

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Juliane Caetano Justino

**A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM SANTA CATARINA EM
TEMPOS RECENTES (1986-2009)**

Florianópolis
2011

Juliane Caetano Justino

**A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM SANTA CATARINA EM
TEMPOS RECENTES (1986-2009)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social-Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Edaléa Maria Ribeiro

Florianópolis
2011

Catlogação na fonte elaborada pela biblioteca da
Universidade Federal de Santa Catarina

A ficha catalográfica é confeccionada pela Biblioteca Central.

Tamanho: 7cm x 12 cm

Fonte: Times New Roman 9,5

Maiores informações em:

<http://www.bu.ufsc.br/design/Catalogacao.html>

Juliane Caetano Justino

**A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM SANTA CATARINA EM
TEMPOS RECENTES (1986-2009)**

Este (a) Dissertação/Tese foi julgado(a) adequado(a) para obtenção do Título de “Mestre.” e aprovad(o)a em sua forma final pelo Programa .Pós Graduação em Serviço Social..

Florianópolis, 16 de setembro de 2011.

Prof^a. Dr^a. Edaléa Maria Ribeiro
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Serviço Social

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Carvalho Da Silva
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Prof. Dr. Raúl Burgos
Universidade Federal em Santa Catarina
Departamento de Sociologia

Prof^a. Dr^a. Teresa Kleba Lisboa
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Serviço Social

AGRADECIMENTOS

O ser humano em sua trajetória de vida alcança e vence várias batalhas e conquista vários êxitos, mais a melhor conquista sempre é os amigos que percorrem lado a lado sua trajetória e aqueles que adquirimos com o passar do tempo, que lutam para que seja no fracasso ou no sucesso você se permaneça erguido.

E no percorrer desta trajetória do mestrado tenho o imenso sentimento de gratidão por muitas pessoas que compartilharam e acompanharam este caminho, no qual escolhi por amor, ética e responsabilidade com a minha profissão de Assistente Social no qual tenho muito orgulho.

Agradeço primeiramente aos meus pais que foram amigos incansáveis estimuladores, incentivadores, parceiros, carinhos para que tudo se concretizasse da melhor forma possível. Ao meu filho que mesmo sendo uma criança suportou e agüentou minha ausência em vários momentos para que eu pudesse realizar esta pesquisa, mais nunca deixou de me dar seu carinho e amor incondicional que nos uniu desde sua gestação. Meus irmãos e cunhadas (Patrícia Jacomel in memórium), que em conjunto com meus pais me rodearam de motivação e carinho para que nada desmotivasse meu objetivo de agregar maiores conhecimentos profissionais e como pessoa.

Ao amigo, parceiro, companheiro de viagens de pesquisa, companheiro na vida particular Jorge Luiz de Gomes, que nas minhas diversas dificuldades decorrentes desse processo foi um incansável incentivador e batalhador para a concretização desse trabalho e nas horas de angústia me acalentou com seu carinho.

Um agradecimento muito especial à minha orientadora, Edaléa Maria Ribeiro, na qual chamo carinhosamente de Léa, pela cumplicidade, pela responsabilidade e ética no qual me orientou, pelo imenso aprendizado adquirido no decorrer deste trabalho, por ser um mestre no ensino na qual se tornou minha maior referência a ser seguida daqui pra frente, na amizade conquistada e fortificada com enlacs de lealdade e carinho, e, principalmente pela forma afetuosa, amiga que sempre me tratou.

As acadêmicas Barbara e Mayara que amigavelmente me descontraíam e dialogavam comigo o tema por mim escolhido de forma, carinhosa suavizando e contribuindo com seus conhecimentos.

A Professora Doutora Maria Lucia Carvalho que desde o convite aceito para banca de qualificação no qual contribuiu imensamente para esta pesquisa, quanto o carinho do aceite da banca de defesa, no que me deixou lisonjeada em pode ter lhe mostrado o resultado final do trabalho realizado.

Aos Professores Doutores Raul Burgos e Tereza Kleba Lisboa, que além de aceitaram serem membro da banca, como foram, meu mestre no meu primeiro passo desta trajetória na graduação, onde cada encontro formam riquíssimos na troca de conhecimento.

Aos membros do núcleo de pesquisa MOSCOPSS, que em cada encontro no decorrer desta trajetória contribuíram em muito na pesquisa realizada, nos debates de estudos realizados. Sendo que este núcleo no qual honrosamente faço parte tem como objetivo realizar pesquisas que vão de encontro com a busca do melhor conhecimento científico nas áreas de Movimentos Sociais Contemporâneos, Política Sociais Setoriais e Serviço Social, que alicerçam a atuação profissional com mais capacitação científica no seu fazer profissional.

Aos professores do PGSS /UFSC que contribuíram cada qual com sua especificidade, nesta formação, juntamente com os mestrados da turma 2009.

Aos técnicos de serviço social das prefeituras visitadas, da COHAB/SC e ao técnico do Ministério das Cidades, que durante os contatos realizados, entrevistas, visitas em Locú, contribuíram com materiais bibliográficos e conhecimentos pessoais, que serviram como um dos suportes indispensáveis para realização desta pesquisa o meu muito obrigada pela atenção e disponibilidade.

A todos que de alguma forma colaboraram com esta minha caminhada e me deram apoio o meu muitíssimo obrigada, pois se vocês eu não teria alcançado esta meta em minha vida.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado em Serviço Social busca compreender a trajetória da Política de Habitação em Santa Catarina em tempos recentes (1986-2009), ressaltando o atendimento aos segmentos mais empobrecidos da população. A pesquisa iniciou sua análise a partir da trajetória da Política Nacional de Habitação, que durante muitos anos foi executora de programas e planejamentos habitacionais, com isso, verificou-se a necessidade de uma resposta a sociedade diante ao planejamento da política de habitação em dimensão nacional, criada pelo regime militar e em vigor até final do denominado período de transição democrática (1964-1986) quando é extinto o Banco Nacional de Habitação (BNH) órgão responsável pela política de habitação. A década de 1980, tempos de redemocratização social, foi pródiga em termos da presença ativa e propositiva da sociedade civil brasileira. As classes trabalhadoras, nas suas mais distintas formas de organização foram protagonistas de avanços sociais antes nunca alcançados em termos de garantias constitucionais. A luta dos Movimentos Sociais, e em particular do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) garantiram a inclusão de dois artigos na Constituição Federal brasileira de 1988 no que diz respeito à questão da moradia. E dentro desta contextualização como SC protagonizou sua trajetória na Política de Habitação, tendo em vista, a crise financeira perpetuada por este período de transição no qual atingiu diretamente as fontes de recursos destinados a esta política, que culminou com anos de ausência do Estado em planejar e executar programas habitacionais. Perpassado esta crise, SC perpassou por varias tentativas de implementação de uma Política Estadual de Habitação, que não almejaram qualquer êxito significativo diante ao déficit habitacional existente. Entretanto, no ano de 2000 foi implementado em 8 cidades catarinenses o Programa Habitar Brasil BID, um programa destinados aos segmentos mais empobrecidos da população, realizado através de acordos contratuais entre a União e os Municípios envolvidos. Para tal, este trabalho procurando identificar a atuação do Estado na implementação de uma Política de Habitação voltada para o segmento mais empobrecido da população buscou compreender quais as diretrizes deste programa que culminou com a ausência do Estado na execução do mesmo sendo que este mesmo programa foi o primeiro a contemplar um segmento da população com renda de ate três salários mínimos. Pergunta-se, pois, a partir dos anos 80, o que se construiu em termos de política de habitação voltada para

os segmentos mais empobrecidos da população? Esta vem respondendo às necessidades deste segmento? Quais elementos se colocaram como novos na elaboração e execução desta política? Que impacto estes elementos trazem para o processo de consolidação e radicalização da democracia, tema chave na agenda de luta dos movimentos sociais? Tal tema é fundamental para o Serviço Social, uma vez que a profissão vem sendo requisitada junto à órgãos públicos, desde a década de 1990, para executar a política de habitação. Portanto, compreendê-la na sua historicidade, e em tempos recentes implica um fazer profissional mais qualificado teórica – técnica e politicamente.

Palavras chave: Política de Habitação. Política Urbana. Direito a Moradia. serviço social.

SOMMAIRE

Ce maître de thèse en travail social cherche à comprendre la trajectoire de la politique du logement à Santa Catarina dans la période récente (1986-2009), soulignant les services à segments les plus pauvres de la population. L'enquête a commencé son analyse de la trajectoire de la politique nationale du logement, qui pendant de nombreuses années a été l'exécuteur des programmes de logement et des plans, donc, il ya une nécessité d'une réponse à la société avant la planification de la politique du logement au dimension nationale créée par le régime militaire et en vigueur jusqu'à la fin de la période appelée transition démocratique (1964-1986) est éteint lorsque le National Housing Bank (BNH) organisme responsable de la politique du logement. Les années 1980, une époque de démocratisation sociale, était prodigue en termes de présence active et ciblée de la société civile brésilienne. La classe ouvrière, dans toutes ses différentes formes d'organisation ont été les protagonistes du progrès social jamais atteint en termes de garanties constitutionnelles. La lutte des mouvements sociaux, et en particulier le Mouvement national pour la réforme urbaine (MNRU) assuré l'inclusion de deux articles dans la Constitution de 1988 par rapport à la question du logement. Et dans ce contexte que la vedette de sa carrière à la politique du logement, SC, compte tenu de la crise financière perpétué par cette période de transition dans lequel a frappé directement les sources de ressources à cette politique, qui a culminé années d'absence de l'Etat au plan et mettre en œuvre les programmes de logement. Imprégné de cette crise, SC traversé par plusieurs tentatives pour mettre en œuvre une politique de logement de l'Etat, qui ne visent pas à tout succès significatif sur le déficit de logements existants. Cependant, en 2000 a été mis en œuvre dans huit villes de Santa Catarina au Brésil Programme de vie de la BID, un programme pour les segments les plus pauvres de la population, effectué par des accords contractuels entre l'Union et les municipalités envolvidos. Para tel, ce travail vise à identifier la performance Etat dans la mise en œuvre d'une politique de logement visant les segments les plus pauvres de la population a cherché à comprendre quelles sont les directives à ce programme qui a abouti à l'absence de l'état de la mise en œuvre du programme de même et cela a été le premier à inclure un segment de la population revenu jusqu'à concurrence de trois salaires minimum. La question est donc, à partir de 80 ans, qui a été construit en termes de politique de logement axé sur les plus pauvres de la population? C'est pour répondre aux besoins de ce

segment? Quels éléments sont placés comme nouvelle dans la conception et la mise en œuvre de cette politique? Quel impact ces éléments apportent au processus de consolidation et la radicalisation de la démocratie, une question clé à l'ordre du jour de lutte des mouvements sociaux? Ce thème est fondamental pour le travail social, puisque la profession a été demandée par les organismes publics depuis les années 1990, pour exécuter la politique du logement. Par conséquent, pour le comprendre dans son historicité, et ces derniers temps implique une théoriques font les plus qualifiés - techniquement et politiquement.

Mots-cles: La politique du logement. La politique urbaine. Les droits au logement. Travail social.

QUADRO DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de SC.....	107
---------------------------	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: do déficit habitacional e os programas implementados entre 1995 e 2003	37
Tabela 2: renda per capita e o déficit habitacional.....	38
Tabela 3: Brasil: distribuição dos municípios obrigados a elaborar seu PDP até outubro de 2006	46
Tabela 4: Brasil: Porcentagem de PDP que elaboraram estudos específicos relacionados com a questão habitacional.....	49
Tabela 5: Os gastos e as áreas de investimentos do PCD, de 1971 a 1974.....	71
Tabela 6: Déficit Habitacional Urbano entre os períodos de 1970 a 2001	79
.Tabela 7: Construções de unidades habitacionais realizadas pela COHAB/SC (1970 a 1980)	81
Tabela 8: Áreas de investimentos do governo Kleinbing.....	88
Tabela 9: Programas Implementados nos períodos entre	101

LISTA DE SIGLAS

ALESC - Assembléia Legislativa de Santa Catarina
BESC - Banco Estadual de Santa Catarina
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH - Banco Nacional de Habitação
CEB's - Comunidades Eclesiásticas Brasileiras
CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CELESC - Central Elétrica de Santa Catarina S/A
CEF - Caixa Econômica Federal
CF - Constituição Federal
CHMV - Conjunto Habitacional Monte Verde
CHPF - Conjunto Habitacional Parque da Figueira
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
COHAB - Companhia de Habitação Brasileira
COHAB/SC - Companhia de Habitação Brasileira de Santa Catarina
DI - Desenvolvimento Institucional
EO - Entidade Organizadora
ESA - Educação Sanitária Ambiental
FAFEG - Federação das Favelas do Estado de Guanabara
FCP - Fundação Casa Popular
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIESC - Federação das Indústrias de Santa Catarina
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNDESC - Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina
GIDUR - Gerencia Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
GTR - Geração de Trabalho e Renda
HB - Habitar Brasil
HBB - Habitar Brasil BID
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP/SC - Instituto de Orientação as Cooperativas Habitacionais de Santa Catarina
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações
MC - Ministério da Cidade
MOC - Mobilização e Organização Comunitária
MPO - Ministério do Planejamento do Orçamento
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PCD - Projeto Catarinense de Desenvolvimento
PEMEAS - Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PG - Plano de Governo
PHB - Política Habitacional Brasileira
PHE - Plano de Habitação Estadual
PLANHAP - Plano Nacional de habitação Popular
PLAMEG - Plano de Metas de Governo
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PMCMV - Programa Habitacional Popular e Entidades Minha Casa Minha Vida
POE - Plano de Obras e Equipamentos
PROFILURB - Programa Nacional de Financiamento de Lotes Urbanizados
OGU - Orçamento Geral da União
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB - Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SERFHA - Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti - Higiênicas
SFH - Sistema Financeiro de Habitações
SNHIS - Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social
TPC - Trabalho da Participação Comunitária
UAS - Unidade de Assentamentos Subnormais
UDESC - Universidade Estadual de Santa Catarina
UCP - Unidade de Coordenação do Programa
UEM - Unidade Executora Municipal
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	15
1 INTRODUÇÃO.....	18
1.1 A QUESTÃO DA MORADIA NO BRASIL E EM SC EM TEMPOS RECENTES	22
1.2 UM BREVE RESGATE HISTÓRICO	23
1.3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL EM TEMPOS DE DEMOCRACIA LIBERAL (1986 A 2009)	27
1.3.1 O Habitar Brasil BID (HBB- 1999 a 2005) enquanto um programa constitutivo da política urbana no Brasil em tempos de democracia liberal.....	54
2 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM SANTA CATARINA.....	62
2.1 DAS PRIMEIRAS TENTATIVAS AOS DIAS ATUAIS	62
2.2 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM SC PÓS EXTINÇÃO DO BNH.....	79
2.3 O HBB NO CONTEXTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE SANTA CATARINA	104
2.4 OS PROGRAMAS HBB EM SC - ENTRE O PROPOSTO E O EFETIVADO	111
2.4.1 O HBB em Biguaçu.....	114
2.4.2 O HBB em Criciúma	118
2.4.3 O HBB em Florianópolis.....	121
2.4.3.1 Projeto Região Chico Mendes	126
2.4.3.2 Projeto Morro do Mocotó.....	129
2.4.4 O HBB em Itajaí	132
2.4.5 O HBB em Jaraguá do Sul.....	136
2.4.6 O HBB em Joinville	139
2.4.7 O HBB em Palhoça.....	143
2.4.8 O HBB em São José.....	147
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	161

APRESENTAÇÃO

O Serviço Social enquanto uma profissão inserida na divisão sócia técnica do trabalho, com surgimento no capitalismo monopólico, tem sua particularidade enquanto executor de serviços, programas e políticas sociais. O exercício profissional do Assistente Social volta-se para o atendimento às seqüelas da questão social decorrente deste sistema social, buscando contribuir para uma efetividade na garantia dos direitos sócios assistenciais, especialmente a partir de políticas sociais, às diversas frações das classes trabalhadoras.

Desta forma, os Assistentes Sociais são desafiados cotidianamente a decifrar e aprofundar sua compreensão sobre questão social, suas expressões, e principalmente sobre os serviços, programas, projetos e políticas sociais, respostas do Estado às desigualdades.

Um dos maiores desafios da categoria é desenvolver sua capacidade de leitura acerca da realidade social, dos sujeitos envolvidos, das respostas materializadas em políticas sociais e construir propostas de trabalho que viabilizem a garantia a ampliação de direitos sociais.

