrande, atualmente ocupada pelo Bairro Comerciário e pelo Bairro Michel. Segundo Nascimento (2004), a estrada de ferro atuou como delimitadora espacial do centro da cidade na área sul, estabelecendo uma diferença entre o lado de lá e o lado de cá dos trilhos, uma área menos valorizada e envolvida em uma forte carga de preconceitos pelos moradores tradicionais do centro.

A ocupação do Bairro Comerciário foi impulsionada com a construção do estádio do time do Comerciário, em 1955, atual Estádio Herberto Hülse, e, aos poucos, foram surgindo algumas casas ao longo da rua Desembargador Pedro Silva. O Bairro Comerciário foi criado por meio da Lei nº 821/71, em 23 de junho de 1971. Outro fator importante para o seu crescimento foi a inauguração do Conjunto Educacional Sebastião Toledo dos Santos, o Colegião. No ano de 1978, já havia uma urbanização densa na região norte do bairro, como mostra a figura 2.

Figura 2 - Imagem aérea do Bairro Comerciário em 1978



Fonte: Iparque (2025).

Ademais, Goularti Filho (2004) ressalta que, até o início da década de 1970, quem passava pelo Centro de Criciúma ainda podia ver a passagem do trem; porém, com a retirada dos trilhos, iniciou-se a construção da avenida mais importante da cidade, a Axial, como era inicialmente chamada e que mais tarde se transformou em Avenida Centenário.

Foi a partir da construção dessa Avenida que a produção imobiliária enxergou a parte Sul da cidade como um lugar próximo do centro e com terrenos relativamente baratos. Segundo Fabre (2016), o processo de ocupação da parte Sul ocorreu de maneira diferente da ocupação ocorrida do lado Norte (ocupado por casas e sobrados com comércio).

Fabre (2016) também destaca que o Sul foi ocupado de forma intensiva, com edifícios de até oito pavimentos, durante as décadas de 1980 a 1990, pelo incentivo concebido na legislação urbana aos construtores imobiliários. Em 1990, o Plano Diretor permitiu a construção de edifícios de 16 pavimentos nessa área, com o intuito de promover a expansão da oferta de moradia de padrão de classe média.

Atualmente, o Bairro Comerciário é a extensão do centro de Criciúma, encontrando-se saturado devido à especulação imobiliária e à carência de equipamentos de lazer. Com uso predominantemente residencial, o bairro se caracteriza por fazer a ligação com

outros principais bairros da cidade: Centro, Bairro Pio Correa, Bairro Próspera, Bairro Michel e Bairro Pinheirinho.

A verticalização nesse bairro tem se mostrado intensificada nos últimos anos. Segundo Gonçalves (2009), ele se localiza na região central da cidade e o nível socioeconômico de seus habitantes é elevado. O bairro em questão possui melhor infraestrutura em comparação com as demais áreas da cidade, por conseguinte funciona como um forte elemento regulador do preço do solo urbano em Criciúma.

7.1.2 O processo de verticalização do Bairro Comerciário

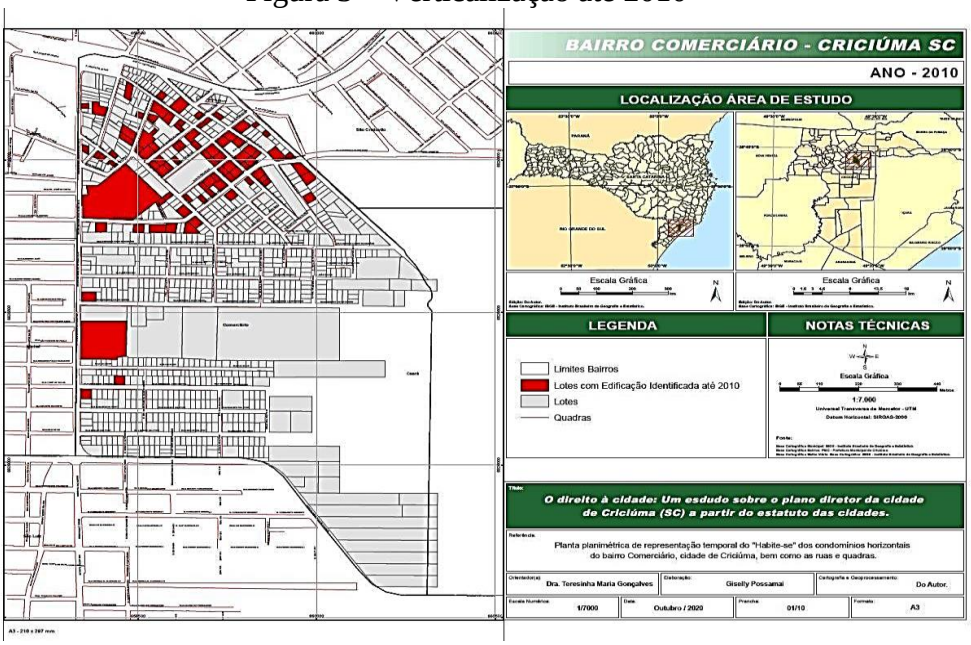
Harvey (2020), em *A Produção Capitalista do Espaço*, reconheceu que a acumulação do capital ocorre em um contexto geográfico. O autor procura demonstrar como a teoria da acumulação tem relação com o entendimento do que seja estrutura espacial. Nesse caso, podemos analisar a cidade de Criciúma como espacialmente modificada nos últimos anos, principalmente com a verticalização ocorrida desde a década de 1990, com a injeção de recursos advindos dos imigrantes criciumenses que foram para os Estados Unidos e para a Europa, e com investimentos maciços do capital imobiliário local e regional liderado pelo Sindicado da Indústria e da Construção Civil (SIDUSCON).

Assim, com as discussões ambientais, tanto em nível regional quanto nacional, criou-se uma demanda na população de Criciúma por melhoria das condições espaciais da cidade, uma demanda por espaços públicos e áreas verdes, como parques, praças, calçadas interessantes e atrativas para preservar o lugar da opinião, ou seja, a participação do povo na vida da cidade. O movimento “Salve o Morro do Céu” ganhou destaque ao contestar o fim da lei que criou esse parque, já citado anteriormente. E há na região um forte apelo à “turistificação” das cidades. As cidades que compõem a região carbonífera de Criciúma, conhecidas como AMREC, cuja cidade polo é Criciúma, querem o esverdeamento da região para esconder as paisagens deixadas pelo carvão. Mesmo assim, o capital imobiliário, liderado pelo SIDUSCON, está investindo em pequenas cidades de até 13 mil habitantes na verticalização. O capital imobiliário tem entrado feroz, flexibilizando as leis ambientais estabelecidas pela Fundação de Meio Ambiente de Criciúma (FAMCRI). Desse modo, foram aterradas nascentes para a construção de um *shopping*, e as poucas áreas verdes da cidade são eliminadas para a construção de prédios e venda de apartamentos. Vemos claramente nesse exemplo o conceito de urbanização corporativa de Santos (2020).

Maccari (2016) aponta a verticalização da cidade como uma nova ideologia urbana, levando a uma nova concepção de morar. Esse novo modelo de habitar a cidade é visto por Ficher (1994) como uma alternativa para disponibilizar moradia a um número cada vez maior de habitantes dos centros urbanos. A autora aponta esse processo como a materialização das transformações técnicas, servindo a atores sociais e a interesses específicos.

Esse processo de verticalização pode ser observado no Bairro Comerciário, que até o ano de 2010 já apresentava mais de 80 lotes com edificações verticais, como exposto na Figura 3.

Figura 3 – Verticalização até 2010



Fonte: Iparque (2020[3]).

A quantidade de edificações verticais construídas até o ano de 2010 se deu pelo caráter permissivo da Lei nº 3.900, de 28 de outubro de 1999, que instituiu o Zoneamento de Uso do Solo do Município de Criciúma. O intenso processo de verticalização pelo qual o Bairro passou promoveu nele uma alteração estética, assim as casas unifamiliares desapareceram, dando lugar aos edifícios.

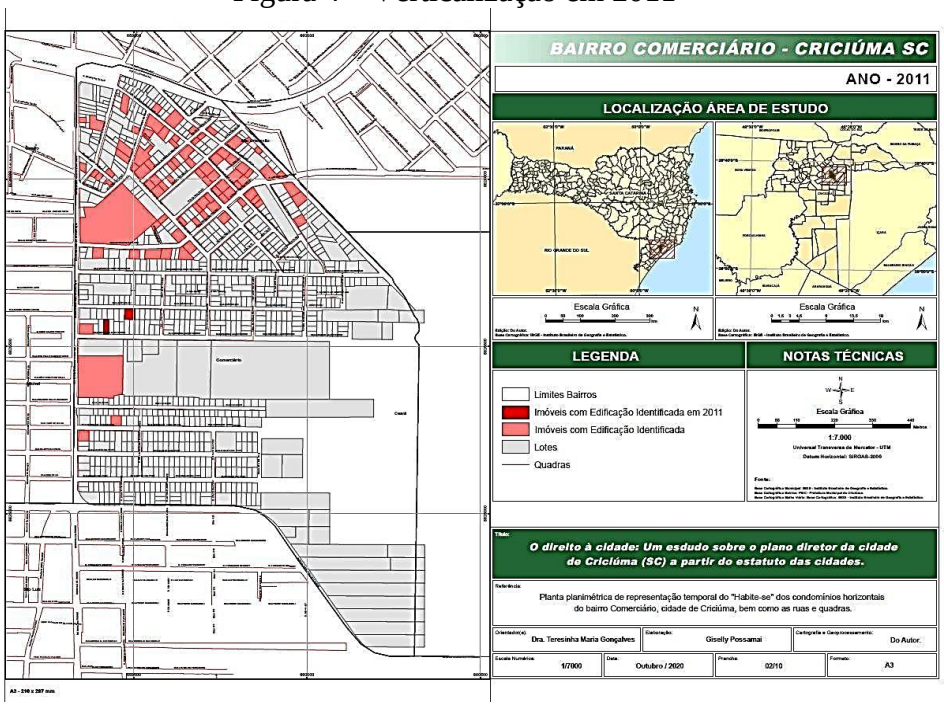
Além da alteração estética, Chagas, Souza e Canedo (2020) ressaltam que o processo de verticalização traz uma série de problemas ambientais, como, por exemplo, a alteração da passagem do vento pela cidade, degradando as condições de ventilação e impulsionando a formação de ilhas de calor na localidade. Também com o adensamento

[3] Inicialmente, este estudo estava sendo orientado pela professora Dra. Teresinha Maria Gonçalves, já falecida, motivo pelo qual é o seu nome que aparece nesta e nas próximas figuras desta subseção, na parte referente ao(à) orientador(a).

populacional, pois há uma maior concentração de veículos, levando a um aumento da concentração de CO_2 na região, assim como um incremento no número de conflitos entre pedestres e motoristas.

A partir de 2010, a verticalização do Bairro continuou, de forma gradual, menos acentuada, mas mesmo assim consistente. No ano de 2011, duas novas edificações verticais foram construídas no Bairro, como exposto na Figura 4.

Figura 4 – Verticalização em 2011



Fonte: Iparque (2020).

Esse processo constante de verticalização poderá inserir a cidade naquilo que Ramires (2011) aponta como uma nova forma da classe média de ocupar o espaço da cidade, fazendo parte da identidade de formação das cidades no País. O autor também aponta que é por meio desse processo que os atores sociais e os interesses do capital estruturam a cidade, apropriando-se e consumindo o espaço como se fosse uma mercadoria.

Por meio da obra *A cidade como negócio*, Carlos, Volochko e Alvarez (2020) apontam que a cidade enquanto mercadoria é uma característica específica da cidade capitalista, principalmente após a expansão da produção industrial, que a fragmenta pela cristalização do trabalho. Segundo os autores, com a inserção da propriedade da terra no circuito de circulação e reprodução do capital, há uma intensificação da urbanização junto a um fluxo migratório, que intensifica o processo de segregação urbana. “O acesso à propriedade foi definido, portanto, o

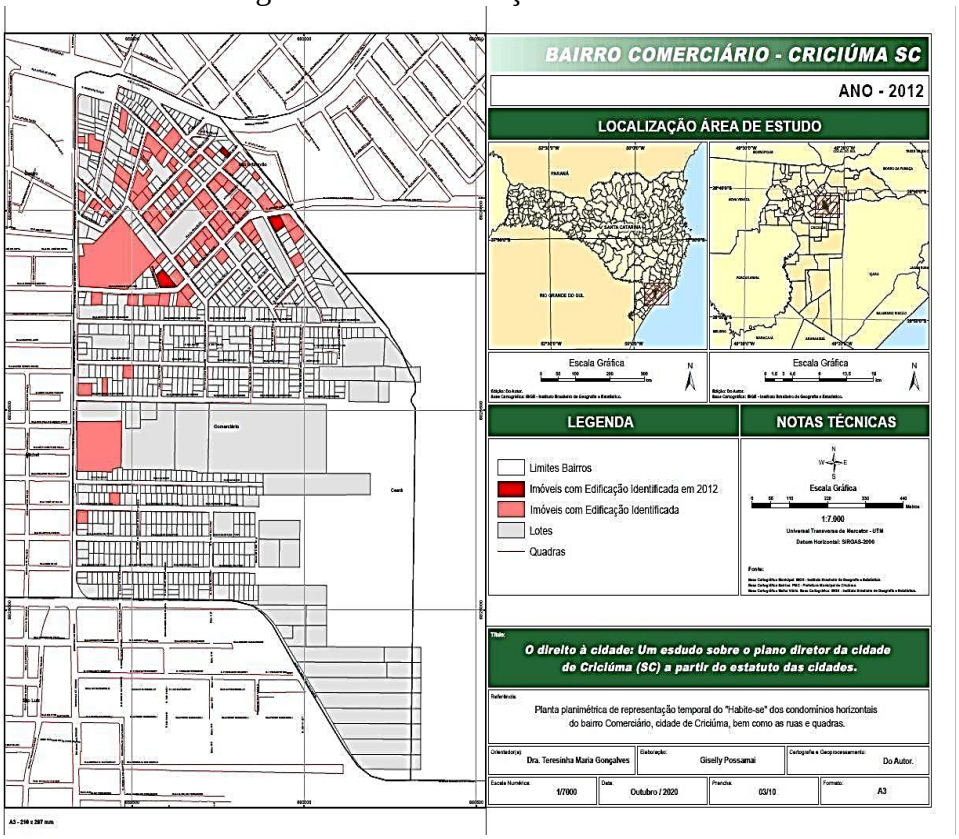
lugar de cada um na cidade, ou a impossibilidade de viver nela” (Carlos; Volochko; Alvarez, 2020, p. 70).

Conforme Carlos, Volochko e Alvarez (2020), as consequências da verticalização não ficam circunscritas à área verticalizada, elas influenciam na qualidade da infraestrutura urbana de toda a população ao redor, desde a vizinha até a mais distante. Na verdade, isso significa que os únicos que ganham com a construção desses enormes edifícios são as construtoras e também os empresários, que compram vários apartamentos para a especulação imobiliária.

Esse processo de segregação, impulsionado pela verticalização das cidades, está presente na cidade de Criciúma. Em um estudo publicado em 2020, Silveira, Amboni, Arruda e Gonçalves apontam para o efeito desse processo na cidade, o qual conduz à precarização do trabalho e da moradia, levando os habitantes a se afastarem cada vez mais das áreas centrais, longe de equipamentos urbanos e sociais.

Com o avanço da verticalização em 2012, percebeu-se a construção de três novos edifícios no Bairro Comerciário, conforme representado na Figura 5.

Figura 5 – Verticalização em 2012

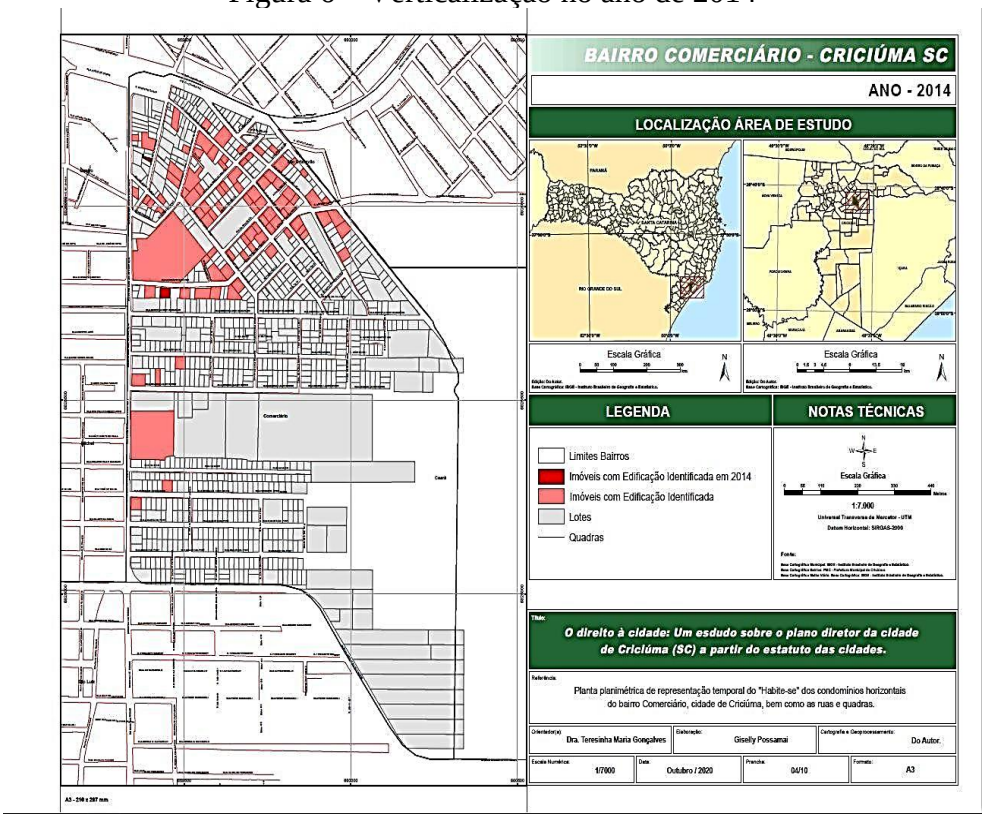


Fonte: Iparque (2020).

Observa-se que a partir de 2012 houve uma “diminuição” no processo de verticalização do Bairro, fato que pode ser justificado pela instituição do novo Plano Diretor de Criciúma (Lei Complementar nº 95, de 28 de dezembro de 2012). O ano de 2013, inclusive, não apresentou nenhuma nova edificação.

De acordo com Carlos (2004), no livro *O Espaço Urbano*, a verticalização modifica os significados e os valores associados ao espaço urbano e às relações interpessoais, estabelecendo uma nova relação entre o homem e o espaço. Para a autora, essas novas relações que se constroem, tanto interpessoais como aquelas entre o indivíduo (ou grupos) e o seu espaço, acabam resultando em novas configurações do espaço físico, que vai se transformando para se adaptar a essas novas demandas. Apesar de apresentar um caráter mais restritivo do que a Lei de Zoneamento de 1999, o Plano Diretor de 2012 apresentou brechas, que passaram a ser exploradas pelo capital a partir de 2014 (Figura 6):

Figura 6 – Verticalização no ano de 2014



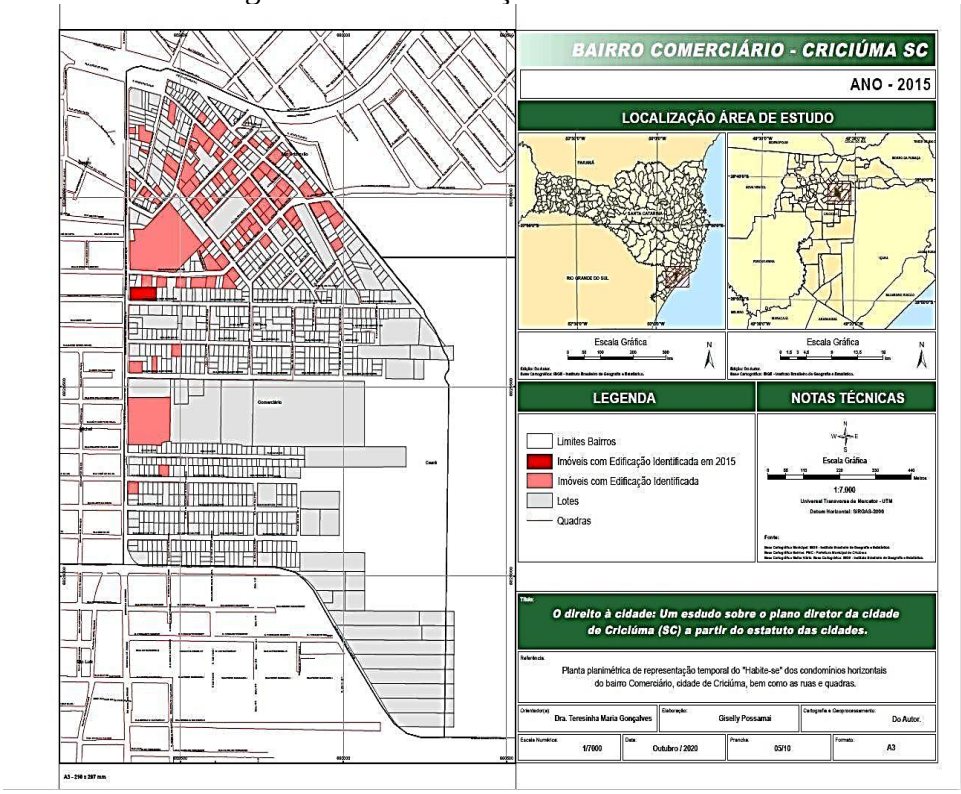
Fonte: Iparque (2020).

A verticalização de espaços dentro das cidades não é um processo realizado de forma democrática, visto que na produção do espaço urbano são muitas as pessoas responsáveis por essa mudança, como, por exemplo, as grandes construtoras existentes na cidade de

Criciúma, que transformam o espaço urbano em uma mercadoria de valor, buscando lucros altos.

Observa-se, mesmo com a verticalização mais lenta no ano de 2014, que a cidade, segundo Lefebvre (1998), atrai grandes aglomerações de pessoas não só em busca de trabalho, mas de outras necessidades, como conhecimento, serviços especializados de saúde e tecnologia. A partir de 2014, a verticalização do Bairro retornou de forma lenta e constante, tendo o levantamento de um novo edifício no ano de 2015 (Figura 7):

Figura 7 – Verticalização no ano de 2015

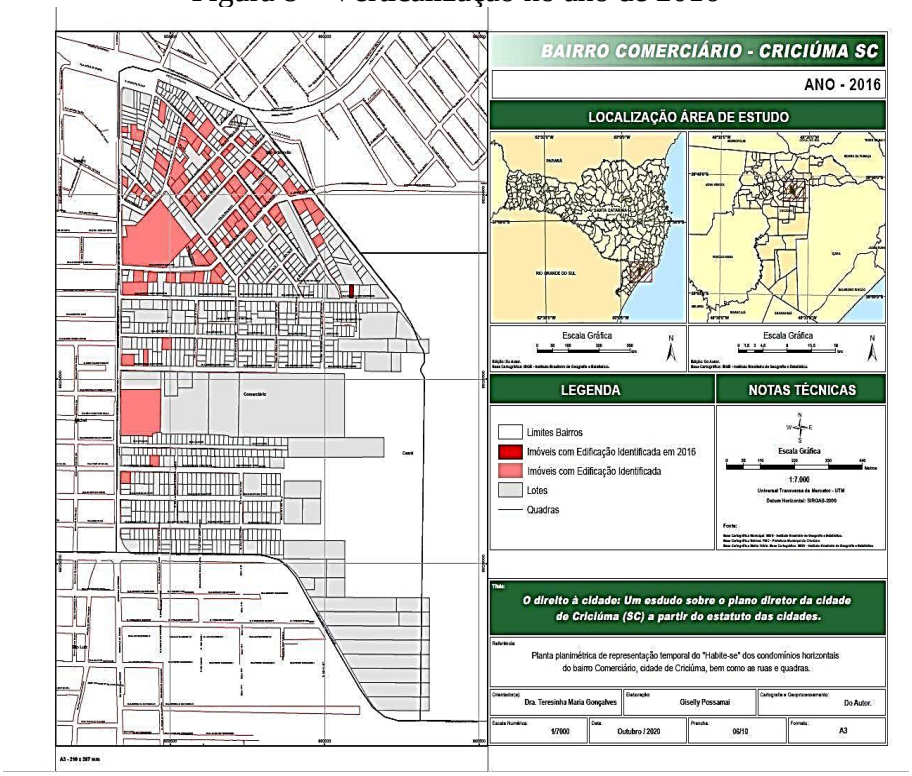


Fonte: Iparque (2020).

Esse processo constante de verticalização remete àquilo que Santos (2020) aponta como a urbanização corporativa, sendo essa empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, consequência da expansão capitalista que prioriza os investimentos econômicos em detrimento dos interesses sociais. É interessante destacar também que Sposito (2020), em seu livro *Capitalismo e Urbanização*, defende a ideia de que o significado da cidade para o capital fica evidente: ser objeto de reprodução e de lucro, de apropriação de grandes investidores e de donos de terras, do sistema financeiro, de empresas imobiliárias e da construção civil. Dessa forma, podemos observar no mapa (Figura 07) que é por meio de todo esse processo de verticalização que a cidade começa a se redesenhar, pois as leis que a regulam

ficam submetidas a interesses das grandes construtoras pela busca incessante de lucros cada vez maiores, e quem sofre com isso é a população que mora no Bairro, devido à falta dos diversos equipamentos urbanos, como escolas, postos de saúde e ruas com pavimentação asfáltica de qualidade, bem como saneamento básico adequado. Desse modo, a verticalização do Bairro seguiu, nos anos seguintes, com o aparecimento de um novo edifício no ano de 2016 (Figura 8):

Figura 8 – Verticalização no ano de 2016

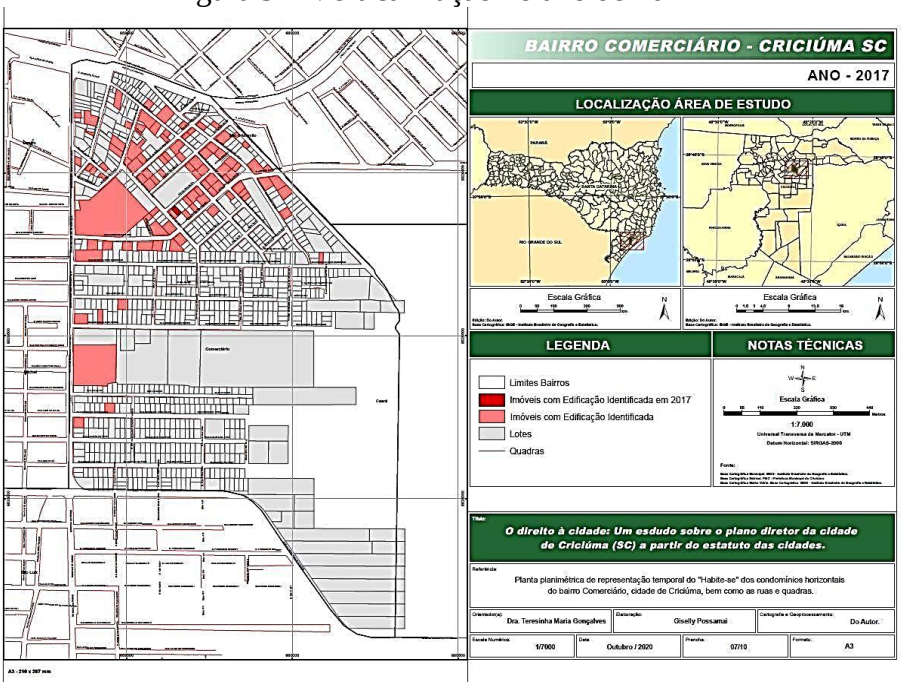


Fonte: Iparque (2020).

Observa-se, na figura 8, que com os equipamentos urbanos e sociais, assim como os atrativos do comércio (mercados, centros comerciais, *shopping*) localizados na área central, a verticalização do Bairro se concentra na parte superior do mapa, próximo à Avenida Centenário, que cruza a cidade, assim como dos atrativos mencionados. Para Guimarães (2015), a função social da cidade deve atender aos interesses da população de ter um meio ambiente sadio e promover condições dignas de vida; ou seja, enquanto a população não tiver acesso ao saneamento básico, à cultura, ao transporte público, ao lazer, à moradia, à segurança, à educação e à saúde, a cidade não estará atendendo à sua função social. Cabe ressaltar que com essa verticalização do Bairro Comerciário ocorreu um crescimento da população urbana local, com

moradias ineficientes que aceleram cada vez mais o aumento da poluição ambiental para o local. No ano de 2017, mais um edifício surgiu na parte mais próxima do centro da cidade (Figura 9).

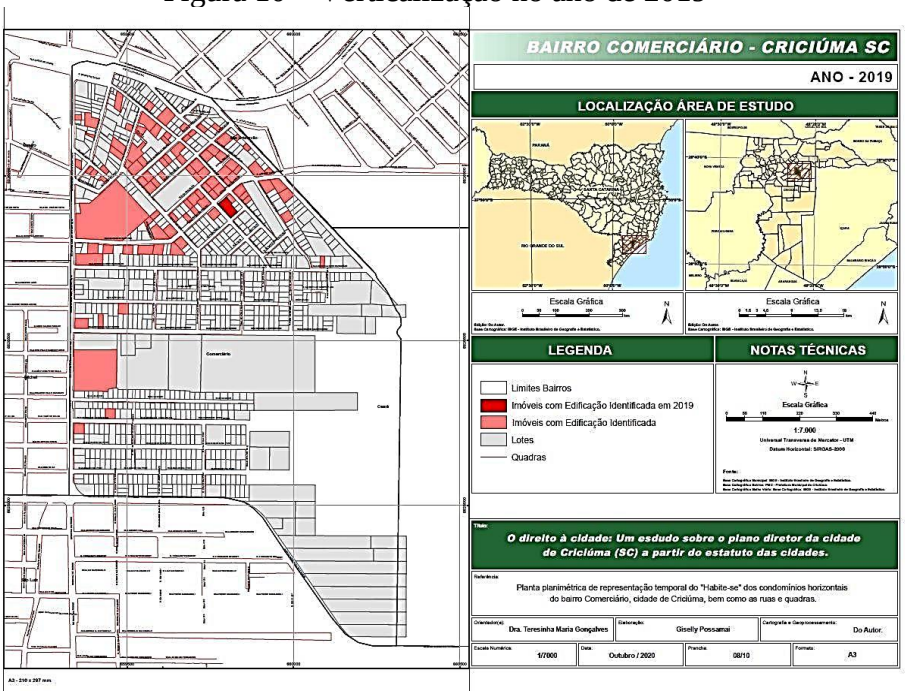
Figura 9 – Verticalização no ano de 2017



Fonte: Iparque (2020).

Esse detalhe reitera aquilo que se discutiu até então sobre a segregação urbana e a especulação imobiliária. A proximidade dos edifícios aos centros comerciais e serviços sociais mencionados anteriormente leva a um encarecimento dos imóveis construídos. Aquilo que Carlos, Volochko e Alvarez (2020) afirmavam sobre a cidade como negócio é mais presente do que nunca na cidade de Criciúma, mais especificamente no Bairro Comerciário. Com o aumento do preço desses imóveis, o acesso a esse espaço fica limitado a uma população cada vez mais específica, como Ramires (2011) aponta, a classe média. Nesse contexto, em 2019 se ergueu mais um edifício na parte superior do mapa, não por coincidência (Figura10).

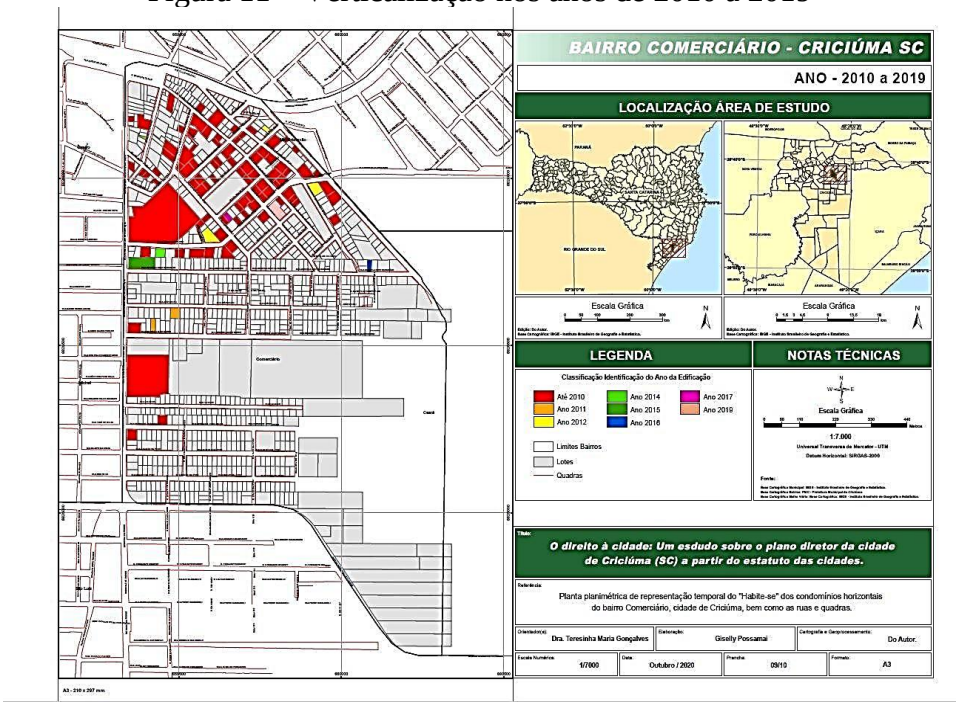
Figura 10 – Verticalização no ano de 2019



Fonte: Iparque (2020).

Percebe-se que a verticalização do Bairro gerou uma alteração não só estética, mas de funcionamento como um todo, levando a ser o Bairro com maior adensamento na cidade. Nesse sentido, Maricato (2015), em seu livro *Para entender a crise urbana*, defende a ideia de que o crescimento acelerado das cidades, ordenado, muitas vezes, pelo poder público e pelo capital financeiro, tem provocado alterações significativas no ambiente e na sua forma, fragilizando todo o ecossistema e o seu próprio entorno. Observa-se, também, com a verticalização entre 2010 a 2019 que ocorreu o crescimento desordenado de edifícios, causando danos à cidade e, principalmente, às pessoas que moram no local, pois isso acabou dificultando o acesso às escolas e a postos de saúde, assim como também a mobilidade urbana ficou prejudicada, conforme podemos observar no próximo mapa (Figura 11).

Figura 11 – Verticalização nos anos de 2010 a 2019

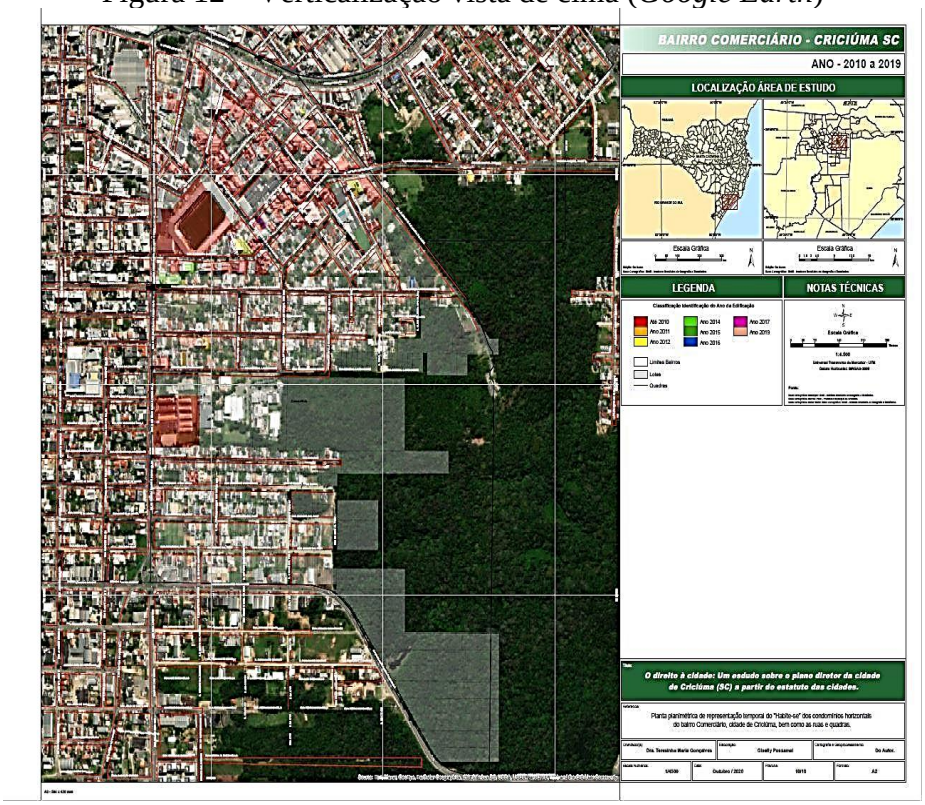


Fonte: Iparque (2020).

Ao dissertar sobre *A metáfora do espetáculo vertical*, Silva e Ramalho (2020) apontam para a esteriotipização da vida social contemporânea, engendrada no sistema capitalista, que promove as bases para a acumulação e ampliação do capital. Ressaltam as autoras o edifício como uma das imagens contemporâneas que fazem parte da composição do novo espetáculo urbano, imbuído com novos valores, simbologias e expectativas. Nesse sentido, podemos trazer a fala de Sposito (2020), o qual afirma que o capital imobiliário vem assumindo atualmente um novo protagonismo no desenvolvimento das cidades brasileiras, destacando a mudança na estrutura econômica e social dessas cidades. Podemos observar no Bairro Comerciário que ocorreu um crescimento de muitos edifícios, ou seja, o capital imobiliário trouxe impactos decisivos sobre a estrutura urbana e sobre a vida da população que mora no local.

A Figura 12, a seguir, apresenta uma imagem de satélite do *Google Earth*, destacando os edifícios construídos de 2010 a 2019, em vermelho. Essa figura ilustra o que vem sendo apresentado até então.

Figura 12 – Verticalização vista de cima (*Google Earth*)



Fonte: Iparque (2020).

Retomando a pesquisa de Maccari (2016), a moradia vertical remete a uma sensação de pseudo-segurança, que, por sua vez, mascara o isolamento e o detrimento de valores comunitários e sociais. A verticalização do Bairro Comerciário acentua a segregação urbana vivenciada na cidade de Criciúma e reitera aquilo que Santos (2020) apontava sobre a urbanização coorporativa. As “firmas” citadas pelo autor, na cidade de Criciúma, traduzem-se em empresas e construtoras que buscam lucrar com a especulação imobiliária.

7.2 OS ESPAÇOS PÚBLICOS DO BAIRRO COMERCIÁRIO

A importância dos parques urbanos e das praças está em proporcionar à população o contato direto com a natureza, interferindo na estrutura e na qualidade ambiental das cidades, mas quando são atrativos e adequados. Além de proporcionar a vida coletiva, também interferem na socialização de crianças, adultos e idosos, trazendo benefícios psicológicos, no sentido da contemplação e do convívio harmonioso. Mas para que tal aconteça, as praças e parques devem ser arborizados, com mobiliário urbano adequado, espaços de participação

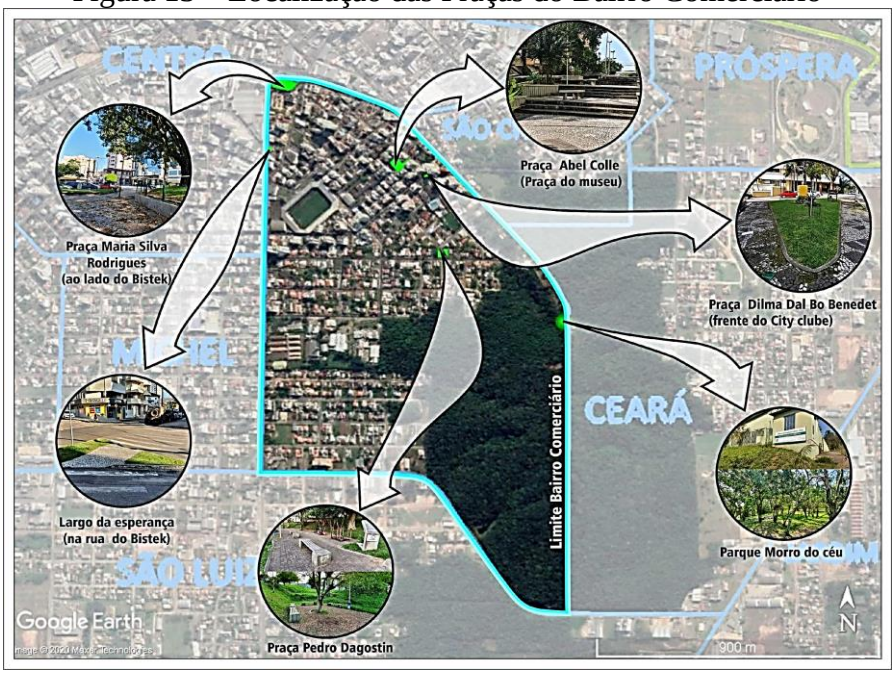
popular, como artesanatos locais e apresentações culturais, assim como espaços mais reservados para a introspecção.

Stengers (2015), na obra *No tempo das catástrofes*, diz que a grande questão do antropoceno nos impõe superar a era dos homens, preservando o bem viver. A mobilidade urbana, concedida por equipamentos mais adequados, como ciclovias e ciclofaixas, desenvolvimento local dos bairros, cujos serviços fiquem próximos às moradias, aliada às áreas verdes de praças e parques adequados, irá contribuir para enfrentarmos esse desafio no meio urbano.

Sennett (1994), por sua vez, trata da anestesia social relacionada à insensibilidade das pessoas perante o coletivo, em grande parte pela impossibilidade de enxergar o outro. Sob esse ponto de vista da preservação da vida coletiva e humanização das cidades, os parques e praças urbanos se constituem estratégias eficientes. O que dizer, então, das praças e dos parques encontrados no Bairro Comerciário em Criciúma?

Na Figura 13, a seguir, apresenta-se um panorama das referidas praças desse bairro até o ano de 2020.

Figura 13 – Localização das Praças do Bairro Comerciário

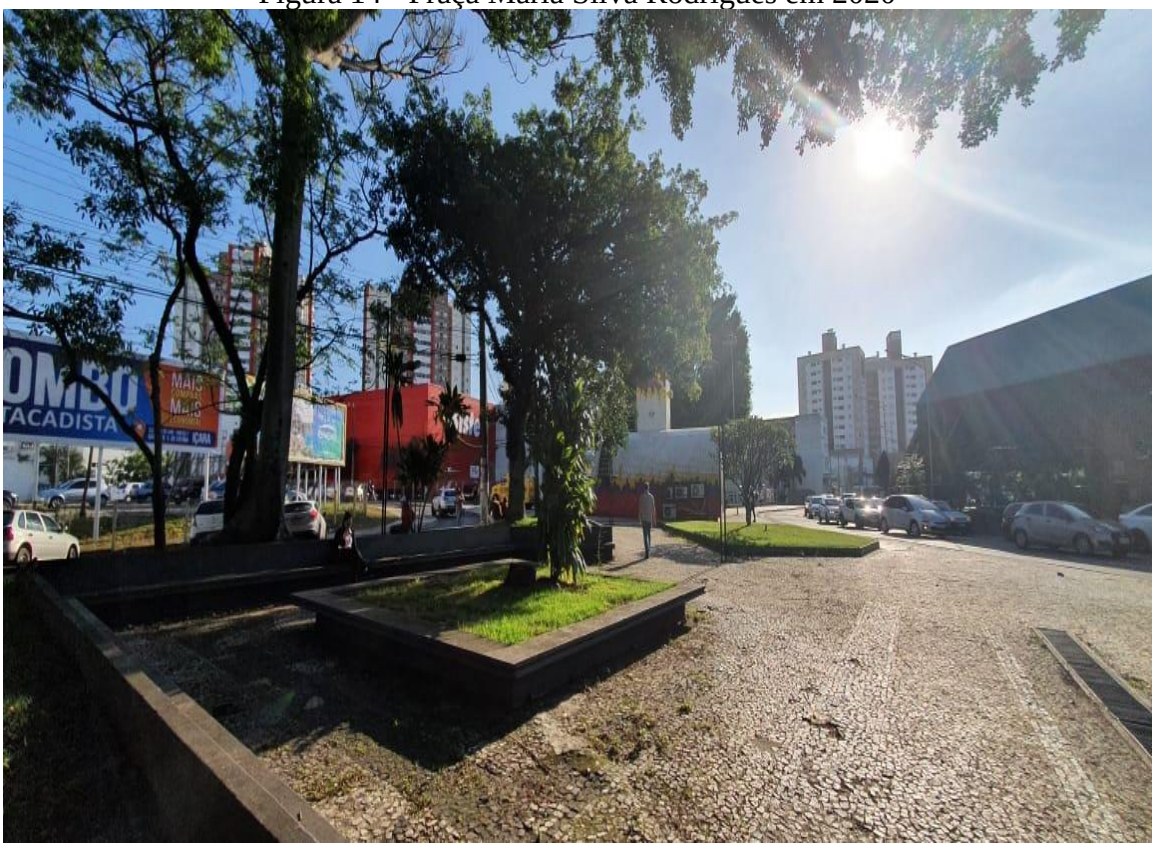


Fonte: Iparque (2020).

Essas são as praças encontradas no Bairro Comerciário, porém, além de pequenas e, a maioria, malconservadas, sem atrativos, inseguras e sem cuidados até os dias atuais, não motivam a população a frequentá-las. Uma exceção ocorre em relação à Praça Maria Silva

Rodrigues, que desde o início de 2025 está em processo de revitalização, o que poderá torná-la atrativa e fazer com que passe a ser frequentada com mais regularidade. Outra exceção se refere à Praça Abele Colle, que sofreu revitalização em 2024. Na sequência, apresentam-se, então, imagens e informações (Figuras e Quadros) referentes às praças do Bairro Comerciário, as quais foram apresentadas na Figura 13 acima. E, a título de comparação, imagens atuais (2025) dessas mesmas praças a fim de comprovar seus estados de má conservação e desestímulo.

Figura 14 - Praça Maria Silva Rodrigues em 2020



Fonte: Acervo pessoal da autora (2020).

Figuras 15 e 16 - Praça Maria Silva Rodrigues em 2025





Fonte: Acervo pessoal da autora (abril de 2025).

Quadro 4 - Levantamento do Mobiliário da Praça Maria Silva Rodrigues

LEVANTAMENTO DO MOBILIÁRIO URBANO PRESENTE NA PRAÇA
Praça Maria Silva Rodrigues
Presença de Equipamentos/Estrutura
5 Bancos 4 Iluminação 2 Lixeiras Calçadas

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Figuras 17 e 18 - Praça Dila Dal Bó Benedet em 2020



Fonte: Acervo pessoal da autora (2020).

Figura 19 - Praça Dila Dal Bó Benedet em 2025



Fonte: Acervo pessoal da autora (abril de 2025).

Quadro 5 - Levantamento do Mobiliário da Praça Dila Dal Bó Benedet

LEVANTAMENTO DO MOBILIÁRIO URBANO PRESENTE NA PRAÇA
Praça Dila Dal Bo Benedet
Presença de Equipamentos/Estrutura
Calçadas

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

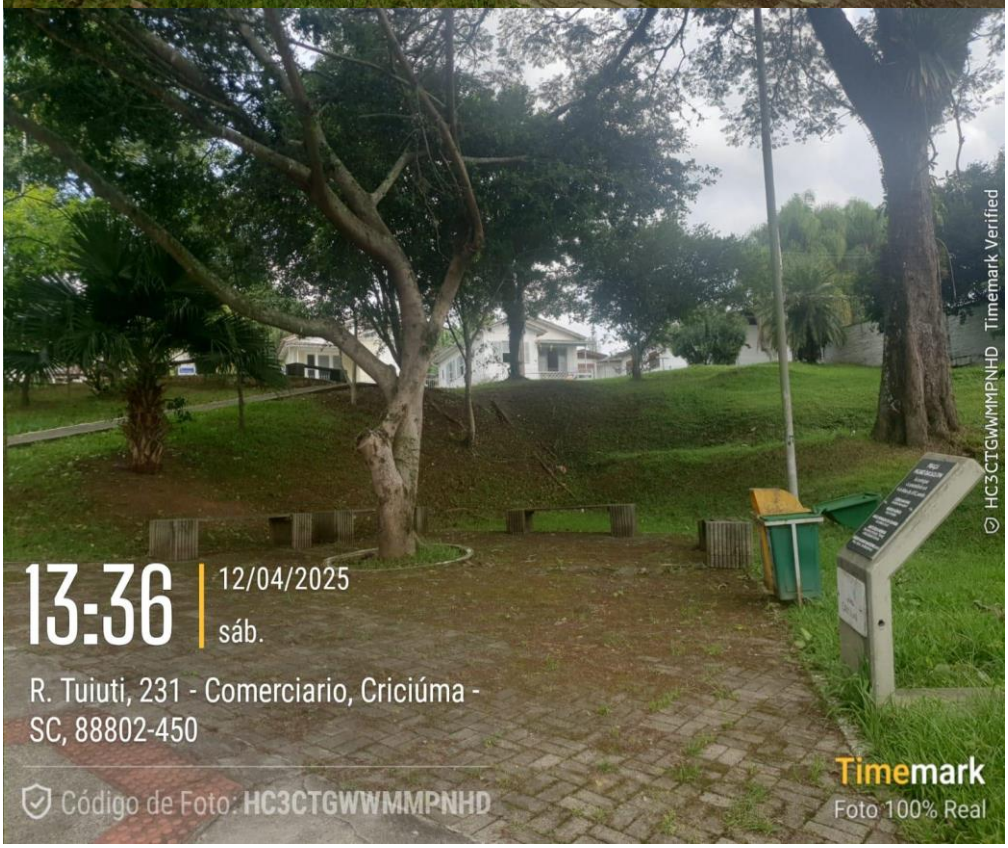
Figuras 20 e 21 – Praça Pedro Dagostin em 2020



Fonte: Acervo pessoal da autora (2020).

Figuras 22 e 23 – Praça Pedro Dagostin em 2025





Fonte: Acervo pessoal da autora (abril de 2025).

Quadro 6 - Levantamento do Mobiliário Urbano Existente na Praça

LEVANTAMENTO DO MOBILIÁRIO URBANO PRESENTE NA PRAÇA
Praça Pedro Dagostin
Presença de Equipamentos/Estrutura
4 Bancos 1 Iluminação 1 Lixeiras Calçadas

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Figuras 24 e 25 - Praça Abele Colle em 2020

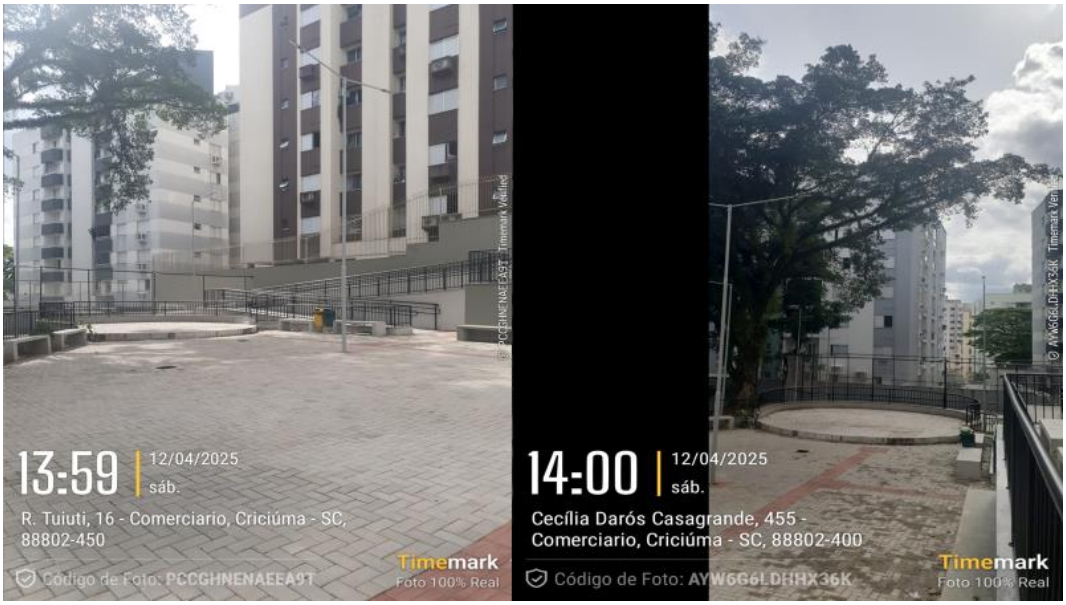




Fonte: Acervo pessoal da autora (2020).

Figuras 26 a 30 - Praça Abele Colle em 2025





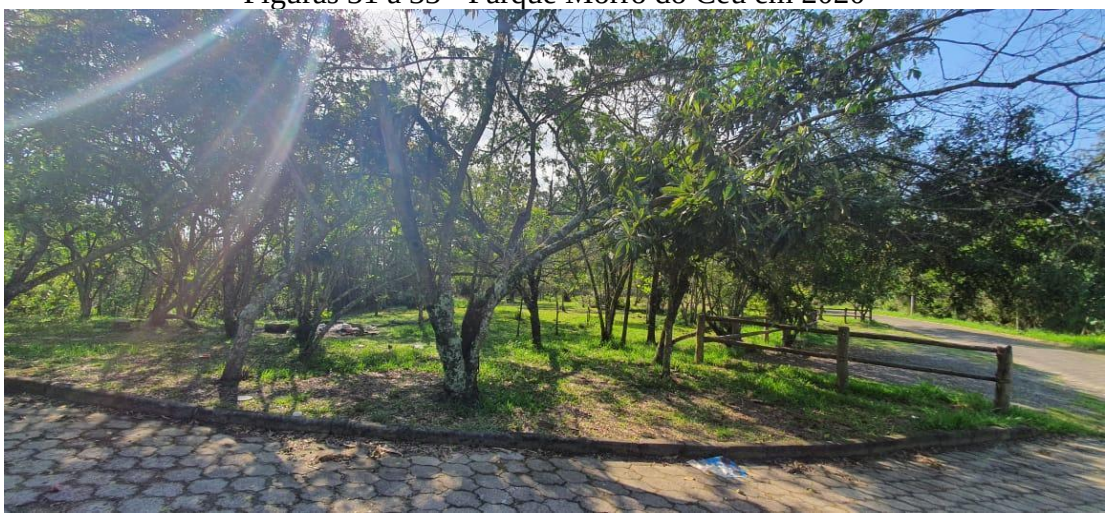
Fonte: Acervo pessoal da autora (em abril de 2025).

Quadro 7 – Levantamento do Mobiliário da Praça Abele Colle

LEVANTAMENTO DO MOBILIÁRIO URBANO PRESENTE NA PRAÇA
Praça Abele Colle
Presença de Equipamentos/Estrutura
5 Bancos
3 Iluminação
1 Lixeiras
Calçadas
Parque Infantil

Fonte**:** Elaborado pela autora (2020).

Figuras 31 a 33 - Parque Morro do Céu em 2020

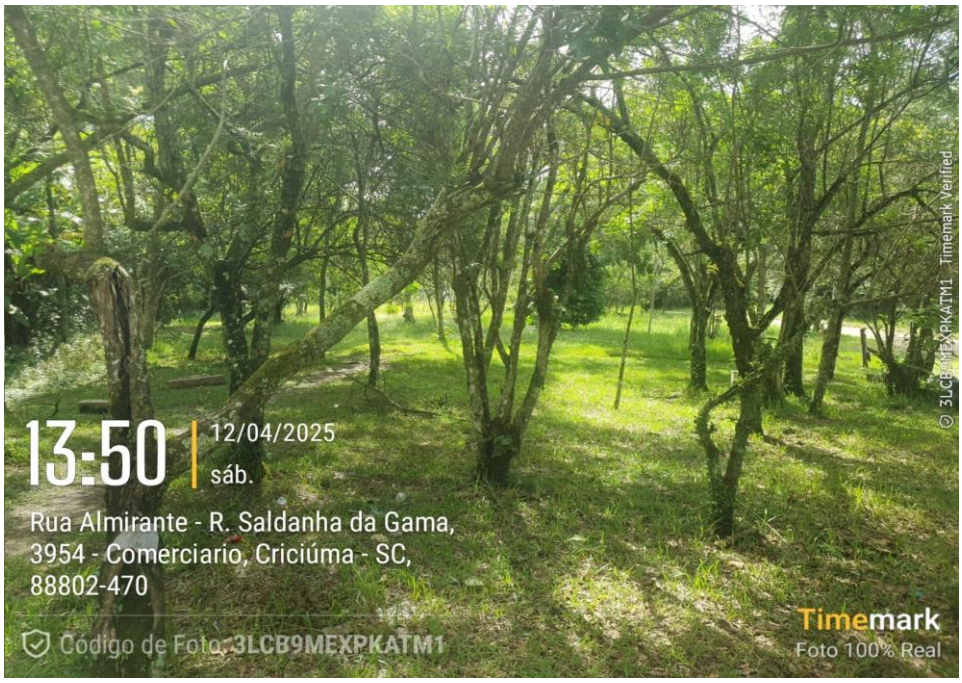






Fonte: Acervo pessoal da autora (2020).

Figuras 34 a 38 - Parque Morro do Céu em 2025






13:51
12/04/2025
sáb.
Rua Almirante - R. Saldanha da Gama, 3954 - Comerciario, Criciúma - SC, 88802-470
Código de Foto: YA1L63BYA3XX96
Timemark
Foto 100% Real
YA1L63BYA3XX96 Timemark Verified


13:45
12/04/2025
sáb.
R. Tuiuti, 203 - Comerciario, Criciúma - SC, 88802-450
Código de Foto: 32H9PETYUYLUY2
Timemark
Foto 100% Real
32H9PETYUYLUY2 Timemark Verified



Fonte: Acervo pessoal da autora (em abril de 2025).

Quadro 8 – Levantamento do Mobiliário do Parque Morro do Céu

LEVANTAMENTO DO MOBILIÁRIO URBANO PRESENTE NA PRAÇA
Parque Morro do Céu
Presença de Equipamentos/Estrutura
1 Lixeiras Calçadas Estacionamento

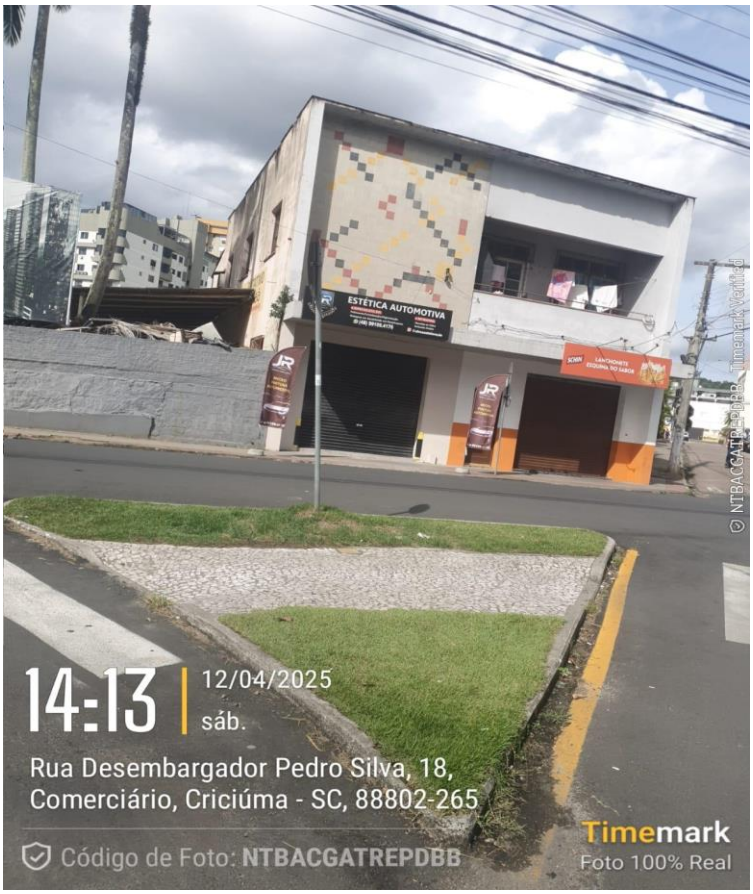
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Figura 39 – Largo da Esperança em 2020



Fonte: Acervo pessoal da autora (2020).