É nesta perspectiva que o presente trabalho busca compreender a Política de Habitação em Santa Catarina em tempos recentes, pois entendemos que compreendê-la na sua constituição e historicidade, contribuímos com a profissão para que esta possa construir elementos que a qualifiquem na elaboração, coordenação e execução desta política, principalmente aquela voltada para os segmentos mais empobrecidos da população.

Para chegarmos até aqui o caminho traçado foi sinuoso e desafiador. Inicialmente tínhamos como proposta uma análise do Programa Habitar Brasil BID a partir dos sujeitos envolvidos, nas 8 cidades catarinenses contempladas com o programa; analisar o comprometimento do poder público na execução do mesmo; compreender de que forma o seu exercício garantiu a participação popular na execução do programa, na ótica dos sujeitos envolvidos.

Entretanto, no decorrer das visitas in loco nas oito cidades, nos contatos informais com profissionais de serviço social envolvidos na execução dos programas nestas mesmas cidades, na leitura da documentação apresentada pelos técnicos municipais e na leitura da bibliografia sobre a política de habitação, verificamos um descompasso na trajetória da política de habitação entre os entes federativos brasileiros, principalmente pós Constituição Federal de 1988, com implementações diretas na proposição, elaboração e execução de

políticas e programas habitacionais voltados para os segmentos mais empobrecidos da população.

O momento da qualificação deste trabalho ressaltou ainda mais a lacuna entre o Programa HBB e a política de Habitação em SC, onde percebemos que em Santa Catarina, a execução da Política Estadual de Habitação possuía uma trajetória até então desconhecida em pesquisas realizadas nos moldes acadêmicos.

Também constatamos que não falar como o estado de SC vinha tratando da política de habitação voltada para segmentos empobrecidos era continuar e reforçar a compreensão de que habitação não é uma política também de responsabilidade desta esfera do estado. Daí novo desafio se colocou: falar da política de habitação voltada para os segmentos empobrecidos no estado de SC como um todo, explicitando as implicações daí decorrentes.

Para tal, começamos uma busca incessante por material bibliográfico e documental. Neste percurso nos valem de entrevistas com técnicos estaduais envolvidos com a política de habitação para assegurar informações fidedignas e dados objetivos que assegurassem a pesquisa aqui apresentada.

Porém, para conquistar esses materiais me comprometi com meus colegas Assistentes Sociais em manter sigilo sobre seus nomes (a pedido dos mesmos) e dar maiores informações que compromettesse suas atuações profissionais, isto se fez necessário devido a prováveis repressões que tais profissionais poderiam sofrer diante ao repasse dessas informações.

Estas entrevistas foram realizadas in lócus, um árduo trabalho de idas e vindas das cidades, viagens estas que me fizeram disponibilizar de tempo e recursos financeiros próprio.

Conseqüentemente conseguimos um material riquíssimo com um valor histórico imensurável no que diz respeito à trajetória política de habitação em Santa Catarina, o que nos fazer uma análise crítica da intervenção do estado na questão da habitação, os impasses e saídas construídas (ou não) ao longo das três últimas décadas.

O resultado desta trajetória foi a reorientação do objeto de pesquisa, ainda que a temática continuasse a ser a política de habitação voltada para os segmentos mais empobrecidos. Não mais a avaliação dos sujeitos envolvidos no Programa HBB nas oito cidades de SC, mas uma análise da política de habitação voltada para este segmento no Estado como um todo, por entendermos que esta lacuna precisava ser preenchida.

Tal entendimento teve como preocupação fundamental subsidiar a profissão, seu segmento envolvido na elaboração e execução desta política, face o desconhecimento desta trajetória e as implicações de programas e projetos paralelos que, ao mesmo tempo que serviam de “carros chefes de campanhas eleitorais”, também contribuíram para desresponsabilizar o governo do Estado em construir respostas às demandas de habitação necessárias a estes segmentos.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos tempos, a moradia é uma condição indissociável da vida dos homens, nos distintos processos de constituição das cidades. A habitação pode ser definida sob várias perspectivas. Assim, como destaca Branco (1984),

[...] pode ser definida como a estrutura material em que se abriga uma família; o cenário em que sua vida se desenrola. A habitação configura a família. Em primeiro lugar, no aspecto material: a higiene da casa tem influência sobre a saúde dos ocupantes. Outrossim, no aspecto educativo, uma casa atrai sua comodidade, exerce insuspeitada influência no comportamento dos casais e filhos, assim como em suas relações mútuas. A habitação está intimamente ligada à economia... os economicistas observam que o ritmo das construções de moradia é o expoente mais eloqüente do grau de prosperidade de um país, num dado momento... Quando escasseiam-se as habitações e, em consequência se eleva exageradamente seu preço, a economia familiar se desequilibra; ou o que é pior as famílias se veem obrigadas a se alojarem em casas que não atendem as suas necessidades e exigências [...] (BRANCO, 1984, p.12).

A moradia também é um dos símbolos de identificação de uma civilização, independente de tempo, lugar ou localidade; sua construção demonstra o nível de permanência dos sujeitos na região, suas características identificam seus habitantes, seus costumes, tradições e suas formas de conviver em grupo, de viver em cidade:

[...] a casa é uma das manifestações mais típicas das civilizações, através dos tempos e lugares... varia segundo as diversas condições geográficas das regiões em que é construída [...] e está ainda ligada ao grau de estabilidade dos povos. Conforme Halbwachs, em cada época cabe registrar uma estreita relação entre os costumes e

o espírito de um grupo e o aspecto dos lugares de moradia [...] (BRANCO, 1984, p.12).

Entretanto, a compreensão do que seja cidade, como questão intrínseca à moradia, é polêmica, e sobre ela se debruçam as mais diversas áreas do conhecimento no sentido de estabelecer a sua definição. Segundo Rolnik (1988), três concepções acerca do termo cidade podem ser facilmente verificáveis: uma primeira é a de cidade mecânica, vista como local de circulação de fluxos (pedestres, veículos, tropas, cargas etc.); a segunda, associada à ordenação matemática, onde a regulação e a repetição são a base da racionalização na produção do espaço; e uma terceira, relacionada à ideia de que uma cidade planejada, uma cidade sem males, é uma utopia que até hoje seduz defensores do planejamento urbano.

De modo particular no Brasil, essas concepções se revelam muito distantes da trajetória de planejamento urbano, configurando uma história intimamente ligada a uma urbanização que resultou em segregação das classes e das camadas sociais neste espaço, em precárias condições habitacionais, e no encarecimento do preço da moradia, gerando profundas desigualdades nas cidades.

Para Rolnik, as concepções anteriormente mencionadas representam visões parciais e/ou fragmentadas, já que viver em cidades requer pensar em gestão da vida coletiva, em cidadania vinculada à participação da vida pública dos seus sujeitos. Para a autora, “cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma revelação política, portanto ser habitante da cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão de regras e regulamentos” (ROLNIK, 1988, p.21).

Mas, moradia também reflete modos de produção. Na sua dimensão estrutural, é um fenômeno que se insere no contexto do desenvolvimento do capitalismo e se desenvolve no âmbito da constituição do urbano enquanto centro de concentração do capital e da força de trabalho. Logo, a política urbana e habitacional é permeada pelas contradições próprias deste mesmo sistema, daí a importância de relacionar a política habitacional à política urbana.

Observamos que, no Brasil, durante o decorrer da sua história, gestores distintos operacionalizaram programas na tentativa de sanar o déficit habitacional. Entretanto, como veremos adiante, essas propostas não conseguiram alcançar a perspectiva de uma política ampla e universal; ações, planos e projetos foram trabalhados mediante uma

política focalizada e excludente em que pese à primeira proposta de política de habitação de dimensão nacional, criada pelo regime militar e em vigor até final do denominado período de transição democrática (1964-1986) quando foi extinto o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão responsável pela política de habitação.

A década de 1980, tempos de redemocratização social, foi pródiga em termos da presença ativa e propositiva da sociedade civil brasileira. As classes trabalhadoras, nas suas mais distintas formas de organização, foram protagonistas de avanços sociais antes nunca alcançados em termos de garantias constitucionais.

A luta dos Movimentos Sociais, e em particular do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), garantiu a inclusão de dois artigos na Constituição Federal brasileira de 1988, no que diz respeito à questão da moradia. Pergunta-se pois, a partir dos anos 80, o que se construiu em termos de política de habitação voltada para os segmentos mais empobrecidos da população? Essas políticas vêm respondendo às necessidades deste segmento? Quais elementos se colocaram como novos na elaboração e execução dessas políticas? Que impacto esses elementos trazem para o processo de consolidação e radicalização da democracia, tema chave na agenda de luta dos movimentos sociais? Particularizando ainda mais, trazemos esses mesmo elementos de reflexão para o estado de SC.

Tal tema é fundamental para o Serviço Social, uma vez que, desde a década de 1990, a profissão vem sendo requisitada junto a órgãos públicos para executar a política de habitação. Portanto, compreendê-la na sua historicidade, e em tempos recentes implica um fazer profissional teórico-técnico e politicamente mais qualificado.

Assim, para melhor compreensão do tema proposto, o presente estudo estrutura-se em três capítulos, que versam, respectivamente, sobre: a questão da moradia e a política de habitação no Brasil e em Santa Catarina em tempos recentes; a política de habitação voltada para os segmentos empobrecidos em SC, particularizando o Programa HBB; e uma análise crítica desta política em SC.

Na primeira seção, para compreendermos os resultados alcançados, realizaremos um resgate breve do processo histórico da política de habitação em instância nacional e em Santa Catarina, tendo em vista os vários programas implementados para o enfrentamento da questão. Deve-se entender, assim, que analisar a questão habitacional no Brasil requer compreendermos o processo de urbanização e seu contexto, seu desenvolvimento, os fatores que contribuíram para a ocupação urbana e as ações do Estado voltadas a esta questão.

Na segunda seção, nos deteremos na política de habitação em SC, dando destaque ao Programa HBB, por ser o primeiro programa habitacional que deteve financiamento internacional ao longo da existência da política de habitação do país, com uma estrutura operacional de ações que propunham ultrapassar questão exclusiva da moradia, objetivando uma alteração na conjuntura econômica e social das comunidades contempladas, na perspectivas de melhoria de qualidade de vida dos seus moradores, refletindo quais implicações esse financiamento pode trazer em termos de política de habitação.

Finalizando, procuramos refletir sobre a Política de Habitação em Santa Catarina, voltada para os segmentos mais empobrecidos da população, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Reforma do Estado, como o planejamento estadual desenvolveu suas ações e projetos diante da problemática da habitação.

Procuramos, ainda neste capítulo, refletir sobre como ocorreu o processo de redemocratização e descentralização da política de habitação pós regime militar e quais foram os rumos, as consequências e os resultados para a população catarinense e se, entre a sociedade catarinense, o segmento mais empobrecido da população conseguiu ser contemplado, sendo este o que mais necessita ser contemplado não só com uma moradia, como também com políticas públicas sociais eficientes e eficazes que combatam, com êxito, a exclusão social existente em todo o país.

Para encerrar, levantamos algumas questões relevantes para profissão do Serviço Social enquanto executora da política de habitação.

Desse modo, para a concretização deste trabalho, foram realizadas pesquisas documentais em: relatórios das Prefeituras Municipais e da Caixa Econômica; Contratos Oficiais; bibliografias; Trabalhos de Conclusão de Curso; Dissertações; Livros e artigos *on line*; sites oficiais; e entrevistas focalizadas com os técnicos municipais, estaduais e federais envolvidos com a temática; visitas *in loco*.

Assim, pautado nestes instrumentais de pesquisa, este estudo tem sua importância na perspectiva de buscar contribuir para um entendimento mais aproximativo das questões urbana e habitacional em Santa Catarina, fundamentais para um exercício profissional qualificado e competente na execução da referida política.

Nesse sentido, esses instrumentais serviram como base estrutural para que, no decorrer deste trabalho, pudéssemos explicitar a trajetória da política de habitação em SC para os segmentos mais empobrecidos da população.

1.1 A QUESTÃO DA MORADIA NO BRASIL E EM SC EM TEMPOS RECENTES

A questão de moradia é uma questão urbana. O complexo urbano constitui-se uma categoria da sociedade capitalista na medida em que ele é determinado pela dinâmica das forças produtivas, articuladas com a produção e reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, com a população e com as questões políticas dentro de uma sociedade historicamente determinada (SILVA; SILVA, 1989).

Nesse sentido, a cidade e, em conseqüência, a questão urbana devem, pois, serem compreendidas como um conjunto de multiplicidades (sociais, políticas, econômicas e culturais), refletindo, na totalidade na qual ela se insere: o marco de convergências de diversos processos, migrações, mobilidade social, variedade social, urbanização, entre outros, além da variedade das relações sociais existentes entre burguesias, trabalhadores e distintos segmentos de classe.

De acordo com Silva e Silva (1989),

o urbano, representado pela cidade capitalista, constitui o espaço onde se dá a dinâmica produzida pelo confronto dos sujeitos sociais considerados, sendo a cidade percebida como um processo de lutas e conquistas. Enquanto produto de uma construção histórica que assume feições peculiares em cada fase do desenvolvimento capitalista, o urbano se coloca como uma problemática concreta e determinada, por se construir?instância de reprodução do capital e de reprodução das classes sociais, sendo que a lógica de sua construção histórica se responsabiliza por criar uma realidade contraditória ao propiciar, de um lado, através da produção, a agregação do trabalhador na fábrica e, de outro lado, a concentração social segregativo da moradia, no âmbito da esfera da reprodução, gerando condições objetivas para a construção da residência popular, tanto a partir do local de trabalho, como do local de moradia (SILVA E SILVA, 1989, p.10).

Em contrapartida, a localização da família no espaço urbano é uma das prioridades na inserção ou exclusão social, pois é a partir desta

que se torna possível ou não ter acesso a uma série de benefícios urbanos. Com isso, a política de habitação não deve ser planejada como um “mero teto”, pois sua concepção representa uma porta de entrada para a superação da exclusão no direito à cidade. Daí a importância da implementação de políticas urbanas e habitacionais que formulem e executem programas e serviços numa dimensão da universalidade, entendendo que todos os cidadãos têm igual direito no acesso à cidade, incluída aí a moradia. Entretanto, sabemos que isso é algo distante da realidade brasileira.

Sob esse ponto de vista, para entendermos a questão da moradia no Brasil hoje, faz-se necessário um breve resgate da trajetória da política de habitação e as consequências desta na vida dos segmentos mais empobrecidos da população.

1.2 UM BREVE RESGATE HISTÓRICO

Estudos mostram que, no caso brasileiro, as primeiras tentativas de intervenção do Estado na questão habitacional ocorreram em meados do século XX, no governo de Epitácio Pessoa (1919 – 1922). Durante sua gestão, foi formulado um decreto direcionado a construção de habitações de aluguel para o operariado nascente. O Código Civil vigente na época regulava a questão habitacional de forma que estabelecia o império absoluto da propriedade, não designando nenhuma regra que estabelecesse a fixação dos preços dos aluguéis e tampouco regras que impedissem as ordens de despejos.

Importa frisar que, no início da década de 1930, a economia brasileira caracterizava-se pela passagem de um modelo econômico agroexportador para um modelo urbano e industrial. Assim, as cidades assumiam uma nova faceta no processo de produção e reprodução capitalista.

No período da República Velha, Estado e burguesia industrial eram favoráveis às vilas operárias, pois considerava essas a possibilidade de garantir condições adequadas de moradia aos operários, uma vez que os cortiços não possuíam condições salubres de vida, além de melhor controlar seus operários, já que idéias socialistas, trazidas por partidos de esquerda, eram uma realidade nos grandes centros urbanos (RAGO, 1985) e tinham considerável influência na forma de organização dos trabalhadores.

Entretanto, foi somente no início dos anos 60, num contexto de efervescência política e econômica e de forte pressão social, que a questão habitacional passou a ser efetivamente assumida enquanto questão social, em que pesem as tentativas de política habitacional seletivas, focalistas e compensatórias existentes, como as Carteiras Prediais e a Fundação Casa Popular antes desta década.

Em 1964¹ o governo militar criou o Banco Nacional da Habitação - BNH² através da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 64, com objetivo de promover a construção e aquisição da casa própria, juntamente com o Plano Nacional de Habitação, o Serviço Federal de Habitação Urbanismo. Sua atuação³ perpassaria a questão da moradia, da infra estrutura urbana, do sistema viário e da pavimentação das cidades, numa dimensão nacional.

Nesse período também foram criadas as Companhias de Habitações – COHAB's, em 21 de agosto de 1964, Lei n. 4830, cuja atribuição seria funcionar como agente financeiro do BNH, vinculada aos programas populares que atenderiam famílias com rendimentos de 1 a 5 salários mínimos. As COHAB's eram instituições sem fins lucrativos, de economia mista, com capital majoritariamente vindo do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

¹Silva (1989) denomina o período compreendido entre 1964 e 1969 como: “Institucionalização e crise da Política Habitacional Brasileira (PHB)”.

²As opções feitas pelo BNH a respeito do financiamento à casa própria foram baseadas na ideia de que a casa própria criaria um estímulo para a criação de poupanças, contribuindo para a estabilidade econômica e social e que o proprietário da casa própria não se envolveria facilmente em “arruaças”, tornando-se um aliado da ordem. (AZEVEDO, 1996)

³O BNH iniciou com um capital de um milhão de cruzeiros, o equivalente a 900 mil dólares na época, mais uma receita permanente de 1% sobre a folha de pagamento dos trabalhadores submetidos ao regime de Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, complementando esta arrecadação financeira. Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, e inserido o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos – SBPE. O FGTS foi uma fonte de recursos compulsórios ao BNH, visto a obrigatoriedade da arrecadação de 8% sobre a folha de pagamento dos trabalhadores; já o SBPE era responsável pela arrecadação de recursos oriundos das Cadernetas de Poupança e da venda de letras imobiliárias. Com isso, num curto espaço de tempo, o BNH tornou-se o segundo maior banco do Brasil.

Sabemos que, durante o período de regime militar, as lutas populares dos moradores de favelas das grandes cidades, além das lutas dos demais movimentos sociais existentes, sofreram profundas repressões, o que não impediu por completo que seus moradores reivindicassem e levassem suas manifestações para a imprensa da época, principalmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Nesse contexto, o jornalista Carlos Lacerda, utilizando-se dos jornais e das emissoras de rádio onde trabalhava, lançou uma campanha denominada “Batalha do Rio”, cujo objetivo era chamar a atenção da burguesia nacional e local para que as favelas e suas demandas se tornassem uma questão nacional e deixassem de ser espaços de ações focalizadas.

Em 1967, ainda durante o governo militar, o Congresso Nacional aprovou a Nova Constituição Federal, dando poderes absolutos ao Executivo Federal, podendo este legislar diretamente na segurança nacional e nas finanças públicas. Com isso, foram proibidas as greves dos servidores públicos, foi decretada a Lei de Segurança Nacional, juntamente com o AI-5, que cortou garantias institucionais, bem como concedeu o direito ao presidente militar de cassar mandatos de parlamentares e suspender direitos políticos de cidadãos. Com esses poderes, os militares fecharam o Congresso Nacional e o país mergulhou no período mais trágico da ditadura militar, praticamente anulando qualquer manifestação das classes trabalhadoras.

Em 1973, o governo militar, na tentativa de amenizar o grave déficit habitacional, instituiu o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, cuja finalidade era acabar com o déficit habitacional da população com rendimentos salariais de 1 a 3 salários mínimos no prazo de dez anos, e cuja atuação seria através das COHAB’s. Essa tentativa, porém, não almejou grandes resultados, pois além de não cumprir com suas finalidades, também foi um plano excludente, já que não atendia famílias que tivessem rendimentos inferiores a 1 salário mínimo.

Assim, em 1975, o governo federal criou o Programa Nacional de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB, visando atender a população excluída do sistema COHAB. Nesse sentido reformulou as ações e os programas habitacionais para que os segmentos mais empobrecidos da população, com rendimentos de 1 a 3 salários mínimos, pudessem ser também contemplados, pelo menos com lotes, já que o PLANHAP não conseguiu atender esses segmentos.

Segundo o estudioso Nobuki, a atuação do PROFILURB trouxe em três conseqüências. Primeiramente dava abertura, antes concedidas só às COHAB, para outras instituições privadas da construção civil; segundo, não conseguiu êxito no atendimento aos segmentos mais

empobrecidos da população; e terceiro não apresentou eficiência e efetividade na implementação de ações e programas.

Em 1977, foi criado o Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de habitação de interesse social (FICAM), que buscava, em conjunto com o PROFILURB, consolidar a autoconstrução enquanto alternativa aos programas convencionais. Com isso buscava-se ampliar a população atendida, principalmente aquela dos segmentos com menor renda, sendo que, para aqueles que não conseguissem ser atendida, a alternativa seria buscar o atendimento no Programa de Refinanciamento de Materiais de Construção (RECON).

Foi exatamente nessa segunda metade dos anos 70 que (re) surgiram os movimentos sociais urbanos e rurais, os quais tiveram um importante aliado: as Comunidades Eclesiais de Base (CEB), que, nas periferias dos grandes e pequenos centros urbanos, contribuíram com o processo de organização popular nascente, levando a discussão do mundo do trabalho para o mundo da vida. Com o tempo, esses movimentos foram ganhando espaço, força e intensidade de organização, contrapondo-se ao regime militar. As manifestações públicas, promovidas pelos movimentos sociais populares, denunciavam as precárias condições de vida dos moradores/trabalhadores dos bairros das periferias e da população em geral. Daí as ações governamentais, como uma tentativa de responder minimamente às exigências da sociedade civil diante das manifestações crescentes.

Destacamos o movimento contra a carestia, de 1974, na cidade de São Paulo, e os processos de ocupação em bairros periféricos dos grandes centros urbanos (São Paulo, Rio de Janeiro, Recife). Mesmo com pouca articulação entre si, os movimentos possuíam objetivos em comum, quais sejam: resistir à Ditadura Militar, lutar pela liberdade, pela democracia e por melhores condições de vida, inclusa aqui a questão da moradia.

Nesse contexto de efervescência política e diante da dificuldade de compatibilizar função social e modelo empresarial de autossustentação, o BNH foi extinto (1986), já durante o que se convencionou chamar de Nova República, no Governo civil de José Sarney.

Segundo Azevedo,

no início de 1985, quando se implantou a Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho

social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do Sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades poderiam resolver a crise do Sistema sem a penalização dos mutuários (AZEVEDO, 1996 p.78).

Conforme Nobuki, num balanço dos vinte e dois anos de existência do BNH (1964 a 1986), foram financiadas cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais. Por mais que os números sejam expressivos, o desenvolvimento dessa política foi socialmente perverso, pois, na soma das 4,5 milhões de moradias financiadas pelo BNH ao longo da sua existência, 48,8% foram destinados à “classe média” e somente 33,5% às camadas populares. A perversidade dos dados aparece nesses 33,5%, quando se verifica que menos de 6% foram destinados a programas que contemplaram a população com renda de 1 a 3 salários mínimos.

A questão é que a extinção do BNH não foi imediatamente acompanhada de medidas voltadas para o enfrentamento dos problemas habitacionais crônicos no país, como veremos a seguir.

1.3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL EM TEMPOS DE DEMOCRACIA LIBERAL (1986 A 2009)

É no governo civil de José Sarney (1985 a 1989) que vemos a extinção do BNH (1986), e sendo criado, a seguir, o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, cuja metodologia de atuação previa a descentralização de linhas de créditos para as prefeituras e a busca de projetos alternativos de produção habitacional e de infraestrutura.

Nesse período, os programas, então destinados à população de baixa renda, PROMORAR e o Projeto João-de-barro⁴ foram substituídos

⁴O programa João-de-Barro foi criado em 1984 para financiar a autoconstrução; representou protótipo mais conhecido do esforço do BNH no sentido de institucionalizar o mutirão em todo o país. Já o PROMORAR, criado 1979. O PROMORAR, criado 1979, e o Projeto João-de-Barro são apresentados como verdadeiras agências de promoção social, visto que, além de pretender resgatar a enorme dívida social do país, pretendem corrigir situações decorrentes da

pelo Programa Nacional de Mutirão e pelo Programa Fala Favela, integrantes do Programa de Ação Comunitária da Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República, que tinha como objetivo urbanizar e melhorar favelas com a participação do governo federal, das prefeituras e da população destinatária dos Programas, baseando-se no mutirão, o que implicava na participação direta da população beneficiada. Para autores como Silva e Silva (1989, p. 169), aqui se institucionalizava o trabalho gratuito da população empobrecida na busca da solução para a questão da moradia.

Somente no final dos nos anos 80, em face de uma crise financeira do Brasil, é que verificamos os primeiros indícios efetivos do governo civil em buscar fontes de financiamento para o setor habitacional.

Essa estratégia se materializou com a criação do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), institucionalizado pelo Decreto Lei n. 1.940, de 26 de maio de 1982, que tinha como objetivo fornecer financiamento para habitação a fundo perdido, o que possibilitava o planejamento de programas destinados para os segmentos mais empobrecidos da população.

Entretanto, também essa estratégia não obteve muito êxito uma vez que, instaurada a crise econômica, houve conseqüentemente queda na receita do fundo (Anexo 1), o que não gerou recursos suficientes para implementar programas habitacionais de enfrentamento da problemática do déficit habitacional existente.

A responsabilidade de gerenciar e planejar programas e projetos direcionados para habitação, com a extinção do BNH, ficou a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco Central, do Conselho Monetário e do Ministério do Desenvolvimento Urbano. A desarticulação das políticas voltadas para a habitação e as tentativas de implementação de projetos ou programas que conseguissem enfrentar a demanda crescente no país foram agravadas pelas constantes modificações sofridas no ministério que deveria ser responsável pela política de habitação. Em apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano passou para Ministério da Habitação, depois para do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e finalmente para o

ocupação irregular do solo urbano, oferecer a infraestrutura mínima dos serviços requeridos pela condição humana e permitir o acesso à propriedade consubstanciada na habitação condigna (SILVA E SILVA, 1982, p.91)

Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, extinto em 1989 quando a questão urbana e habitacional voltou a ser uma atribuição do Ministério do Interior (MARQUES, 2006), com a criação da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC). Já as atividades e atribuições financeiras do SFH e da CEF continuaram vinculadas ao Ministério da Fazenda.

Como já afirmamos, os anos 80 também foram marcados pela presença de uma sociedade civil atuante e por grandes movimentos sociais, dentre os quais se destaca o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que exigia participação na condução política do país via elaboração de políticas públicas universais que, efetivamente, respondessem aos interesses da maioria da população e de uma política urbana e habitacional, dentre outras tantas demandas.

No período da Constituinte de 1987/88, o MNRU intensificou a pressão popular para que se incluísse na Constituição da República Federativa do Brasil o direito à cidade e a função social⁵ da propriedade. Pela primeira vez a cidade foi tratada em uma Constituição Federal brasileira. A inclusão dos artigos 182 e 183⁶, que compõem o capítulo

⁵ A função social da propriedade refere-se à prevalência dos interesses coletivos sobre o interesse individual. Dentro dessa lógica, todas as pessoas têm o direito a usufruir de um território que lhe proporcione qualidade de vida e condições para seu desenvolvimento.

⁶ 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;

da Política Urbana, foi, incontestavelmente, uma expressão da participação ativa da sociedade civil e de movimentos sociais urbanos.

O Movimento Nacional da Reforma Urbana era (e ainda é) constituído por associações de moradores de favelas e de loteamentos clandestinos e de outros segmentos das classes trabalhadoras. Congregados em entidades de bairro, paróquias ou outras formas de defesa de moradores de bairros, comunidades, vilas mais empobrecidas, reclamavam por melhores condições de habitação, transporte, saúde e saneamento básico (KOWARICK, 1993).

Outra conquista fruto da organização política desses sujeitos, foi a instituição da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, denominada de Estatuto da Cidade e cujo principal instrumento é o Plano Diretor. Segundo Oliveira,

O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir a efetividade do Plano Diretor, responsável pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade e da prioridade urbana, bem como de instrumento capaz de interferir no processo de desenvolvimento local, a partir de uma compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação do encontrado do município (OLIVEIRA, 1999, p. 45).

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.

Essas conquistas trouxeram à sociedade civil instrumentalidade de conhecimento do bem público e garantia legal de maior acesso à participação popular na discussão e na projeção de programas, projetos e políticas públicas voltadas para a questão habitacional e urbana da cidade.

A CF de 1988 acentua também uma maior autonomia e fortalecimento dos governos estaduais e municipais. Nesse momento, as três esferas governamentais passaram por grandes modificações, dentre elas a inserção de um modelo mais descentralizado; a deliberação de competências; e as atribuições de cada um dos entes da federação. Tais transformações resultaram em um plano político mais amplo, que atingiu os governos estaduais principalmente na execução e elaboração de programas destinados a políticas públicas, desencadeando maiores desafios nas relações intragovernamentais.

De acordo com Gonçalves (2009),

Ao longo da década de 1990, os princípios constitucionais foram se consolidando a partir da promulgação de leis e normas que reforçaram a tendência à descentralização na maioria das áreas de política social. Essa tendência reforçou, sobretudo, a municipalização de políticas públicas, por meio de diversos mecanismos de indução das decisões dos governadores locais ou iniciativas de coordenação federal (GONÇALVES, 2009, p. 34).

Isto é, foi ao longo da década de 1990 que ocorreu a consolidação dos princípios constitucionais e iniciaram-se os processos de implementação de descentralização na maioria das áreas, principalmente nas políticas sociais.

Essa tendência levou à municipalização de políticas públicas como educação e saúde, decorrente de vários mecanismos de indução das decisões dos governos locais ou iniciativa do governo federal (GONÇALVES, 2009 apud, ARRETECHE, 2002) essa é a forma prevista de.

Segundo Bonduki, no que diz respeito à política de habitação:

Ocorre assim uma progressiva transferência para os estados e municípios tendo-se como marco a Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo.

O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. Assim, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais (BONDUKI, 1989, p. 45).

No governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), foi implantada uma medida econômica que desestruturou a política econômica e social do país, como o confisco das cadernetas de poupança, com conseqüente estagnação da poupança e do FGTS, comprometendo severamente a política habitacional já deficitária, pois essas eram suas maiores fontes de recursos para execução de programas na área.

Durante seu governo o Estado diminuiu sua participação no mercado de terras o que gerou maiores dificuldades para que segmentos mais empobrecidos pudessem ter acesso à habitação; paralelo a isso os latifundiários impulsionaram ainda mais a especulação imobiliária. Agregando a ausência do Estado mais a especulação imobiliária, instaurou-se a crise na área habitacional na sua forma mais grave, pois já vínhamos de uma crise herdada do governo militar.

Com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello e a posse do seu vice Itamar Franco (1992-1994), verificou-se nova modificação nos rumos da política urbana e habitacional, principalmente naquela voltada às famílias de baixa renda. Vimos, então, a criação do Programa Habitar Brasil (HB) em 1995, programa destinado a atender municípios com mais de 50 mil habitantes; e o Programa Morar Município, criado no mesmo ano, também destinado aos municípios menores. Mesmo sendo distintos seus objetivos, a execução das ações eram as mesmas: *apoiar o poder público para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida em localidades urbanas e rurais situadas em áreas de risco e ocupadas por subabitações – favelas, mocambos... famílias com até três salários mínimos...* (Caderno – Síntese dos Programas Saneamento e Habitação, Infra-Estrutura Urbana, 1994, p.8 e 9).

O fato que é que também esses programas não conseguiram atingir as expectativas propostas, embora, segundo Azevedo (1996, p.

88), eles se diferenciaram dos demais já realizados no que se refere à execução e ao planejamento da política habitacional, pois ocorreram juntamente com a criação de Conselhos e a constituição de Fundos específicos para habitação em alguns municípios do país, possibilitando que estes, juntamente com os estados, pudessem planejar e executar seus planos de habitação independentes da esfera nacional.

Segundo dados do Centro de Pesquisa da Metrópole/CEBRAP, Secretaria Nacional de Habitação, de janeiro de 2007, isso foi decorrente do processo de descentralização dessa política e da movimentação popular em algumas regiões pós C.F. 1988, que se manifestavam em prol da moradia e de uma reforma da política urbana.

A última década do milênio no Brasil representou/significou tempos de profundas modificações no papel do Estado, principalmente na relação Estado – Sociedade, devido ao processo de globalização financeira e às intervenções econômicas internacionais. Nos países ditos em desenvolvimento, essas transformações perpassaram pela ideologia “neoliberal”, que fomenta a diminuição das responsabilidades do Estado na área social, repassando essas tarefas à sociedade civil, que, pela via da “solidariedade” e pela concorrência do livre mercado, iriam “regular” e resolver as desigualdades então existentes, ideias essas corroboradas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 - 1998).

Salientamos que os municípios, após aprovação da C.F. 88 e do Estatuto da Cidade, passam a executar um papel cada vez mais central na execução da política urbana e nas políticas públicas, devido à descentralização e redemocratização do país, como já vimos anteriormente.