Figura 40 – Largo da Esperança em 2025



Fonte: Acervo pessoal da autora (em abril de 2025).

Quadro 9- Levantamento do Mobiliário da Praça Largo da Esperança

LEVANTAMENTO DO MOBILIÁRIO URBANO PRESENTE NA PRAÇA
Praça Largo da Esperança
Presença de Equipamentos/Estrutura
Calçadas

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A cidade é o lugar onde existe uma grande diversidade de pessoas e de objetos geográficos e simbólicos que podemos chamar de paisagem urbana. Essa paisagem é reveladora da vida urbana, que estimula as relações entre as pessoas. Abrano (2017) assevera que a cidade é a condição espacial da realização dos valores libertários modernos e da configuração dos direitos do homem. Já Lefebvre (2016) fala que o direito à cidade não pode ser visto apenas como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais.

Dessa forma, pensar as cidades significa que elas são produzidas em determinados espaços, em determinados tempos históricos, cuja dinâmica da sociedade vai modelando seus contornos, ou seja, novos territórios são estabelecidos, assim as cidades são projetadas para atender às necessidades do capital imobiliário.

Na cidade de Criciúma, especialmente o Bairro Comerciário está sendo abruptamente verticalizado pelo capital imobiliário, sendo que parte desse capital veio de criciumenses que emigraram para os Estados Unidos e para a Europa, aquecendo a economia local, na qual a construção civil tem um papel de destaque.

Com relação à verticalização do Bairro Comerciário, é possível observar implicações tanto no aspecto ambiental quanto na infraestrutura da cidade, como o aumento do tráfego nas ruas do Bairro, ocasionando a geração de ruído e a emissão de poluentes atmosféricos; o aumento da demanda de água para abastecimento público; o aumento na geração de resíduos sólidos; e a sobrecarga nos serviços de coleta de lixo e de transporte público. Podemos observar também (Figuras 14 a 40) que as praças que existem no Bairro, a maioria, estão em péssimo estado de conservação.

Quando se busca a compreensão das praças no Brasil, uma imagem inicial se fixa com frequência: um espaço pobre e abandonado. Segundo De Angelis, Castro e De Angelis Neto (2004, p. 60), as praças são transformadas em grandes estacionamentos ou "[...] cercadas por grades (tendência que se observa nos grandes centros urbanos) [...]", ou seja, elas "[...] sucumbem sob o peso de um urbanismo selvagem em detrimento do lazer e do interesse coletivo".

Essa realidade é o que se observa nas praças do Bairro Comerciário, a qual excluí a população local do seu espaço mais nobre. Nesse contexto, serão apresentadas, a seguir, as praças que estão localizadas no Bairro Comerciário, conforme dados obtidos no Setor de Planejamento Urbano localizado na prefeitura de Criciúma.

Quanto à Praça Maria Silva Rodrigues (Figura 14), até 2020, a prefeitura havia disponibilizado cinco (05) bancos, iluminação e duas (02) lixeiras. Podemos observar nessa figura que a praça estava suja e abandonada, quase não possuía árvores e que suas calçadas eram irregulares, com poucas pessoas transitando pelo local. Mas, apesar disso, ela tinha um grande potencial, pois fica localizada ao lado de um supermercado e do terminal central de ônibus da cidade. O seu tamanho é ideal para o funcionamento de uma feira de produtos coloniais realizada pelos agricultores da cidade, como a que acontece, por exemplo, na cidade de Cocal do Sul, nas sextas-feiras, no pátio da prefeitura municipal, e/ou na Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), nas quartas-feiras, bem como uma feira de artesanato, assim promovendo a cultura da cidade. Nesse espaço também poderiam ser feitas apresentações culturais, ajudando, assim, a disseminar o turismo e a cultura da nossa região, tornando o espaço mais amistoso e acolhedor, com a promessa de integração social (Gehl, 2017). Entretanto, como apresentado nas figuras 15 e 16, atualmente (2025), a praça se encontra rodeada por tapumes de obras e há uma placa com informações sobre a sua revitalização, revelando que o projeto apresenta uma praça contemplada com calçamento em paver, bancos de concreto, alguns aparelhos de ginástica e um minúsculo parquinho com brinquedos para as crianças, restando-nos aguardar sua finalização para uma possível e real descrição de sua caracterização.

Dando continuidade, segue-se com a análise da Praça Dila Dal Bó Benedet (Figura 15), que fica localizada no meio de vários prédios, sendo que não possui bancos, não possui iluminação e não possui lixeiras. Suas calçadas também estão irregulares e cheias de buracos, trazendo perigo para as pessoas que transitam pelo local, pois podem cair e se machucar, não possibilitando a sensação de segurança apontada por Carlos (2004) para um bom desenho urbano. Se essa praça tivesse os equipamentos urbanos necessários, além de ser mais segura, também seria mais atrativa. Ademais, apesar dos problemas apresentados, ela possui um grande potencial, pois como fica centralizada por vários prédios, a prefeitura poderia plantar várias árvores e colocar bancos para as pessoas se sentarem, além de construir um parque para as crianças brincarem e até mesmo aparelhos de ginástica para os moradores que ali transitam. De acordo com Jacobs (2003), o espaço público deve possuir atrativos para manter as pessoas e transmitir segurança. Assim, podemos observar que a Prefeitura Municipal de Criciúma não está cumprindo com o seu papel, pois o local é bem movimentado e os equipamentos urbanos

não existem, sendo que as pessoas que transitam pelo local não têm onde se sentar, pois na praça não tem bancos nem iluminação.

A Praça Pedro Dagostin (Figura 16), localizada em uma zona residencial, é um verdadeiro exemplo de descaso por parte do Poder Público. Possui quatro (04) bancos em péssimo estado de conservação, uma (01) lixeira, iluminação também em péssimo estado e calçadas irregulares. Na figura 16, podemos observar o lixo espalhado e a grama em péssimo estado, ou seja, essa praça está em total abandono. Mas, apesar de seu estado, possui um grande potencial, possui um espaço considerável para a construção de um parque para as crianças brincarem e para a inserção de aparelhos de ginástica, visto que se situa em uma área cheia de casas. A reflexão sobre essa praça é que caminhar por ela é uma ação insegura devido ao seu estado de abandono. A segurança das praças e das ruas, enfim, dos espaços públicos, depende mais da apropriação desses espaços pelos seus usuários (Jacobs, 2003) e deveria ser um pré-requisito a ser seguido pelo Poder Público.

A Praça Abele Colle (Figura 24 a 30), até 2020, possuía bancos, lixeiras e iluminação, mas esses equipamentos estavam em péssimo estado de conservação e suas calçadas e os brinquedos ali existentes estavam todos danificados. Mas, apesar de seu estado, ela também possui um grande potencial, pois fica localizada no meio de vários prédios residenciais, é um local movimentado. Nesse local, também poderia funcionar uma feira de produtos coloniais, no entanto a presença de equipamentos e estruturas teria que ser proporcional à sua área e de acordo com aquilo que a população almeja (Creus, 1997). Mas, como dito anteriormente, ela sofreu uma revitalização, sendo possível observar nas imagens (Figuras 26 a 30) que ela foi contemplada com calçamento em paver, bancos de concreto, iluminação e lixeiras. No entanto, não houve a realocação e revitalização do parque infantil existente até 2020, havendo hoje um parque ao lado, mas cercado, pois pertence ao condomínio situado em seu entorno. A impressão que se tem é que sua revitalização a transformou mais num espaço de trânsito do que num espaço onde as pessoas podem parar para descansar ou ter algum momento de lazer.

Quanto ao Parque Morro do Céu (Figuras 31 a 33), até 2020, ele não possuía bancos, sua iluminação era precária e não possuía estacionamento. Podemos observar, também, pelas fotos, que o parque estava em total abandono. No local existia uma construção, que estava abandonada, e também havia muito lixo espalhado. Apesar do abandono, o seu potencial é enorme, sendo que o local construído, o qual estava abandonado, poderia ser revitalizado e transformado em um local para educação ambiental para todas as escolas do município. Existem no parque várias árvores, então poderiam ser colocados bancos, lixeiras e iluminação para,

quem sabe, as pessoas passarem a caminhar por lá e passar mais tempo no local, aumentando sua segurança tanto real quanto a percebida. No entanto, na atualidade, devido ao movimento social "Salve o Morro do Céu", referente à revogação da Lei Municipal n° 5.207/2008, cujas tratativas para a devolução dos terrenos aos antigos donos ainda não foram encerradas[4], percebe-se, pelas imagens (Figuras 34 a 38) atualizadas em 2025, que seu estado de abandono infelizmente se agravou. Para Szeremeta e Zannin (2013), a frequência dos usos de parques e praças está ligada à motivação dos usuários, ou seja, se esses usos trazem benefícios psicológicos, sociais e físicos, como a diminuição do sedentarismo e do estresse no cotidiano urbano.

Por fim, a Praça Largo da Esperança (Figuras 39 e 40), que só possui calçada, não possui bancos nem iluminação. Observando as figuras que a retratam, percebe-se que ali poderia ser colocada pelo menos uma lixeira e plantadas algumas flores. Seria o mínimo, pois o espaço é pequeno, mas isso já a tornaria atrativa. De acordo com Jacobs (2003, p. 69), "Os parques pequenos e bons geralmente têm um lugar reconhecido por todos como sendo o centro [...] Certos parques e certas praças pequenas são quase que unicamente um centro [...]".

Compreende-se, portanto, que as praças e o parque do Bairro Comerciário precisam ser iluminados adequadamente e revitalizados, assim como suas calçadas precisam ser restauradas (com exceção da Praça Abele Colle) a fim de se tornarem espaços públicos eficientes para que haja convívio social e espaço de fala das pessoas, proporcionando o exercício para atitudes democráticas, a valorização do coletivo e uma cidade participativa. "O valor da iluminação forte nas ruas de áreas apagadas e desvitalizadas vem do reconforto que ela proporciona às pessoas que precisam andas nas calçadas [...] (Jacobs, 2003, p. 30). De acordo com Jacobs (2003), as ruas e calçadas são os órgãos vitais de uma cidade, assim, não perceber a vivacidade que as ruas e calçadas apresentam e sua enorme função social, econômica e cultural se torna um retrocesso.

7.3 CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR NO BAIRRO COMERCIÁRIO

O Plano Diretor da cidade de Criciúma, Lei Complementar nº 095/2012 (atualizada em 2022 pela Lei Complementar nº 481, de 24 de agosto de 2022, que deu nova redação apenas

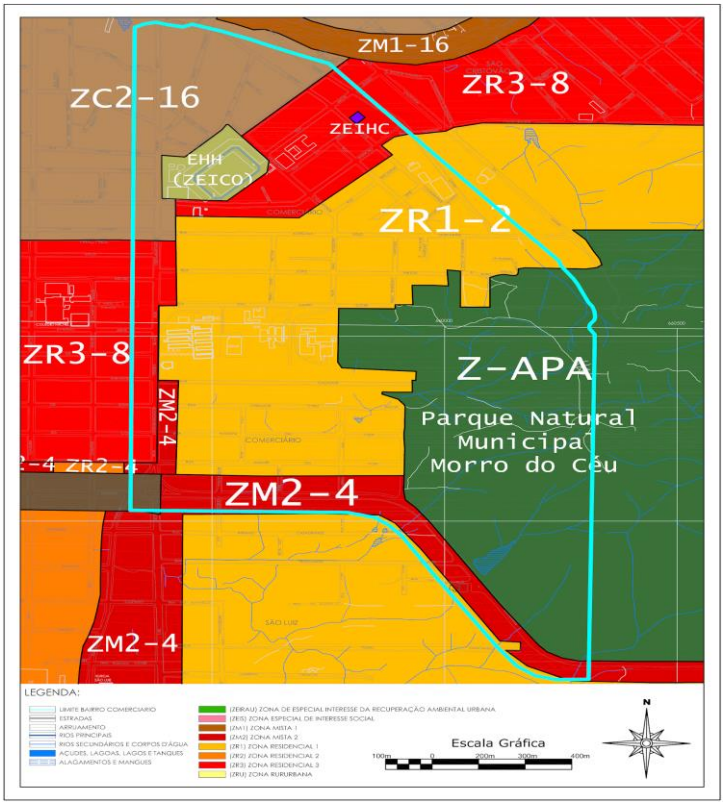
[4] De acordo com o noticiado pelo Jornal 4oito, de Criciúma, em 12 de fevereiro de 2024, "O Morro do Céu está em abandono", "A área do parque que restou após as tratativas para a devolução de terrenos aos antigos proprietários está tomada pelo mato. A edificação onde funcionava a sede da extinta Famcri também não recebe manutenção. Moradores das proximidades ainda relatam insegurança" (Disponível em: https://www.4oito.com.br/noticia/morro-do-ceu-esta-tomado-pelo-mato-73442. Acesso em: 23 mar. 2025).

aos parágrafos 4º e 5º de seu artigo 152), em seu art. 138, define o zoneamento, que é a divisão da macrozona urbana e rural em zonas, segundo a sua principal destinação de uso e ocupação do solo, harmonizando o direito individual de propriedade e de construir com a função social da propriedade e da cidade. Ademais, segundo Paula (2007), a lei de zoneamento de uso e ocupação do solo estabelece critérios de ocupação e utilização do solo, visando à distribuição ordenada e equilibrada dos espaços físicos do território do município.

Portanto, a lei de zoneamento de uso e ocupação do solo normatiza a questão dos espaços, objetivando que os terrenos sejam bem ocupados, cumprindo sua função social, evitando que a construção e a ocupação dos terrenos sejam desorganizadas.

A área de estudo está dividia em zonas urbanas, conforme o Plano Diretor municipal. A Figura 41, a seguir, demonstra claramente quais são as zonas existentes e suas divisões claras no Bairro Comerciário.

Figura 41 - Zoneamento municipal do Bairro Comerciário



Fonte: Iparque (2025).

Conforme a Figura 41, na área de estudo, há as seguintes zonas:

Zona Residencial 1 (ZR1): caracteriza-se pelas condições físicas com restrições à ocupação e disponibilidade de infraestrutura urbana, permitindo uma ocupação de baixa densidade populacional, integrada às atividades de comércio e serviços não conflitantes como

o uso residencial, mediante análise do órgão de planejamento municipal (art. 142, I, do Plano Diretor).

Zona Central 2 (ZC2): zona que se caracteriza pelas condições físicas e de infraestrutura favoráveis à ocupação intensiva, predominando as atividades comerciais (art. 141, II, do Plano Diretor).

Zona Residencial 3 (ZR3): caracteriza-se pela proximidade das áreas geradoras de emprego, justificando uma ocupação do solo que possibilite maior densidade populacional e otimização do aproveitamento da infraestrutura urbana (art. 142, III, do Plano Diretor).

Zona Mista 2 (ZM2): caracteriza-se pela proximidade do eixo principal (Av. Centenário) e pela proximidade da Zona Central 2, interligando esta zona com os Bairros Pinheirinho e Próspera, valendo apenas para terrenos com testada voltada para esse eixo (art. 143, II, do Plano Diretor).

Zonas de Áreas de Proteção Ambiental (Z-APA): são as zonas que possuem áreas de preservação permanente (APP) e áreas de proteção ambiental (APA) destinadas à proteção da diversidade biológica, disciplinando o processo de ocupação e assegurando a sustentabilidade do uso dos recursos naturais em terras públicas ou privadas (art. 152 do Plano Diretor).

Zona de Especial Interesse da Coletividade (ZEICO): compreende as áreas particulares e públicas de uso coletivo que, na hipótese de modificação futura de atividades, deverão ser analisadas pelo órgão de planejamento municipal (art. 150 do Plano Diretor).

Zona Especial de Interesse Histórico Cultural (ZEIHC): destinada à proteção e à preservação do patrimônio ambiental cultural, abrangendo edificações ou conjuntos de edificações de valor arquitetônico e histórico.

O Plano Natural de Manejo do Morro do Céu constitui a única unidade de conservação de proteção integral entre as sete Unidades de Conservação existentes no município de Criciúma. Além desse Plano, constituem as Unidades de Conservação municipais a Área de Proteção Ambiental (APA) da Lagoa do Verdinho (Lei Municipal 4.276/2001), a APA do Morro Cechinel (Lei Municipal 2.376/1988), a APA do Morro da Cruz (Lei Municipal 4.502/2003), a APA do Morro Estevão e Albino (Lei Municipal 2.459/1990), a APA do rio Sangão e do rio dos Porcos (Lei Municipal 3.179/1995) e o Parque Ecológico José Milanese (Lei Municipal 2.856/1993).

Entre as Unidades de Conservação municipais, o Plano Natural de Manejo do Morro do Céu representa o maior remanescente florestal em extensão, sendo considerado um fragmento urbano de importante valor ecológico e paisagístico para as comunidades que vivem

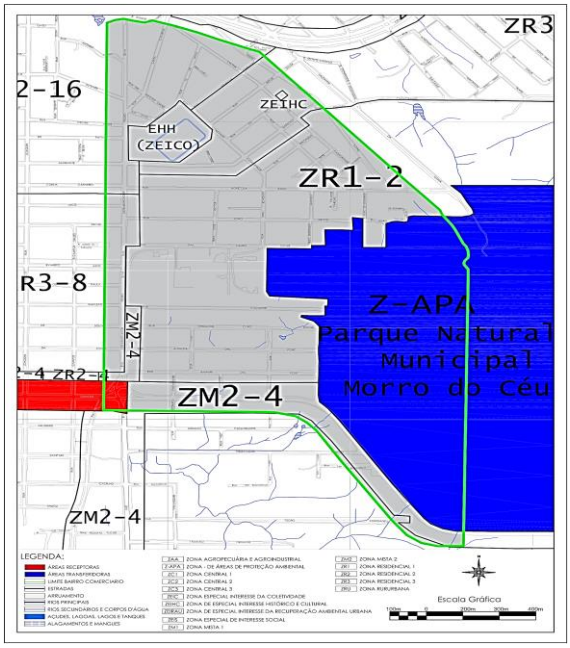
no entorno da área do Parque. Em agosto de 2008, foi sancionada a Lei nº 5.207/08, criando o Parque Natural Municipal Morro do Céu, com área total de 835.780,46 m², de posse do Poder Público municipal de Criciúma.

Com relação às áreas de Transferência do Direito de Construir, estão descritas no art. 60 do Plano Diretor e no art. 35 do Estatuto da Cidade. Esses instrumentos urbanísticos concedem autorização para o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto em Lei ou legislação urbanística dela decorrente, bem como as condições desse instrumento urbanístico e as respectivas áreas de incidência serão regulamentadas por meio de Lei específica, quando referido imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico; servir a programas de regularização fundiária.

Paula (2007) assevera que esses instrumentos urbanísticos podem amenizar os severos conflitos decorrentes dos interesses contrapostos dos proprietários privados e do poder público, este no desempenho de seu dever de promover a função social das cidades.

Sobre a transferência do direito de construir na área de estudo, há parte de uma área transferidora e parte de uma área receptora, conforme figura 42.

Figura 42 - Área de Transferência do Direito de Construir



Fonte: Iparque (2025).

As áreas mais propícias para utilizar a transferência do direito de construir podem ser áreas das Zonas de Áreas de Proteção Ambiental (Z-APA). Nesse caso, na região do Morro do Céu (Parque Natural Municipal), pois não há valorização econômica por se tratar de um parque e não se poder nele construir.

Mesmo possuindo essas áreas, conforme pesquisa realizada com técnicos da Prefeitura Municipal de Criciúma, não houve pedidos para utilizar essa ferramenta contida no Plano Diretor, não sendo respeitado o art. 35 do Estatuto da Cidade.

O polêmico projeto enviado pelo prefeito Clésio Salvaro (PSDB), que extingue o Morro do Céu, foi aprovado por 10 votos a quatro durante a sessão ordinária na Câmara de Vereadores. O texto solicita a revogação da Lei Municipal nº 5.207, de 2008, que criou o Parque Morro do Céu. A proposta foi aprovada pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. A administração Municipal alega que a intenção é evitar o pagamento de indenizações milionárias para proprietários com terras no local onde fica localizado o Parque Morro do Céu e manter as áreas pertencentes ao município, cerca de 30% dos 83 hectares, preservadas e destinadas à educação ambiental. Desde então, as famílias ficaram impedidas de usar a propriedade. Até o momento, são 18 processos ajuizados na Comarca de Criciúma sobre o assunto, conforme dados obtidos no *site* do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Perícias feitas em 2018 e 2019 mostram que a indenização total aos donos do terreno, por parte da prefeitura, ficaria em torno de R$ 150 milhões de reais. O processo já transitou em julgado, ou seja, não cabe mais recurso. Já está em fase de liquidação de sentença.

7.4 VISÃO GERAL SOBRE PLANO DIRETOR

O novo conceito de Plano Diretor teve início na década de 1990. Simultaneamente à tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, algumas prefeituras elaboraram Planos Diretores, seguindo os princípios da Reforma Urbana, ou seja, com foco nos problemas estruturais da cidade: a segregação territorial, a degradação ambiental, o financiamento do desenvolvimento urbano.

Nessa conjuntura, houve relutância das elites às novas propostas desses planos, principalmente quanto aos instrumentos que vinculam o direito de construir à função social da cidade e da propriedade, como o coeficiente básico de construção, a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, o IPTU progressivo no tempo, por exemplo. Por meio de representantes – nas Câmaras de Vereadores, no Poder Judiciário, nos

meios profissionais ou no Executivo –, a elite econômica ligada ao setor imobiliário tentou (e ainda tenta) obstruir a aprovação desses planos ou então só aprová-los após fazer grandes modificações que desfiguraram a proposta original ou, ainda, se aprovados, engavetá-los logo após a mudança de administração municipal.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, fortaleceu-se o movimento a favor desses planos comprometidos com a implementação do Estatuto da Cidade. Expresso em uma campanha nacional conduzida pelo Ministério da Cidade e pelo Conselho das Cidades, que propôs e difundiu o Plano Diretor Participativo, esse Plano Diretor Participativo deveria se orientar por três eixos, segundo Pinheiro (2014, p. 88, grifos no original):

> **Inclusão territorial:** busca assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, incluindo a segurança da posse da moradia.
> **Justiça social:** requer uma distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano.
> **Gestão democrática:** propõe uma participação cidadã na concepção, execução e fiscalização da política urbana.

Podemos observar aqui que o Plano Diretor deixa de ser um documento técnico elaborado por especialistas e passa a ser um processo político, dinâmico e participativo, que mobiliza a sociedade para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. Dessa forma, Paula (2007) expõe que o processo de elaboração deve propiciar debates e negociações de natureza política entre interesses conflitantes, muitas vezes antagônicos, como os do setor imobiliário, os ambientalistas e os movimentos populares. Contudo, o Plano Diretor deve ser conduzido pelo Poder Executivo articulado com a sociedade civil, deixando de ser apenas um instrumento que regula o uso do solo para estabelecer a função social da propriedade e da cidade.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabeleceu que todas as cidades com mais de 20.000 habitantes têm que ter um Plano Diretor (obrigação constitucional), e o artigo 182 diz que: “O Plano Diretor é instrumento fundamental para o processo de planejamento municipal, devendo consubstanciar diretrizes e metas para o desenvolvimento econômico e ordenamento territorial das cidades” (Brasil, 2015b, p. 132).

A Constituição de 1988 não exclui os municípios, independentemente de seu trabalho e densidade populacional. Deveriam dispor de Plano Diretor, pois ele é o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana. O art. 40, §1° do Estatuto da Cidade diz que: “O Plano Diretor é uma parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas” (Brasil, 2015b, p. 132). Por

consequência, o §3º do artigo 40 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) preconiza que o Plano Diretor deve ser revisado a cada dez anos.

O município, por um lado, por menor que seja, tem que ter um Plano Diretor implantado. Assim terá menores dificuldades para resolver problemas decorrentes do crescimento urbano, pois adotará medidas de menor impacto, tanto social quando econômico. Por outro, um município que não tem Plano Diretor enfrentará dificuldades muito maiores em virtude da falta de um plano de desenvolvimento, isto é, os custos operacionais serão maiores.

Paula (2007) então assevera que o Plano Diretor não tem duração pré-fixada, pode vigorar independentemente das mudanças da administração, cabendo à população organizada observar, acompanhar os resultados e insistir para que sejam feitos os ajustes necessários. Ele traz consigo parte da legislação básica urbana, que é o conjunto que regulamenta o uso e a ocupação do solo dentro do perímetro urbano. Exemplos: Código de Obras, Código de Posturas e Lei do Perímetro Urbano.

Ademais, Fonseca (2008) expõe que para se fazer um bom Plano Diretor deve ser levado em consideração o enraizamento do homem ao lugar, sendo de fundamental importância incluir a população nos processos de planejamento e tomada de decisões.

Destarte, a participação da população é de fundamental importância, pois muitas vezes há a pretensão do técnico de dizer o que é bom para a sociedade, à revelia de suas reais necessidades e desejos (Fonseca, 2008). O Planejamento Participativo viabiliza o fortalecimento da cidadania e também a criação de instrumentos de participação institucionalizada (lideranças comunitárias, conselhos). O Plano Diretor promove a implantação de procedimentos técnicos para solucionar os problemas urbanos e desenvolve um planejamento estratégico que permite melhorias em curto prazo, sem prejuízo do objetivo global.

Cabe ressaltar que não se deve haver distanciamento entre arquiteto, planejadores e a realidade modificada. Um lugar é totalmente diferente um do outro, sendo assim, não devem existir modelos padrões (cada caso deve ser visto como único). Respostas devem ser qualitativas, atreladas a uma gestão urbana participativa. O ideal é que o pesquisador se integre à vida do ambiente em análise, tornando-se observador e participante.

Embora a concepção de Plano Diretor seja creditada a técnicos e urbanistas, a sua coordenação deve ser por uma equipe multidisciplinar, isto é, uma equipe que contemple a maior quantidade de técnicos possíveis das diversas áreas do conhecimento, pois englobará mudanças em toda a cidade, envolvendo toda a comunidade formada por pessoas com diferenças culturais, sociais e econômicas.

É um instrumento que deve ter como base a vida e o potencial socioeconômico do município e que deverá estar voltado para a orientação racional do desenvolvimento físico como um todo, principalmente dos centros urbanos.

Para que o Plano Diretor seja concretizado, o Estatuto da Cidade oferece aos municípios um leque de instrumentos urbanísticos que deverão ser utilizados para corrigir as distorções e induzir o desenvolvimento da cidade com mais equidade e sustentabilidade. A maioria desses instrumentos, para serem aplicados, deverá constar no Plano Diretor, como as Zonas Especiais de Interesse Social e o Estudo de Impacto de Vizinhança. Mas competirá a cada município, devido à sua realidade, escolher as diretrizes e os instrumentos mais apropriados para solucionar de forma criativa os seus problemas. Os instrumentos precisam ser compatíveis tanto com a realidade local quanto com os objetivos que se quer alcançar. Dessa forma, Carvalho (2016) assevera que o Estatuto da Cidade é uma caixa de ferramenta colocada à disposição do município, e o Plano diretor é a chave para abri-la.

7.5 OS PLANOS DIRETORES DA CIDADE DE CRICIÚMA

O primeiro Plano Diretor do município de Criciúma foi elaborado na década de cinquenta, no mandato do prefeito Paulo Preis. O Projeto de Lei foi sancionado somente em julho de 1957, no mandato do prefeito Addo Caldas Faraco. Além dos técnicos vindos de outras cidades, envolvidos na elaboração, apenas políticos e empresários tiveram participação direta na discussão (Nascimento, 2004).

Segundo Nascimento (2004), o plano tinha foco na questão viária, na definição do perímetro urbano e não propunha controle de uso do solo, sendo suas propostas destinadas a ordenar a malha urbana da cidade, que deveria ter forte crescimento devido à sua economia influenciada pelo incentivo à mineração de carvão.

Observa-se a influência dos proprietários da área central ao ser incluída na lei a possibilidade de canalização do rio e a não implantação da referida Avenida Marginal, o que ampliaria e valorizaria seus imóveis. Ademais, Nascimento (2004) expõe que as propostas de margear o rio que cruzava a área central da cidade com ruas, de conectar vias importantes do centro e implantar áreas verdes ao longo delas não foram concretizadas devido ao interesse imobiliário da época, que esperava um crescimento fruto da economia mineral.

Quase vinte anos depois, ocorreu a segunda ação de planejamento, então denominada Plano Diretor de Criciúma, que foi elaborado na gestão do prefeito Algemiro Manique Barreto, empresário, sendo constituído por um agrupamento de leis urbanísticas do

ano de 1973, complementadas pelo código de Posturas em 1975. O Plano Diretor de 1973 era baseado no embelezamento urbano e na diferenciação dos usos em zonas distintas, sendo uma autêntica proposta modernista.

Após onze anos, segundo Balthazar e Pimenta (2005), em 1984, foi elaborado o novo Plano Diretor, que foi constituído do seguinte conjunto de Leis: Lei nº 2.038, de 29 de novembro de 1984, instituindo o Plano Diretor Físico Espacial; Lei nº 2.039, de 29 de novembro de 1984, revogando a lei anterior (947/1973) e dispondo sobre o novo zoneamento do uso do solo; Lei nº 2.040, de 29 de novembro de 1984, tratando do Parcelamento do Solo.

Devido à necessidade de revisar o Plano de 1973 e ao incentivo do Ministério de Desenvolvimento Urbano à elaboração de Planos Diretores, o prefeito e arquiteto Altair Guidi iniciou o que resultou no Plano Diretor de 1984, aprovado no governo seguinte de José Augusto Hülse.

Cumpre ressaltar que, segundo Balthazar e Pimenta (2005), o plano anterior não vinha sendo cumprido, e algumas obras vinham chamando a atenção, como o Edifício Lucio Cavaler, com quase 30 andares. Sendo assim, os técnicos e o Poder Público aproveitaram o momento de abertura política em curso para rediscutir o planejamento da cidade.

O Plano criou e delimitou as macrozonas urbanas, de expansão urbana e rural, sendo criadas as zonas residenciais, de uso misto, industriais, de equipamentos de uso público, zonas verdes, além de áreas especiais, como o quartel, o campus universitário, entre outras. Apesar de ensaiar uma abertura no processo de planejamento, o modelo de planejamento foi o mesmo e os resultados mais uma vez se direcionaram para os tradicionais agentes produtores do espaço urbano, detentores do poder econômico.