Além disso, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou leis que ampliaram a autonomia do município na implementação e execução do desenvolvimento urbano e legislação diante das questões: do solo, dos índices urbanísticos, da regularização fundiária de assentamentos subnormais e da promoção de habitações populares para os segmentos mais empobrecidos da população (GONÇALVES, 2009).

Com relação à política de habitação, a CF. 88 sinaliza que esta deve ser desenvolvida pelas três esferas de governo, mas sem qualquer indicativo de quais seriam a responsabilidade e as diretrizes de cada esfera.

Uma alteração significativa na política de habitação no governo de FHC relacionava e à forma de financiamento com recursos oriundos do FGTS; as normas de acesso tornaram-se mais rígidas; uma delas seria a comprovação de capacidade de estados ou municípios em ressarcir o

empréstimo, o que, para alguns entes da federação, tornou-se impossível devido aos seus altos índices de dívidas acumuladas, no decorrer da sua história.

Segundo Arretche (2002),

Essa medida dividia os governadores – entre aqueles que ‘estavam fazendo a sua lição de casa’ e aqueles que resistiam a adotar medidas de contenção do déficit público de habitação e saneamento. Empresas públicas já excessivamente endividadas com o governo federal – que tinha sido de longe o maior prestador até então – passaram a ser Objeto de uma política de desfinanciamento (ARRETCHE, 2007, p. 63).

Também presenciamos na gestão FHC alteração nas estruturas ministeriais. Vimos a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), ligada ao Ministério do Planejamento do Orçamento (MPO). Essas instituições passaram a se responsabilizar pela Política Nacional de Habitação (OLIVEIRA, 2000). FHC também extinguiu as Câmaras Setoriais de Construção e vetou a Lei do Saneamento, que objetivava sanar a problemática do saneamento básico no país, aprovada anteriormente pelo Congresso Nacional. Foram vinculados à Secretaria de Política Urbana, programas como Pró-Moradia, Habitar Brasil e Carta de Crédito.

Os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil integraram as ações governamentais que visavam destinar recursos, a fundo perdido ou subsidiado, a estados e municípios. Tais programas destinavam-se à melhoria de áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de renda mensal inferior a 3 salários mínimos. Já o Programa Carta de Crédito Individual tinha como objetivo principal ampliar o acesso à moradia e melhorar a qualidade das habitações. Pessoas físicas, com renda familiar de até 12 salários mínimos mensais, na forma individual, e de até 20 salários mínimos mensais, na forma associativa, constituíam o público-alvo desse programa.

A extinção das Câmaras Setoriais da Construção e o veto à Lei do Saneamento, discutida e aprovada pelo Congresso Nacional, foi uma tentativa de coagir a participação e manifestação popular.

De acordo com Ribeiro (2005),

Nos anos 90 os movimentos populares de moradia, que atuam no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) apresentaram no Congresso Brasileiro, uma iniciativa popular subscrita por um milhão de eleitores, criando o Fórum Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Popular com objetivo de implantar uma política habitacional nacional para retratos mais empobrecidos das classes subalternas (RIBEIRO, p. 54. 2005).

O período de transição dos anos 90, agora com orientação neoliberal, trouxe no seu bojo o Programa Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção, via empreiteiras privadas, de aproximadamente 245 mil casas no prazo de seis meses. Mas a execução das obras estendeu-se por vinte e quatro meses. Além disso, a meta que seria de 245 mil atingiu apenas 210 mil casas, agravando ainda, mais o déficit habitacional. (www.fals.com.br)

O governo federal, então, com o intuito de amenizar a situação aprovou e divulgou a regulamentação das aplicações na modalidade Programa de Habitação Popular (PROHAP)⁷.

O PROHAP tinha como objetivo atuar no segmento da habitação, atendendo famílias com renda familiar definida como prioritárias pelo CCFGTS. As COHAB's executariam o papel de assessores, pois, com a extinção do BNH, estas encontravam-se desestruturadas financeiramente para dar continuidade a programas habitacionais até então de sua responsabilidade.

Assim, no ano de 1994, o governo federal priorizou a finalização das obras iniciadas no governo anterior com os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos vindos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF.

Em 18 de dezembro de 1998, foi instituído o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional (PBQ-H), pela Portaria n. 134, do governo federal, tendo como finalidade apoiar

⁷ Resolução n. 30, de 23 de maio de 1991, que dispõe sobre o Conselho Curador do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (CCFGTS), na forma do art. 5º, item I, da Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990, e do art. 64, item I, do regulamento do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), aprovado pelo Decreto n. 99.684, de 8 de novembro de 1990 (RESOLUÇÃO n. 30, 1990).

os esforço brasileiro de modernidade e promover a qualidade e produtividade do setor da construção habitacional, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços por ele produzidos.

Esse programa visava atribuir os Deveres da União diante do artigo 21 da C.F/ 88, que descreve sobre a elaboração e execução de planos de desenvolvimento econômico e social, bem como de instruir diretrizes para o desenvolvimento urbano e habitacional.

Em 2000, o programa sofreu nova modificação, pois, acrescido no escopo a sua integração ao Plano Plurianual (PPA), sua área de abrangência foi alterada, englobando as áreas de saneamento e infraestrutura, e, assim, o “H”, na nomenclatura do programa, passou de Habitação para Habitat, considerando que esta conceituação refletiria uma amplitude na sua nova área de concentração⁸.

Em seu segundo mandato, o governo FHC (1999-2002), além de dar continuidade aos programas existentes, criou o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, com o intuito de beneficiar uma faixa da população que até então estava impossibilitada de adquirir ou financiar algum imóvel (famílias com renda de até 6 salários mínimos) pelas condições do mercado.

Dentre os programas direcionados à questão habitacional ainda durante esse governo, a Carta de Crédito foi o que mais obteve recursos entre os períodos de 1995 a 2003. Dos repasses da União destinados à política de habitação, 85% foram destinados a Carta de Crédito, sendo que a forma mais utilizada desta foi o financiamento de material de construção, compra de imóveis usados. Nessa perspectiva o setor da construção civil é que se tornou um forte captador dos recursos oriundos do FGTS para construções de habitações.

De acordo com Bonduki,

As alterações promovidas, embora à primeira vista pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo a rígida

⁸ Portanto, no PPA de 2004/2007 definiu-se que o objetivo do PBQ-H seria a elevação dos patamares da qualidade e produtividade da construção civil por meio da criação e implementação de mecanismo de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para população de menor renda (www.ministeriodacidades.gov.br).

concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados a habitação (cerca de 9,3 milhões), é um programa com escasso impacto não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto empreende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, o de maior alcance quantitativo, tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os demais problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidades (Bonduki, p.87, 2004).

O fato é que entre 1995 e 2003 as famílias com renda superior a 3 salários mínimos foram as mais contempladas com programas habitacionais, com 92,5 % dos recursos voltados para esta parte da população. Em contrapartida, para os segmentos mais empobrecidos da população, foram destinados apenas 8,5% dos programas e/ou recursos, sendo que é neste segmento da população que se encontra o maior déficit habitacional, como demonstrado no quadro a seguir.

Tabela 1: do déficit habitacional e os programas implementados entre 1995 e 2003

Programa	De 1 até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Mais de 10 SM	TOTAL
PAR	-----	-----	100 %		100
Pró moradia	100	-----			100
Apoio à produção	-----	-----	-----	100	100
Carta crédito	de 1,9	13,9	34,5	49,7	100

associativa						
Carta de crédito individual	de	6,2	15,1	50,1	28,6	100
TOTAL		8,5	12,6	50,4	28,5	100

SM: salário mínimo

Fonte: Bonduki Quadro 2 - contratações do FGTS programas por faixa de renda.

Outro dado importante, segundo Censo demográfico de 2000, aponta que o déficit habitacional no Brasil era 6,6 milhões, sendo destes 5,4 milhões em áreas urbanas e 1,2 milhões em áreas rurais. A seguir vemos a tabela que subdivide esses valores conforme a renda da população na área urbana do país (IBGE, 2000).

Tabela 2: renda per capita e o déficit habitacional

Faixa de renda	Déficit em milhões de unidades	%
Até 3 SM	4.490	83,2%
3 a 5 SM	450	8,4 %
5 a 10 SM	290	5,4 %
Mais de 10 SM	110	2,0%
TOTAL	5.340	100%

Fonte: Bonduki, Política Habitacional e Inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.

A necessidade habitacional nos segmentos mais empobrecidos da população era um dado mais do que expressivo. As ações deflagradas para alterar a realidade da política habitacional herdada não foram suficientes para suprir a demanda para este segmento da população. A única transformação significativa na questão habitacional para segmentos mais empobrecidos da população foi o financiamento do Programa Habitar Brasil, que passou a contar com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e ganhou nova terminologia, passando a se chamar Programa Habitar Brasil – BID (HBB).

Segundo Silveira (2005), o Brasil é integrante do BID desde a sua inauguração, detendo 10,85% do capital ordinário e do poder de voto no organismo. Ao longo de sua criação, o Brasil foi um dos países que mais

usufruiu dos recursos do BID, obtendo projetos ou programas financiados pelo banco. Esses financiamentos eram destinados a programas sociais ou na reforma e modernização do Estado.

Os programas e/ou projetos do BID, direcionados ao melhoramento da qualidade de vida das periferias ou comunidades em situação de risco e desenvolvimento urbano, possuíam quatro linhas específicas de desenvolvimento de trabalho; 1) programa de desenvolvimento local e regional; 2) desenvolvimento integrado de cidades maiores; 3) investimentos e reforma política na área de habitação; e 4) programas de desenvolvimento social.

Essas quatro linhas visavam uma execução de trabalho, na qual a melhoria da qualidade de vida ultrapassava a construção da moradia com ações que perpassavam trabalhos voltados para o desenvolvimento da comunidade como um todo. Nisso incluíam-se programas complementares nas áreas de desenvolvimento industrial, mercado de trabalho, transporte urbano e infraestrutura social.

Em fins dos anos 90, início de 2000, os movimentos sociais e as organizações não governamentais manifestavam-se em prol de reformas urbanas e melhorias na execução e no planejamentos de políticas de habitação e, principalmente, que as leis instituídas fossem enfim consolidadas e implementadas no país como um todo.

O Instituto Cidadania⁹ criou o “Projeto Moradia” (2000, por uma multiplicidade de profissionais) com o objetivo de propor, tanto aos governantes dos três níveis quanto à sociedade civil e sua totalidade, planejar e executar uma Política Nacional de Habitação que realmente atendesse a questão urbana e habitacional, visando o equacionamento global da questão da habitação no Brasil.

Porém, por mais que os coordenadores do Projeto tivessem aproximação com o candidato à presidência, que sucedeu FHC, deixavam explícito que o Projeto Moradia não estava condicionado à campanha política presidencial, pois seus objetivos eram de planejar e

⁹ Instituto Cidadania: Somos brasileiros, de diversas profissões, que querem oferecer uma contribuição pessoal e profissional para valorizar e desenvolver a cidadania no Brasil. A missão do Instituto e de seus colaboradores é difundir os conceitos de cidadania em todos os segmentos que formam a nação brasileira e defender que todo cidadão tenha seus direitos e obrigações aplicados no seu dia a dia.

executar uma estratégia geral que envolvesse todos os níveis de governo no enfrentamento da questão habitacional e urbana. Os envolvidos seriam: os três níveis de governo; o setor privado; as ONG; as Universidades; e os Movimentos Sociais, entre outros, ou seja, esse seria um compromisso com o qual a sociedade como um todo estaria envolvida, e não somente a esfera governamental (BONDUKI, 2011).

Os coordenadores do Projeto Moradia buscaram as informações possíveis sobre a temática através de especialistas, administradores públicos, militantes dos movimentos em prol da moradia e do setor urbano; além de analisarem cada região do país, para terem clareza dos dados e da necessidade de cada localidade.

Após ter identificado o panorama da demanda habitacional, seja qualitativa ou quantitativamente, também previram um futuro diante da questão da habitação. Com isso estabeleceram, com relação às formas de trabalho, os recursos não poderiam ultrapassar os valores existentes e o tempo necessário para que o déficit habitacional e suas mazelas pudessem ser sanados.

Definiram ainda as ações governamentais e as fontes de recursos a serem utilizadas, isto é:

- 1) Os especialistas avaliaram que o FGTS seria um grande fundo de recursos, pois este tinha R\$ 80 bilhões ativos e R\$ 13 bilhões em disponibilidades em caixa, além de um patrimônio líquido de R\$ 7 bilhões, são oriundos dos fundos em títulos com rendimentos superiores ao da aplicação em habitação ou saneamento.
- 2) A partir da análise, verificou-se que a União, os estados e os municípios já destinavam recursos para área de habitação, que poderiam ser utilizados a fundo perdido. Para tal, o projeto reformulou a ideia do fundo e propôs que todos os recursos orçamentários dos três níveis de governo formassem um Fundo de subsídio destinado ao atendimento ao segmento empobrecido da população. Além disso, propõem que a União utilizasse os recursos oriundos das dívidas de Estados e Municípios para serem destinados aos fundos de habitação.
- 3) Tendo em vista a CEF ser o único agente financeiro do FGTS, o projeto propôs a habilitação de novos agentes financeiros e de cooperativas de créditos, para possibilitar uma diminuição da taxa administrativa dos financiamentos e a criação de um fundo de aval (utilizando os recursos do patrimônio líquido do FGTS), garantindo o capital de giro e assegurando também os agentes financeiros do FGTS, com

isso aumentaria a redução do risco de crédito, bem como aumentaria a possibilidade de financiamentos da população empobrecida.

- 4) A articulação dos três níveis de governo, em planejar um sistema único de habitação, em que cada qual teria suas especificidades.
- 5) A recuperação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a criação de subsídios que garantissem o funcionamento do SFH, para uma ampliação do mercado habitacional para classe média (BONDUKI, 2011).

Realizado o diagnóstico e a formulação de estratégias para uma política de habitação, foram lançadas três propostas para execução do Projeto Moradia: a) desenho institucional; b) desenvolvimento urbano; e c) projeto financeiro. A execução dessas propostas ocorreriam da seguinte forma: as três esferas de governo se integrariam ao SNH e essas integrações ocorreriam também nos âmbitos dos Conselhos de Regulamentação do Financiamento, que exerceria a responsabilidade de supervisionar o SFH, a qual hoje é realizada pelo Banco Central.

Com relação a um órgão de gestão de instância federal, o projeto propôs a criação de um Ministério das Cidades, que teria sob sua responsabilidade, as áreas de habitação, de transporte, de urbanismo, de saneamento e a ordenação territorial.

Ou seja, seria a primeira proposta de implementação de um único órgão que planejaría e executaria a política urbana e da habitação. Além disso, a proposta previa a criação do Fundo Nacional de Moradia e responderia de forma mais ampla a uma das principais reivindicações dos Movimentos em favor da Moradia.

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do País. Como seus antecessores, buscou também dar respostas a essa complexa questão, promovendo modificações institucionais; criando o Ministério das Cidades¹⁰ que passou a ser órgão responsável pela

¹⁰Órgão responsável pela efetivação da Política Urbana, sendo o Estatuto da Cidade e seu principal instrumento. Conforme Oliveira (2001), o Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir a efetividade do Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da Política Urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como de instrumento capaz de interferir no processo de desenvolvimento local, a partir de uma compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos,

Política Urbana. O Ministério das Cidades absorveu parte significativa das propostas do Instituto Cidadania. Agregam-se ao Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Cadernos do Ministério das Cidades Habitação, 2004).

Segundo Rolnik, (2003),

O Ministério das Cidades tem como ideia fundamental, integrar num mesmo organismo a política da habitação, a política de saneamento ambiental, a política de transporte urbano e a

financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada nos municípios (OLIVEIRA, 2001, p 52). O Plano Diretor é o executor e o operacionalizador das diretrizes da Lei Estatuto da Cidade, este deve ser único e participativo, de modo que abranja a totalidade do município, definindo o destino de cada bairro da cidade. Este parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasam a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. A importância do Estatuto da Cidade reside no fato de garantir: a urbanização e a legalização dos assentamentos; o combate à especulação imobiliária; uma distribuição mais justa dos serviços públicos; a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária; soluções planejadas e articuladas para os problemas das cidades; a participação da população na formação e execução das políticas públicas. (CEF, FNRU, 2002). A participação popular e o controle social podem ser exercidos por meio dos seguintes instrumentos de gestão democrática: Conselhos de Desenvolvimento Urbano, Gestão Orçamentária Participativa, Debates e Audiências Públicas, Conferências de Desenvolvimento Urbano e Gestão Participativa Metropolitana. O Estatuto da Cidade torna-se um instrumento indispensável para formulação da reforma urbana. A ocupação desordenada e as problemáticas ocasionadas pela falta de planejamento urbano, agora encontram, nessa lei, um instrumento que modificará as ações de planejamento dos gestores das cidades brasileiras. Olívio Dutra foi o primeiro Ministro a assumir o MC, apesar de ser membro do partido político do presidente em questão, era ex prefeito de Porto Alegre/RS, onde ocorreu a primeira experiência de implementação do Orçamento Participativo, além disso o mesmo atribuiu os conceitos de construção e controle social nas políticas urbanas que contribuíram para construção da Política Nacional de Habitação.

política de controle de uso do solo, e planejamento urbano. A ideia é integrar as diretrizes desta política. Já que o controle do solo e planejamento é uma competência municipal, cada cidade tem que fazer o seu, para que transporte, habitação, saneamento, dialoguem através de uma política integrada de produção da cidade e não de uma política setorial (ROLNIK, 2003, p.227).