Passados mais de quinze anos, segundo Naspolini Filho (2005), foi criado o Plano Diretor de 1999, formado por uma junção de Leis, como as de 1973 e 1984. Foi elaborado pela equipe da prefeitura, com o apoio de consultores externos, sendo sancionado pelo prefeito Paulo Meller e composto pelas seguintes leis: Lei nº 3.900, de 28 de outubro de 1999, que trata do zoneamento e do uso e ocupação do solo; Lei nº 3.901, de 28 de outubro de 1999, que trata do parcelamento do solo; Lei nº 2.847, de 27 de maio 1993, que trata do código de obras vigente, incorporando-o às leis supracitadas para formar o Plano Diretor.

De acordo com Porto (2008), com o apoio do Governo do Estado, por meio do PROGESC (Programa de Informações Básicas para a Gestão Territorial de Santa Catarina), da UNESC (Universidade do Extremo Sul Catarinense), da FATMA (Fundação do Meio Ambiente) e da CPRM (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais), a CODEPLA (Companhia de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Urbano) obteve mais de 30

mapas temáticos e dados socioespaciais do município para realizar uma revisão do Plano Diretor. Essa primeira tentativa iniciou em 1992, no final do governo de Eduardo Moreira, sendo retomada e finalizada em 1999. Ademais, Porto (2008) assevera que apesar desse plano ter incentivado a produção imobiliária com taxas e índices muito permissivos, contém instrumentos que passariam a compor posteriormente o Estatuto da Cidade, como as ZEIS e o imposto progressivo.

A partir de 2001, o Estatuto da Cidade propõe uma revisão dos planos vigentes de forma aberta e participativa. O prefeito da época, Décio Góes, no segundo ano de seu mandato, deu início ao diagnóstico da cidade para responder à primeira pergunta do novo modelo de planejamento (“Que cidades temos?”). Reuniões foram realizadas nas comunidades até o ano seguinte. No último ano de seu mandato, em 2004, nenhum passo em direção ao Plano foi dado, apesar de haver uma Companhia de Planejamento e uma aparente vontade política por parte do executivo.

Pesa o fato de o prefeito em questão ser arquiteto, ter implantado orçamento participativo e não ter assumido mais fortemente a missão de elaborar o plano nos novos moldes. Provavelmente, segundo Porto (2008), sua pretensão era trabalhar isso em um segundo mandato, que não se concretizou. Décio foi reeleito, mas não tomou posse por uma decisão judicial, sendo o segundo colocado diplomado. Já no primeiro ano de seu mandato, em 2005, o prefeito Anderlei Antonelli institui um Núcleo Gestor sob a coordenação da CODEPLA e visou cumprir o prazo dado pelo Estatuto da Cidade para 2006. Essas ações foram mais motivadas por força legal do que por interesse em elaborar o plano.

Em 2009, o prefeito Clésio Salvaro assumiu o poder municipal e extinguiu a CODEPLA, deixando o processo esfriar até que os delegados nomeados que elaboraram a minuta cobrassem por meio do Ministério Público a continuidade do Plano Diretor Participativo, o qual foi aprovado em 28 de dezembro de 2012 (Lei Complementar nº 095/2012). Entretanto, indo ao encontro do §3º do artigo 40 da Lei nº 10.257/2001, em 2023, o Plano Diretor de 2012 sofreu revisão e, consequentemente, nova redação, a qual passou a valer como novo Plano Diretor por meio da Lei nº 8.630, de 8 de agosto de 2024.

Com este estudo, teve-se a intenção de averiguar se essa legislação foi/está sendo cumprida de forma adequada pelo município de Criciúma, inclusive se quando o Poder Público fez alterações no Plano Diretor da cidade referentes ao uso e parcelamento do solo, bem como à referida revisão decenal (conforme §3º do artigo 40 da Lei nº 10.257/2001), houve o envolvimento significativo da comunidade, ou seja, se ela foi convocada de maneira adequada a participar das audiências. Por consequência, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de 2012

(Lei Complementar nº 95/2012), o Relatório Técnico para a Revisão Decenal do Plano Diretor, as atas das reuniões da Comissão de Revisão do Atual Plano Diretor, as atas das audiências públicas, a Lei Complementar nº 481/2022 e o atual Plano Diretor (Lei nº 8.630, de 8 de agosto de 2024) foram ferramentas de análise deste estudo.

Está o Estudo de Impacto de Vizinhança elencado a partir do artigo 23 ao artigo 33 do referido Plano Diretor. A compulsoriedade do solo está elencada do artigo 37 ao artigo 43. Sobre IPTU Progressivo no Tempo, está elencado nos artigos 44 e 45. Já o Direito de Preempção (Preferência) aparece nos artigos 50 a 53 do Plano Diretor. Sobre a outorga Onerosa do Direito de Construir e alteração do uso do solo, elas se encontram nos artigos 54 a 59 do Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade orienta não só a elaboração do Plano Diretor de forma democrática e participativa, mas também dos demais planos setoriais do município. Todos esses planos setoriais devem estar vinculados ao Plano Diretor, e o Poder Público deve basear suas ações a partir dessa integração de informações setoriais e territoriais da cidade, visando otimizar recursos, definir prioridades, metas de curto, médio e longo prazos para obter melhorias na qualidade da infraestrutura urbana. Todo esse processo requer envolvimento do Poder Público e da sociedade, o que para os moldes atuais representa um novo modelo de gestão.

7.6 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FUNDAMENTOS DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO DA CIDADE

A tendência da administração pública de sobrepor os seus atos ao consentimento do cidadão vem sendo substituída por novos modelos de gestão em que o papel do cidadão passa de mero espectador para colaborador ativo, cogestor, prestador e fiscalizador. Depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiu no País uma tendência à proliferação dos sistemas de gestão democrática mediante a criação de conselhos, comissões e comitês. A Constituição estabeleceu expressamente sistemas de gestão democráticos em vários campos da administração pública, o que inclui o planejamento participativo mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal como preceito a ser observado pelos municípios, conforme artigo 29, XII, da Constituição Federal de 1988.

O Estatuto da Cidade fixou diretrizes no seu artigo 2º, II, indicando a participação da população e de associações representativas da comunidade na formulação e execução de planos, programas e projetos urbanísticos:

> Art. 2° [...]
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2015a, p. 07).

Assume-se como princípio básico da política urbana o imperativo de serem discutidas as questões das cidades com os vários setores da sociedade. A efetivação desse direito, agora respaldado pelo texto da lei, serve de instrumento para a gestão e a fiscalização conjunta das ações dos governos. Duas formas de gestão democrática previstas no Estatuto da Cidade merecem destaque: a previsão de criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional de desenvolvimento urbano e o sistema das audiências públicas.

Oliveira (2018) aponta que uma das melhores formas de organização administrativa adotadas para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas é a do Conselho, que se configura como órgão administrativo colegiado, de caráter deliberativo e/ou consultivo, com representantes da sociedade e do Poder Público.

Nesse sentido, o inciso I do artigo 43 do Estatuto da Cidade prevê que os órgãos colegiados de política urbana nacional, estadual e municipal devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, criado pela Medida Provisória 2.202/01, nos termos do artigo 10, foi definido como órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, responsável pelas diretrizes gerais do desenvolvimento urbano e pela organização da Conferência das Cidades.

As audiências e consultas públicas, também na forma do artigo 43, II, do Estatuto da Cidade, devem ser promovidas pelo Poder Público para garantir a gestão democrática da cidade. Elas têm como fundamento os princípios da publicidade e da participação e podem ser solicitadas pelos cidadãos e pelas associações representativas.

Moreira (2018) assevera que a audiência pública é um instrumento de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

A redação do inciso II, do artigo 2º, insere a participação popular como diretriz, dentro de um sistema de gestão democrática proposto. Destarte, os conceitos jurídicos e políticos de gestão democrática e de participação popular são distintos, embora complementares. O princípio democrático da Constituição brasileira está inserido no artigo 1°, parágrafo único, e acolhe os postulados da democracia representativa e participativa. Em que pese o sistema representativo ser o elemento nuclear do conceito de democracia – expressão do

princípio da maioria –, a Constituição Federal, por meio do seu artigo 1º, acabou por estabelecer a compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa, de forma que elas não se excluem ou concorrem, mas se complementam.

A democracia participativa tem como princípio o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política. Concebe a formação de vontade política debaixo para cima, em um processo de estrutura com a participação, que inclui as modalidades legislativas e judiciais. Refere-se à legitimidade das instituições democráticas, de modo que a participação nas decisões administrativas tende a aproximar o administrado de todas as discussões e decisões em que seus interesses estejam diretamente envolvidos.

Assim, temos entre as diretrizes gerais a gestão democrática e, especialmente, a participação popular como fundamento jurídico normativo que deve ser considerado pelo legislador e observado pelo administrador.

O Estatuto da Cidade contempla a expressão "participação popular" em vários momentos: no artigo 2º, nos seguintes incisos: II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas; XII - audiência do poder público municipal, f) gestão orçamentária participativa em relação aos institutos jurídicos e políticos, referendo popular e plesbicito. No parágrafo 3°, propõe que os recursos devem ser objeto de controle social, garantida a participação da população no controle orçamentário.

Tratando-se especificadamente dos instrumentos da política urbana, inclui-se o Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento de participação. Deveria ser feita uma publicidade de seu teor, o qual deveria ser questionado pela população residente, resultando no impedimento da instalação de equipamentos quando há possibilidade de eles causarem impactos negativos.

Também em relação ao Plano Diretor, no processo de sua elaboração e na fiscalização da sua implementação, um texto de lei previu a promoção obrigatória de audiências públicas e debates à publicidade e o acesso aos mais interessados, conforme artigo 40, § 4º.

Para que haja participação de qualidade, com equilíbrio de forças e focada no objetivo central do planejamento urbano, que é o bem comum, é preciso primeiro que existam condições para a participação. Isso depende da vontade do Poder Público que se expressa em suas ações. Fonseca (2008) defende a ideia de que o Estado teria condições de promover a organização das diferentes representações sociais e envolvê-las nas políticas públicas caso tenha vontade de fazê-lo.

O governo, então, servindo de animador do processo, passaria a aglutinar as forças sociais, organizando o processo participativo e promovendo mecanismos para que se atinjam

os resultados esperados. A vontade política pode ser avaliada a partir da postura institucional ao longo do processo de participação, sendo suas ações indicadoras dos objetivos que o governo visa alcançar.

É fundamental, como demonstração de vontade política na animação de um processo participativo, que o Poder Público demonstre a visibilidade e a transparência, equalize a participação dos envolvidos, empodere instâncias representativas e promova abertamente a participação. Isso faz parte de um processo cheio de incertezas (pensamento prático ou planejamento politizado), no qual a única certeza necessária é a de que não será manipulada a participação democrática e não serão mudadas as regras do jogo para favorecer determinados seguimentos.

Na próxima seção, a análise desloca-se da escala territorial do Bairro Comerciário para a escala municipal, correspondente à abrangência do processo de elaboração do Plano Diretor.

7.7 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PLANO DIRETOR

A partir do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e cumprindo o disposto em seu artigo 50, foi necessário estimular a realização de audiências públicas com a participação da população de Criciúma para discutir temas ligados ao Plano Diretor. E devido à necessidade de revisar o que estava em andamento, o governo municipal de Criciúma, naquele período (2001-2004), iniciou a elaboração de estratégias de ação para efetuar as leituras técnicas e promover audiências públicas com a população. Sendo assim, segundo (Preis, 2012), o então prefeito Décio Góes, no seu segundo mandato, deu início ao diagnóstico da cidade para responder à pergunta do novo modelo de planejamento: “Que cidade temos?”. Mas depois de algumas reuniões com as comunidades, mais nenhum passo em direção ao Plano foi dado.

O próximo prefeito, Anderlei Antonelli, de acordo com Preis (2012), retomou o diagnóstico sobre a elaboração do Plano Diretor, mas para isso institui um Núcleo Gestor sob a coordenação da CODEPLA, visando cumprir o prazo dado pelo Estatuto da Cidade para 2006. Foi montada, então, uma equipe técnica para desenvolver os trabalhos e obter recursos via Governo Federal para realizar a base cartográfica. Por conseguinte, foram realizadas reuniões e capacitações técnicas, seguidas da formação do Núcleo Gestor para gerir os participantes do referido Plano Diretor, que não foi finalizado. Já em 2009, o prefeito Clésio Salvaro assumiu o poder municipal, deixando o processo lento, segundo Preis (2012), até que os delegados

nomeados que elaboraram a minuta procuraram o Ministério Público para que este solicitasse à Prefeitura a continuidade do Plano Diretor Participativo.

Assim, o processo foi retomado e os técnicos participantes no processo resgataram alguns dos materiais relativos às reuniões e às pesquisas de campo que foram realizadas anteriormente a fim de servirem de subsídios ao Plano Diretor em andamento.

Conforme apresentado por Preis (2012), entre outubro de 2005 a junho de 2006, foram realizadas reuniões de trabalho entre os técnicos da prefeitura e a CODEPLA, sendo abordados diferentes temas relativos ao planejamento da cidade, entre eles sistema viário, adensamento, áreas mineradas e cadastro, com a finalidade de inserir os técnicos no novo modo de planejamento proposto pelo Estatuto da Cidade.

Em 2007, ocorreram discussões internas entre o Núcleo Gestor e depois discussões entre o Núcleo Gestor e as comunidades, sendo lançado publicamente o Plano Diretor Participativo do Município de Criciúma, em fase de revisão, com o objetivo de sensibilizar a comunidade sobre a sua importância e sobre a necessidade da participação dos munícipes nesse processo (Preis, 2012). O evento teve a participação de representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, além de líderes comunitários e empresários. Nesse ano, foram marcadas pelo menos 10 audiências para a apresentação da análise técnica das 268 emendas a fim de que elas fossem analisadas e discutidas com a população.

No ano seguinte, em 2008, ocorreu uma reunião entre o Núcleo Gestor e os delegados (representantes dos bairros). Alguns desses delegados aproveitaram o momento para verbalizar seu descontentamento sobre a participação na formação das regras sobre a discussão do Plano Diretor pelo fato de ser um processo participativo (Preis, 2012). Nessa reunião, foi discutido sobre a minuta do Plano Diretor, entrando em cena a empresa de consultoria Hardt-Engemin, que havia sido contratada para dar continuidade aos trabalhos.

No ano de 2009, a revisão da minuta foi feita com a participação da empresa consultora (Hardt-Engemin), os delegados e o Núcleo Gestor, sendo enviada à Câmara no final de 2009. Mas ao participar de uma audiência, os delegados constataram que o que foi recebido pela Câmara não era o projeto que haviam aprovado. Segundo discutiram, havia troca de termos, "[...] como 'deverá por poderá', 'deliberativo por consultivo', além da alteração da composição do Conselho da Cidade" (Preis, 2012, p. 145). Também haviam acrescentado artigos contendo áreas não computáveis, como circulação e sacada, sem terem sido discutidos. Por causa disso, a desconfiança dos delegados em relação à Prefeitura, à empresa consultora e à Câmara se tornou pública, com divulgação na mídia local (Preis, 2012). Por consequência, a Câmara manifestou que devolveria o documento para a prefeitura, a qual não aceitou essa

manifestação, ameaçando, segundo Preis (2012), reagir na justiça, então o Legislativo acabou não devolvendo e assumiu o papel de ficar com o plano. Em dezembro de 2010, "[...] os vereadores chamaram os delegados e propuseram um consenso, que seria, segundo o presidente da Câmara, 'um gesto de grandeza' da parte dos Delegados (Preis, 2012, p. 145).

Assim, desde 2005 até outubro de 2012 foi quando ocorreram todas as tratativas, análises e discussões para a elaboração de um novo Plano Diretor Participativo da cidade de Criciúma, o qual foi aprovado em dezembro de 2012. Para tanto, "Os Delegados, a ACIC e o SIDUSCON passaram a acompanhar de perto o processo, que resultou em 268 emendas, sendo a maioria do SIDUSCON, que apesar de ter participado do Núcleo Gestor, pouco interveio nos anos anteriores" (Preis, 2012, p. 146).

7.7.1 Delimitação da base documental das audiências

A análise das audiências públicas realizada nesta pesquisa está fundamentada em quatro registros de áudio referentes a reuniões realizadas em 2007. Esses documentos foram disponibilizados posteriormente à pesquisadora, em razão das dificuldades de acesso ao acervo documental decorrentes dos incêndios ocorridos na Prefeitura Municipal de Criciúma em 27 de maio e 07 de junho de 2015, que destruíram parte significativa das atas físicas dessas audiências, bem como outros documentos relacionados ao processo de revisão do Plano Diretor.

Os quatro registros constituem, portanto, o *corpus* documental efetivamente acessível e analisado nesta pesquisa. Considerando que o processo de revisão do Plano Diretor se estendeu por período mais amplo e envolveu outras reuniões e atividades participativas, os quatro áudios não são tomados como registro exaustivo de todo o processo participativo de 2007. Sua utilização permite, contudo, identificar, de forma qualitativa, manifestações, posicionamentos, conflitos, argumentos e elementos discursivos presentes nas audiências analisadas, os quais são articulados às demais fontes documentais utilizadas na pesquisa. Essa delimitação é importante para evitar generalizações que ultrapassem a capacidade explicativa do material disponível.

A seguir, para melhor compreensão, será apresentada a descrição das quatro audiências públicas analisadas, considerando o local e a data de realização, os representantes do Poder Público e da comunidade, o(a) mediador(a) e a pauta de cada reunião, conforme apresentado no Quadro 10.

Quadro 10 - Visão Geral das Audiências Públicas do Projeto do Plano Diretor (2007)

Data da audiência	Local da audiência	Pauta	Mediador(a)	Representantes do Poder Público
08 de agosto de 2007	Salão Paroquial da Igreja do bairro Maria Céu.	Discussão sobre zoneamento de 1999 no Distrito de Rio Maina e proposta de verticalização, construção de casas, prédios e indústrias em áreas mineradas para o Projeto do Plano Diretor.	Caroline*	Walter Gustavo Linzmeyer (arquiteto urbanista representando a empresa de consultoria HARDT-ENGEMIN), Antonio Manoel (presidente do Legislativo), Edson do Nascimento e Salésio Lima (vereadores).
15 de agosto de 2007	Ginásio da Praça Chaminé, no bairro Próspera.	Proposta de verticalização do bairro Santa Bárbara e construção de casas, prédios e indústrias em áreas mineradas com as propostas de emendas do SIDUSCON para o Projeto do Plano Diretor.	Caroline*	Walter Gustavo Linzmeyer (arquiteto urbanista representando a empresa de consultoria HARDT-ENGEMIN), Antonio Manoel (presidente do Legislativo), Salésio Lima, João Fabris e Carlos Augusto Euzébio (vereadores).
22 de agosto de 2007	Centro Comunitário do bairro Rio Maina, no centro.	Apresentação de emendas do Projeto do Plano Diretor.	Caroline*	Walter Gustavo Linzmeyer (arquiteto urbanista representando a empresa de consultoria HARDT-ENGEMIN), Antonio Manoel (presidente do Legislativo), Edson do Nascimento, Vanderlei Zilli, Sírio Cirimbelli e Salésio Lima (vereadores).
29 de agosto de 2007	Auditório do Colégio Sebastião Toledo dos Santos, o Colegião	Apresentação das últimas emendas do Projeto do Plano Diretor.	Caroline*	Walter Gustavo Linz Meyer (arquiteto urbanista representando a empresa de consultoria HARDT-ENGEMIN), Antonio Manoel (presidente do Legislativo), Carlos Augusto Euzébio, Giovanni Zepelins e Salésio Lima (vereadores)

*O nome completo da mediadora não foi mencionado nas atas.
Fonte: Elaborado pela autora.

As referidas audiências integram o processo municipal de elaboração do Plano Diretor posteriormente instituído em 2012. Importante esclarecer que as quatro audiências públicas analisadas não foram realizadas especificamente para discutir o Bairro Comerciário, mas integraram o processo municipal de elaboração do Plano Diretor. Dessa forma, seus conteúdos são examinados como evidências das condições e dos mecanismos de participação social no planejamento urbano de Criciúma, não sendo utilizados para afirmar a participação ou a ausência de participação específica dos moradores do Bairro Comerciário. Na sequência, cada audiência será analisada de acordo com as categorias de análise apresentadas.

7.7.2 Categorias da participação popular na revisão do Plano Diretor de Criciúma

Inicialmente, importante mencionar que no início de cada audiência para a aprovação do Plano Diretor de 2012, após o cumprimento inicial, a mediadora, citada apenas como Caroline, esclareceu o motivo de cada audiência, que era a discussão do Plano Diretor

Participativo de Criciúma. De acordo com a fala dessa mediadora na primeira audiência aqui analisada, em 08 de agosto de 2007,

> O Plano diretor é um instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no município. Ele é uma lei municipal que estabelece regras básicas, diretrizes para a ocupação organizada do espaço urbano da nossa cidade. Trata-se, então, de um importante debate, uma importante discussão, que será instrumento, inclusive, para a construção da cidade que queremos no futuro. Contamos com a colaboração de todos e agradecemos, de antemão, a presença de todos também (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

De acordo com Dallari e Ferraz (2010), o Plano Diretor deve ser elaborado de maneira participativa e deve servir como instrumento de realização de sua função social. É um instrumento do qual todas as pessoas devem participar e junto com a administração pública discutir, por exemplo, onde edificar, o que edificar, quais os aspectos dessa edificação e qual a melhor maneira para se fazer isso, dentre muitos outros fatores.

Na audiência de 08 de agosto de 2007, após compor a mesa com o presidente do Legislativo, os vereadores presentes e o técnico da empresa Hardt-Engemin, o qual faria a apresentação do projeto de Plano Diretor Participativo da cidade de Criciúma em cada audiência, a palavra foi passada para o presidente do Legislativo para que fizesse a abertura oficial dos trabalhos. Dando continuidade, após a abertura, em cada audiência, a mediadora fez algumas observações, provavelmente de praxe, sobre o uso de celular, filmagens e questionamentos, dentre elas, a que segue:

> Por favor, os telefones celulares devem estar desligados. Não é permitido filmar neste recinto. Conversas paralelas vão atrapalhar a condução dos trabalhos. Após a apresentação feita pelo técnico da empresa Hardt-Engemin, que deve durar aproximadamente uma hora, será aberta a participação do público. [...] Então vocês podem fazer perguntas, questionamentos, tirar dúvidas [...] (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

Referidas observações também demonstram a participação, por meio de questionamentos, dos munícipes presentes em cada audiência. Conforme afirma Luft (2011, p. 196), “A democracia somente se efetiva se os resultados dos meios de discussão e decisão pública acerca dos destinos da cidade forem incorporados definitivamente aos planos”.

7.7.2.1 Acesso ao local e ao convite/divulgação das audiências públicas para a comunidade e condições do espaço para essas reuniões

Tratando então dos locais das audiências, do convite/divulgação para delas participar e das condições do espaço onde elas se realizaram, na ata da primeira audiência aqui analisada, datada de 08 de agosto de 2007, no momento em que foram autorizados os questionamentos por parte do público, ocorreu uma discussão entre o presidente do Legislativo e alguns munícipes, referente à localização e às condições do local onde estava sendo realizada aquela audiência pública, a qual foi iniciada por um dos delegados representantes dos bairros, identificado na ata apenas como senhor Aiser, o qual assim se expressou:

> Quero dizer que o regimento aprovado pela Câmara Municipal não está sendo obedecido nessa audiência, isso em primeiro lugar. Em segundo lugar, os delegados protestando pela localização desse auditório, pequeno, entupido e mal localizado. (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

O técnico responsável pela apresentação do Plano Diretor para discussão e aprovação, na audiência do dia 22 de agosto de 2007, assim comentou sobre a quantidade de participantes: "O número total e as pessoas que tavam presentes no começo, que era muito maior, acredito que talvez o dobro que tá aqui ou mais, não foi possível, não sei se alguém segurou, o que que aconteceu e a lista não passou" (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

De acordo com o Art. 8º da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005,

> As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: [...] II – *ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população* (Brasil, 205, p. 102, grifos nossos).

Já em relação ao convite/divulgação das audiências públicas, o senhor Aiser assim se manifestou:

> Divulgado para eles, porque, pelas normas da resolução 25 do Estatuto da Cidade, foi apenas uma pequena coluna no jornal. Isso não é divulgação suficiente, presidente. Divulgação são chamadas em rádio, televisão, isso não foi feito (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

De acordo com Paula (2007), a elaboração do Plano Diretor deve contar com a participação popular, para que as pessoas participem do processo para dar validade e respaldo ao trabalho, no entanto, para que esse processo participativo aconteça, deve ser respeitado o Art. 4º da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, que trata da publicidade no processo participativo de elaboração do Plano Diretor:

> [...] a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos: I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da

> apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo [...] (Brasil, 2005, p. 102).

O que se percebeu é que tanto o acesso ao local quanto a divulgação da audiência pública, de acordo com o que foi trazido à tona pelo senhor Aiser, em 2007, não estiveram de acordo com os referidos artigos 4º e 8º da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades. Já em relação às condições do local de cada audiência, isso não consta na referida Resolução.

Importante lembrar que as atas mencionadas neste estudo, devido aos incêndios ocorridos na Prefeitura Municipal de Criciúma, foram disponibilizadas à pesquisadora em forma de áudios, os quais foram ouvidos e transcritos. Sobre a questão do acesso ao local, da divulgação da audiência e das condições do local, as únicas informações encontradas foram as registradas anteriormente. O mesmo ocorreu em relação à quantidade de pessoas, a qual, aparentemente, foi em torno de 149, conforme a fala de um dos munícipes presentes, que será mencionada na próxima seção.

7.7.2.2 Limitação da participação da comunidade nas audiências públicas

Como mencionado anteriormente, no início de cada audiência realizada no ano de 2007, após o cumprimento inicial, a mediadora fez algumas observações, dentre elas sobre o uso de celular e da realização de filmagem, mencionadas anteriormente. Outra observação se refere ao tempo de participação dos munícipes em cada audiência, como consta no trecho a seguir:

> Cada participante terá, então, dois minutos. Lembro que este é o tempo máximo, e quando ele estiver esgotado – eu estarei cronometrando –, então, quando ele estiver esgotado, nós faremos, então, um lembrete. Pedimos, também, que ninguém fuja do tema desta reunião. Conforme o regimento interno desta audiência, todos os trabalhos abertos à apresentação e discussão do projeto de lei complementar do Executivo serão preferencialmente concentrados em uma única audiência pública. Caso isso não seja possível... Caso não seja, então, possível realizar todos os trabalhos inerentes às discussões do Plano Diretor de forma concentrada, poderá ter continuidade em nova data (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

De acordo com o inciso III do Art. 8º da Resolução nº 25/2005, antes mencionada, as audiências públicas devem ser "[...] dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes [...]" (Brasil, 2005, p. 102), no entanto, não estabelece um limite mínimo ou máximo de tempo para os questionamentos e discussões. O que se entende, então, é que esses "dois minutos" provavelmente não foram suficientes e exitosos para expor e esclarecer as dúvidas sobre o Plano Diretor Participativo.

Assim, muitas delas, possivelmente, como alertou a mediadora, devem ter ficado para a próxima audiência. Lembrando que os questionamentos foram abertos ao público após a apresentação realizada pelo técnico da empresa Hardt-Engemin, que duraria aproximadamente uma hora (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

Apesar de isso ir ao encontro do referido artigo 8º da Resolução nº 25/2005, não se visualizou uma participação efetiva dos munícipes. Não se esquecendo de citar, como ocorreu na audiência do dia 08 de agosto de 2007, aqui mencionada, que muitas vezes a quantidade de *slides* apresentados ao público pelo técnico Walter Gustavo Linzmeyer, representante da empresa Hardt-Engemin, era extensa, como ele mesmo explicou: "[...] são 111 *slides*, vou passar de forma bem rápida, e a estimativa é de um hora e meia, duas horas" (Câmara Municipal de Criciúma, 2007). Por consequência, não teve como não haver interrupções, como quando foi solicitado pelo munícipe, identificado como Diógenes, qual era o número do *slide*, pois não aparecia na tela, ou quando declarou que "O projeto de lei que veio, ele não veio com esses artigos, que foi na nossa reunião [...]" (Câmara Municipal de Criciúma, 2007). Também quando um senhor, identificado como Maurício, assim se expressou:

> Desculpa, dá licença só um instantinho. Porque assim, ó, eu entendi que você ia passar tudo, tá entrando em muito detalhe de cada *slide*. Nós ainda estamos no 62, eu acho que, no momento da apresentação de cada emenda, com as defesas, é que tem que ser lido o detalhe. Nós estamos perdendo tempo, quinze minutos [...] Não vai acabar nunca (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

Na audiência do dia 15 de agosto de 2007, o vereador Carlos Augusto Euzébio, citado na ata também pelo apelido Kabuki, falou do tempo disponibilizado à população para discussão do Plano Diretor:

> É que o sentimento, acho, de boa parte das pessoas que tão sentadas aqui, que o Gustavo também é prolixo, né. [...] E aí eu acho que se tu não se regrar, é complicado de pedir pra população que vive nessa cidade, que construiu esse plano, que discutiu esse plano esse tempo todo, tenha dois minutos, e o consultor técnico possa falar oito, dez, doze, né, subsidiado com dados, usando uma autoridade que tá constituída do uso do microfone [...] (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

E ainda, quando na audiência do dia 22 de agosto de 2007 algumas falas se sobrepõem após a mediadora lembrar o horário:

> [...] Nós entendemos que a participação de todos vocês é bem-vinda. Com relação ao horário da apresentação, o prazo da apresentação foi uma estimativa, podendo se estender, ou podendo terminar antes de uma hora. Como vocês estão vendo, nós temos aí quase 300 *slides*, em função das 268 emendas. Então, talvez, a explanação do Gustavo se arraste um pouco" (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

Ou seja, sendo 111 ou 300 *slides* apresentados, o que leva tempo, mais dois minutos de questionamentos, além do tempo de respostas para esses questionamentos, isso provavelmente pode ter limitado a participação de muitos munícipes devido ao horário. Na audiência do dia 22 de agosto de 2007, como alertou o senhor Maurício, "A apresentação já não começou às 19 horas, começou 19 horas e vinte minutos" (Câmara Municipal de Criciúma, 2011). Outro munícipe, não identificado, assim questionou: "Por que que não pode ser num prazo hábil, pra que as pessoas possam se organizar? [...] Uma audiência pública, uma sala de 40 pessoas, já [inaudível] participativa, rapaz" (Câmara Municipal de Criciúma, 2007, acréscimo nosso).