Assim, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação passou a ser o órgão responsável pela Política de Habitação, tendo, conforme Alves (1982), a responsabilidade sobre as seguintes ações:

- Política de desenvolvimento urbano;
- Políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- Promoção e articulação com diversas esferas do governo, com setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- Política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- Planejamento, regulação, normatização, e gestão de aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano;
- Participação na formulação das diretrizes gerais para a conservação dos sistemas urbanos de água, assim como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e a/da gestão de saneamento.

E mais, a Secretaria Nacional de Habitação passou a coordenar seis programas, todos com objetivos voltados à diminuir o déficit habitacional no Brasil, conforme descritos a seguir (Brasil, Ministério das Cidades, 2003):

- Habitar Brasil BID (HBB): elevar os padrões de habitabilidade e qualidade de vida das famílias com renda de até 3 salários mínimos (foi encerrado em 2005);
- Pró Moradia: apoiar o Poder Público com empréstimos de recursos de FGTS, e com o desenvolvimento de alternativas habitacionais e de ações integradas com outras políticas

- setoriais, que resultassem na melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda;
- Morar Melhor: viabilizar o acesso à moradia e elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias de baixa renda, consideradas com rendimento mensal de até 3 salários mínimos;
 - Carta de Crédito: ampliar o acesso à moradia e melhorar a qualidade das habitações da população urbana, tendo como público alvo, pessoas físicas com rendimento familiar de até 12 salários mínimos, na forma individual, e de até 20 salários mínimos, visando também à forma associativa;
 - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social: permitir acesso à moradia para segmentos populacionais de renda para pessoa física de R\$ 580,00 para complementação do valor na compra da unidade, e pessoa física com renda até R\$1000,00 para a manutenção de equilíbrio financeiro;
 - Programa de Arrendamento Familiar: propiciar uma alternativa à casa própria para famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos, através de arrendamento residencial com opção futura da compra. (JUSTINO, 2005).

Assim, a partir de 2003, a Política Nacional de Habitação passou a ter como finalidade orientar as ações dos órgãos e das entidades dos diferentes níveis de governo, definindo as bases de sua atuação na área habitacional, em uma ação compartilhada com o setor privado, de modo a garantir à população brasileira, em especial à de baixa renda, o acesso gradativo à moradia adequada. Possuindo como princípios a descentralização e atuação integrada entre o Poder Público, agentes privados e sociedade civil, seus objetivos procuram adequar-se às condições socioeconômicas da população em suas múltiplas inter-relações com o meio ambiente urbano, segundo site www.cidades.gov.br.

No mesmo ano de criação do MC, foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, que contou com a participação de 2500 delegados eleitos a partir das Conferências Municipais, em mais de 3000 municípios de todos os estados brasileiros, que aprovaram as diretrizes

que deveriam orientar a construção de uma política urbana, Segundo o MC, essas orientações seriam:

a promoção do direito à cidade, o desenvolvimento social, racial, de gênero e regional; diretrizes e instrumentos que promovam a integração das políticas urbanas por meio da política de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, considerando o Estatuto da Cidade e a Constituição, garantia da participação e dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano e, diretrizes e orientações que garantem que os investimentos públicos sejam aplicados no enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais (MC I Conferência Nacional das Cidades, Nov. 2003)

As legislações que hoje regem a Política Nacional de Habitação são: Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88; o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (Lei n. 8.677/93); o Fundo Nacional de Interesse Social (Lei n. 11.124/05); o Programa de Arrendamento Residencial (Portarias n. 142/05, 231/04 e especificações técnicas); e o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (Portaria n. 289/05) (MARQUES, 2006).

Operando juntamente com o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – SNHIS, é aprovada a Lei n. 11.124, em junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Essa lei foi criada a partir da iniciativa e das reivindicações da sociedade civil organizada.

Segundo a Lei n. 11.124, artigo 2º;

Fica instituído o Sistema Nacional de Interesse Social (SNHIS), com o objetivo de:

- ✓ Viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e a habitação digna e sustentável;
- ✓ Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e

- viabilizando o acesso a habitação voltada à população de menos renda; e
- ✓ Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e dos órgãos que desempenham funções no setor da habitação (Lei n. 11. 124, de 16 de julho de 2005).

Importante destacar que, em 2006, no primeiro mandato do governo Lula, a estimativa do déficit habitacional era de 7.935 milhões de moradias, sendo estas majoritariamente nas regiões urbanas, (6.543 milhões), decorrente do processo de migração dos anos anteriores das áreas rurais e do crescimento desordenado das grandes cidades. (Caderno Déficit Habitacional no Brasil 2006, MC, 2008).

Com intuito de analisar a situação dos municípios com a implementação dos Planos Diretores Participativos (PDP), principalmente com aqueles municípios que, segundo o Estatuto da Cidade, teriam a obrigação de ter seus PDPs até outubro de 2006, o governo federal, o MC em convênio com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFECA), realizaram uma pesquisa, no final de 2006 e no início de 2007, em 1.553 municípios, o que corresponde a, aproximadamente, 92,39% dos 1.638 municípios que teriam a obrigatoriedade de efetivar o PDP. Segue tabela que caracteriza essa realidade, com destaque para o Estado de Santa Catarina, foco desta pesquisa.

Tabela 3: Brasil: distribuição dos municípios obrigados a elaborar seu PDP até outubro de 2006

Estado / Região	Total de municípios	Nº de municípios obrigados	Percentual
Acre	22	5	22,70%
Amazonas	62	28	45,20%
Amapá	16	3	18,80%
Pará	143	85	59,40%
Rondônia	52	17	32,70%
Roraima	15	1	6,70%
Tocantins	139	10	7,20%

Total Norte	449	149	33,20%
Alagoas	102	44	43,10%
Bahia	417	164	39,30%
Ceará	184	88	47,80%
Maranhão	217	76	35,00%
Paraíba	223	30	13,50%
Pernambuco	185	97	52,40%
Piauí	223	29	13,00%
Rio Grande do Norte	167	23	13,80%
Sergipe	75	20	26,70%
Total Nordeste	1793	571	31,80%
Distrito Federal	1	1	100,00%
Goiás	246	58	23,60%
Mato Grosso do Sul	78	21	26,90%
Mato Grosso	141	21	14,90%
Total Centro – Oeste	466	101	21,70%
Espírito Santo	78	32	41,00%
Minas Gerais	853	185	21,70%
Rio de Janeiro	92	59	64,10%
São Paulo	645	250	38,80%
Total Sudeste	1668	526	31,50%
Paraná	399	102	25,60%
Rio Grande do Sul	496	121	24,40%
Santa Catarina	293	113	38,60%
Total Sul	1188	336	28,30%
Total Brasil	5.564	1.683	30,20%

Fonte: IBGE e MC

A pesquisa também retrata quais os municípios que inseriram nos PDP as temáticas: estudo habitacional, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares, mercado imobiliário e ocupações irregulares de

baixa renda; pontos esse as indispensável para trabalhar a questão habitacional e urbana na sua totalidade, como sinaliza o quadro a seguir:

Tabela 4: Brasil: Porcentagem de PDP que elaboraram estudos específicos relacionados com a questão habitacional

Estados e Macro regiões	% de PDP segundo tipos de estudos especificados realizados (c)				
	Estudo habitacional	Estudo sobre loteamentos clandestinos	Estudos sobre loteamentos irregulares	Estudo mercado imobiliário	Estudo de ocupações irregulares
Acre	50,00	25,00	25,00	0,00	0,00
Amazonas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amapá	47,37	47,37	47,37	31,58	47,37
Pará	66,67	50,79	52,38	23,81	52,38
Rondônia	12,50	18,75	25,00	6,25	18,75
Roraima	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Tocantins	14,29	14,29	14,29	14,29	14,29
Total Norte	50,89	41,96	43,75	21,43	41,96
Alagoas	77,14	51,43	62,86	14,29	51,43
Bahia	25,22	9,57	6,09	0,87	2,61
Ceará	17,19	6,25	6,25	7,81	12,50
Maranhão	32,79	22,95	29,51	22,95	34,43
Paraíba	60,71	46,43	53,57	50,00	67,86
Pernambuco	39,33	32,58	37,08	22,47	34,83
Piauí	83,33	50,00	66,67	33,33	83,33
Rio Grande do Norte	43,75	50,00	56,25	56,25	68,75
Sergipe	43,75	37,50	43,75	43,75	43,75
Total Nordeste	37,90	25,00	28,21	18,12	29,36
Distrito Federal	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Goiás	64,71	49,02	58,82	35,29	54,90

Mato Grosso do Sul	73,33	40,00	60,00	46,67	53,33
Mato Grosso	68,42	57,89	63,16	47,37	52,63
Total Centro – Oeste	67,44	50,00	60,47	40,70	54,65
Espírito Santo	38,71	41,94	45,16	29,03	35,48
Minas Gerais	42,45	36,69	38,85	23,02	31,65
Rio de Janeiro	58,49	58,49	64,15	49,06	60,38
São Paulo	70,92	51,02	60,71	43,37	57,65
Total Sudeste	57,52	46,54	52,74	36,28	47,73
Paraná	39,36	26,60	38,30	28,72	32,98
Rio Grande do Sul	38,39	36,61	40,18	22,32	35,71
Santa Catarina	28,57	30,77	32,97	16,48	26,37
Total Sul	35,69	31,65	37,37	22,56	31,99
Total Brasil	46,30	36,15	41,19	26,44	38,30

Fonte: MC e CONFEA

(c) porcentagem sobre o total de municípios com PDP aprovados ou em desenvolvimento

Como podemos observar, é alarmante que mesmo após o Estatuto da Cidade ainda encontremos municípios que não executem, planejem ou desenvolvam uma política de habitação de enfrentamento do déficit habitacional. Vale lembrar, como vimos anteriormente, que em 2006 o déficit habitacional era de 7,964 milhões, segundo a Fundação Getúlio Vargas (2007).

No segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007 – 2010), foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de uma nova reformulação das ações e diretrizes do governo,

vislumbrando um crescimento econômico de 5% ao ano no período de 2007 a 2010. O PAC gira em torno de três eixos de desenvolvimento de trabalho: logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); energético (criação e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis); e social e urbano (luz para todos, saneamento, habitação, metrô, recursos hídricos) (www.cidades.gov.br).

No mês de agosto do mesmo ano 2007 o governo federal, por meio do SNF, iniciou a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PNH) com a criação do Pacto Nacional pela Moradia Digna (PlanHab), que se caracterizaria como a etapa inicial para a implementação e consolidação da PNH.

O PlanHab tem como objetivo planejar e orientar as reformulações da política habitacional a longo prazo, para que recursos públicos ou privados possam ser melhor distribuídos para o enfrentamento da questão habitacional do país.

Segundo o MC, as metas do pacto são:

- ✓ Articular as instâncias de governo e superar a dispersão das ações e dos programas habitacionais, propondo novos arranjos institucionais, de forma a articular as fontes de recursos públicos e sob gestão pública.
- ✓ Deverão ser criadas condições para ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os movimentos sociais para contribuir na superação do déficit habitacional.
- ✓ O PlanHab é parte de um processo de planejamento de longo prazo, do governo federal, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento e orçamento, como o PPA.
- ✓ O horizonte de planejamento do PlanHab é o ano de 2023, com suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPA: 2011, 2015 e 2019.
- ✓ A elaboração do PNH envolve três etapas: a contextualização, a elaboração de cenários e metas, e a definição do plano de ação, estratégias e implementação. Atualmente, está em elaboração a proposta para debate dos cenários e das metas do PlanHab.
- ✓ O processo participativo é um dos pilares constitutivos do PNH. No processo de elaboração são realizados seminários regionais, reuniões técnicas, oficinas e consultas aos conselhos de participação e controle social da área

habitacional, como maneira de formular uma proposta coerente e pactuada com todos. (SNH)

Outro programa federal, criado em 2009, foi o Programa Habitacional Popular Entidades Minha Casa Minha Vida – (PMCMV-E), subsidiado com recursos da OGU. Esse programa tem como finalidade atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, e se desenvolve através da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas, Sindicatos e outros), com recursos provenientes do OGU, ancorados no FDS, além de contrapartidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. (www.cidades.gov.br)

Além desses programas, segundo o MC, outras ações foram executadas em prol do setor habitacional e urbano:

- ✓ Instruções e orientações para o PAC
- ✓ Programa Minha Casa Minha Vida
- ✓ Chamada pública de municípios por fenômenos naturais
- ✓ Programa Urbanização e Integração de Assentamentos Precários
- ✓ Habitação de Interesse Social
- ✓ Ação Provisão Habitacional de Interesse Social
- ✓ Ação Provisão Habitacional de Interesse Social modalidade: Assistência Técnica
- ✓ Ação de Apoio à elaboração de PLHIS
- ✓ Ação de Apoio à Produção Social da Moradia
- ✓ Projetos Prioritários de Investimentos – PPI (intervenção em favelas)
- ✓ Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH
- ✓ Carta de Crédito Individual
- ✓ Carta de Crédito Associativo
- ✓ Programa de atendimento habitacional através do poder público – Pro Moradia
- ✓ Programa de Arrendamento Residencial - PAR
- ✓ Programa Crédito Solidário
- ✓ Projeto Multissetorial Integrado - PMI

A trajetória da Política Urbana e Habitacional brasileira apresentada aqui, e até os dias atuais, demonstra que, em que pese ações efetivas, continuaram sendo pontuais e compensatórias, algumas sem qualquer participação popular, que não conseguiram dar respostas minimamente satisfatórias à questão habitacional que marca profundamente a vida urbana deste país.

Vimos que o déficit de moradia, ao longo das três últimas décadas oscilou ano após ano; de 1986 de 9.800 mil moradias, 1990 de 12.743 mil moradias que o déficit habitacional seja de 6 milhões de moradias segundo os dados do IBGE.

Disso tudo resulta a presença constante das lutas dos movimentos sociais urbanos ao longo dos tempos. Assim, a história da política urbana e habitacional está entrelaçada às lutas dos movimentos sociais que a têm como pauta constante nas suas bandeiras de lutas.

A realidade de Santa Catarina não foge à regra. Quando ocorreram as enchentes no Estado, nos anos 1983 e 1984, a COHAB/SC juntamente com o governo federal construíram 4.860 moradias, com recursos oriundos da Secretaria do Estado de Habitação e das Cidades (SEHAC/COHAB/SC) e Prefeituras Municipais e dos sujeitos envolvidos, e a construção de 3.418 moradias isoladas através de contrato entre construção civil privada e sujeito envolvido, medidas focalizadas e paliativas diante o desastre ocorrido neste período.

Na relação governo federal e prefeituras municipais, de 1995 a 2000, durante a implementação dos programas federais Habitar Brasil e Pró Moradia, foram construídas 1.180 moradias; regularização fundiária de 1.484 casas em aglomerações de sub-habitações da região da grande Florianópolis, tendo o Estado como Agente Promotor ou Agente Intervencionista na execução desses programas.

Esse conjunto de dados são referências do trabalho articulado entre Estado e Governo Federal, em que pese serem esses programas e ações paliativas e focalizadas, distantes da universalização do direito da moradia. Entretanto foi um trabalho articulado nas três esferas governamentais, executando uma política integrada na qual todas as esferas trabalhavam a favor de uma única meta - a questão habitacional.

O Programa Habitar Brasil BID trouxe essa expectativa de trabalho articulado, de responsabilização das três esferas de governo; além da expectativa de o desenvolvimento e planejamento da Política Habitacional ocorrerem de forma articulada entre os entes da federação, para que o direito da moradia atingisse a universalidade almejada. Entretanto, não é essa a realidade conforme veremos na próxima seção.

1.3.1 O Habitar Brasil BID (HBB- 1999 a 2005) enquanto um programa constitutivo da política urbana no Brasil em tempos de democracia liberal

Para maior compressão do significado do HBB, vamos analisar as condições em que foram e como foram realizados os “acordos e/ou contratos” entre o Brasil e o BID. Primeiramente, o BID elabora, para os países que firmam o contrato de empréstimos, documentos nos quais são expressas as estratégias e os planos, designando a forma de financiamento que serão ofertados para cada país.

Esse documento, denominado “Documentos de País e de Estratégias”, contempla orientações quanto ao que deve ser feito - reformas econômicas ou ajustes estruturais, e descreve projetos identificando os setores de investimentos, tais como: infraestrutura, agricultura, meio ambiente, reforma agrária, saúde e educação (SANTANA, apud Viana Jr., 1998).

Desse modo, o Documento em questão traz a característica de um aparato à política macroeconômica dos países com o qual firmam contrato, estabelecendo, assim, características que identificam se o Banco possui ou não proximidade com a política econômica do contratante, pois a avaliação e aprovação dos projetos estão diretamente ligados à política econômica desenvolvida, devendo estar adequados aos interesses financeiro do BID.

Vale ressaltar, ainda, especificamente sobre o Documento do País e Estratégias de 1998, que trouxe com ênfase a eleição de Fernando Henrique Cardoso de 1995, o processo de Reforma Estatal no qual o país ultrapassou, principalmente a estabilização econômica que o Brasil pode ter. Este destaque tinha um objetivo claro; o Banco tinha interesse em que o país tivesse maior abertura econômica para se (re)inserir no mercado econômico do país (Documento do País, 1998, SANTANA).

Além disso, esse mesmo documento enfatiza o plano do governo federal em atender os segmentos mais empobrecidos da população, descrevendo:

Pouco depois de sua posse, o novo governo anunciou [...] [o] programa [...] Comunidade Solidária (PCS) para estabelecer a coligação entre Governo Federal, os estados e a sociedade [...] para atuar nas seguintes áreas: a) saúde e nutrição, especialmente em programas orientados às

crianças de tenra idade e às mães lactantes, programa de merenda escolar e à distribuição de alimentos; b) serviço urbano, com ênfase em água e esgoto e habitação de baixo custo; c) desenvolvimento rural, enfatizando programas de assentamento no campo e apoio às famílias de agricultores, d) proteção às crianças vulneráveis, mediante apoio a creches, programas pré-escolares e programas, para atender as necessidades dos ‘meninos de ruas’ e oferecer-lhes alternativas [...] (apud Documento do País, 1998, p.173-174)

Durante o período de Reforma do Estado e de estabilidade do Plano Real, o BID trazia como proposta em seu documento fundamental:

- 1) A capacidade de planejamento e gestão; a reforma do funcionalismo público; e a reforma fiscal;
- 2) A abertura da economia e diminuição do custo Brasil e a maior participação do setor privado nos projetos de infraestrutura e setor energético,
- 3) A descentralização do poder, passando a responsabilidade para estados e municípios, com relação ao atendimento aos segmentos mais empobrecidos da população.

Para confecção de tal documento (com precisão de dados e informações), o BID possui uma equipe técnica composta por especialistas e funcionários alocados nos países da América Latina e Caribe, cuja função é

realizar estudos de macroeconomia, finanças internacionais, modernização do Estado, pobreza, serviços sociais, infraestrutura, mercados de trabalho e outros temas [...]. O departamento coordena a Rede de Centros de Pesquisa Econômica [...] e a Rede Latino-Americana de Bancos Centrais e Ministérios da Fazenda, um foco para debates de macroeconomia e finanças. Por fim, prepara estudos sobre os desafios de desenvolvimento que os países da região enfrentam, visando criar um quadro para debates de políticas entre formuladores de políticas e o Banco e

identificar propriedades para as atividades da instituição (BID, 2003e).

No ano de 2000, essa equipe apresentou ao BID o Documento do País e Estratégias para o período de 2000 a 2003, ressaltamos que no ano de 2000 os municípios contemplados iniciaram seus programas Habitar Brasil BID. Assim como os demais documentos, este enfatiza, mais uma vez, os desafios que o país enfrentou, destacando cinco áreas onde esse governo conseguiu (segundo a concepção dos especialistas do BID) maior desempenho e eficiência na execução dos serviços, por representarem as áreas de interesses dos Bancos Internacionais em “auxiliar financeiramente” os países necessitados. São elas:

- 1) Retomada do crescimento econômico em condições de equidade social e respeito ao meio ambiente, preservando a estabilidade alcançada;
- 2) Reforma do setor público, considerando que a redução do déficit fiscal exige que se concluam rapidamente as principais reformas estruturais;
- 3) Melhoria da competitividade mediante uma redução significativa do custo Brasil, modernização produtiva e apoio às pequenas e microempresas;
- 4) Problemas sociais, que atingem diretamente a população mais empobrecida, a distribuição de renda desigual, o acesso desigual a serviços sociais básicos e influência no esforço de investimentos social que o país realiza;
- 5) Revitalização e ampliação da integração regional (Documento do País, apud Santana, 2009).

Enfatizamos esse documento por ele colocar com destaque a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual atingiu diretamente as COHAB's, já que uma instituição pública mista, a partir desta lei, não poderia mais receber recursos oriundos da União, o que em muito contribuiu para a deficitária atuação dos Estados na realização de políticas e programas habitacionais.

A entrada de recursos externos via BID, vem na contramão da política urbana e de habitação desenhada pelo Ministério das Cidades, pela qual o governo federal vinha executando uma série de modificações institucionais e na construção do SNHIS, que visava desenvolver uma política nacional que envolvesse todas as três esferas do governo, ONG, sociedade civil, movimentos sociais, entre outros.

A estratégia do BID seguia na direção contrária a seus objetivos, pois o que faziam era tão somente moldar o país para interesses

internacionais, com aberturas de mercado econômico internacionais a taxas e juros baixíssimos para benefícios dos grandes capitais.

O Programa Habitar Brasil BID (HBB) foi um programa executado com financiamentos oriundos do Banco Internacional Interamericano – BID, fruto do contrato realizado entre a República Federativa do Brasil e o BID, com contrapartida da OGU e do Agente Executor. Tinha como objetivo central a *recuperação de assentamentos subnormais*, incluindo as ações de ordem física e social para a melhoria das condições de vida nas áreas urbanas irregulares, abrangendo, necessariamente, a regularização fundiária.

Nesse sentido, o HBB constituiu-se, pois, num programa federal, destinado a municípios com mais de 50.000 habitantes, tendo como objetivo contribuir na elevação da qualidade de vida das famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos, moradoras de assentamentos subnormais situados em metrópoles, aglomerações urbanas e capitais de estados, além de instrumentalizar os municípios para capacitá-los na atuação ante a questão habitacional.

Ao longo de sua existência (1999 - 2005), sua estrutura organizacional assim configurou-se: a República Federativa do Brasil era mutuária do BID, enquanto este era o mutuante do empréstimo para execução do referido programa. A então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) era a gestora do programa, cabendo a ela o papel de representar o governo junto ao BID, além de definir todas as diretrizes, aprovar, avaliar, acompanhar e controlar a execução do Programa.

A Unidade de Coordenação do Programa (UCP), um setor da SEDU, tinha a responsabilidade da coordenação e execução. Dentro dessa estrutura, a Caixa Econômica Federal (Caixa) foi a empresa pública contratada para a prestação de serviços, com função de implementar e operacionalizar o Programa Habitar Brasil – BID (HBB), sendo que os Escritórios de Negócios da Caixa, financiados pelo referido Programa, eram responsáveis pela articulação junto às prefeituras municipais e outras entidades que se envolvessem, sendo, portanto, o principal executor de ações. Os Estados também poderiam ser executores de projetos financiados pelo Programa HBB, desde que firmassem convênios com o município (SANTANA, 2006, p.158).

O HBB teve sua operacionalização coordenada pela gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano da CEF, buscando ações que contribuíssem

para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominante aquelas com renda mensal de até 3 salários mínimos, que residem em assentamentos subnormais, localizados em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas, e capitais de Estados; estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como as causas, inclusive as institucionais, que os originam; e aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país (CAIXA, 2003e, p.02).

No Brasil, a incorporação do financiamento do BID ao então Programa Habitar Brasil significou alterações no referido programa, na sua estrutura técnica e de ações. As cidades que se candidatassem para obter o financiamento desse programa tinham que fazer um “projeto amostra”, enquadrado aos moldes do BID. Nele deveriam constar informações sobre a cidade e um estudo do impacto social do programa no local, aqui a relação era diretamente entre união e município, sem qualquer relação com o Estado.

Esse estudo do impacto social tinha como objetivo levantar aspectos programáticos das ações dos programas quanto à visão social do poder público na operacionalização das ações frente à questão urbana e habitacional, e quais as metodologias de desenvolvimento de trabalho com relação à participação comunitária, além dos planos de reassentamentos, os critérios de elegibilidades sociais e as estruturas institucionais para sua implementação.

O Programa HBB compreendia dois subprogramas: o Desenvolvimento Institucional (DI) e a Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), os quais tinham como finalidade a operacionalização do apoio financeiro de Municípios e Estado.

A operacionalização do DI dizia respeito à capacitação dos municípios (em termos de condições técnicas), já que grande parte destes não disponibilizava de técnicos capacitados para atuarem na área de desenvolvimento urbano e na questão habitacional existente. Para efetividade e operacionalização desse trabalho, exigia-se a criação de uma Unidade Executora Municipal (UEM), a partir de acordo realizado entre as partes, com assinaturas do convênio SEDU, CEF e Município.

A UEM era composta por uma equipe multidisciplinar, por técnicos municipais e técnicos da CEF, destinada para planejar e

coordenar a execução e operacionalização do programa em nível municipal. Diante disso, os municípios passaram a criar secretarias específicas para a questão do desenvolvimento urbano e habitacional.

Os recursos do DI eram destinados à criação do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), proporcionando aos municípios condições para atingirem as propostas estabelecidas. Entretanto, as normativas do BID e do PEMAS, a formulação dos projetos e/ou programas, deveriam acontecer mediante a um processo participativo de gestão entre Estado, Município e comunidade. Segundo o Manual de Orientações do Subprograma DI,

a elevação da capacidade institucional das prefeituras nessa área beneficiará o mercado habitacional do município como um todo, criando condições mais favoráveis, não apenas para melhor atuação dos setores público e privado na oferta de moradias de baixo custo, mas também para as iniciativas de autoconstrução da casa própria, pelas famílias interessadas neste tipo de solução, tenham condições de se desenvolver dentro dos padrões de legalidade urbanística. (MANUAL DE ORIENTAÇÕES DO SUBPROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, 1999b, p. 2)

O PEMAS era o instrumento que direcionava o planejamento, a execução, e designava as diretrizes a serem tomadas pelo município na execução e no desenvolvimento dos programas. Além disso, no PEMAS de cada município deveriam constar: maiores ofertas de ações de habitação de baixo custo; regularização de bairros inclusos na nomenclatura de subnormais; execução de medidas de trabalho para inibir e desmotivar a proliferação de novas comunidades carentes; e controlar a expansão urbana desordenada e a degradação do meio ambiente. Cada projeto e/ou programa, deveria contemplar as necessidades e as particularidades de cada comunidade.

Diante disso, o PEMAS oportunizou abertura para operacionalização de novas estruturas tais como: rede água e esgoto, drenagem, eletricidade, recuperação e preservação ambiental, coleta de lixo, provisão de serviços sociais básicos, ou seja, uma reestruturação da localidade, passando não só pela questão da moradia, mas ultrapassando-a, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida dos sujeitos envolvidos e da comunidade como um todo.

Já o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) destinava-se à implantação e execução de projetos e/ou programas direcionados às áreas de urbanização degradadas ou áreas de risco, localizadas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou capitais de Estados, ocupadas por sub-habitações, com moradores com rendimentos mensais de até 3 salários mínimos.

De acordo com o Manual de Orientações do BID, o HBB/UAS poderia disponibilizar recursos ou financiamentos para execução de trabalhos nas áreas de: compra de terreno; regularização fundiária; alojamento provisório, remanejamento ou reassentamento de famílias; execução e planejamento de obras e serviços previstos no projeto integrado de desenvolvimento comunitário, impostos, taxas e financiamentos sobre as empresas de obras e serviços contratados, vinculados ao programa, com contrapartida do Município e do Estado. Por outro lado, esses recursos não poderiam ser utilizados para aquisição de estruturas físicas, pagamento de dívidas ou compra de ações do Estado ou Município.

Ainda de acordo com o manual, para liberação dessas verbas eram realizados contratos com pré-condições estabelecidas para que todo o recurso fosse efetivamente utilizado no desenvolvimento e na execução do projeto e/ou programa.

No que se refere ao subprograma UAS, uma das ações das equipes era o “trabalho social”, que possuía um projeto específico intitulado *Trabalho de Participação Comunitária (TPC)*. Geralmente de responsabilidade exclusiva do serviço social, esse trabalho visava a garantia da participação comunitária no planejamento, desenvolvimento e na execução do projeto. O TPC tinha seu fundamento e ações divididos em três macro-ações: Mobilização e Organização Comunitária; Educação Sanitária Ambiental; e Geração de Trabalho e Renda.

Além disso, o Programa HBB previa a continuidade do TPC durante um ano após o término das obras, visando uma complementação da atuação e auxílio às famílias envolvidas, para que estas se adaptassem às novas condições de vida. Outro item considerado era que as concessões dos títulos das moradias fossem priorizadas às mulheres.

O órgão fiscalizador, que acompanhava desde o planejamento até a execução do programa, era a CEF, através de relatórios trimestrais dos municípios, informando suas ações. Os técnicos da CEF também podiam acompanhar “in loco” o trabalho, quando necessário, com o poder de suspender ou intervir no Programa se algo estivesse fora da proposta apresentada.

Diante da complexidade do Programa, apenas 119 dos 5.564 municípios brasileiros firmaram contrato de repasse de recursos. Desse 119, contavam 08 municípios de Santa Catarina, a citar: Florianópolis, Biguaçu, Criciúma, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville, Palhoça e São José, todos localizados no litoral catarinense (www.cidades.com.br). O Estado de SC ficou completamente fora na execução e no planejamento destes programas.

Ao buscarmos informações sobre como ocorreu a execução desse programa nos 8 municípios catarinenses, percebemos que ele não só modificou a visão dos gestores diante da questão habitacional, como interferiu na Política Habitacional como um todo, indo contrariamente às propostas trazidas pelos movimentos sociais em prol da política urbana e de moradia em que se responsabilizassem as três esferas de governo.

Partindo desse pressuposto, analisaremos a política estadual e o HBB nesse contexto com intuito de compreender os avanços e/ou retrocessos que o Estado alcançou diante da questão habitacional e o que isso significou na materialização de uma política de habitação em terras catarinenses.

Afirmamos, no início desta seção, que a questão habitacional, vista na sua dimensão estrutural, é um fenômeno que se insere no contexto do desenvolvimento do capitalismo e se desenvolve no âmbito da constituição do urbano enquanto centro de concentração do capital e da força de trabalho.

Em que pese o dado estrutural, não há como não responsabilizar o Estado e respectivos governos diante do déficit habitacional hoje vivido, considerando as políticas focalizadas e paliativas, distantes da realidade vivida pela população urbana como um todo e, em particular, pelos segmentos mais empobrecidos da população, uma vez que, até os anos 2000, essa política foi elemento ausente nas respostas do Estado à questão da moradia. Tivemos, sim, programas habitacionais voltados para a população de 1 a 3 salários mínimos ou de 1 a 5 salários mínimos, mas absolutamente nada para população por menos de 1 salário mínimo.

2 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM SANTA CATARINA

2.1 DAS PRIMEIRAS TENTATIVAS AOS DIAS ATUAIS

Situado na Região Sul do Brasil, o Estado de Santa Catarina faz fronteira com o Estado do Paraná, ao norte; Rio Grande do Sul, ao sul; República Argentina, ao Oeste; e com o Oceano Atlântico ao Leste. 293 municípios integram o Estado, que possui uma área total de 95.703,487 Km², o que representa 1,12% do território nacional.

No Censo Demográfico de 2010, constatou-se uma população de 6.249.682 habitantes, sendo 5.249.197 residentes na área urbana e 1.000,485 em áreas rurais (IBGE, 2010).

Interessante ainda mencionar que, do total dos habitantes do Estado, 4.095,071 moram abaixo da Serra do Mar, ou seja, nas 107 cidades mais próximas do litoral do Estado de Santa Catarina encontra-se 65,54% da população.