Considera-se importante mencionar um caso de elaboração de Plano Diretor da cidade de Salvador, Bahia, em 2016, discutido nos estudos de Carvalho e Santos (2020, p. 1046), os quais apontaram uma situação supostamente parecida com a ocorrida nas audiências do Plano Diretor de Criciúma:

> Na fase das audiências, informações básicas para o debate foram divulgadas através de relatórios complexos e com uma extensão entre 300 a 500 páginas, disponibilizados com uma antecedência de cerca de quinze dias, suscitando questionamentos quanto à viabilidade de sua leitura e compreensão **em um tempo tão curto**. Nessas circunstâncias**, não chega a ser surpreendente que boa parte do tempo dessas reuniões tenha sido dedicado à leitura e discussão dos atos e a disputas relacionadas com o próprio processo participativo, sua metodologia e efetividade** (grifos nossos).

Aliás, há possibilidade de, em muitas cidades brasileiras, as audiências públicas para a elaboração do Plano Diretor ocorrem de forma similar ao que foi apresentado em relação às cidades de Criciúma e Salvador quanto ao tempo dispendido para discussão por parte da comunidade.

Na audiência do dia 15 de agosto de 2007, o técnico esclareceu que havia uma lista que não havia sido passada para os participantes assinarem:

> No meio do processo todo não foi passada a lista de presença quando o auditório tava cheio, só foi no final, quando houve o esvaziamento, quero que deixe claro [...]. O número total e as pessoas que tavam presentes no começo, que era muito maior, acredito que talvez o dobro (Câmara de Vereadores de Criciúma, 2007).

Referida fala demonstra, talvez, quão longa e cansativa tenha sido aquela audiência.

7.7.2.3 Efeito da linguagem utilizada pelo consultor da Prefeitura Municipal nas audiências públicas

Para que o cidadão possa exercer de forma consciente a sua participação na revisão do Plano Diretor, considera-se importante, durante a realização das audiências públicas, a utilização de uma linguagem mais próxima dos representantes da comunidade para a compreensão do que está sendo discutido, tendo em vista que alguns termos técnicos nem sempre são conhecidos por toda a população, especialmente por muitas vezes se tratar de jargão profissional, que pode ser um discurso de difícil compreensão para quem não faz parte do meio onde é falado (Eme, 2020). E a notável especificidade técnica das leis, com sua linguagem não tão popular, também pode ser um entrave à participação social nas discussões sobre o Plano Diretor.

Conforme apontam Calegari, Prieto e Menezes (2017, n.p.),

> Cabe à administração pública promover esforços ativos para explicar ao cidadão comum a importância de participar, com campanhas criativas que passem a mensagem de maneira clara. Nas audiências, **se faz necessário traduzir as informações técnicas para uma linguagem acessível, na qual os participantes entendam e possam interagir** (grifos nossos).

Quanto à linguagem utilizada na audiência de 08 de agosto de 2007, uma das representantes das comunidades, identificada como Clotilde, expressou sua incompreensão em relação à expressão "impacto de vizinhança": "Não estou entendendo nada que o senhor está dizendo sobre impacto de vizinhança, o que é isso? (Câmara Municipal de Criciúma, 2007). Para Calegari, Prieto e Menezes (2017, n.p.), "[...] é importante que os mecanismos de participação sejam compatíveis com o repertório cognitivo, cultural e social das pessoas que serão chamadas a participar".

Na audiência do dia 15 de agosto de 2007, um dos munícipes, identificado na ata como "Homem", em relação ao zoneamento, pediu para rever "O estudo lá daquele lá 16", obtendo uma resposta do técnico Gustavo de que "O zoneamento dobra pra 16, quantidade de pavimentos. Ele pode ser colado na divisa ou pode ser a torre". Em seguida, foi exposto que "Esse estudo é difícil". Uma possibilidade para essa última fala talvez tenha relação com os termos utilizados pelo técnico durante as apresentações dos *slides*.

Para alimentar e consolidar a leitura comunitária é importante que o público encontre as informações sistematizadas na leitura técnica, construídas em linguagem acessível à maioria; essas informações são importantes para orientar as discussões, no sentido de estabelecer uma compreensão geral do município (Brasil, 2024, p. 22).

De acordo com Rech e Rech (2016, p. 183-184),

> O povo não precisa decidir detalhes técnicos, normas específicas, mas essas não podem se sobrepor ao que foi decidido pelo povo. Mesmo nos temas importantes, que envolvem conhecimento técnico, e que a população ignora, impõe-se que a mesma seja esclarecida para poder decidir.

Da mesma maneira que foi feito na subseção 7.7.1.2, traz-se aqui o exemplo vivenciado em uma das audiências do Plano Diretor da cidade de Salvador. Em seus estudos sobre referidas audiências, Carvalho e Santos (2020, p. 1043) constataram que as "Reuniões e audiências públicas contaram com poucos participantes, e tanto a restrita divulgação do Projeto como a sua linguagem técnica e pouco acessível contribuíram para tornar as reuniões desinteressantes e cansativas".

Na audiência do dia 22 de agosto de 2007, ao tratar a respeito da ZEIS, um dos participantes, representando a comunidade, identificado na ata apenas como "Pessoa", assim questionou: "Só um adendo, mas essa proposta aí está dizendo que é uma zeiral?", obtendo como resposta que "Não, é ZEIS, zona especial de interesse social" (Câmara Municipal de Criciúma, 2007). Tal questionamento para esclarecimento do termo serviu para a sua compreensão para que depois esse mesmo munícipe que questionou pudesse, depois, apresentar a sua defesa: "Está ao longo da Tereza Cristina, da Ferrovia, só para te localizar. A defesa é que se torne pública essa área do Fidelis". Talvez se não houvesse questionado e esclarecido a sua dúvida, não teria se manifestado na defesa de que a área mencionada pudesse se tornar pública.

Portanto, de acordo com Lunelli e Brandelli (2019, p. 7), "[...] a gestão e o encaminhamento de seus propósitos devem garantir entendimento e participação dos cidadãos, em linguagem clara e simples, que permita não só o entendimento como a interação com os projetos e decisões tomadas".

7.7.2.4 Demonstração de descontentamento da comunidade participante das audiências públicas quanto às emendas acrescentadas ao Plano Diretor

No dia 15 de agosto de 2007, em determinado momento, quando o arquiteto Gustavo estava discutindo sobre o capítulo 133, o representante da comunidade, chamado Diógenes, solicitou a retirada de referido capítulo. Gustavo assim respondeu: "Você pede para retirar? Tá aqui na emenda" (Câmara Municipal de Criciúma, 2007). Em seguida, obteve como resposta que "Não. [...] Não é proposta dos delegados, não é" (Câmara Municipal de Criciúma, 2007). Gustavo, então, assim esclareceu: "Não, foi... É, deixa, então, eu colocar bem claro, Diógenes. Os delegados eram contrários às áreas bonificadas, e que elas fossem discutidas após a aprovação do Plano Diretor" (Câmara Municipal de Criciúma, 2007).

Após essa fala de Gustavo, Diógenes reforçou que o projeto de lei que tinha analisado antes não possuía aqueles artigos apresentados naquela reunião. Gustavo procurou esclarecer o ocorrido:

> Tá, ok, Diógenes. O processo foi incluído por nós da Hardt-Engemin após a autorização dos conselheiros. Tá registrado em várias atas do processo, e não houve tempo de discutir isso, ok? Tá registrado na audiência do Executivo pra cá, e é o que tá no projeto de lei... (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Então o senhor Diógenes, talvez com um tom de voz que demonstrava nervosismo ou até mesmo irritação, acusou que a proposta (inclusão por parte da Hardt-Engemin) "foi uma adulteração", obtendo como resposta do arquiteto Gustavo que

> Foi proposta do Consórcio Hardt-Engemin. Eu sou o arquiteto e propus. Eu, [...] como arquiteto urbanista, coordenador de 28 planos diretores, coloquei, junto com a minha equipe, estas áreas não computáveis como alerta. [...] Quem colocou foi eu, com a autorização dos delegados de se fazer um estudo e discutir. Não se teve tempo de discutir. Isso foi outra coisa. Eu coloquei que foi autorizado, e tá em ata" (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Na sequência, ao fundo, ouviu-se uma fala difícil de se compreender, a qual foi registrada na ata como sendo inaudível, seguida do subsequente comentário do arquiteto Gustavo: "O quê? Estou respeitando, estou informando o processo, o processo foi dessa forma".

O descontentamento por parte do senhor Diógenes partiu de uma alteração que, segundo foi confirmado pelo próprio arquiteto, não foi discutida com a comunidade, a maior interessada no Plano Diretor, o que acabou sendo chamada de adulteração.

> Para tramitação em audiências públicas e reuniões que se estabelecem com diversos segmentos sociais, é imprescindível, atendendo-se ao princípio da transparência, que as alterações sejam demonstradas através de uma exposição clara do que existe na norma e ao lado do que se pretende alterar (Lunelli; Brandelli, 2019, p. 4-5).

Na mesma ata do dia 18 de agosto de 2010, ao discutirem sobre o tempo que restava para encerrar a audiência, Gustavo comentou que a reunião continuaria no dia seguinte. Obteve de um dos presentes, chamado Maurício, que não havia "[...] em nenhum lugar que, por exemplo, a próxima reunião tem que ser amanhã [...] Mas você já tá dizendo que se não for hoje, vai ser amanhã" (Câmara Municipal de Criciúma, 2010). Por fim, Maurício argumentou que foram refeitos "[...] praticamente todos os serviços que os delegados fizeram durante os cinco anos". Momentos depois, a ex-vereadora Romanna, que também se fazia presente, questionou "Por que que não pode ser num prazo hábil, pra que as pessoas possam se organizar? [...] Uma audiência pública, uma sala de 40 pessoas, [...] participativa, rapaz!" (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Já quase no final da referida audiência, o participante chamado Aiser acusou o arquiteto Gustavo, dizendo que "O que ele está fazendo é indução, pura e simplesmente. [...] O que nós estamos assistindo aqui é uma verdadeira palhaçada, e os delegados vão se retirar, porque não estão aqui para legalizar isso" (Câmara Municipal de Criciúma, 2010). Nesse caso, referiu-se ao fato de Gustavo, na versão do senhor Aiser, não estar "´[...] declarando uma proposta de emenda, e que é a favor ou contra [...]" (Câmara Municipal de Criciúma, 2010), mas sim estar "defendendo" a proposta de emenda apresentada.

O vereador registrado pelo apelido Kabuki também fez sua colocação, mas ao presidente da sessão: "As emendas que apareceram agora... Sugestões, desculpa, que apareceram agora, podem ter sua viabilidade técnica, a sua importância, mas pra mim elas não tão embasadas na legitimidade do debate que a sociedade colocou" (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Conforme Carvalho e Santos (2020, p. 1052), "Apesar da realização das audiências públicas, não existe, de fato, o diálogo – expresso na ausência de retorno por parte do poder público às demandas e na não alteração de conteúdos das propostas apresentadas".

Para todos os problemas apresentados pelos representantes dos munícipes ao longo da elaboração da proposta do Plano Diretor, muitos deles foram anotados e contra-argumentados e alguns até viraram emendas. Na terceira audiência, inclusive, o arquiteto explicou que conseguiram analisar 268 emendas, mas que quando foram contratados, imaginavam que iriam surgir umas "[...] 20 emendas. Surgiu 268, mais emenda. O volume das análises das emendas é maior do que a lei do Plano Diretor com todos os mapas e artigos. É o processo". Então, segundo afirmou, "Se tiver falha um ponto ou outro, OK". Ou seja, alguns problemas apontados viraram emendas, mas outros não, principalmente os apontados nas duas últimas audiências.

7.7.2.5 Preocupação por parte da comunidade com a verticalização em áreas mineradas

Como já mencionado no capítulo 2 deste trabalho, Criciúma teve grandes problemas de degradação ambiental do solo devido à sua economia extrativista do carvão mineral. Por consequência, existem na cidade muitas áreas onde não se pode construir prédios acima de oito pavimentos devido à falta de infraestrutura adequada para isso. Na audiência do dia 18 de agosto de 2010, ao discutirem sobre a verticalização nessas referidas áreas mineradas, o arquiteto Gustavo assim questionou e argumentou:

> Projetado o zoneamento, tem infraestrutura para aguentar isso? Provavelmente não, por conta de problemas de infraestrutura que tem que ser investida. Mas o Plano Diretor é uma projeção em 10 anos. E várias outras questões que foram também comentadas e discutidas; então, falar que não tem área minerada, que não tem área industrial, falar que não tem área de comércio ou área verticalizada no município é balela. Falar que vai fugir gente de Criciúma, que não comporta, é balela. Só que tem muita área virgem aqui, tem áreas que são fazendas e que precisam de toda uma infraestrutura a ser colocada. Então isso não está parado [...].
>
> Também foi observado que a infraestrutura urbana é deficiente, principalmente na questão do sistema viário, mobilidade, e na existência de vários equipamentos coletivos, equipamentos públicos – escolas, creche, posto de saúde, entre outros, principalmente fora das áreas centrais. Os centro de bairro ainda possuem uma certa oferta. E nas áreas periféricas da cidade se encontra muita falta, ou deficiência, de infraestrutura (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Em outro momento da discussão, o arquiteto assim complementou:

> [...] a zona residencial 2-4, que pode até quatro pavimentos, a terceira e maior porcentagem, 10% da área minerada de Criciúma, está sobre estas áreas. As outras são áreas centrais, e outras do tipo, foram feitas análise em relação à porcentagem. Existem zonas que estão sendo propostas no Plano Diretor para oito pavimentos, que, praticamente, 100% delas é área minerada. Provavelmente não vai sair, ou se sair será muito caro a infraestrutura e construção de prédios. Se eu não me engano, é no centro e no bairro Santa Bárbara (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Importante mencionar que Santa Bárbara é um bairro central, próximo à Avenida Centenário, principal artéria da cidade, consequentemente muito cobiçado pelo capital imobiliário. Desse modo, ainda durante a audiência do dia 18 de agosto de 2010, alguns moradores manifestaram preocupação e resistência em relação à ampliação da altitude dos prédios, não apenas devido às áreas mineradas, como também porque, segundo mencionaram, não queriam "desconfigurar" a história do bairro Santa Bárbara.

Nascimento (2004), em seus estudos sobre a cidade de Criciúma, concluiu que o bairro Santa Bárbara possui patrimônios e memórias culturais importantes da história da cidade de Criciúma, como a igreja de Santa Bárbara, conhecida como a padroeira dos mineiros. De acordo com Oliveira (2024, n.p.), a verticalização, "[...] quando aplicada indiscriminadamente, [...] pode representar uma ameaça aos bairros históricos, ricos em patrimônio cultural e arquitetônico [...] pode comprometer a integridade desses espaços, ameaçando a identidade e a memória de uma comunidade". Assim, segundo o autor (2024, n.p.), "[...] cabe às autoridades, urbanistas e comunidade local encontrar um equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação do patrimônio cultural".

Em outro momento, foi a vez do senhor Diógenes falar, o qual lembrou aos demais participantes daquela audiência sobre o fato de ele ter sido o responsável técnico da área minerada em questão e de existir algumas restrições, como a referente à altitude dos prédios,

alertando sobre o descumprimento das normas técnicas do projeto de mineração e do Estatuto da Cidade em benefício do interesse particular.

> Eu quero só enfatizar essa parte aí, porque eu sou o responsável técnico dessa área que foi minerada, no caso. Então para os senhores se situarem, da Unesc, toda a Santos Dumont, 100 metros após ela, toda [...] essa área foi minerada pela CCU. No caso, eu fui o responsável técnico. E tem aquelas restrições colocadas, como foi aprovada ali os cinco pavimentos. Enfatizando, também, essa aí é uma emenda que fica bem clara, que além de tá infringindo as normas técnicas do projeto da mineração dessa área, ela também tá infringindo o principal, que seria o Estatuto da Cidade, que quando deve se atentar para o interesse público, tá ficando evidente que isso aí é o interesse de particular (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Já o vereador Carlos Augusto Euzébio, registrado na ata como Kabuki, apelido pelo qual é conhecido, apresentou seu ponto de vista sobre outros aspectos, como a verticalização excessiva, aproveitando o caso do Bairro Comerciário como exemplo:

> Efetivamente os mais atingidos pela lógica colocada na cidade de verticalização excessiva. Estou aqui reproduzindo o que foi dito várias vezes no debate do Plano Diretor, que o Bairro Comerciário é, sem dúvida, o bairro mais adensado, talvez do Estado, onde a gente tem o maior número de prédios com o número de pavimentos grande, com uma concentração habitacional absurda. Mas neste caso específico, essa disputa tá dada, e a gente tem que colocar que os delegados em geral, e os do Comerciário em específico, representaram a população e os interesses da população de uma forma correta, muito dura, porque esse bairro foi extremamente condensado, extremamente adensado, e o que a foto de 2009 tá propondo é um padrão urbanístico mais humano, pelo menos resgatar um pouco da qualidade de vida dos moradores dessa região (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Para Carlos (2004), a verticalização modifica os significados e valores associados ao espaço urbano e às relações interpessoais, estabelecendo uma nova relação entre o homem e o espaço. As novas relações que se constroem, tanto as interpessoais como aquelas entre o indivíduo ou grupos e o seu espaço, acabam resultando em novas configurações do espaço físico, que vai se transformando para se adaptar a essas novas demandas.

Outro participante da audiência, chamado Rogério, trouxe à tona a falta de infraestrutura para a quantidade de edifícios que vinham/vêm sendo construídos e o que essas construções podem trazer de consequências, especialmente para a área central de Criciúma:

> Eu vejo assim, fui morador de um prédio que eu tive que abandonar, sair, morei no Bairro Comerciário. Fui para uma residência para ter qualidade de vida. E hoje tão querendo continuar o mesmo Bairro Comerciário nessa trajetória aí. Nós não temos sistema viário que comporta um prédio de 10, ou 15, ou 20 andares. Hoje, para atravessar a nossa cidade, se leva quase, dependente da hora, meia hora, uma hora e hoje Criciúma é pequena. Futuramente, vamos pagar um preço caro por não ter mais como se locomover dentro da cidade. Hoje nós temos o Pinheirinho enforcado com a ferrovia, nós temos a saída que vai para Cocal do Sul, uma saída só. Então o nosso sistema viário já está numa situação bem complicada. E se colocar mais prédios para morar no centro da cidade de Criciúma, vai se tornar inviável. Eu já estou me

> afastando do sistema centro, porque já tá inviável a qualidade de vida (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Para Oliveira (2024, n.p.), é preciso se atentar ao fato de que a "[...] verticalização intensa pode sobrecarregar a infraestrutura existente, gerando congestionamentos, sobrecarga nos serviços públicos e comprometendo a qualidade de vida dos moradores". E de acordo com Carlos (2020), as consequências da verticalização não ficam circunscritas à área verticalizada, elas influenciam na qualidade da infraestrutura urbana de toda a população ao redor, desde a vizinha até a mais distante.

Outra adversidade apresentada, agora em forma de denúncia, foi explanada pelo senhor Diógenes em relação ao favorecimento da construção civil:

> Eu também fui um dos que estão inclusos na situação do Rogério. Eu tinha um apartamento no Comerciário, na época eu tinha dois guri e eu tive que sair por causa da insalubridade. Vendi o apartamento pois não pegava sol, tudo ficava mofado e úmido. Comprei um apartamento com condição, no primeiro andar, que seria uma praça, onde é hoje o Giassi. Qual foi a minha surpresa seis meses depois, na calada da noite, por infelicidade, o prefeito morava no mesmo prédio que eu morava, que era o Paulo Meller. Na calada da noite, mudou a lei, porque é lei ordinária, aqui é um projeto de lei complementar, então pra ser modificado será mais difícil. Moral da história: única área que teria de ser uma área verde, em função de 200 empregos, não sei o que, mudaram a lei. Isso está acontecendo porque protelaram por oito anos o Plano Diretor. Primeiro planejamento de Criciúma era indústria carbonífera, ou seja, indústria terminal. O segundo agora é a indústria da construção civil. Não estou dizendo que sou contra, mas a indústria da construção civil é uma indústria terminal também, ou seja, onde ela passa, ela deixa um passivo urbanístico, indústria do carvão deixou um passivo ambiental, eles vão deixar um passivo urbanístico. Então, por isso eu fui um dos grandes defensores que ampliasse as áreas industriais (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Segundo Santos (2020), a modernização da urbanização contemporânea é legítima pela ideologia do crescimento dos grandes empreendimentos imobiliários tidos como modernos e eficazes, condição indispensável para a vitoriosa operação das grandes firmas em detrimento das empresas e das populações menores. Essa informação mostra a influência das grandes corporações imobiliárias na verticalização das cidades, ocupando todos os espaços possíveis para os seus empreendimentos, inclusive em áreas de risco como as áreas mineradas.

Na fala do senhor Maurício, outro participante da audiência do dia 18 de agosto de 2010,

> O Comerciário é típico do plano de 84. O plano de 99 ainda procurou corrigir alguma coisa disso, e obviamente ele é taxado, o plano de 99, como plano das construtoras ou da especulação imobiliária, porque propôs a duplicação na maioria dos índices que existiam, onde tinha quatro passou para oito, onde tinha oito passou para 16 (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Chagas, Souza e Canedo (2020) apontam que o processo de verticalização traz uma série de problemas ambientais como, por exemplo, a alteração da passagem do vento pela cidade, degradando as condições de ventilação e impulsionando a formação de ilhas de calor na localidade. Também o adensamento populacional, pois há uma maior concentração de veículos, levando a um aumento da concentração de CO_2 na região, assim como um incremento no número de conflitos entre pedestres e motoristas.

O arquiteto Gustavo Lizmeyer, durante a referida audiência do dia 18 de agosto de 2010, reforçou que onde foi minerado não pode ser construída obra com oito pavimentos, mas que nem sempre isso vem ocorrendo em Criciúma:

> Na Próspera e no São Cristóvão, há uma alteração aqui. Aqui a gente tem o Parque das Nações. Esta região aqui, que antes era de oito pavimentos, passou para quatro, 60% dessa área é área minerada, como vocês podem ver aqui, marcado em branco. Pediu-se, então, a verticalização de dois para oito, como está no plano de 99. Estão pedindo para verticalizar onde tem área minerada e onde não tem área minerada que poderia verticalizar não verticalizou. E aí, esse estudo serviu para mostrar que em alguns pontos tá errado o zoneamento (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Dando continuidade, o arquiteto explicou, então, sobre a necessidade de recuperação das áreas mineradas e as consequências caso isso não ocorra:

> O município tem várias áreas ambientais, áreas mineradas, áreas com passivos de mineração que não podem ser ocupadas, mesmo que se queira colocar indústria ali em cima, porque aquela área é área minerada, ela tem que ser recuperada antes. Áreas com restrição à ocupação, ou seja, áreas mineradas, ou essas com passivos, ou com invasões, ou assentamentos e loteamentos irregulares, têm que ser recuperadas antes [...]
>
> Existem grandes áreas, várias áreas especiais, áreas com passivo de resto de mineração, ou seja, superfícies, ou seja, subsolos, áreas com ocupações irregulares, invasões com áreas problemáticas e, também, áreas que são necessárias a recuperação ambiental delas para que se possa fazer a ocupação em cima do próprio território. Muitas vezes, algumas áreas, está sendo proposto utilizar e colocar indústrias em cima, mas tem que recuperar aquela área, porque se você construir em cima pode gerar gases, [...] que podem causar uma explosão, como quase aconteceu em São Paulo, há algum tempo atrás, que fizeram um shopping em cima de um lixão, e daí aquilo gera gases e gera certos problemas (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

De acordo com Carlos (2020), o crescimento urbano com foco no desenvolvimento econômico baseado no modelo capitalista, que explora os recursos, obtendo lucros e focando na propriedade privada sem privilegiar a perspectiva social, potencializa conflitos entre as classes e ocupação territorial desordenada, acentuando os problemas urbanos de foco social e estrutural.

7.7.2.6 Posicionamento de alguns vereadores em relação aos interesses do capital imobiliário

Considerou-se importante trazer também para este estudo o posicionamento dos vereadores presentes nas audiências em relação aos interesses do capital imobiliário, porque tal posicionamento pode ter influenciado de alguma forma o Plano Diretor da cidade de Criciúma, visto que o Poder Legislativo é quem revisa e aprova os Planos Diretores. Assim, analisando a ata do dia 18 de agosto de 2010, viu-se que o vereador Kabuki demonstrou um posicionamento favorável às emendas feitas pelo SIDUSCON: "A grosso modo, eu quero dar a minha posição, é ficar a favor do SIDUSCON pela construção civil, que, via de regra, todas as polêmicas tão relacionadas ao índice de construção civil" (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

As propostas de emendas às quais o referido vereador se referiu são as de número 46 – de que não será necessário divulgar os índices socioeconômicos nem a quantidade de prédios construídos por ano para a população – e 51 – sobre o número máximo permitido de pavimentos.

No Plano Diretor, foram delimitadas as zonas onde poderão ser construídos os prédios, como também a quantidade de pavimentos, ou seja, em cada zona poderão ser construídos determinados números de pavimentos em cada prédio. Em sua fala, o vereador Kabuki demonstrou, então, que estava de acordo com a proposta do SIDUSCON de que todos os pavimentos sejam iguais em todas as zonas.

Seguindo a mesma linha, o vereador Salesio Lima também se posicionou a favor da proposta de emenda do sindicato da construção civil: "Para mim é muito básico isso. As questões de ordem técnica é sobre a inviabilidade. Agora, se em 2009 e 2012 a decisão é que fico com as sugestões do SINDUSCON, que amplia a construção civil na cidade, eu fico em favor do sindicado, que foi produzido até 2009" (Câmara Municipal de Criciúma, 2010).

Nesse caso, referiu-se à emenda de número 70, cuja proposta era de que todos os projetos que já estivessem licenciados e em processo de tramitação fossem imediatamente aprovados antes da aprovação do novo Plano Diretor.

Na mesma audiência, o vereador Kabuki, acabou esclarecendo um comentário feito por um dos outros participantes, chamado Maurício Carneiro, arquiteto:

> É o vereador Kabuki. Eu queria discutir aqui, porque o Maurício acabou, na sua fala, não defendendo nem os 60 nem os 300. [...] Aqui dá pra construir oito ou 16, e não foi essa a questão, a questão é que a comunidade se reuniu durante anos, noite após noite e disse 'olha, é essa cidade que eu quero, eu tô trazendo lá da minha comunidade o anseio de que no meu bairro tenha prédio de, no máximo, quatro andares'. Foi isso que nós conversamos lá no centro comunitário, foi isso que nós conversamos na igreja, foi isso que eu tô trazendo aqui como representante. Eu só tô querendo situar isso,

> porque se não as pessoas pensam que aquele zoneamento ali apareceu do nada, como se os delegados e as pessoas tivessem tirado de sua cabeça. E aí o argumento técnico diz ‘não, mas pode construir 16; não, aqui realmente não pode porque é mineração’ (Câmara Municipal de Vereadores, 2010).

Nesse caso, Kabuki quis deixar claro qual tinha sido a decisão da comunidade e qual era a informação que estava sendo trazida naquele momento pelo técnico, reforçando que na área em questão, sobre a qual estavam discutindo, realmente não poderia ser construído prédio acima do que é permitido para área de mineração.

Conforme Paula (2007), a fiscalização pelo Poder Público Municipal em conjunto com a Câmara de Vereadores e o Conselho Municipal é muito importante para as modificações que se apresentam nas infraestruturas do município. Desse modo, além de as lideranças comunitárias e os conselhos se unirem para, juntos, fiscalizarem e cobrarem da prefeitura municipal que o Plano Diretor seja cumprido, também deverão cobrar dos vereadores para que fiquem do lado do cidadão, defendendo os seus direitos.

7.7.3 Modificações no Plano Diretor e como elas vão de encontro a algumas leis municipais

Considerou-se importante apresentar, mesmo que de maneira sintética, um quadro sobre as modificações ocorridas no Plano Diretor por meio de várias emendas, especialmente as propostas pelo SIDUSCON, e também como elas vão de encontro a algumas leis do município de Criciúma.

Quadro 11 - Modificação das Emendas do Plano Diretor

EMENDA	MODIFICAÇÃO NO PLANO DIRETOR	RESULTADO	ANÁLISES
Emenda 25	Modificou o artigo 144, § 3º	Infringiu a aprovação do Conselho de Desenvolvimento Municipal, ferindo o artigo 182 da Constituição Federal.	Os limites das zonas industriais poderão utilizar a totalidade das profundidades dos terrenos e /ou glebas contidas nessa zona com testada voltada para as ruas, avenidas e rodovias, após análise técnica do órgão de Planejamento Municipal. Justificativa do SIDUSCON: Suprimir do texto a aprovação do Conselho de Desenvolvimento Municipal. Referente a essa emenda, ela está infringindo a aprovação do Conselho de Desenvolvimento Municipal, ferindo o art. 182 da Constituição Federal.
Emenda 33	Modificou o artigo 150	Suprime do texto **por maioria absoluta** do Conselho de Desenvolvimento Municipal. Fere o artigo 182 da Constituição Federal e o artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade.	A proposta modificativa do art.150 diz que a zona de especial interesse de estudos posteriores compreende o zoneamento dos terrenos ou glebas voltadas para futuros projetos de vias, diretrizes viárias, anéis viários e demais correlatos. Essas áreas serão objeto de estudos posteriores, após análise técnica do órgão de planejamento municipal. Justificativa dada pelo SIDUSCON: suprimir do texto por maioria absoluta do Conselho de Desenvolvimento Municipal. Essa emenda fere o artigo 182 da Constituição Federal e o art. 2º, inciso II, do Estatuo da Cidade.
Emenda 38	Modificou o artigo 24, alínea c	Burlou o artigo 37 da Lei 10.257/2001.	Justificativa dada pelo SIDUSCON: Estudos de impacto de vizinha não devem ser aplicados a empreendimentos de uso residencial. Só devem ser aplicados para empreendimentos como *shopping centers*, supermercados, hospitais. Essa emenda foi aprovada na Câmara de Vereadores. Referente a essa emenda, ela fere o art. 37 da Lei 10.257/2001, porque nesse artigo diz que: o Estudo de impacto de vizinhança será executado de forma a contemplar es efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente nas áreas e suas proximidades. Pelo Estatuto da Cidade, isso não foi respeitado.
Emenda 39	Modificou o artigo 35, incisos I e XIII	Feriu o artigo 37 do Estatuto da Cidade, que fala da obrigatoriedade do estudo de impacto de vizinhança.	Proposta da nova redação para o artigo 35, inciso I, conforme indicado abaixo: I- *shopping centers* e centros comerciais isentos até 2.500 m2 de área computável; XIII – Supermercados e hipermercados isentos até 2.500 m2 de área comutável. Justificativa dada pelo SIDUSCON: as justificativas para as alterações acimas são baseadas nos limites de áreas construídas, não necessitando de estudo de impacto de vizinhança. Referente a essa emenda, ela fere o art. 37 da Lei 10. 257/2001, porque nesse artigo diz que: o Estudo de impacto de vizinhança será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente nas áreas e suas proximidades. Pelo Estatuto da Cidade, isso não foi respeitado.

Continua.

Continuação...

Emenda 42	Modificou o artigo 59	Feriu o artigo 28 do Estatuto da Cidade, que exige a obrigatoriedade da outorga onerosa do direito de construir.	Proposta de nova redação para o artigo 59, conforme indicado abaixo: Art. 59 - Ficam definidas as áreas como passíveis de aplicação da outorga onerosa de direito de construir e da alteração de uso do solo, conforme valores estipulados na tabela. Justificativa: Não é necessário ter um mapa de áreas de incidência de outorga onerosa, pois esses valores podem ser estipulados na tabela elaborada pela prefeitura. Referente a essa emenda, ela fere o art. 28 da Lei 10. 257/2001, diz que o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Dessa forma, o Plano Diretor deve estabelecer as áreas da cidade com premissas e objetivos urbanísticos eleitos pelo plano, que englobam a questão de delimitar as áreas por meio de mapas.
Emenda 44	Modificou o artigo 90	Retirou a deliberação do Conselho de Desenvolvimento Urbano da cidade. Feriu o artigo 2º, incisos II, III, XII, e o artigo 4º, inciso III, do Estatuto da Cidade.	
Emenda 45	Modificou o artigo 103	Feriu o artigo 4º do Estatuto da Cidade, inciso III, alíneas d e f, não impondo a gestão orçamentária participativa. Feriu o artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, eliminando a participação popular nos projetos de gestão orçamentária.	Art. 103 (...) territoriais e urbanísticos, seus efeitos sobre os índices socioeconômicos, bem como plano em ação. Justificativa: apresentar, periodicamente, dados comparativos da evolução socioeconômica do município, dando prioridades contidas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor. Essa emenda fere o art. 4 da Lei 10.257/2001 III, alínea d e alínea f, que diz o planejamento municipal tem que ter o plano plurianual e gestação orçamentária participativa. Ademais, a gestão orçamentária participativa se refere ao processo de elaboração e execução dos orçamentos. Esses projetos teriam que ter a participação popular, conforme art. 1, parágrafo único, e planejamento participativo, art. 29, inciso XII, ambos da Constituição Federal.

Continua...

Continuação...

Emenda 46	Modificou o artigo 107, inciso III	Retirada da necessidade de apresentar à população o índice socioeconômico da quantidade de construções realizadas na cidade. Feriu o artigo 182 da Constituição Federal e o artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade.	Justificativa dada pelo SIDUSCON: os índices da quantidade de construções realizadas na cidade seriam analisados pelo Conselho Deliberativo Municipal.
Emenda 48	Modificou o artigo 131	Feriu o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, prejudicando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito à coisa julgada.	Art. 131 – Ficam toleradas todas as edificações, cujos usos e atividades e parâmetros urbanísticos venham a estar em desacordo com os novos parâmetros estabelecidos por lei. Justificativa: eliminar a título provisório e temporal. Essa emenda fere o princípio do direito adquirido, conforme o art. Art. XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.
Emenda 64	Modificou o artigo 149, § único	Suspensão integral do artigo 149, tirando a aprovação do Conselho de Desenvolvimento Municipal de Criciúma e ferindo o artigo 182 da Constituição Federal.	A emenda modificativa requer a supressão do parágrafo único do artigo 149, que diz que as áreas objetos de estudos serão condicionadas à análise técnica do Órgão de Planejamento Municipal legalmente instituído e à aprovação da maioria absoluta do Conselho de Desenvolvimento Municipal. Nesse contexto analisado, tirando o parágrafo único do art. 149, está ferindo o art. 182 da Constituição Federal, que diz que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. No caso em questão, o Conselho Municipal não seria ouvido, cerceando as opiniões e sugestões das pessoas que estão no Conselho.

Continua..

Continuação...

Emenda 65	Modificou o artigo 150	Elimina a análise técnica dos órgãos municipais nas futuras construções. Feriu o artigo 182 da Constituição Federal.	Art. 150 - Estas áreas serão objetos de estudos posteriores, condicionados à análise técnica do órgão municipal de Planejamento legalmente constituído. Justificativa: Eliminar o artigo por ser repetição do Artigo 149. Nesse caso, está ferindo o art. 182 da Constituição Federal, que diz que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade, o bem-estar de seus habitantes. Nesse caso em questão, o Conselho Municipal não seria ouvido, cerceando as opiniões e sugestões das pessoas que estão no Conselho.
Emenda 67	Modificou o artigo 158	Áreas de equipamentos públicos especiais, como escolas, unidades de saúde e hospitais, não precisam respeitar os índices urbanísticos (estudo de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança), ferindo o artigo 182 da Constituição Federal.	Art. 158 - As áreas onde se localizam equipamentos públicos especiais, tais como escolas, postos de saúde, hospitais, não precisam respeitar os índices urbanísticos definidos para a respectiva zona onde estão inseridas. Justificativa: As áreas do município não precisam estar sujeitas aos índices urbanísticos. Nesse caso, todas as áreas urbanísticas devem estar sujeitas às normas urbanísticas, principalmente os terrenos públicos, para não criar distorções que prejudiquem o desenvolvimento e a configuração da cidade. Isso está ferindo o art. 182 da Constituição Federal.
Emenda 68	Modificou o artigo 158	Retirada da aprovação do Conselho da Cidade para a colocação do Conselho de Desenvolvimento Municipal. Fere o artigo 2º, inciso II (gestão democrática por meio da participação popular).	Justificativa do SIDUSCON: Suprimir do texto a retirada da aprovação do Conselho da Cidade para colocação “do Conselho de Desenvolvimento Municipal”. Referente a essa emenda, está infringindo a aprovação do Conselho de Cidade, ferindo o art. 182 da Constituição Federal, e também ferindo o artigo 2º, inciso II, tirando da população o direito à gestão democrática e à sua participação na elaboração do Plano Diretor da cidade de Criciúma.

Continua...

Continuação...

Emenda 71	Modificou o artigo 164	Feriu o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal (o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada).	Proposta de alteração da redação do art.164, que diz que todos os projetos já licenciados e os projetos em tramitação protocolados nos órgãos competentes da data da vigência dessa lei poderão ser aprovados e licenciados dentro do prazo de validade da consulta prévia de 3 (três meses). Justificativa: Não ferir o direito adquirido. Nesse caso, está ferindo o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988, ou seja, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.
Emenda 73	Modificou do artigo 166	Feriu o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal (o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada).	Proposta de nova redação para o artigo 166, que diz que todos os projetos licenciados perderão sua validade se as obras não forem iniciadas no prazo de 12 meses. Justificativa: Não ferir o direito adquirido. Nesse caso, fere o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988, prejudicando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.
Emenda 78	Modificou o artigo 223	Mudou a obrigatoriedade de sinalizações horizontais em escolas, postos de saúde e praças, ferindo o artigo 4º, inciso III, alínea g do Estatuto da Cidade.	Proposta de nova redação do art. 223 na implantação de sinalização horizontal em escolas, postos de saúde e praças. Essa emenda feriu o artigo 4º, inciso III, alínea g, do Estatuto da Cidade, que diz que o planejamento municipal, em especial do Plano Diretor, permite a concessão de uso.
Emenda 84	Mapa de Compulsoriedade do Solo (Anexo)	Suspenção da obrigatoriedade do mapeamento do solo urbano. Feriu o artigo 42-A, inciso II, do Estatuto da Cidade.	Proposta de suspensão do mapeamento do solo urbano, que seria revisada na versão final do Plano Diretor. Essa emenda fere o artigo 42-A, inciso II, do Estatuto da Cidade, que fala dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda.
Emenda 85	Suspensão temporária do anexo 2 do Plano Diretor – Mapa de Outorga Onerosa do Direito de Construir	Feriu o artigo 42-A, inciso I, do Estatuto da Cidade.	Suspensão temporária da outorga do direito de construir e da alteração do seu uso. Essa emenda fere o artigo 42-A, inciso I, do Estatuto da Cidade, sobre os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda.

Continua...

Continuação...

Emenda 93	Recomenda eliminar a tabela de parâmetros de uso e ocupação do solo	Feriu o artigo 4º, inciso III, alínea i, do Estatuto da Cidade.	Recomenda a eliminação da tabela de parâmetros de uso do solo. Essa emenda fere o artigo 4º, inciso III, alínea i, do Estatuto da Cidade, que diz que que esses instrumentos urbanísticos deverão ser utilizados no planejamento municipal, como o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios.
Emenda 101	Propõe criar um novo residencial em determinados bairros, aumentando a altura dos prédios sem o estudo do impacto de vizinhança	Não preconiza o estudo do Impacto de Vizinhança nem do Impacto Ambiental, ferindo o artigo 4º, inciso VI, do Estatuto da Cidade.	A emenda propõe criar um novo residencial em determinados bairros, aumentando a altura dos prédios sem o estudo de impacto de vizinhança. Essa emenda fere o artigo 4º, inciso IV, do Estatuto da Cidade, que diz que no planejamento do município tem que haver o estudo de impacto de vizinhança.
Emenda 102	Alteração da tabela dos parâmetros de uso e ocupação do solo na zona central de Criciúma (entre a Avenida Centenário e a Rua Henrique Lage)	Não preconiza o estudo do Impacto de Vizinhança nem do Impacto Ambiental, ferindo o artigo 4º, inciso VI, do Estatuto da Cidade.	Alteração da tabela dos parâmetros de uso e ocupação do solo na zona central de Criciúma (entre a Avenida Centenário e a Rua Henrique Lage). Essa emenda fere o art. 4º, inciso VI, do Estatuto da Cidade, que diz que para qualquer alteração e ocupação do solo tem que haver o estudo de impacto de vizinhança.
Emenda 103	Alteração da tabela dos parâmetros de uso e ocupação do solo na zona do bairro Próspera	Não preconiza o estudo do Impacto de Vizinhança nem do Impacto Ambiental, ferindo o artigo 4º, inciso VI, do Estatuto da Cidade.	Alteração da tabela dos parâmetros de uso e ocupação do solo na zona do bairro Próspera. Essa emenda não preconiza o estudo do Impacto de Vizinhança nem do Impacto Ambiental, ferindo o artigo 4º, inciso VI, do Estatuto da Cidade.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Diante do quadro 11 acima, é possível perceber que as mudanças que geraram o Plano Diretor de 2012 tiveram grande impacto na área jurídica. Essas alterações ferem a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXVI (o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada), bem como seu artigo 182: "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (Brasil, 1988).

Além dos referidos artigos da Carta Magna acima mencionados, também ferem o Estatuto da Cidade em diversos artigos:

- Artigo 2º, inciso II, o qual se refere à gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas, pois não permitiu essas participações na formulação, na execução e no acompanhamento dos Planos Diretores de maneira correta, como, por exemplo, no caso do pouco tempo para o esclarecimento de dúvidas dos munícipes durante as audiências e do alcance da divulgação das datas e locais dessas audiências para uma participação mais efetiva da comunidade;

- Artigo 2°, inciso III, que trata da existência de uma cooperação entre o governo municipal e os setores da sociedade, como as organizações governamentais e a OAB, por exemplo, no processo de urbanização e de atendimento aos interesses sociais, o que não ocorreu, conforme apresentado no quadro acima;

- Artigo 2°, inciso XII, que trata da proteção, preservação e recuperação do meio ambiente. Nesse caso, foi possível perceber que o poder público municipal não deu a devida importância à questão do meio ambiente, como no exemplo do caso do Parque Morro do Céu, mencionado nas seções 7.1.2, 7.2 e 7.3 deste estudo;

- Artigo 4º, inciso III, alínea a, o qual diz que o Plano Diretor tem que seguir as diretrizes e normas do Estatuto da Cidade, o que não ocorreu em relação à participação popular nas audiências e à atenção às suas dúvidas e aos seus anseios;

- Artigo 28º, que diz que o Plano Diretor deve estabelecer as áreas da cidade com premissas e objetivos urbanísticos eleitos pelo Plano, os quais englobam a questão de delimitar as áreas por meio de mapas, sendo necessário isso ser discutido com a comunidade, ou seja, nessa questão também houve falhas, pelo menos na parte de discussão com a comunidade;

- Artigo 29º, o qual fala que o Plano Diretor poderá fixar áreas e permitir a alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Nesse caso, ainda continua sendo vítima das empresas imobiliárias e da construção civil, permitindo a alteração de uso do solo, por exemplo;

- Artigo 37º, que trata do estudo de impacto de vizinhança, o qual deve contemplar os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos que serão construídos na cidade, sendo que a população que reside no local deverá ser ouvida, o que não ocorreu de maneira correta pelo menos nessa parte de ouvidoria;

- Artigo 42-A, incisos I e II, o qual informa que o município deverá elaborar um mapeamento dos lugares onde ocorrem deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas, o que também não ocorreu de maneira eficiente, tendo em vista que vários alagamentos continuam acontecendo nos mesmos lugares onde já ocorriam antes do início de todo o processo elaboração e de aprovação do Plano Diretor de Criciúma.

Nesse sentido, considera-se importante lembrar que a cidade é um espaço onde a vida moderna se desenrola e tem suas funções sociais, como, por exemplo, fornecer moradia, trabalho, saúde, cultura, lazer, mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação tanto privada (terreno e edificações) como estatal (ruas, praças), suas funções têm que ser cumpridas pelas partes. A política urbana tem, portanto, um papel muito importante no desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade particular. No caso da elaboração e aprovação do Plano Diretor da cidade de Criciúma, mesmo com todos os problemas apresentados nesta seção, após as várias discussões realizadas nas audiências públicas dos dias 08, 15, 22 e 29 de agosto de 2007, o documento foi aprovado em 28 de dezembro de 2012 como Lei Complementar nº 95 e permaneceu vigente até 2023. Já a revisão decenal, que gerou o novo Plano Diretor por meio da Lei nº 8.630, foi aprovado no ano passado, em 8 de agosto de 2024.

8 NOVO PLANO DIRETOR: REVISÃO DECENAL

8.1 DA FORMAÇÃO DE UMA COMISSÃO PARA A REVISÃO DECENAL DO PLANO DIRETOR DE CRICIÚMA

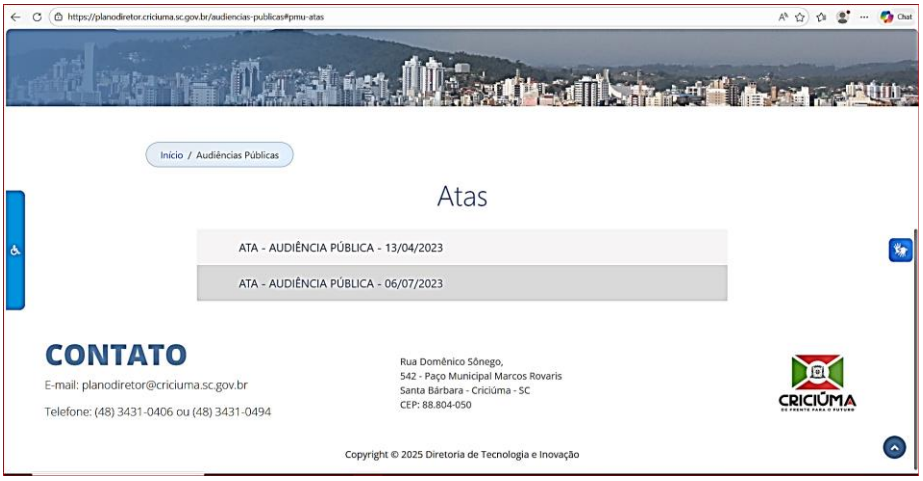
No terceiro capítulo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) está preconizado em seu artigo 40, § 3º, a revisão, a cada dez anos, do Plano Diretor. Para a efetivação dessa revisão, é necessária a formação de uma comissão, que, no caso de Criciúma, foi efetivada.

A comissão para a revisão do atual Plano Diretor (Lei nº 8.630/2024) foi formada por um grupo técnico composto pelas seguintes pessoas: Lara Thomaz Silva Mangali, Lilian Búrigo Jacinto Silveira, Guilherme Alexandre Colombo, Juliano da Silva Deolindo e Giuliano Elias Colossi, além de representantes da sociedade civil, a saber: Victor Minatto Steiner, representante da OAB; Andreia da Silva Fernandes, representante da União dos Bairros de Criciúma; Eliane Amboni, representante do Sindicato da Construção Civil; e Maurício Cunha Carneiro e Jeferson Aléssio, representantes dos arquitetos.

A função dessa comissão foi analisar o Plano Diretor que estava em vigência (Plano de 2012), identificar seus acertos e falhas e propor mudanças para que ele se ajustasse às necessidades atuais e futuras da população criciumense. Serviu como um momento de discussão, debate e negociação. Nessa fase, então, foram apresentados os estudos do atual Plano Diretor (Lei nº 8.630/2024) e discutidas as propostas levantadas nas reuniões, buscando o consenso sobre o que seria ou não incluído nessa sua nova versão.

Cumprindo o inciso I, do § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que trata da "[...] promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade [...]" (Brasil, 2001, n.p.), a participação popular se deu por meio de sete audiências públicas, ocorridas em 13 de abril de 2023 e 06 de julho de 2023 (Figura 43), 02, 09, 16, 23 e 30 de outubro de 2023, e de um questionário que foi lançado no *site* da prefeitura municipal de Criciúma. Os resultados desse questionário foram depois discutidos na Câmara de Vereadores do município e, não havendo objeções, foram apresentados à comissão de revisão, que os analisou em 07 de julho de 2023, para a composição do novo Plano Diretor (Lei nº 8.630, de 08 de agosto de 2024), cuja lei foi sancionada pelo então prefeito Clésio Salvaro.

Figura 43 – Atas da participação popular nas audiências do novo Plano Diretor de Criciúma



Fonte: Plano Diretor de Criciúma (2023).[5]

Assim como no processo analisado no período anterior, a revisão do Plano Diretor corresponde a uma iniciativa de abrangência municipal. Embora o Bairro Comerciário permaneça como recorte territorial central desta pesquisa, os dados relativos à participação popular apresentados neste capítulo referem-se ao conjunto do município de Criciúma, conforme a abrangência dos documentos analisados. Desse modo, a análise desenvolvida neste capítulo concentra-se nas condições, nos mecanismos e nas formas de participação observadas no processo municipal de revisão do Plano Diretor, não sendo possível atribuir os resultados especificamente aos moradores do Bairro Comerciário, uma vez que os documentos examinados não permitem identificar sistematicamente o local de residência dos participantes.

8.2 DOS CONTEÚDOS DAS ATAS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO DE REVISÃO DECENAL DO PLANO DIRETOR DE CRICIÚMA

O teor das reuniões realizadas pela comissão para a elaboração do Relatório Técnico que gerou a Lei Complementar nº 481/2022 e, posteriormente, a Lei nº 8.630/2024 foi publicado no *site* da Prefeitura Municipal de Criciúma em agosto de 2025 para ciência da população criciumense. Referidas atas serão, na sequência, apresentadas e discutidas, estando grifadas as alterações propostas pela referida comissão.

Na ata 01/2023, cuja reunião ocorreu no dia 05 de maio de 2023, na sala de reuniões da Procuradoria do Município, situada na Prefeitura de Criciúma, ficou registrado que

[5] Disponível em: https://planodiretor.criciuma.sc.gov.br/pdf/AUDIENCIA-PUBLICA-CORRECAO-ZONEAMENTO-SAO-ROQUE-13-04-2023.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

participaram os membros designados pelo Decreto SG/nº 976/236 (nominados na seção 8.1). Foi informado nessa ata que havia sido realizado um levantamento referente ao número de construções licenciadas e de parcelamento do solo, no período de 2012 até 2022, para verificar a tendência do crescimento urbano. Assim como sobre a abrangência do transporte coletivo, a frota de veículos, dados econômicos, dados de saúde, da educação, do desenvolvimento social e do meio ambiente. Também foi dado início à revisão do texto vigente com a proposta de uma pesquisa dos dados da construção civil (edificações novas no período de 2012 a 2022), da elaboração de um questionário para consulta pública, da decisão de quando seriam discutidos os resultados da pesquisa (questionário) e feita a análise de seus dados para a elaboração de um Projeto de Lei que seria encaminhado para Câmara de Vereadores, bem como foi realizada a discussão sobre a Lei de Zoneamento, que seria retirada ou não do texto principal do Plano Diretor e transformada em Lei, de forma separada.

Na ata 02/2023, cuja reunião ocorreu no dia 12 de maio de 2023, no mesmo local da reunião anterior e com os mesmos membros, foi discutido sobre a revisão do texto legal do Plano Diretor de 2012. Entre os vários artigos em discussão, foram propostas as exclusões dos trechos em destaque, a seguir, referentes ao artigo 8º, a saber: Constituem-se funções sociais do Município de Criciúma: II Promover a **conservação ambiental do** patrimônio **ambiental,** histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico, **como forma valorizada de uso do solo,** através da utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, Direito; III Promover instrumentos ou programas de **habitação popular** de interesse social destinados a melhorar as condições de moradia da **população carente** em vulnerabilidade social, por meio de ações federais, estaduais e municipais, **utilizando instrumentos para regularização fundiária do Estatuto da Cidade.**

É possível observar nesse ponto que as palavras que estão em destaque seriam retiradas do texto legal, inviabilizando o próprio artigo. O Poder Público tem que zelar pela proteção do meio ambiente urbano, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade ao invés de retirar esses direitos que estão assegurados no Estatuto da Cidade, principalmente na área ambiental.

Para Figueredo (2013), ao contextualizar a tutela ambiental e os consequentes interesses urbanísticos, é possível observar que é necessário associar uma recente percepção de que todos os cidadãos têm direito a uma qualidade da infraestrutura urbana e que a esse direito corresponde um dever correlato de uma ação estatal de proteção e preservação do meio

[6] Consta na página da Prefeitura (https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/criciuma/decreto/2023/98/976 decreto-n-976-2023-nomeia-comissao-tecnica-para-a-revisao-do-plano-diretor-de-criciuma?q=Pla no+Diretor) que essa lei foi inserida no Sistema Leis Municipais em 04 de janeiro de 2024.

ambiente. Assim, observa-se que o Poder Público criciumense, basicamente, tem se ocupado em minimizar impactos ao invés de formular e implementar políticas públicas eficientes para as cidades.

Outro ponto observado nessa revisão é sobre o inciso III do artigo 8º, do qual foi excluída a questão de o município promover programas de habitação popular para a população carente, retirando do texto a regularização feita pelo próprio Estatuto da Cidade. Entende-se que os Estados e municípios devem assegurar o acesso a recursos legais de forma gratuita para população de baixa renda a fim de remediar despejos ocorridos ou outras formas de violação do direito à moradia.

Nesse mesmo ponto ressalta-se que o artigo 2º foi violado. Nele estavam elencadas as diretrizes gerais do desenvolvimento urbano, que por sua inovação, seu significado e sua abrangência apontavam a questão ambiental como pressuposto da política urbana: "I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, para as presentes e futuras gerações" (Brasil, 2015a, p. 67).

Ao se pensar no direito de moradia, é necessário pensar também as relações do homem na cidade e no campo e a política de reforma agrária. Cabe ressaltar aqui que os representantes da referida comissão deveriam ter analisado com mais cuidado essa questão do direito à moradia para pessoas carentes, buscando políticas públicas para resolver esse problema que aflige a sociedade.

Na ata 03/2023, cuja reunião ocorreu no dia 19 de maio de 2023, na sala de reuniões da Procuradoria do Município, situada na Prefeitura Municipal de Criciúma, ficou registrado o prosseguimento na revisão da legislação do Plano Diretor de 2012, sendo debatido o art. 12: XIII – Democratização do acesso à terra e à habitação, estimulando os mercados acessíveis à população em situação de vulnerabilidade social às **faixas de menor renda, podendo ser utilizado o instrumento da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social),** conforme preconiza o Estatuto da Cidade. Havia uma observação de que após concluir a revisão do Plano Diretor, deveria ser feita a minuta da Lei e encaminhada para o Gabinete, com todas as ações e obras pensadas, que poderiam auxiliar no desenvolvimento urbano. O artigo 22, que tratava das diretrizes gerais do Plano Diretor de Criciúma, seria revisado após os resultados das consultas populares. Do art. 24 até o art. 31, que falavam da compulsoriedade do solo, do consócio imobiliário, do direito de superfície, do direito de perempção, da autorga do direito de construir e da alteração do solo, bem como da transferência do direito de construir, ficou combinado que eles seriam estudados por Raquel e Lara, as quais os compariam com a Lei 221-17. No art. 50, que tratava sobre o fato de o Poder Púbico Municipal poder exercer o direito de perempção,

ou o direito de preferência, na aquisição de imóvel urbano que constitua objeto de alienação onerosa entre particulares, conforme Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade), **sempre que necessitar de áreas para: I Regularização Fundiária; II Execução de projetos habitacionais de interesse social; III Implementação de equipamentos da expansão urbana; IV Criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental; V Proteção de áreas de interesse histórico, cultural, turístico ou paisagismo,** também houve proposta de alterações.

Observa-se, nessa parte, que a Constituição estabeleceu um capítulo sobre a Política Urbana no qual foi explicitado o princípio das funções sociais da cidade como constante da política de desenvolvimento urbano no País, como se pode denotar no texto a seguir:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 2015b, p. 205).

Nesse sentido, Granzieira (2014) aponta que a solução não está na formulação de uma nova lei que se sobreponha aos dispositivos atuais, mas, sim, na adequação dos artigos da Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente, que trate desses aspectos, acrescentando os mecanismos necessários para o aperfeiçoamento da aplicação do instrumento e estabelecendo critérios para a realização de audiências públicas e divulgação de informações necessárias para que os interessados tenham conhecimento do processo.

Dessa forma, a comissão de revisão do Plano Diretor de 2012 deveria ter analisado os artigos com uma visão de cidades inteligentes que buscam solucionar problemas de infraestrutura básica, mas também na preservação de áreas verdes e da não segregação espacial, em que se vê claramente onde moram os ricos e os pobres.

Outro ponto destacado nessa revisão é a mudança do artigo 50 do Plano Diretor com a retirada dos incisos I, II, III, IV e V. O Estatuto da Cidade, ao definir os fundamentos da política urbana, torna-se um importante instrumento de gestão ambiental, haja vista que a urbanização tem se configurado como um dos processos mais impactantes no meio ambiente.

Observa-se nesse ponto que o papel do Poder Público seria zelar pela proteção do meio ambiente urbano, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com a garantia do bem-estar da população com base no pleno desenvolvimento de uma política de desenvolvimento urbano, devendo incluir, além da participação, o desejo das pessoas.

O artigo 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade diz que, para todos os efeitos, a Lei nº 10.257/2001 estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso

da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2015a, p. 06). Sendo assim, compreende-se que a comissão de revisão do Plano Diretor não demonstrou interesse no equilíbrio ambiental, sendo que propôs a retirada de áreas de proteção ambiental, paisagística e histórica.

Na ata 04/2023, do dia 26 de maio de 2023, cuja reunião ocorreu no mesmo local e com a mesma comissão citada anteriormente, deu-se segmento na revisão do Plano Diretor de 2012, agora referente ao estudo de impacto de vizinhança. A exclusão proposta foi quanto ao artigo 23: **A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades considerados efetivos ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos e as atividades capazes, sob qualquer forma, de causar significativa degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, nos termos da lei federal, estadual e municipal.**

Também ao artigo 27: **O Estudo de Impacto de vizinhança deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.** Ainda, ao artigo 26: **O Estudo do Impacto de Vizinhança deverá ser elaborado por uma equipe multidisciplinar, contendo, no mínimo, os seguintes profissionais responsáveis pela sua elaboração: I arquitetos, II engenheiros, III advogados, IV economistas. A equipe poderá contar com outros profissionais habilitados, relativos ao impacto às medidas mitigatórias que o empreendimento causar.**

O artigo 33 também foi objeto de proposta de exclusão. Nele constava que **o município deveria exigir a adoção/o compromisso de execução de medidas compensatórias e mitigatórias por meio de um termo de compromisso como condição prévia para expedição da licença ou autorização, objetivando adequar o empreendimento ou atividade ao cumprimento das funções sociais da cidade, conforme a Lei 9.605/1998 (Crimes Ambientais).**

E, de forma idêntica, o artigo 76, que tratava **das áreas para aplicação das operações urbanas consorciadas**, dizendo que elas **seriam aplicadas de acordo com os artigos 32 a 34 da Lei Federal 10.257/01, que tem como finalidade: I Implantação de programas de desenvolvimento urbano; II Implantação de programas de habitação de interesse social; III Valorização do patrimônio ambiental; e IV Criação de áreas verdes públicas.**

As ações mitigatórias têm como objetivo minimizar ou eliminar eventos com potencial prejuízo ambiental. Os impactos ambientais de maior incidência sobre a fauna e a

flora do local são a perda de sua biodiversidade, a destruição e fragmentação do *habitat* da vida selvagem e o estresse sobre a vegetação natural, que se relacionam. Destaca-se, então, de acordo com Coutinho e Rocco (2004), que o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é um dos poucos bens jurídicos cuja tutela penal está prevista expressamente no texto constitucional.