Em SC, o processo de urbanização ocorreu de forma similar aos demais estados brasileiros, ainda que com particularidades, como fatores migratórios e povoamento, já que até tempos recentes foi “território de passagem” de mercadorias oriundas do Rio Grande do Sul para o Paraná e região sudeste do país.

Inicialmente habitada pelos grupos indígenas Carijós no litoral; Kokleng e Kaigang, nas encostas dos planaltos e no planalto serrano (CAMPOS, 1993, p.129), no final do século XVI contava com apenas três povoadamentos: Nossa Senhora do Rio São Francisco do Sul, fundada em 1658; Nossa Senhora do Desterro, hoje Florianópolis, fundada em 1662; e Santo Antônio dos Anjos de Laguna, fundada em 1682.

O primeiro fluxo migratório foi proveniente da capitania de São Vicente – os açorianos e os paulistas, que foram os percussores na ocupação do solo catarinense. Em seguida, teve a imigração européia: italianos, alemães, eslavos, poloneses e tantas outras povoações (CAMPOS, 1983, p.129).

A vinda dos imigrantes para o Estado acelerou-se após o ano de 1875, decorrente da política imigratória financiada pelo Governo Imperial. Esses imigrantes colonizaram o Estado por regiões, distribuídos desta forma: Vale do Itajaí por alemães e italianos; Região Norte por italianos; e Região do Alto Vale do Rio Tijucas e Planalto Norte pelos poloneses. Para estimular esse processo imigratório, o Governo Imperial financiava as viagens e o governo local

disponibilizava as terras e as companhias colonizadoras, que auxiliavam no processo. O objetivo do Governo Imperial era aumentar o crescimento econômico e o desenvolvimento do Estado (GOULARTI 2002, p.982).

De acordo com o mesmo autor,

As companhias colonizadoras desempenharam um papel fundamental para fixar os imigrantes nas colônias catarinenses, no final do século XIX, nas regiões de Blumenau, Joinville e Criciúma e, nos anos de 20 até os anos 50, no oeste. Além das companhias colonizadoras, a construção de estradas carroçáveis e de ferrovias também foi de fundamental importância para fixar os imigrantes, desenvolver o mercado local e integrar a região ao mercado nacional (GOULARTI, 2002, p.282).

Essa ocupação geográfica seguiu, como nos demais estados, no sentido litoral – interior, uma ocupação territorial estreitamente ligada à economia do Estado, basicamente de subsistência, o que acabava por não provocar grandes aglomerações. De 1880 a 1891, essa economia sustentava-se na indústria tradicional familiar, principalmente na região do Vale do Itajaí.

Um desenvolvimento industrial mais substantivo se consolidou a partir da década de 1970, principalmente no Norte do Estado (metal - mecânico) e Vale do Itajaí (têxtil). Já a década de 1980 foi prospera para o Oeste, com o desenvolvimento das agroindústrias. A Região Sul, até então sedimentada na economia carbonífera e na exploração de subsídios federais, só nos anos de 1990 se consolidou economicamente, com um mercado bastante diversificado.

O aparecimento das áreas hoje consideradas subnormais no Estado não é diferente das demais regiões do país, já que é decorrente do processo de desenvolvimento econômico e urbano das cidades, atualmente localizam-se nas encostas de morros, próximas a manguezais, entre outros, ou próximas a localidades onde ocorrem maiores oportunidades de empregos e serviços essenciais.

Em Santa Catarina, essa realidade explicita-se a partir de 1960, quando o Estado começou a ter uma economia mais desenvolvida, exigindo maior mão de obra. De acordo com o Censo Demográfico em 1960 a população urbana do Brasil era de 44,7%. Entre 1991 a 1996, houve um acréscimo de 12,1 milhões de habitantes urbanos, o que

reflete diretamente na elevada taxa de urbanização de 78,4%, segundo os dados do IBGE.

De acordo com o mesmo Censo do IBGE, em 1960, a população urbana de Santa Catarina era de 31,82%, tendo um expressivo crescimento uma vez que em 1996, esse índice passa para 73,13%. Essa mesma pesquisa ainda retrata que Santa Catarina, em 2000, tinha 20 municípios com mais de 50 mil habitantes e 244 municípios com menos de 20 mil habitantes, sendo que os habitantes desses 244 municípios representam somente 32% da população do Estado inteiro.

A política urbana e habitacional desenvolvida em Santa Catarina não foi diferente daquela vivenciada no país como um todo; isto é, resumia-se a planos e projetos focalizados, paliativos, distantes de medidas que atendessem a demanda na sua totalidade.

Uma das ações pioneiras em termos da questão da moradia no Estado foi a construção da Vila Operária, no Bairro Saco dos Limões, em Florianópolis, inaugurado em 1º de maio de 1945, pelo então Presidente Getúlio Vargas. Na Vila foram construídas um total de 100 (cem) casas geminadas, duas a duas, destinadas prioritariamente aos funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), funcionários do Diário Oficial e funcionários da Base Área.

Segundo Souza (1999, p.12), a criação desse empreendimento teve uma conotação política muito forte, pois não havia demanda habitacional expressiva nesse período, já que o setor industrial era muito pequeno na região. Entretanto, segundo a autora, a Vila Operária foi de grande relevância para o desenvolvimento urbano local, uma vez que atraiu novos moradores e, conseqüentemente, exigiu maior demanda por serviços de infraestrutura. Nessa mesma década, o Estado foi contemplado com outra Vila Operária, de 14 casas geminadas, situada no Bairro Trindade, em frente à Penitenciária do Estado, sendo os funcionários desta os seus beneficiários.

Entre os anos de 1946 a 1961, Santa Catarina teve, no comando do Estado de 5 governadores, sendo eles: Udo Duke (1946 a 1947), Aderbal Ramos da Silva (1947 a 1951), Irineu Bornhausen (1951 a 1956), Jorge Lacerda (1956 a 1958) e Heriberto Hulse (1958 a 1961). Esses governadores tiveram como meta de trabalho o desenvolvimento urbano e econômico social do Estado. Para tal, implementaram serviços, como o Serviço Florestal do Estado, a Secretaria do Estado da Agricultura, o Tribunal de Contas do Estado; além do início de obras, como de abertura da Serra do Rio do Rastro, de rodovias estaduais, e da Sociedade Termo Elétrica de Capivari, entre outras.

Com relação à questão habitacional não se tem nenhum registro que em Santa Catarina tivesse uma demanda expressiva, mas, como observamos anteriormente, ocorreu a construção das Vilas Operárias. Essas Vilas visavam muito mais os interesses políticos da época, de acelerar o processo de urbanização da capital e atender os interesses dos grandes latifundiários do planalto catarinense que faziam parte e/ou integravam as coligações políticas nacionais e que administravam o Estado.

Ressaltamos que, naquele momento, a Capital não possuía indústria significativa e nem outra forma de mercado econômico. Desse modo, as Vilas Operárias foram uma forma de incentivo para os servidores manterem-se na capital e, conseqüentemente, desenvolvessem a economia local, ação esta muito longe do desenvolvimento econômico que começava a tomar forma no Estado.

De acordo com Goularti (2002);

Durante o período 1945-62, ocorreu um verdadeiro alargamento da divisão social do trabalho em Santa Catarina; por um lado, com o surgimento de novos setores, como cerâmica, a consolidação e a expansão acelerada do metal-mecânico e a diversificação do complexo madeireiro para papel e pasta mecânica; por outro lado, com a ampliação do têxtil e do carbonífero e o único da transformação do alimentar para agroindústrias. O surgimento dessas novas indústrias, internamente, é resultado da metamorfose do capital mercantil para o industrial mesmo num processo lento de acumulação. A lenta acumulação da pequena produção mercantil foi acelerada quando a capital se engajou no 'projeto nacional de industrialização' e no planejamento estadual, surgindo as grandes indústrias catarinenses. A grande empresa passou a subordinar o pequeno capital, num processo de complementaridade. E a pequena produção gerando as condições para sua própria negação... No entanto esse movimento de ampliação e diversificação da base produtiva sofria constantes limites: a falta de energia, recursos financeiros e infraestrutura viária e portuária. Esses limites reforçavam, ainda mais, a desintegração econômica do Estado, em que cada região se

especializava em determinados setores, sem articulação comercial ou produtiva com as demais regiões (GOULARTI, 2002, p. 988).

É, ainda, nesse período que o governo de SC passa a ter planejamento de governo, mais exatamente no governo de Irineu Bornhausen (1951 a 1955). Em março de 1955, o governador emitiu para Assembleia Legislativa do Estado (ALESC) o Plano de Obras e Equipamentos (POE) que tinha como objetivo orientar a atuação do poder público por dez anos, já pensando que seria seu sucessor Jorge Lacerda, candidato da situação.

O POE teria sua sustentação financeira a partir do aumento de 20% do Imposto Sobre Vendas e Consignações (IVC). Tais recursos seriam designados aos seguintes programas: estrada de rodagem 45%, energia elétrica 35%, agricultura 10%, saúde 5% e educação 5% (GOULARTI, 2002, p.632).

Esse plano governamental não conquistou grandes resultados com relação ao desenvolvimento econômico do Estado, muito menos com relação às políticas públicas, até mesmo nas áreas de saúde e educação que possuíam uma pequena porcentagem do orçamento destinada para ser investida, provocando impacto significativo. Entretanto, o governador Irineu Bornhausen, no final do seu governo, foi pressionado pelo setor industrial nascente, quanto à necessidade urgente de investimentos no setor elétrico e à falta de investimentos do governo federal nesse setor. Assim, foi criada a Central Elétrica de Santa Catarina S/A (CELESC), que, junto com a criação da UFSC impulsionaram o crescimento urbano de Florianópolis e região.

Os sucessores de Irineu Bornhausen, segundo Goularti, não foram muito diferentes dos seus antecessores:

No governo de Jorge Lacerda – Heriberto Hulse não houve um arranjo político institucional voltado para o planejamento, foram apenas parcialmente cumpridas as metas do POE. As ações do governo ficavam condicionadas às necessidades correntes, sem uma prévia programação. Em 1957, dentro do Plano de Metas do Governo Federal, foi constituída a Sociedade Termoelétrica de Capivari (Solteca), controladora da Usina Termoelétrica Jorge Lacerda, situada na bacia carbonífera, no sul do Estado. Porém a construção da usina, com potência instalada de

100 mW, iniciou somente em 1960 (GOULARTI, 2002, p.633).

Ou seja, foram mais governos destinados aos interesses políticos dos grandes empresários do litoral catarinense, que dominavam a cena política do Estado. Com isso as políticas públicas essenciais para a maioria da população continuavam sem grandes ações; o processo de urbanização no Estado foi acontecendo desordenadamente, refletido no caos urbano que hoje se vive em SC.

Em 1960, a Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC), cujo presidente era Celso Ramos, começou a organizar, juntamente com os industriários de SC, seminários estaduais para debaterem a situação do Estado com relação ao desenvolvimento de infraestrutura e de uma política industrial, com vistas ao executivo estadual.

Em 1961 Celso Ramos foi eleito governador (1961 – 1966); seu planejamento governamental previa a formação de um capital social básico, investimentos em energia elétrica, transporte e educação. Fruto dos Seminários da FIESC, em 21 de julho de 1961, criou o Plano de Metas de Governo (PLAMEG), que tinha como objetivo a execução e o aperfeiçoamento de obras, o melhoramento dos serviços públicos e a promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado (SCHIMITZ, 1985, p.63).

Esses objetivos estavam distribuídos em três metas do governo, sendo:

1. Investimentos para melhoria das condições de vida do homem - os recursos disponibilizados para sua implementação seria 26,7% da arrecadação estadual;
2. Investimentos em infraestrutura - utilizariam 58,3%, do orçamento do Estado;
3. Investimentos para expansão agrícola e industrial - foi disponibilizado do orçamento estadual para sua execução de 15%.

Além disso, para melhor operacionalização das verbas foram criados 6 fundos, no qual cada programa responsável por uma meta do PLAMEG estaria vinculado ao seu fundo de recurso.

Os fundos criados foram, segundo Schmitiz (1985):

1. Fundo Estadual de Educação - destinado a construção, reconstrução, ampliação e equipamentos de prédios escolares de ensino primário, médio e superior, inclusive aperfeiçoamento de serviços, melhorias dos padrões pedagógicos e subvenções e ajudas financeiras e técnicas a

entidades particulares ou de órbitas vinculadas ao setor. Era constituído de 50% da arrecadação da taxa de educação e saúde, a qual seria 3% do IVC e da renda proveniente da aplicação do Decreto Federal n. 50.423, de 08 de abril de 1961.

2. Fundo de Aparelhamento da Justiça e Segurança Pública - destinado a construção, ampliação e equipamentos de prédios de interesse da justiça e segurança pública, bem como a melhoria e aperfeiçoamento de serviços que lhes são próprios. Esse fundo era constituído da arrecadação da taxa sobre Registro de Veículos, 70% da taxa de veículos automotores particulares de passageiros e arrecadação do selo sobre o papel.
3. Fundo de Saúde Pública - destinado a construção, ampliação e equipamentos de prédios de interesses da saúde e assistência social e a melhoria e aperfeiçoamento dos serviços que lhes são afetos, sendo constituídos de 50% do produto da taxa de educação e saúde, 3% do IVC e das rendas de hospitais e maternidades do Estado.
4. Fundo de Assistência aos Municípios - destinado ao financiamento das obras de abastecimento de água e redes de esgoto dos municípios, e a compra de equipamentos rodoviários e a outros serviços municipais, sendo constituído o fundo de 3% do IVC, a diferença entre a quantia orçada para socorrer o pagamento da quota de que trata o art. 20 da C.F. de 1946.
5. Fundo de Obras e Equipamentos - destinado a custear investimentos e infraestrutura (estradas, energias e obras de arte) e bem assim a compra de equipamentos necessários ao desenvolvimento do Estado, sendo constituído da arrecadação da taxa do POE, a taxa de valorização e 30% da taxa sobre veículos automotores particulares de passageiros.
6. Fundo de desenvolvimento Agropecuário e Industrial - destinado a investimentos para a expansão agroindustrial e agropastoril do Estado, bem como para o desenvolvimento industrial em geral, sendo constituído da arrecadação do Imposto de Exportação, Imposto sobre Tabacos e Derivados de Bebidas Alcoólicas, Taxa de Assistência à Indústria ou industrial Local, Imposto Territorial, Taxa de Classificação de Produtos Vegetais, 1% IVC e taxa sobre Transações e Serviços (SCHIMITZ, 1985, p. 65-66).

O governo Celso Ramos criou, ainda, instituições estaduais visando o desenvolvimento urbano e econômico do Estado, tais como, o Banco Estadual de Santa Catarina (BESC), a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e o Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (FUNDESC).

Como se pode observar, esse governo utilizou grande parte do orçamento do Estado no desenvolvimento econômico do Estado. Já nas políticas públicas, os investimentos foram mínimos.

O processo de transição do modelo agroeconômico para o modelo industrial no Estado trouxe consigo um crescimento urbanístico das cidades de forma destacadamente desordenada, o que resultou na formação de grandes aglomerados habitacionais e na degradação ambiental. Nota-se que esse crescimento já dava sinais de que as políticas públicas, em particular a política de habitação, deveriam andar no mesmo ritmo, sob um risco de déficit de moradia de grandes proporções em curto espaço de tempo.

É importante lembrar aqui que em nível nacional já existiam programas e políticas de habitação voltados para os grandes conglomerados urbanos, bem como que a questão já era ponto de pauta de movimentos sociais urbanos.

Em 1964, com o golpe militar, o governo federal, no sentido de abafar as manifestações populares existentes, implementou o PNH, o BNH e as COHAB's em todo o país.

Apesar de não constar um dado preciso e oficial, em 1960 já havia uma estimativa do déficit habitacional do Brasil. Segundo Nascimento e Braga (2009),

Nos anos 1960, o déficit habitacional foi mensurado em 1,2 milhões ('Idéias e programas em favor da habitação econômica', Habitat, 1956, n. 33, p. 41-42), passando por 3 milhões de casas ('III Congresso Interamericano da Indústria de Construção', Arquitetura e Engenharia, 1962, n. 64, p. 41-42), 5 milhões de unidades ('Habitação Popular', Arquitetura IAB, 1963, n.13, p. 42-44), chegando até 6 ou 7 milhões ('Ainda a reforma habitacional', Arquitetura IAB, 1964, n. 23, p.2). Não é difícil atestar que metodologicamente, as estatísticas tenham sido falhas e incompletas: havia, de fato, uma grande dificuldade de se mensurar o número real da população atingida pela crise de moradias e como esse número se distribuía no território brasileiro (NASCIMENTO E BRAGA, 2009, p.32).