Isso deriva de uma verdadeira ecologização, que passa a ser também ambiental. Aliás, é de suma importância a proteção do meio ambiente pelo Direito Penal, pois a doutrina e a jurisprudência cada vez mais demonstram certa resistência no acolhimento do princípio da mínima intervenção e da insignificância aos crimes ambientais. Nota-se, nesse ponto, que a comissão deveria ter avaliado melhor essa posição, pois infringiu a Lei de Crimes Ambientais ao retirar do Plano Diretor de 2012 as medidas compensatórias e mitigatórias ambientais.

Em relação ao artigo 76, ele falava de operação urbana consorciada, que implica em recuperação de ambientes degradados e adequação de infraestrutura urbana e das cidades aos atuais processos de transformação econômica social. Essa exigência que foi retirada do Plano Diretor de 2012 feriu a democracia representativa e participativa, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

O Estatuto da Cidade tornou tal artigo obrigatório para assegurar o pleno cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, sob a designação da gestão democrática por meio da participação popular. Sendo assim, a comissão de revisão do Plano Diretor feriu os artigos 34 a 36 do Estatuto da Cidade ao excluir o artigo 76 do Plano Diretor de 2012.

Analisando o art. 23 e o art. 27 do Plano Diretor de 2012, a comissão de revisão também decidiu retirá-los, pois não os considerou importantes na Lei. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é uma das mais importantes inovações legislativas do Estatuto, constituindo-se como um instrumento de mediação entre os interesses privados e o direito à qualidade urbana dos indivíduos que moram ou transitam no entorno de áreas onde ocorrerão grandes empreendimentos. Seu objetivo é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre grandes empreendimentos construídos na cidade.

Matta (2013) salienta que no Estudo de Impacto de Vizinhança devem ser analisadas questões como adensamento populacional, sobrecarga na infraestrutura urbana, geração de tráfego, demanda por transporte público e possíveis danos à paisagem urbana.

Nota-se, também, no artigo 26 do Plano Diretor de 2012, na parte do Estudo de Impacto de Vizinhança, a exclusão dos profissionais habilitados para fazer a análise desses estudos. O Estudo de Impacto de Vizinhança permite a tomada de medidas preventivas pelo

ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupações habitáveis, principalmente em centros maiores.

Para Matta (2013), existem regras urbanísticas que dizem onde, como e quando é possível a construção de determinadas obras. A elas deve o proprietário se submeter; caso contrário, não obterá a licença para levar adiante o seu projeto. Observa-se que a comissão em questão retirou do Plano Diretor de 2012 os profissionais que analisariam esse projeto que fala sobre o zoneamento da cidade, bem como as restrições jurídicas ou limitações ao direito de construir em determinado local. Isso acarreta prejuízo à população em geral, porque pode conturbar o equilibrado andamento de uma região, impactando nas pessoas que habitam aquele determinado local. Esses artigos deveriam ser analisados com mais atenção pela comissão de revisão do referido Plano Diretor, porque se bem aplicados pelo município, os estudos poderão assegurar à população urbana a garantia de que o equilíbrio ambiental será preservado.

Na ata 05/2023, cujo encontro se deu no dia 02 de junho de 2023, na sala de reuniões da Procuradoria do Município, situada na Prefeitura Municipal de Criciúma, com os mesmos membros designados, foram analisados os artigos 55, 100 e 103 do Plano Diretor de 2012, sendo também propostas as suas exclusões.

No artigo 55 constava que **o Município poderia permitir a alteração do uso do solo, desde que presente o interesse público, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Estatuo da Cidade**. Já o artigo 103 trazia que **o Poder Executivo, quando solicitado, deveria apresentar anualmente à Câmara Municipal e ao Conselho de Desenvolvimento Municipal o relatório de gestão de políticas territoriais e urbanísticas, e seus efeitos sobre os índices socioeconômicos, bem como o plano de ação, definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias do próximo período, devendo demonstrar o grau de observância das diretrizes e prioridades contidas no Plano Diretor.** Conforme discutido na reunião, o arquiteto Giuliano Colossi estudaria a estrutura mínima para o órgão de planejamento: **Sistema da Disponibilização de Informações Municipais.**

Quanto ao artigo 100, ele visava **conferir a operacionalidade ao sistema de gestão e proporcionar seu acesso amplo e gratuito à sociedade, consistindo-se no conjunto integrado de informações relevantes à gestão e ao planejamento do município**.

Nesse ponto, é possível visualizar que o governo municipal propôs a retirada do acesso às informações para a sociedade. Segundo Coutinho e Rocco (2004), o governo deve permitir que a população tenha acesso aos instrumentos de comunicação, principalmente o acesso digital. A plena realização da gestão democrática é a única garantia de que os

instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade não serão meras ferramentas a serviço de concepções erradas, mas, sim, instrumentos de promoção de direito à cidade para todos, sem exclusões.

Ao propor a exclusão do artigo 55, acredita-se que a comissão de revisão não percebeu que isso seria prejudicial para a população do município. O zoneamento ambiental, ou Zoneamento, está previsto no Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento municipal. É um plano que delimita o território em zonas de interesse ambiental, as quais necessitam de intervenções especiais.

Cabe destacar, então, a fala de Silva (2014), quando defende a ideia de que o zoneamento é uma operação feita no plano da cidade, com o fim de atribuir a cada função e a cada indivíduo o seu justo lugar. Tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, reclamando a cada uma um espaço particular.

A importância desse tipo de zoneamento tem relação direta com a necessidade de que as ações dos agentes públicos e privados sejam planejadas para garantir o equilíbrio ambiental, conforme a utilização das áreas, evitando ou diminuindo os efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O art. 103 ainda está em análise para uma possível mudança em seu texto legal, o que não seria adequado, porque acaba dificultando a participação da população nas decisões municipais. A criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal deve ocorrer para que possa atuar nas questões para as soluções urbanas, sendo que deve ser ofertado um espaço relevante para a participação popular para que ela possa apresentar sugestões ao conselho. Ressalta-se que o Estatuto da Cidade define as diretrizes gerais que devem ser observadas pelos governos federal, estadual e municipal para a promoção da política urbana voltada a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade (Brasil, 2001).

Na ata 06/2023, que registrou a reunião ocorrida no dia 16 de junho de 2023, seguindo a mesma lógica quanto ao local de realização e aos participantes das reuniões anteriores, também se deu o seguimento da revisão do atual Plano Diretor).

A discussão se deu em torno do art. 94, o qual traz que o Conselho de Desenvolvimento Municipal será formado por membros titulares e seus respectivos suplentes, todos nomeados por Decreto do Prefeito, sendo a seguinte composição: I – de **17** para **15** representantes do Poder Executivo municipal, os quais deverão ser habilitados profissionalmente e trabalhar com as questões técnicas específicas das áreas de arquitetura e urbanismo, meio ambiente, II – de **04** para **02** representantes de serviços públicos estaduais

ou/federais, III- de **07** para **06** representantes dos setores empresariais, IV – de **04** para **02** representantes das universidades, faculdades ou institutos de pesquisas.

Sobre essa diminuição de participantes no Conselho de Desenvolvimento Municipal, enfatiza-se que a referida mudança traz, hoje, uma certa insegurança, sendo colocado em jogo aqui o direito coletivo. Salienta-se o caráter pedagógico das audiências/dos debates, pois nelas é estabelecida uma real oportunidade de conscientização e educação da população sobre as diretrizes e políticas públicas que serão analisadas, ou seja, quanto mais representantes de cada categoria estiver presente, melhor será a discussão para analisar as questões urbanas do município. Entende-se que ao diminuir a quantidade de participantes, a intenção é criar um grupo restrito, que tende a ser mais eficiente na tomada de decisões para se atingir os objetivos desejados, o que seria mais difícil de se alcançar em um grupo maior. Contudo, nesse caso específico, acaba limitando mais ainda o direito dos munícipes de participarem das decisões, exercendo seus direitos, na elaboração de um documento que é de suma importância para o desenvolvimento do município e o bem-estar de toda a sua população.

Na ata 07, referente ao dia 18 de agosto de 2023, cuja reunião ocorreu no mesmo local e com os mesmos participantes das outras reuniões da comissão, discutiu-se sobre a Lei de Zoneamento, art. 14. A retificação realizada estabeleceu que **para a alteração de zoneamento de gleba ou lote deverá ser protocolado um requerimento endereçado ao órgão de planejamento urbano, assinado pelo proprietário ou seu representante legal, mediante documento hábil, apresentando justificativa para a referida alteração.** Essa alteração, acredita-se que precisou ser muito bem estudada pelos técnicos da prefeitura municipal de Criciúma, porque ela regula a ocupação do solo, isto é, normatiza a questão dos espaços, objetivando que os terrenos sejam bem ocupados, cumprindo sua função social, evitando que a construção e ocupação dos terrenos seja desorganizada, gerando problemas futuros.

Na ata 08, de 20 de outubro de 2023, consta que o encontro ocorreu na sala de reuniões da Procuradoria do Município, situada na Prefeitura Municipal de Criciúma, com os membros designados pelo Decreto SG/nº 976/23. O assunto tratado foi a Lei de Zoneamento de uso do solo, art. 22. A alteração realizada nesse artigo, fez constar que a **Zona Especial de Interesse de Estudos Posteriores compreende o zoneamento dos terrenos ou glebas voltadas para futuro projeto de vias, diretrizes viárias, anéis viários e demais correlatos.** Ou seja, a área é retirada do mercado para outros fins, como projetos de viários e anéis viários, e isso implica na redução do preço e da permanência das famílias no local, por isso o artigo é um importante instrumento no combate à especulação imobiliária. A comissão de estudos da

revisão do Plano Diretor terá que fazer um estudo aprofundado sobre o assunto para não ferir o artigo 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e também não ferir a Lei 10.257/01, Estatuto da Cidade. Sendo assim, é importante ressaltar que cada comissão de revisão do Plano Diretor deve estudar mais a fundo e fazer um diagnóstico sobre a cidade que queremos e a cidade em que vivemos, avaliando o que está funcionando e o que não está funcionando no Plano Diretor a ser modificado, identificando novos problemas, como inundações, entraves no trânsito, falta de moradia e novas necessidades, mas sempre respeitando a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Na ata 09, do dia 07 de julho de 2023, ficou registrado que a mesma equipe, e no mesmo local das demais reuniões, discutiu sobre o questionário de perguntas fechadas utilizado na consulta popular com os munícipes, sendo que o município foi dividido em 11 regiões. As perguntas tratavam sobre: 1) a identificação dos participantes (Quanto tempo mora na cidade de Criciúma?); 2) a idade dos munícipes; 3) o grau de escolaridade; 4) qual a sua profissão; e 5) qual a sua renda.

Também constava no questionário um levantando sobre os problemas e as qualidades da cidade de Criciúma, com perguntas como “Você gosta de morar no seu bairro? A iluminação pública é boa no seu bairro? Você mora em um bairro seguro? Há manutenção das praças e dos parques de seu bairro? As calçadas do seu bairro são boas?”.

Outro tema levantado foi sobre a percepção das pessoas, seus sentimentos e desejos com relação a cidade de Criciúma: “Há muita ou pouca desigualdade social? Deveria haver mais parques ou praças conservados? A cidade deveria crescer com mais edifícios? O meio ambiente deveria ser mais cuidado? A cidade deverá ser mais segura?”.

O tema legislação urbanística também apareceu no questionário, com perguntas como: “Você tem conhecimento do Plano Diretor existente e de outras leis complementares? (Lei do Código de Obras, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento do Solo). Você sabe onde consultar essas Leis? Você já participou de alguma audiência pública sobre o Plano Diretor?”.

Esse questionário de participação popular foi disponibilizado via internet, no *site* da prefeitura municipal de Criciúma, para as pessoas responderem.

De acordo com Dallari e Ferraz (2010), o Plano Diretor deve ser elaborado de maneira participativa e servir como instrumento de realização de sua função social. É um instrumento do qual todas as pessoas devem participar e junto com a administração pública discutir, por exemplo, onde edificar, o que edificar, quais os aspectos dessa edificação e qual a melhor maneira para se fazer isso, dentre muitos outros fatores.

Cabe destacar duas diretrizes importantes introduzidas pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e reforçadas no Estatuto da Cidade de 2001: a legitimidade e a autonomia dada ao poder público municipal no estabelecimento e no cumprimento de políticas públicas locais, fruto do reconhecimento de sua capacidade de identificar os problemas vivenciados pelos cidadãos no dia a dia e propor soluções adequadas, além de estar mais próximo dos diversos segmentos sociais, agenciando a articulação entre eles e sua participação na elaboração das políticas.

Na referida consulta pública, houve a colaboração de 1.289 participantes, sendo que a população da cidade de Criciúma é de 214.493 habitantes, segundo o Censo do IBGE, realizado em 2022, ou seja, poucas pessoas participaram da pesquisa. É possível deduzir com essa informação que o Poder Público Municipal não divulgou de forma ágil e eficiente essa consulta popular e que nem todos os cidadãos tiveram acesso à internet.

Na ata 15, do dia 18 de agosto de 2023, cuja reunião foi realizada na sala de reuniões da Procuradoria do Município, na Prefeitura Municipal de Criciúma, com os membros designados pelo Decreto SG/nº 976/23, ficou registrado que nessa reunião foi discutida a retirada no Plano Diretor da parte relacionada ao zoneamento, realocando-a na Lei de Zoneamento, constando no texto que o território de Criciúma é dividido conforme as zonas determinadas abaixo e de acordo com seus usos predominantes, não exclusivos, e as seguintes características gerais de ocupação definidas nos artigos seguintes: I - Zonas de Centros (ZC); II - Zonas Residenciais (ZR); III - Zonas Mistas (ZM); IV – Zonas Industriais (ZI); V - Zonas de Especial Interesse (ZEI); VI - Zona de Áreas de Proteção Ambiental (ZAPA); VII - Zona Rural urbana (ZRU); VIII - Zona Agropecuária e Agroindustrial (ZAA); e IX – Zonas Mineradas em Subsolo (ZMIS).

Nesse caso, é possível destacar a fala de Ferreira (2013) de que o zoneamento é um processo urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ademais, Machado (2003) traz à tona que o bem-estar da população, principalmente em relação à sua saúde, à tranquilidade, ao trabalho adequado, à segurança, ao lazer e à cultura dos valores espirituais, é o principal fim da divisão de uma cidade em zonas. O zoneamento ambiental é citado como instrumento de planejamento da política urbana pelo Estatuto da Cidade.

A produção do plano de zoneamento ambiental compete ao Poder Público, tendo como estrutura a divisão do território em zonas, conforme as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável.

A importância desse tipo de zoneamento tem relação direta com a necessidade de que as ações dos agentes públicos e privados sejam planejadas para garantir o equilíbrio ambiental, conforme a utilização das áreas, evitando ou diminuindo os efeitos negativos sobre o meio ambiente. No caso aqui em discussão, o zoneamento que estava descrito no Plano Diretor foi posto e aprovado na Lei de Zoneamento do município, ferindo assim o Estatuto da Cidade em seu art. 4, inciso III, alínea c. O Estatuto da Cidade fixou diretrizes no seu artigo 2º, inciso II, indicando a participação da população e de associações representativas da comunidade na formulação e execução de planos, programas e projetos urbanísticos: "Art. 2° [...] II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (Brasil, 2015a, p. 07).

Assim, assume-se como princípio básico da política urbana o imperativo de serem discutidas as questões das cidades com os vários setores da sociedade. A efetivação desse direito, agora respaldado pelo texto da lei, serve de instrumento para a gestão e a fiscalização conjunta das ações dos governos.

O Plano Diretor é um instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no município. Ele é uma lei municipal que estabelece regras básicas, diretrizes para a ocupação organizada do espaço urbano da nossa cidade.

Importante frisar que o Plano Diretor de Criciúma, em vigor desde 2012, possuía 265 artigos, enquanto o Plano Diretor de 2024 (Lei nº 8.630, de 08 de agosto de 2024, possui apenas 92 artigos, pois houve a revogação de muitos deles ou foram inseridos nas Leis 8.634/24 (Lei de Zoneamento de Criciúma) e 8.318/23 (Lei de Parcelamento do Solo).

Ao lado da coleta de opiniões, debates e consultas públicas, colegiado público e diversas formas de cogestão, a audiência pública está inserida no rol dos mecanismos ou instrumentos de participação dos cidadãos na esfera administrativa. Logo, sempre que direitos coletivos estiverem em jogo, haverá espaço para a realização de audiências públicas.

Por fim, vale reforçar que o art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, diz que, de 10 em 10 anos, o Plano Diretor deve ser revisado. No caso em questão, foi feita a sua revisão com a participação popular em sete audiências públicas (de 13/04/2023, 06/07/2023, 02, 09, 16, 23 e 30 de outubro de 2023) e com o preenchimento de um questionário, via internet, que havia sido publicado no *site* da prefeitura municipal para os cidadãos participarem. A consulta contou com 1.289 respondentes, número que evidencia participação numericamente restrita em relação à população municipal. Esse dado, contudo, não permite, isoladamente, atribuir a baixa adesão à

insuficiência de divulgação, uma vez que a participação em consultas públicas pode ser condicionada por múltiplos fatores.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar se o capital imobiliário está impulsionando a produção do espaço urbano de Criciúma (SC). Para alcançar esse objetivo, foram investigados o processo de verticalização do Bairro Comerciário, as condições dos espaços públicos e/ou livres desse bairro, os processos e mecanismos de participação social relacionados à elaboração e à revisão do Plano Diretor de Criciúma e a correspondência entre o Plano Diretor e a legislação brasileira pertinente.

A investigação foi desenvolvida a partir de pesquisa documental e de campo, com observações sistemáticas, registros fotográficos, análise da legislação e de documentos institucionais, consulta a informações disponibilizadas pelos órgãos municipais e análise de quatro arquivos de áudio referentes a audiências públicas realizadas em 2007. Para a análise das manifestações registradas nos áudios, utilizou-se a análise de conteúdo de Bardin (1977), organizada em seis categorias analíticas.

Os resultados obtidos permitem afirmar que o capital imobiliário constitui um agente relevante nos processos de transformação do espaço urbano de Criciúma. Essa atuação pode ser observada especialmente no processo de valorização e verticalização de áreas centrais, nas disputas relacionadas às normas de uso e ocupação do solo e nas manifestações e posições de agentes vinculados ao setor imobiliário e da construção civil nos processos de discussão do planejamento urbano. Entretanto, os dados analisados não permitem atribuir exclusivamente ao capital imobiliário todas as transformações urbanas observadas, uma vez que a produção do espaço resulta da interação entre diferentes agentes, interesses e decisões institucionais.

No que se refere ao primeiro objetivo específico, relacionado à identificação da lógica do processo de verticalização do Bairro Comerciário, a pesquisa evidenciou uma transformação significativa da paisagem urbana, marcada pela substituição de edificações horizontais por empreendimentos verticais e pela valorização da terra urbana. A verticalização observada no bairro está relacionada a condições de valorização imobiliária e às possibilidades de reprodução do capital por meio da intensificação do aproveitamento do solo urbano.

A análise também permitiu compreender que a verticalização não constitui fenômeno exclusivamente físico ou morfológico. Ela está relacionada a decisões normativas, interesses econômicos, transformações da paisagem e mudanças nas formas de morar e apropriar-se do espaço urbano. Nesse sentido, os resultados são compatíveis com a compreensão da produção capitalista do espaço desenvolvida por Harvey e contribuem para

interpretar as transformações observadas no Bairro Comerciário à luz das relações entre valorização territorial e reprodução do capital.

Quanto ao segundo objetivo específico, relativo às condições dos espaços públicos e/ou livres do Bairro Comerciário, a pesquisa identificou diferenças nas condições de infraestrutura, conservação, acessibilidade, qualidade ambiental e possibilidades de uso e apropriação. Os resultados indicam que determinados espaços não apresentam condições plenamente adequadas para atender às necessidades de uso e apropriação da população, especialmente quando considerados os atributos observados durante o trabalho de campo.

A análise desses espaços não permite, entretanto, estabelecer uma medida geral de qualidade para todo o município de Criciúma, tampouco estabelecer uma relação causal direta entre a verticalização do Bairro Comerciário e as condições específicas de cada espaço público ou livre. Os resultados devem ser compreendidos dentro do recorte territorial e dos critérios observados na pesquisa.

No que se refere ao terceiro objetivo específico, a pesquisa analisou os processos e mecanismos de participação social na elaboração e revisão do Plano Diretor de Criciúma, considerando sua abrangência municipal. Os resultados evidenciam limitações relacionadas às condições de acesso às informações, às formas de manifestação da população, à condução dos processos participativos e à incorporação das contribuições sociais nas etapas analisadas.

No processo de elaboração do Plano Diretor de 2012, as manifestações registradas nos quatro áudios analisados indicaram dificuldades relacionadas ao acesso, à condução das audiências, à linguagem empregada durante as reuniões, às alterações propostas no Plano Diretor, à verticalização em áreas mineradas e às posições de vereadores diante de interesses relacionados ao setor imobiliário e da construção civil. Esses resultados, contudo, devem ser interpretados considerando a natureza e os limites do *corpus* documental. Os quatro áudios analisados correspondem a quatro audiências públicas realizadas em 2007 e não representam a totalidade das manifestações ou etapas do processo participativo de elaboração do Plano Diretor de 2012. A análise permite, portanto, identificar características, manifestações e tensões presentes nesses registros, mas não permite generalizar seus conteúdos para toda a população de Criciúma.

No processo de revisão do Plano Diretor, a pesquisa identificou mecanismos de participação que incluíram consultas públicas e participação de representantes de diferentes segmentos da sociedade. Ao mesmo tempo, foram observadas limitações relacionadas ao alcance desses mecanismos e à quantidade de participantes em relação ao conjunto da população municipal.

O número de participantes, isoladamente, não permite afirmar que a baixa adesão tenha sido causada por divulgação insuficiente, uma vez que a participação social pode ser influenciada por diferentes fatores. Dessa forma, a pesquisa registra a participação numericamente limitada observada nos mecanismos analisados, sem atribuir a essa circunstância uma causa única que não possa ser demonstrada pelos dados.

É importante destacar que os documentos analisados não permitem identificar sistematicamente o local de residência dos participantes das audiências públicas. Assim, os resultados relativos à participação social constituem resultados referentes à escala municipal e não permitem afirmar que os moradores do Bairro Comerciário tenham participado ou deixado de participar dos processos analisados. O Bairro Comerciário permanece como recorte territorial da análise das transformações urbanas, enquanto os processos participativos relacionados ao Plano Diretor são analisados na escala municipal.

Essa distinção entre escalas constitui uma das limitações metodológicas da pesquisa e, ao mesmo tempo, uma condição necessária para a adequada interpretação dos resultados. A relação estabelecida entre os processos participativos municipais e as transformações observadas no Bairro Comerciário é, portanto, de articulação analítica e contextual, e não de correspondência direta entre a participação dos moradores do bairro e as decisões relativas ao seu território.

Quanto ao quarto objetivo específico, referente ao exame do Plano Diretor de Criciúma em comparação com a legislação brasileira pertinente, especialmente o Estatuto da Cidade, a análise identificou avanços normativos e, simultaneamente, aspectos que suscitam questionamentos quanto à efetivação dos princípios de gestão democrática, publicidade, acesso às informações e participação social.

O Estatuto da Cidade estabelece a participação da população e de associações representativas, a publicidade dos documentos e o acesso às informações produzidas durante o processo de elaboração do Plano Diretor. A pesquisa identificou dificuldades relacionadas à disponibilidade e ao acesso histórico aos documentos do processo de planejamento municipal, circunstância agravada pela perda de parte do acervo documental da Prefeitura em decorrência dos incêndios ocorridos em 2015.

A disponibilização posterior de documentos relativos ao processo de revisão do Plano Diretor possibilitou complementar a base empírica da pesquisa, mas também evidencia a importância da publicidade e da preservação permanente dos documentos produzidos pelos processos de planejamento urbano.

No que diz respeito à revisão do Plano Diretor, a pesquisa também examinou o cumprimento da previsão legal de revisão periódica e os procedimentos institucionais adotados pelo município. A análise demonstrou que o planejamento urbano não pode ser avaliado apenas pela existência formal das normas, mas também pelas condições concretas de sua implementação, publicidade e participação social.

A primeira pergunta de pesquisa buscou compreender em que medida o cumprimento das diretrizes e instrumentos previstos no Plano Diretor, em consonância com o Estatuto da Cidade, se relaciona às condições dos espaços públicos e da infraestrutura urbana de Criciúma. Os resultados permitem identificar a existência de diferenças entre as diretrizes e instrumentos previstos no marco normativo e determinadas condições observadas nos espaços urbanos analisados. Entretanto, os procedimentos adotados nesta pesquisa não permitem estabelecer uma relação causal direta entre eventual descumprimento de dispositivos legais e a condição específica de cada espaço público ou elemento de infraestrutura.

A segunda pergunta investigou se as relações de poder existentes no território criciumense influenciaram a elaboração do Plano Diretor. Os documentos e manifestações analisados evidenciam a presença de diferentes interesses e agentes nos processos de elaboração e discussão do planejamento urbano, entre eles representantes do Poder Público, da sociedade civil e do setor da construção civil e imobiliário. As manifestações analisadas permitem identificar disputas e tensões em torno das decisões urbanísticas, mas não permitem mensurar de forma abrangente o peso relativo de cada agente na totalidade do processo decisório.

A terceira pergunta buscou verificar se a verticalização do Bairro Comerciário correspondeu aos interesses do capital imobiliário. Os resultados indicam convergência entre o processo de valorização e verticalização observado no bairro e as possibilidades de reprodução do capital imobiliário associadas ao aproveitamento intensivo do solo urbano. Essa relação é reforçada pela análise das transformações morfológicas e pela documentação referente aos processos de planejamento e regulamentação urbana. Entretanto, a pesquisa não pretende atribuir toda a verticalização exclusivamente à ação do capital imobiliário, uma vez que o fenômeno também depende de fatores econômicos, normativos, territoriais e sociais.

A quarta pergunta procurou compreender se o Poder Público Municipal cuida adequadamente de suas praças e parques, especialmente daqueles localizados no Bairro Comerciário. A pesquisa identificou situações diferenciadas entre os espaços analisados, com determinados locais apresentando condições satisfatórias e outros apresentando limitações relacionadas à conservação, infraestrutura, acessibilidade, qualidade ambiental e possibilidades de uso e apropriação. Assim, os resultados não sustentam uma conclusão uniforme sobre todas

as praças e parques do município, mas permitem identificar problemas concretos nos espaços analisados.

A análise do Estatuto da Cidade e dos instrumentos urbanísticos também permitiu compreender que a existência de um marco legal abrangente não garante, por si só, a efetivação do direito à cidade. A aplicação dos instrumentos urbanísticos depende de decisões administrativas, capacidade institucional, participação social, fiscalização e articulação entre diferentes agentes e interesses presentes no território.

Nesse sentido, o Plano Diretor constitui instrumento fundamental de planejamento, mas sua efetividade depende das condições concretas de elaboração, implementação, revisão, publicidade e participação social. A pesquisa evidenciou que a dimensão normativa do planejamento urbano deve ser analisada conjuntamente com as relações sociais, políticas e econômicas que atravessam a produção do território.

A análise dos Estudos de Impacto de Vizinhança também reforçou essa compreensão. O EIV constitui instrumento destinado a subsidiar a avaliação dos impactos de determinados empreendimentos ou atividades sobre seu entorno e deve ser compreendido em articulação com as diretrizes do Estatuto da Cidade e do planejamento municipal. A identificação de 17 EIV realizados desde 2012 demonstra a utilização do instrumento no município, mas a quantidade, isoladamente, não permite avaliar sua efetividade ou concluir que seus resultados tenham sido suficientes para impedir ou reduzir determinados impactos urbanos. Para tanto, seria necessária análise específica do conteúdo, das decisões administrativas e da implementação das medidas previstas em cada estudo.

Os resultados da pesquisa também permitem interpretar Criciúma à luz da noção de urbanização corporativa desenvolvida por Milton Santos. A trajetória histórica do município, marcada pela atividade carbonífera, evidencia a influência de agentes econômicos na produção do território. No período contemporâneo, essa influência pode ser observada nas disputas relacionadas à valorização da terra urbana, à verticalização, à legislação urbanística e às decisões de planejamento. Entretanto, a utilização da categoria de urbanização corporativa constitui uma interpretação teórica dos processos observados e não significa que a produção atual da cidade seja determinada exclusivamente pelas corporações.

A discussão sobre a cidade como mercadoria também contribui para compreender esse processo. As cidades são apresentadas, disputadas e transformadas a partir de diferentes estratégias de valorização simbólica e material. A produção de determinadas paisagens urbanas, padrões construtivos e formas de morar pode estar associada a estratégias de valorização territorial e à criação de espaços destinados a determinados segmentos de consumidores.

No caso de Criciúma, o processo de verticalização do Bairro Comerciário constitui uma expressão concreta dessas transformações, embora não possa ser reduzido exclusivamente à lógica mercantil. A produção do espaço urbano envolve simultaneamente dimensões econômicas, morfológicas, ambientais, sociais, políticas e jurídicas.

A pesquisa apresenta, portanto, uma contribuição ao articular essas diferentes dimensões a partir de um estudo de caso situado em Criciúma. O Bairro Comerciário permitiu observar empiricamente determinadas transformações da forma urbana e das condições dos espaços públicos e/ou livres, enquanto a escala municipal possibilitou analisar os processos institucionais relacionados ao Plano Diretor, à legislação e à participação social.

Entre as limitações da pesquisa, destacam-se a disponibilidade parcial de documentos históricos, a utilização de apenas quatro registros de áudio de audiências públicas de 2007, a impossibilidade de identificar sistematicamente o local de residência dos participantes das audiências, o caráter localizado da análise dos espaços públicos e/ou livres e a impossibilidade de estabelecer relações causais diretas entre os diferentes fenômenos investigados.

Essas limitações não invalidam os resultados obtidos, mas definem seu alcance. Os resultados devem ser compreendidos nos limites dos recortes espacial, temporal, documental e metodológico adotados. Dessa forma, a pesquisa permite identificar processos, relações, manifestações, tensões e características do planejamento e da produção do espaço urbano de Criciúma, mas não pretende produzir generalizações para todas as cidades ou estabelecer relações causais universais.

A contribuição central desta tese reside, portanto, na articulação entre as dimensões morfológica, ambiental, social, política e jurídico-institucional da produção do espaço urbano, tomando o Bairro Comerciário como recorte empírico situado no contexto municipal de Criciúma. Os resultados evidenciam que as transformações urbanas observadas não podem ser compreendidas por uma única dimensão explicativa, uma vez que envolvem relações entre valorização territorial, verticalização, instrumentos de planejamento, participação social, produção dos espaços públicos e disputas em torno das decisões urbanísticas.

Nesse sentido, os resultados dialogam com as contribuições de David Harvey sobre a produção capitalista do espaço e com a compreensão de Milton Santos acerca da urbanização corporativa, ao evidenciar a presença de interesses econômicos e disputas pelo território na produção urbana. A pesquisa não pretende comprovar integralmente essas formulações teóricas, mas utilizá-las como referências para interpretar os processos identificados empiricamente.

Compreender a cidade como construção coletiva, e não apenas como produto de mercado, constitui um desafio para a efetivação do direito à cidade e da justiça socioespacial. Isso pressupõe fortalecer mecanismos de participação social, ampliar a transparência dos processos de planejamento, garantir o acesso às ampliem o corpus documental dos processos participativos, investiguem sistematicamente a origem territorial dos participantes, analisem o conteúdo e os efeitos dos Estudos de permanecem abertas sobre a produção socioambiental do espaço urbano. Nesse sentido, os resultados podem contribuir para novas investigações e para o debate sobre formas de informações e considerar as dimensões sociais e ambientais das decisões relativas ao uso e à ocupação do território.

Por fim, sugere-se que estudos futuros aprofundem a relação entre capital imobiliário, planejamento urbano e gestão dos espaços públicos em outros bairros de Criciúma e em cidades com características urbanas semelhantes. Também são pertinentes pesquisas que ampliem o *corpus* documental dos processos participativos, investiguem sistematicamente a origem territorial dos participantes, analisem o conteúdo e os efeitos dos Estudos de Impacto de Vizinhança e acompanhem a implementação das normas estabelecidas pelo atual Plano Diretor.

Mais do que oferecer respostas definitivas, esta pesquisa evidencia mecanismos, tensões e questões que permanecem abertas sobre a produção socioambiental do espaço urbano. Nesse sentido, os resultados podem contribuir para novas investigações e para o debate sobre formas de planejamento urbano que conciliem desenvolvimento, preservação ambiental, participação social, qualidade dos espaços públicos e efetivação do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ABRANO, Pedro. **A cidade Caleidoscópica.** Coordenação espacial e convenção urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

AGUIAR, Douglas. Urbanidade e a qualidade da cidade. *In*: **Arquitextos**, ano 12, mar. 2012.

AGUIAR, Douglas. **Urbanidade.** Rio Janeiro: Folio Digital/Letra e Imagem, 2017.

AGUIAR, Ricardo. **Novos princípios do urbanismo:** novos compromissos urbanos. 2. ed. Lisboa: Livros Horizonte, 2017.

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Revista de Ciências Jurídicas**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 309-317, 2º sem. 2001.

ALFONSIN, Breno. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. 4. ed. Rio de Janeiro: [*s.n.*], 2009.

ALMEIDA, Giovana Goretti Feijó de; ENGEL, Vonia. A cidade-mercadoria e o marketing urbano na (re)construção da imagem dos espaços públicos: o caso da marca da cidade do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [*S.l.*], v. 19, n. 1, p. 89-105, 2017.

ALVES, Priscila Pires; MANCEBO, Deise. Tecnologias e subjetividade na contemporaneidade. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 11, n. 1, abr. 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-294X2006000100006. Acesso em: 10 jul. 2018.

ANDRADE, Rita. **O espaço da arquitetura**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

ARANTES, Olivo. **Urbanismo em fim de linha.** 4. ed. São Paulo: Editora São Paulo, 2005.

ARAÚJO, Eloísa Carvalho de. Preservação ambiental de cidades: uma tradução jurídica e urbanística do Estatuto da Cidade. **Cadernos Metrópole**, [*s.l.*], v. 19, p. 67-79, 2008.

ARAUJO, Pedro. **O direito sustentável das cidades.** Publicado em 2017. Disponível em: www.jusnavegandi.com.br. Acesso em: 22 ago. 2018.

ASHWORTH, Gregory John; VOOGD, Henk. **Selling the City**: marketing approaches in public sector of urban planning. London and New York: Belhaven Press, 1991.

ASSIS, Glaucia de Oliveira. De Criciúma para o mundo": gênero, família e migração. **Campos – Revista de Antropologia**, Curitiba, v. 3, p. 31-49, 2003. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/campos/article/view/1586/1334. Acesso em: 15 set. 2025.

BALTHAZAR, Francisco. **Criciúma:** memória e vida urbana. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

BALTHAZAR, Luiz Fernando; PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. Criciúma: memória e vida urbana. *In*: SCHEIBE, Luiz Fernando; FURTADO, Sandra Maria de Arruada; BUSS, Maria Dolores (org.). **Geografias Entrelaçadas**: Ambiente rural e urbano no sul de Santa Catarina. Criciúma: Unesc, 2005. p. 193-226.

BARACAT, Fabiano Augusto Piazza. Meio ambiente urbano: importância do plano diretor e do estudo de impacto de vizinhança. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 27, p. 33-48, jul./dez. 2008. Disponível em: https://revista.fdsm.edu.br/index.php/revistafdsm/article/view/601/419. Acesso em: 23 set. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 225 p.

BASSUL, José. **Estatuto da Cidade:** a construção de uma lei. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

BITOUN, Jan. **O embate entre as questões ambientais e sociais no urbano.** Novas abordagens sobre as cidades. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

BOEING, Fábio. Saneamento ambiental e saúde pública: uma interface para a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável. **RIES**, Caçador, v. 2, n.1, p. 102-112, 2013.

BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos:** Novos Estudos. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015b.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 17 de fevereiro de 1986. Disponível em: http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Brasília: [*s.n.*], 2015a.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 11 de julho de 2001, retificado em 17 de julho de 2001. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 27 de outubro de 1966 e retificado em 31.10.1966. Disponível em: http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei5172-1966-codigo-tributario-nacional-ctn.htm. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.803, de 02 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 03 de julho de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6803.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário**

Oficial da União. Brasília, 2 de setembro de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 19 de julho de 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos. [*S.l.*]: Ministério das Cidades/CONFEA, 2024. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/181/2/Livro_Plano_Diretor_GUIA_DE_ELABORACAO.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 de março de 2005. Seção 1, edição nº 60, p. 102.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades Sustentáveis**: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília, DF: MMA, 2000a.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. 298p.

CALEGARI, Diego; PRIETO, Immaculada; MENEZES, Murilo. Plano diretor: como é feito e para que serve? **Politize!** 24 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.politize.com.br/plano-diretor-como-e-feito/. Acesso em: 14 jan. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Atas de audiências públicas.** Criciúma: Câmara Municipal de Criciúma, 2007.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei Complementar nº 95, de 28 de dezembro de 2012.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município – PDPM de Criciúma, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/documento/lei-complementar-no-95-2012-16105#:~:text=O%20Poder%20P%C3%BAblico%20Municipal%20poder%C3%A1,Art. Acesso em: 22 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei nº 8.634, de 8 de agosto de 2024**. Institui a Lei do zoneamento de Uso do Solo, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/lei-municipal/lei-ordinaria-28/lei-no-8634-de-8-de-agosto-de-2024-8634. Acesso em: 15 fev. 2026.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei nº 8.635, de 8 de agosto de 2024**. Institui a Lei dos Projetos Especiais (ex-art.169), e dá outras providências. Disponível em: https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/lei-municipal/lei-ordinaria-28/lei-no-8635-de-8-de-agosto-de-2024-8635. Acesso em: 15 fev. 2026.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei n° 2.376, de 30 de dezembro de 1988.** Disciplina o Uso e Ocupação do Solo nos Morros Cechinel e Casagrande, e dá Outras Providências. Disponível em: https://sc-criciuma-camara.ad.sistemalegislativo.com.br/api/documento-para-impressao-sem-manifesto/2268. Acesso em: 22 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei n° 2.459, de 08 de junho de 1990.** Cria no Município de Criciúma Área de Proteção Ambiental e dá Outras Providências. Disponível em: https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/documento/downloadPdfDocumento. Acesso em: 22 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei n° 2.856, de 24 de junho de 1993.** Denomina Parque Ecológico de José Milanesi. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/25839298/lei-n-2856-de-24-de-junho-de-1993-do-municipio-de-criciuma. Acesso em: 22 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei n° 3.179, de 23 de novembro de 1995.** Dá Nova Redação ao Art.2º, Inciso I do art.3º e art.5º, da Lei nº 2.459 de 08 de Junho de 1990 e dá Outras Providências. Disponível em: https://sc-criciuma-camara.ad.sistemalegislativo.com.br/api/documento-para-impressao-sem-manifesto/3071. Acesso em: 22 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei n° 3.900, de 28 de outubro de 1999.** Institui a Lei do Zoneamento de Uso do Solo do Município de Criciúma e dá outras providências. Criciúma, 28 de outubro de 1999. Disponível em: https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-3900-1999-3792#:~:text=L%20E%20I%20N%C2%B0%203.900%20de%2028,eu%20sanciono%20a%20presente%20Lei. Acesso em: 22 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei nº 8.630, de 8 de agosto de 2024.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município - PDPM de Criciúma, e dá outras providências. Criciúma, 28 de outubro de 1999. Disponível em: https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/lei-municipal/lei-ordinaria-28/8630. Acesso em: 6 dez. 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei n° 4.276, de 28 de dezembro de 2001.** Declara área de proteção ambiental, e dá outras providências. Disponível em: https://sc-criciuma-camara.ad.sistemalegislativo.com.br/api/documento-para-impressao-sem-manifesto/4168. Acesso em: 22 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei n° 4.502, de 01 de julho de 2003.** Declara área de proteção ambiental, e dá outras providências. Disponível em: https://sc-criciuma-camara.ad.sistemalegislativo.com.br/api/documento-para-impressao-sem-manifesto/4394. Acesso em: 22 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei nº 5.207, de 26 de agosto de 2008**. Cria o Parque Municipal do Morro do Céu e dá outras providências. Criciúma, 26 de agosto de 2008. Disponível em: https://cm-criciuma.jusbrasil.com.br/legislacao/977612/lei-5207-08. Acesso em: 12 set. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei nº 821, de 05 de maio de 1971**. Denomina a Rua Natal Sartor. Criciúma, 5 de maio de 1971. Disponível em: https://sc-criciuma-camara.ad.sistemalegislativo.com.br/api/documento-para-impressao-sem-manifesto/725. Acesso em: 22 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei Complementar n° 95, de 28 de dezembro de 2012.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município - PDPM de Criciúma, e dá outras Providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/criciuma/lei-

complementar/2012/9/95/lei-complementar-n-95-2012-institui-o-plano-diretor-participativo-do-municipio-pdpm-de-criciuma-e-da-outras-providencias. Acesso em: 15 out. 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei Complementar n° 481, de 24 de agosto de 2022.** Dá nova redação aos §§ 4º e 5º, do art. 152, da Lei Complementar 095, de dezembro de 2012, que instituiu o Plano Diretor Participativo do Município - PDPM de Criciúma, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/lei-municipal/lei-complementar-4/lei-complementar-no-481-de-24-de-agosto-de-2022-481. Acesso em: 15 out. 2025.

CANEVACCI, Massimo. **A cidade polifônica:** ensaio sobre a antropologia da comunidade urbana. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. "Novas" contradições do espaço. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; DAMIANI, Amelia Luísa; SEABRA, Odete Carvalho de Lima (org.). **O espaço no fim do século**: a nova raridade. São Paulo: Editora Contexto, 1999. p. 62-74.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Dilemas Urbanos**. Novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano.** Novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Editora Contexto, 2004.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. 1. ed. **A Cidade Como Negócio**. São Paulo: Editora Contexto, 2020.

CARRERAS, Carles. Consumir ou comprar. Repensando o consumo urbano à luz da globalização. **Revista Geousp: Espaço e Tempo**, [*s.l.*], n. 6, p. 81-94, 1999.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Fórum Social das Américas. Quito. Jul. 2004. Fórum Mundial Urbano, Barcelona. Out. 2004. Disponível em: www.jusnavegandi.com.br. Acesso em: 23 abr. 2018.

CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da Cidade e jurisdição da reforma urbana no Brasil.** Rio de Janeiro: [*s.n.*], 2016.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Participação popular e gestão democrática: Salvador como metáfora. **Cad. Metrop**., São Paulo, v. 22, n. 49, p. 1033-1057, set./dez. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 23. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2013.

CHAGAS, Murilo Simoncini; SOUZA, Eduardo Araujo Barbosa; CANEDO, Ninfa Regina de Melo. **Impactos na Verticalização da Cidade de Goiânia**. Goiás: Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2020. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/224. Acesso em: 23 abr. 2021.

COUTINHO, Eduardo. **Arquitetura e Urbanidade.** São Paulo: Proeditores Associados, 2006.

COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (org.). **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CREUS, Marius Quintana. Espacios, muebles y elementos urbanos. *In*: SERRA, Josep Maria. **Elementos urbanos:** mobiliário y microarquitectura. 2.ed. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

DALLARI, Adilson Abreu. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004a.
DALLARI, Adilson Abreu. **Temas de Direito Urbanístico.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004b.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

DAMIANI, Amélia Luísa. As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do Espaço. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odette (org.). **Espaço no fim de século**: a nova raridade. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001. p. 48-61.

DE ANGELIS, Bruno Luiz Domingos; CASTRO, Rosana Miranda de; DE ANGELIS NETO, Generoso. Metodologia para levantamento, cadastramento, diagnóstico e avaliação de praças no Brasil. **Revista de Engenharia Civil**, Braga, n. 20, p. 57-70, 2004. Disponível em: https://www.civil.uminho.pt/revista/artigos/Num20/Pag%2057-70.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

DEBORD, Guy. **La Sociedad del Espectáculo.** Buenos Aires: La Marca, 1995.

DEOLINDO, Juliano da Silva. **Utilização da Fotogrametria nos Processos de Regularização Fundiária**. 2013. 96 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

EME, Clara. **Linguagem Técnica e Jargão**: Impactos na Comunicação Profissional. Rio de Janeiro: Editora ABC, 2020.

FABRE, Ademar José. **Criciúma:** metrópole do sul: subsídios para o planejamento do município. Criciúma, SC: UNESC, 2016.

FERNANDES, Eduardo. **O direito ambiental das cidades.** Rio de Janeiro: Saraiva, 2002.

FERNANDES, Paulo. **Comentários ao Estatuto das Cidades.** São Paulo: Saraiva, 2011.

FERRARA, Lucrecia D'Alessio. Cidade: imagem e imaginário. *In*: SOUZA, Célia Ferraz; PESAVENTO, Sandra (org.). **Imagens Urbanas:** os diversos olhares na formação do imaginário urbano. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1997.

FERREIRA, Arnaldo. **Comentários à Constituição Brasileira.** Vol. VI. São Paulo: Ed. Saraiva: 2013.

FERREIRA, Heline Silvini. Competências ambientais. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 207.

FERREIRA, Vitor Matias Ribeiro; INDOVINA, Francesco (org.). **A cidade da Expo'98.** Lisboa: Bizâncio, 1999.

FICHER, Sylvia. Edifícios altos no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 14, n. 37, p. 61-67, 1994.

FIGUEREDO, Eduardo. **Gestão ambiental urbana.** São Paulo: Ed. Contexto, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 8. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

FONSECA, Cristiano. **Plano Diretor.** São Paulo: Editora Atlas, 2008.

FRANCO, José. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** São Paulo: Ed. Contexto, 2014.

FREITAS, Ricardo. **O direito ambiental das cidades.** São Paulo: Saraiva, 2007.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. 4. ed. São Paulo: [*s.n.*], 2017.

GOMES, Ricardo. **Espaço fim do século:** a nova metrópole. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

GONÇALVES, Teresinha Maria. **Impactos, Riscos e Vulnerabilidade Socioambientais da Produção do Carvão em Criciúma/SC.** Criciúma: UNESC, 2007.

GONÇALVES, Teresinha Maria. **O processo de apropriação do espaço através dos modos de morar e habitar:** uma abordagem psico-sócio-ambiental do bairro Renascer/Mina Quatro de Criciúma, SC. 2002. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

GONÇALVES, Teresinha Maria. **Vivência de moradores de edifícios residenciais na cidade de Criciúma, SC:** apropriação do espaço urbano. Criciúma: UNESC, 2009.

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

GRANZIEIRA, Helena. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

GUIMARÃES, Andre Queiroz. Direito à cidade: sob a perspectiva de resistência e luta democrática. **Conteúdo Jurídico**. Publicado em 2018. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/51255/direito-a-cidade-sob-a-perspectiva-de-resistencia-e-luta-democratica. Acesso em: 23 abr. 2019.

GUIMARÃES, Pedro. **Cidade e Meio Ambiente:** Percepções e práticas em São Paulo. São Paulo: [*s.n.*], 2015.

HALBERT, Ludovic; ATTUYER, Katia. Introduction: The financialisation of urban production: Conditions, mediations and transformations. **Urban Studies**, [*S.l.*], v. 53, n. 7, p. 1347-1361, 2016.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1994.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2020.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. *In*: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2020.

HILLIER, Bill; HANSON, Julienne; PEPONIS, John; HUDSON, John; BURDETT, Richard. Space Syntax: a different urban perspective. **Architecture Journal**, London, v. 4, n. 4, p. 47-63, 1983.

HOLANDA, Fernando. **O espaço de exceção.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades:** Criciúma. Sem data de publicação. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/criciuma/panorama. Acesso em: 19 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades e Estados:** Criciúma. 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/criciuma.html. Acesso em: 13 nov. 2025.

JACOBI, Pedro. **Impactos Socioambientais:** do risco à busca de sustentabilidade. Curitiba: Editora Curitiba, 1999.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** 5. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2017.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JAMESON, Frederic. **Pós-modernismo**. Rio de Janeiro: Ática, 1995.

JORNAL ND. **Prefeitura de Criciúma é atingida por incêndio pela segunda vez em 12 dias**. Florianópolis, 7 de junho de 2015. Disponível em: https://ndmais.com.br/noticias/prefeitura-de-criciuma-e-atingida-por-incendio-pela-segunda-vez-em-12-dias-veja-as-imagens/. Acesso em: 24 set. 2021.

KEARNS, Gerry; PHILO, Chris. **Selling Places**. The City as Cultural Capital, Past and Present. Oxford: Pergamon Press, 1993.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrópole**, [*S.l.*], v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Ed. Moraes, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space.** Londres: Routledge, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEMOS, Amália Inês Geraiges. **Dilemas Urbanos:** Novas Abordagens sobre a cidade. São Paulo: Ed. Contexto, 2003.

LENCIONI, Sandra. **Metrópole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial.** Fortaleza: Mercator, 2015. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/mercator/a/wcGkWRm8TT8P6jymSbCz4xy/?lang=pt. Acesso em: 23 abr. 2019.

LUCCA, Gustavo Rogério de; PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. O processo de renovação das áreas centrais na cidade contemporânea: o caso do conjunto arquitetônico e paisagístico da Praça do Congresso, em Criciúma (SC). **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [*s.l.*], v. 7, n. 2, p. 268-280, maio/ago. 2015.

LUFT, Rosangela Marina. Políticas Públicas Urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

LUNELLI, Carlos Alberto; BRANDELLI, Ailor Carlos. Participação popular e revisão do plano diretor: garantia de adequada atuação do gestor municipal. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 01-16, jan./jun. 2019.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MACCARI, Alice. **Verticalização Urbana:** um estudo sobre a percepção ambiental na cidade de Criciúma, SC. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2016.

MACHADO, Luiz. **Progressividade do IPTU.** 5. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

MACHADO, Maria Helena Ferreira. **Urbanização e sustentabilidade ambiental**: questões do território. Rio de Janeiro: [*s.n.*], 2003.

MAIOLINO, Ana Lucia Gonçalves; SILVA, Alessandra Moraes da; CUNHA E SOUZA, Daniela da; CABRAL, Leonardo Henrique; VICTOR, Tania Abreu da Silva. O uso do solo urbano: históricas desigualdades, novas leis e algumas percepções de moradores da favela da Rocinha. **Estud. Pesqui. Psicol**., Rio de Janeiro, v.7 n. 2, p. 243-256, dez. 2007.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade.** São Paulo: Ed. Atual, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Ed. Atual, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado:** metrópoles brasileiras. São Paulo: Editora Atual, 2000.

MASSEY, Doreen. Power Geometry and a Progressive Sense of Place. *In:* BIRD, John; CURTIS, Barry; PUTINAN, Tim; ROBERTSON, George; TICKNER, Lisa (ed.). **Mapping the futures.** London: Routledge, 1993. p. 59-69.

MATTA, Anderson. **Estudo de Impacto de Vizinhança.** 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Adolfo. **Função social da propriedade.** São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

MELAZO, Guilherme Coelho. Percepção Ambiental e Educação Ambiental: uma reflexão sobre as relações interpessoais e ambientais no espaço urbano. **Olhares & Trilhas,** Uberlândia, v.6, n. VI, p. 45-51, 2005.MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência e glossário. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MORAIS, Marcele Trigueiro de Araújo. Cidades, culturas contemporâneas e urbanidades: A pacificação da cidade. O caso dos espaços públicos do Grand Ensemble Les Minguettes, em

Lyon (França). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 1., 2010, Rio de Janeiro. **Anais [...].** Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010. p. 6.

MORAIS, Paula. **Monitorando o direito à moradia no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MOREIRA, Elisa. **O Plano Diretor e o Estatuto da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

MOTTA, Silvio. **Urbanização e meio ambiente.** 2. ed. Rio de Janeiro: Abes, 1999.

NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Resolução A/RES/70/1. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: 15 mar. 2025.

NASCIMENTO, Fábio Severiano do. A Disciplina Jurídica do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e sua Exigibilidade em Face do Direito de Construir. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 1-49, 2013.
NASCIMENTO, Ricardo. **História de Criciúma**. Curitiba: Editora Juruá, 2004.

NASPOLINI FILHO, Arquimedes. **De Marcos Rovaris a Anderlei Antonelli:** os homens que governaram Criciúma, SC. Criciúma: Ed. do autor, 2005.

NAZÁRIO, Tatiane Gomes. **O homem e o seu entorno sociofísico:** um estudo sobre o processo de morar e habitar de moradores de edifícios residenciais na cidade de Criciúma, SC. 2009. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2009.

NYE JUNIOR., Joseph Samuel. **Bound to lead**: the changing nature of American power. New York: Basic Books, 1990.

NYE JUNIOR., Joseph Samuel. **Soft power**: the means to success in world politics. New York: PublicAffairs, 2004.

NOVAIS, Pedro de. Uma crítica ao conceito de espaço no planejamento estratégico. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE O PODER LOCAL, 8., 1999, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA/NPGA/NEPOL, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o urbano no Brasil.** São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Luiz Carlos da Silva. **Impactos de verticalização em bairros históricos**. Publicado em 1º de abril de 2024. Disponível em: https://imovelguide.com.br/artigo/construtora/impactos-da-verticalizacao-em-bairros-historicos/2108. Acesso em: 18 jul. 2024.

OLIVEIRA, Paulo. **Plano Diretor e o Estatuto da Cidade.** 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

PAULA, Alexandre Sturion de. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.** São Paulo: Lemos e Cruz, 2007.

PAULA, Eder Mileno Silva de; SOUZA, Marcos José Nogueira de. Lógica Fuzzy como técnica de apoio ao Zoneamento Ambiental. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13., 2007, Florianópolis. **Anais [...].** Florianópolis: INPE, 2007, p. 2979-2984.

PENA, Rodolfo Alves. Capitalismo financeiro. **Brasil Escola**. Sem data de publicação. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/geografia/capitalismo-financeiro.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

PERCHE, Amelia. **As funções sociais da cidade e o direito ao meio ambiente equilibrado**. Publicado em 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/34259/as-funcoes-sociais-da-cidade-e-o-direito-ao-meio-ambiente-equilibrado/2. Acesso em: 19 set. 2021.

PEREIRA, Danilo Celso. O Patrimônio Ambiental Urbano de São Luiz do Paraitinga e as Políticas Públicas de Preservação. **Revista Olam: Ciência & Tecnologia**, Rio Claro, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/8945534/Vilas_oper%C3%A1rias_de_Cataguases_MG_entre_a_preserva%C3%A7%C3%A3o_da_arquitetura_modernista_e_o_apagamento_da_mem%C3%B3ria. Acesso em: 23 mar. 2019.

PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. O plano diretor e a construção do espaço social. *In:* PIMENTA, Margareth de Castro Afeche; PERES, Arlis Buhl; TORNQUIST, Carmen Susana; PERES, Lino Fernando Bragança; SILVEIRA, Luís Roberto Marques da; DIAS, Vera Lucia Nehls (org.). **Reconstruindo paisagens**: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis, SC: EDUFSC, 2013. p. 95-119.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor:** elaboração e implementação. Unidade 3. [Recurso eletrônico]. Sergipe: CESAD/UFS, 2014. Disponível em: https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalago/14194807112014Plano_Diretor_e_Gestao_Urbana_Aula_03.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

PLANO DIRETOR DE CRICIÚMA. Revisão do Atual Plano Diretor. 2025. Disponível em: https://planodiretor.criciuma.sc.gov.br/revisao-plano-diretor. Acesso em: nov. 2025.

PORTO, Éder Pereira. **Planos diretores e (re)produção de espaço urbano no município de Criciúma**: a produção da cidade e sua regulação legal. 2008. 260 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei Complementar nº 95, de 28 de dezembro de 2012**. Institui o plano diretor participativo do município e dá outras providências. Criciúma, 28 de dezembro de 2012. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/criciuma/lei-complementar/2012/9/95/lei-complementar-n-95-2012-institui-o-plano-diretor-participativo-do-municipio-pdpm-de-criciuma-e-da-outras-providencias. Acesso em: 20 jul. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. Decreto SG/nº 976/23, de 17 de abril de 2023. Nomeia Comissão Técnica para a revisão do Plano Diretor de Criciúma. **Diário Oficial**, Criciúma, 17 de abril de 2023. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/criciuma/decreto/2023/98/976/decreto-n-976-2023-nomeia-comissao-tecnica-para-a-revisao-do-plano-diretor-de-criciuma?q=Pl ano+Diretor. Acesso em: 23 out. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Lei nº 8.923, de 19 de dezembro de 2025**. Dispõe sobre o Código de Obras do Município de Criciúma, revoga a Lei nº 7609 de 12 de dezembro de 2019, suas alterações, e demais disposições em contrário. Disponível em:

https://planodiretor.criciuma.sc.gov.br/arquivos/ 1767635844-LEI-DO-CODIGO-DE-OBRAS-NOVO-DEZ-2025.pdf. Acesso em: 15 fev. 2026.

PREIS, Eduardo. **Plano diretor participativo de Criciúma/SC**: uma década de conflitos. 2012. 182 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

PROSHANSKY, Harold. **Apropriação do espaço**. São Paulo: Ed. São Paulo, 1983a.

PROSHANSKY, Harold. The Environmental Crisis in Human Dignity. **Journal of Social Issues**, [*s.l.*], v. 39, n. 4, p. 207-224, 1983b.

RAMIRES, Julio Cesar de Lima. O Processo de Verticalização das Cidades Brasileiras. **Boletim de Geografia**, [*s.l.*], v. 16, 2011, p. 97-106, 2011. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/bolgeogr/article/view/12156. Acesso em: 20 jul. 2018.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivando. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: EDUCS, 2016.

SANCHÉZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Dossiê Cidade e Poder. Rev. Sociol. Polit**., [*s.l.*], v. 16, jun. 2001.

SANCHÉZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó, SC: Argos, 2003.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira.** 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.

SENNETT, Richard. **Flesh and stone:** the body and the city in western civilization. London: Faber & Faber, 1994.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** [livro eletrônico]. São Paulo: Cortez, 2013. Disponível em: https://dokumen.pub/metodologia-do-trabalho-cientifico.html. Acesso em: 28 set. 2019.

SILVA, Éder Roberto da. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

SILVA, Geovany José Alexandre da; ROMERO, Marta Adriana Bustos. O urbanismo sustentável no Brasil: A revisão de conceitos urbanos para o século XXI. **Revista Arquitextos**, [*s.l.*], ano 11, fev. 2011. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.129/3499. Acesso em: 20 jul. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004.

SILVA, Renato. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 5. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

SILVA, Ricardo. **Função Social da propriedade.** 3. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

SILVA, Thaís Marculino; RAMALHO, Ângela Maria Cavalcanti. A metáfora do espetáculo vertical: um olhar para a cidade de Campina Grande-PB. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Paraná, v. 12, n. 1, jan. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/sMCK84CQCMTPLXQfyscgNqK/abstract/?lang=pt. Acesso em: 20 jul. 2021.

SILVA, Thiago Canhos Montmorency; MORAES, Gabriel Maggio de. Procedimento para análise integrada do adensamento construtivo e populacional e da oferta de calçadas no entorno de estações de transporte de massa. **Ambiente Construído**, v. 25, 2025.

SILVEIRA, Bruno Silva; AMBONI, Graziela; ARRUDA, Danilo Barbosa; GONÇALVES, Teresinha Maria. A Precarização do Trabalho e da Moradia no Contexto da Vulnerabilidade Social: um estudo interdisciplinar. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 26, n.1, 2020, p. 22-41. Disponível em: http://revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/2646/1630. Acesso em: 20 jul. 2021.

SOUZA, Marcelo Lopes. **O desafio metropolitano.** Um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 16. ed. São Paulo: Contexto, 2020.

STENGERS, Isabelle. **No tempo das catástrofes**: resistir à barbárie que se aproxima. Tradução de Eloisa Araújo Ribeiro. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

SZEREMETA, Bani; ZANNIN, Paulo Henrique Trombetta. A importância dos parques urbanos e áreas verdes na promoção da qualidade de vida em cidades. **RAEGA**, [*s.l.*], v. *29*, p. 177-193, 2013.

TUAN, Yi-fu. **Espaço e lugar:** a perspectiva da experiência. São Paulo: DFEL,1983.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In*: VAINER, Carlos; ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia (org.). **A Cidade do Pensamento Único:** Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.

VALLA, Viviane. **Educação e favela:** políticas para as favelas do Rio de Janeiro. Petrópolis: Vozes, 2002.

VEROCAI, Ricardo. **Estudo de Impacto de Vizinhança.** São Paulo: Editora Saraiva, 2015.