Diante disto, em 12 de julho de 1965, já sob a administração do governador Celso Ramos, governador indicado pelos militares, criou-se a COHAB/SC, sociedade mista, Lei Estadual n. 3.698, 1965 e

estabelecida na forma de Decreto de Lei n. 4.032, de 15 de abril de 1966, como parte integrante do SFH. Ou seja, após 20 anos das Vilas Operárias de Getúlio Vargas em SC, essa foi a primeira intervenção governamental para responder a questão habitacional, ainda que a iniciativa tenha sido federal.

A COHAB/SC tinha como objetivo atender famílias dos municípios do Estado, ampliando os programas destinados a famílias de baixa renda (percebedoras de 3 a 5 salários mínimos), de forma continuada, apontando para uma perspectiva de política habitacional para esse segmento da população.

Nesse período, a COHAB/SC estava vinculada à Secretaria de Serviços Sociais do Estado. Por atribuição estatutária, sua atuação era atender os extratos populacionais de renda baixa e sua área de concentração eram todos os municípios de Santa Catarina, tendo como objetivos:

- ✓ O estudo dos problemas de habitação popular, o planejamento e a execução de suas soluções;
- ✓ A elaboração de programas e projetos que objetivassem ampliar a oferta de áreas destinadas a núcleos habitacionais;
- ✓ A comercialização das casas.

No ano de 1966, assumiu o governo do Estado Ivo Silveira (1966 - 1970 governador indicado); seu planejamento governamental foi dar prosseguimento ao plano do seu antecessor, criando o PLAMEG II, em nada preocupado com a questão do crescimento urbano e habitacional do Estado.

O PLAMEG II estava orçado em CR\$ 216 milhões, que seriam distribuídos da seguinte forma: para o desenvolvimento e aumento da área de distribuição de energia, transporte e industrialização 62%; saúde, educação e cultura 17%; valorização dos recursos humanos 15% ; e para melhoria dos meios de administrativos 6%.

Ao término desse governo, o PLAMEG II havia feito investimentos de CR\$ 148,9 milhões, nas seguintes áreas: transporte 55,1%, educação 11,4%, energia 11,1%, telecomunicações 6,0%, melhoramento da administração 5,4%, agropecuária 4,9, saúde e saneamento 3,4%, e outros.

No final do mandato, em 1970, SC possuía 2.901,734 habitantes sendo, destes, 1.655,691 em área rural e 1.246,043 em área urbana. Nesse mesmo ano constatava-se um déficit habitacional, no país, de 5.773,806, de acordo com o Censo Demográfico de 1970 (IBGE), sem dado específico para SC, ainda que já houvessem bolsões de pobreza e áreas “subnormais” nos cinturões das grandes cidades do Estado.

No ano de 1971, assumiu o governo Colombo Machado Salles (1971-1975), também governador indicado pelos militares. Colombo Salles criou o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD), o qual apresentava, na introdução, indicativos de que estaria trabalhando “harmonicamente” com o Projeto Brasileiro de Desenvolvimento do Presidente General Médici (GOULARTI, 2005).

O PCD seguia as mesmas diretrizes dos PLAMEG I e II, gerando a expectativa que esse governo obtivesse maiores sucessos que seus antecessores devido a sua experiência como Secretário Executivo do PLAMEG. Quanto aos objetivos, de acordo com Goularti (2005),

o PCD tinha um claro propósito de integração regional, que se constituía na síntese do Projeto. Era a busca concreta da unidade econômica catarinense. Dentro dos objetivos do IBGE, com o intuito de descentralizar as políticas econômicas, o Estado foi subdividido em, 13 microrregiões. Dos CR\$ 5,6 bilhões previstos para o PCD, 71,1% deveriam provir de fontes de terceiros, e 28,9% do Tesouro (GOULARTI, apud SALLES, 1997).

Para maior compreensão da distribuição orçamentária desse plano, segue uma tabela discriminando os gastos e as áreas de investimentos do PCD, de 1971 a 1974.

Tabela 5: Os gastos e as áreas de investimentos do PCD, de 1971 a 1974

ÁREAS DE INVESTIMENTOS	GASTOS
Agricultura	22,7%
Indústria	21,9%
Transportes	21,0%
Recursos Humanos	6,2%
Saneamento	14,9%
Energia	5,6%
Telecomunicações	3,8%
Modernização	0,2%
Outros	3,7%

Fonte: Salles (1971, p. 87).

Ainda que em termos da política urbana já se começasse a pensar recursos (saneamento 14,9% dos gastos), com relação à política de habitação, verifica-se que novamente o governo do Estado não destinou investimentos ou planos de ação para a problemática, embora a COHAB/SC, a partir de 1971, tenha começado a executar programas habitacionais, mas com recursos federais.

Nesse sentido foram desenvolvidos trabalhos na execução de obras de recuperação social dos conjuntos habitacionais existentes, em sua maioria na região da grande Florianópolis: as Vilas Operárias, no bairro Trindade entre outros.

Ainda nesse período, também foram elaborados os I e II Planos de Desenvolvimento de Comunidade dos Conjuntos Habitacionais da COHAB/SC. Para tal, foram utilizados recursos a Fundo perdido do BNH, para implantação de equipamentos comunitários diversos, como: Postos de Saúde, Centros Comunitários, Parques Infantis e quadras de esportes. Esses equipamentos comunitários foram implementados em localidades onde o governo já havia feito alguma intervenção no setor habitacional, as quais, em sua maioria, eram as cidades mais urbanizadas de regiões do Estado, tais como: Florianópolis, Blumenau, Criciúma.

Vale ressaltar que no ano de 1973, o Governo Federal já apontava algumas falhas no desenvolvimento do Plano Nacional de Habitação; e, no sentido de saná-las, modificações foram feitas nos programas financiados pelo BNH de tal forma que os mesmos obtivessem maior êxito.

Dentre essas ações destacamos quatro (GONÇALVES, 2009):

1. Construir conjuntos habitacionais acima da capacidade do mercado, com intuito de gerar uma maior concorrência no mercado imobiliário e facilidades de compra para a população;
2. Financiar indústrias da construção civil que estivessem em má situação e fizeram obras de má qualidade, prejudicando a imagem do BNH, em contrapartida essas indústrias revitalizavam as edificações de má qualidade e construiriam novas edificações com baixos custos para serem ofertadas aos mutuários;
3. Aceitar terrenos doados (esses terrenos sempre eram mal localizados e visavam apenas beneficiar individualmente quem os doava, ou seja, visavam os acordos plenamente políticos de interesses particulares, distantes da realidade de urbanização);

Em 1973, o Governo Federal iniciou a implementação do PLANHAP, que trazia como diferencial da então política anterior o credenciamento de novos agentes financeiros do BNH, tais como: as

COHAB's, INOCOOP's, Caixas Econômicas, entre outras. Esse plano objetivava ampliar o acesso da população com renda de 1 a 3 salários mínimos à moradia.

Nesse mesmo ano, Santa Catarina teve seu primeiro Plano Habitacional de Habitação (PHE), que trazia como proposta a institucionalização de instrumentos financeiros na forma de Fundo Estadual de Habitação, a construção de conjuntos habitacionais e moradias e a revitalização administrativa, física e social da COHAB/SC.

No governo de Antônio Carlos Konder Reis (1975-1979), e seu Vice, o empresário Atílio Fontana (proprietário da Sadia), foi criado o Plano de Governo, que estava em concordância com os mesmos objetivos e propostas do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

De acordo, com Goularti (2005), esse PG quando foi apresentado, dele não constavam programas e recursos preestabelecidos, simplesmente apresentava um orçamento plurianual, (1976 a 1978), o qual designava que os CR\$ 121,151 milhões, fossem distribuídos da seguinte forma: 24,7% transporte, 17% educação, 11,3% administração e planejamento, 3,8% saúde, 2% indústrias e 1,7% para agricultura.

Para a execução do Plano de Governo, foram utilizados recursos externos na ordem de US\$ 200 milhões. Durante a execução do Plano de Governo, foi criado o Banco de Desenvolvimento do Estado (Badesc), e o Fundesc foi substituído pelo Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresas (GOULARTI, 2005, p. 642).

O PG tinha, ainda, como áreas de concentração dois setores, econômico e social. Com relação ao desenvolvimento econômico, voltou seu trabalho para telecomunicações; transportes; planejamento de uma política de estoques reguladores; aumento de atendimentos na assistência técnica rural; políticas regionais; e extensão na distribuição de energia elétrica. O setor social desse plano concentrou-se em executar construção de Conselhos Comunitários, em medicina preventiva, entre outros.

De acordo com Ribeiro,

Konder Reis (1975-79) em uma clara tentativa de cooptar lideranças ou qualquer forma de organização mais autônoma e controlar o processo de transição cria, ao longo do seu governo, 163 Conselhos Comunitários, constrói Centros Sociais

Urbanos em cidades importantes do Estado como Joinville, Blumenau, Criciúma, e Florianópolis, bem como Centros Comunitários em Itajaí e outras cidades (Silva, 1996, p. 248). Essa estratégia objetivava estabelecer um canal direto com o poder executivo estadual e as comunidades, com isso, enfraquecendo a representação parlamentar das câmaras de vereadores que começavam a alterar a correlação no seu interior (RIBEIRO, 2007, p.92-93).

Nesse período, a Política Nacional de Habitação, perpassava por várias alterações, principalmente na execução e no desenvolvimento do PLANHAP. Diante disso, o governo do Estado implementou a Lei n. 5.518, de 28 de fevereiro de 1979, que dispõe sobre a atuação do Estado em adotar providências necessárias para se manter inserido nesse programa e a sua ampliação para que mais pessoas pudessem ser contempladas. Essa mesma Lei revogou três leis anteriores, que também se reportavam ao PLANHAP.

Ressaltamos o art. 2º dessa Lei, porque é nele que constam as alterações mais significativas diante do desenvolvimento da política de habitação no Estado, em que o BNH dá maior abertura a novos agentes financeiros e às COHAB's, a possibilidade de reestruturação,

Art. 2º Para cumprimento desta Lei o Poder Executivo poderá:

- I. Celebrar com o Banco Nacional de Habitação (BNH) novos convênios, aditando-os quando necessário, e termos aditivos aos convênios instituidor do PLANHAP, em nível estadual, proporcionando a sua continuação e ampliação, observadas as normas específicas do BNH sobre o assunto;
- II. Elaborar planos, programas e projetos, visando aos objetivos do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), coordenar e fiscalizar a respectiva execução e revisão, pelos órgãos da administração direta e indireta;
- III. Designar instituição financeira, organizar sob a forma de sociedade mista anônima preferencialmente sob controle acionário do Estado, para Agente Financeiro das operações de créditos o que se refere o art. 3º desta Lei;

- IV. Promover, sempre que necessário, a reestruturação da Companhia de Habitação Estadual de Santa Catarina (COHAB-SC), para ajustá-la às normas de organização e operações baixadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH);
- V. Coibir ou cobrir as perdas em que, eventualmente, incorrer a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB-SC), inclusive mediante a participação do Estado, como estipulante e/ou segurado, em sistemas que viabilizem a prática de seguro de créditos, para cobertura dos riscos inerentes às operações ativas da COHAB-SC;
- VI. Elaborar e executar programas permanentes de desenvolvimento comunitário, objetivando a promoção social das famílias de baixa renda beneficiária do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP);
- VII. Adotar quaisquer outras medidas que ampliem as eficiênciados trabalhos de planejamento, execução, fiscalização, revisão e controle do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e permitam constante aperfeiçoamento técnico, administrativo, econômico e financeiro da COHAB-SC (LEI ESTADUAL N 5.518, de 28 de fevereiro de 1979).

Diante disso, o governo de SC implementou o PLANHAP no Estado, com a meta de construção de 40.848 moradias. Entretanto, segundo registro da própria COHAB/SC (Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social), só a região da grande Florianópolis foi contemplada com a construção de moradias. Em 1976 a COHAB/SC adquiriu um terreno para construção do Conjunto Habitacional Monte Verde (CHMV), uma região na época considerada rural, transformando-a em área com função irregular das encostas, sendo o término do mesmo em 1980, contemplando aproximadamente 2000 pessoas com a construção de 400 moradias, para uma população com rendimento salarial de 1 a 5 salários mínimos.

Em São José, no ano de 1978, a COHAB/SC ainda executou a construção do loteamento habitacional no bairro Forquilha. Foram construídas 688 unidades habitacionais, um Centro Comunitário, um

Posto de Saúde, uma Creche e uma Escola atendendo aproximadamente 2700 pessoas com um rendimento de 1 a 5 salários mínimos.

Tais ações pouco resolveram os problemas advindos da maioria da população catarinense, agora urbana, também descontente com o chamado período do milagre econômico. Em Santa Catarina, segundo Silva (1996),

o esgotamento do milagre econômico (1968-73), e diante das manifestações para que o Brasil retornasse o processo democrático, o regime militar se vê pressionado pela sociedade civil a estabelecer um processo de abertura democrático, ainda que ‘lenta, gradual e restrita’, como dizia o General Geisel, nos tempos da ditadura militar brasileira. A insatisfação da população com o regime acaba canalizada para a oposição, fortalecendo o MDB (SILVA, 1996, p. 239).

Como podemos observar, essa tensão política expressa toda a insatisfação da sociedade com os governantes dos estados e do país, com o percurso político estabelecido pelos militares e seus governadores indicados e a falta e/ou ineficiência na execução de políticas sociais. Daí a tentativa do governo Konder Bornhausen em estabelecer uma maior aproximação com os catarinenses, principalmente nas maiores cidades, na tentativa de cooptar e/ou manter controle da situação da população que exigia mudanças.

Em 15 de março de 1979, assumiu o governo Jorge Konder Bornhausen (1979-1983) numa fase onde o Estado passava por uma crise fiscal financeira. Com propósitos políticos e econômicos diferentes dos seus antecessores, seguindo uma linha mais liberal, defendia uma menor participação do Estado nas atividades de desenvolvimento econômico.

Nesse período Santa Catarina iniciou seu processo de transição política e de redemocratização *onde se explicita claramente o enfrentamento e a exigência de participação por parte da sociedade civil* (RIBEIRO, 2005, p. 54).

Segundo a mesma autora,

é na década de 80 que começamos a perceber uma maior articulação no Movimento de Bairro. Em meados da década, começam a surgir Conselhos Comunitários e Associações de Moradores de

posição nas periferias de Florianópolis, com a mediação da Igreja Progressiva. Podemos ainda perceber mais claramente esse mesmo fenômeno. Já na segunda metade da década de 80, em cidades como Joinville, Blumenau, Lages e Criciúma[...] Também é nos anos que vemos o surgimento de movimentos sociais com caracteres distintos, ambientalistas, étnico, feminista todos em seus amplos aspectos. Movimentos estes com uma incidência maior na faixa litorânea do Estado, por se constituírem, fundamentalmente agrícola, o que marca profundamente os movimentos sociais significativos destas regiões, muitos surgidos no final dos anos 70, início da década de 80 (RIBEIRO, 2005, p. 99).

Entretanto, o governo de Jorge Konder Bornhausen pouco fez em favor das reivindicações trazidas por esses setores da sociedade civil; seus maiores investimentos foram destinados para o desenvolvimento industrial. O Plano de Ação desse governo utilizou o Procape e o Badesc como agentes financeiros para financiar projetos que resultaram na inauguração de 101 agências do BESC; o setor de energia elétrica se expandiu para áreas rurais; foram construídas 1.024 Km de rodovias; 5,6 Km de pontes e viadutos e 591 Km de terraplanagem complementar (GOULARTI, 2005, p.641).

Na área habitacional, o único destaque foi para a aquisição de um terreno através da COHAB/SC, para construção do segundo Conjunto Habitacional na área de habitação popular, o conjunto habitacional Parque da Figueira (CHPF) em Florianópolis, entregue em 1980, composto por 424 apartamentos, com a expectativa de atender a 2.120 pessoas, com uma renda de 1 a 5 salários mínimos.

Em março de 1983 assumiu o governo Esperidião Amin Hellou Filho (1983-1987), eleito, indiretamente, em novembro de 1982, trazendo esperança aos catarinenses de romper com o sistema político até então dominante, mas que foi frustrada, uma vez as elites, catarinenses *tiveram que se apegar com todas as armas em torno da candidatura Ed Amin* (RODRIGUES apud Aguiar, 1991, p. 44), já que havia surgido, uma candidatura, independente, das forças tradicionais, que sempre dominaram o Estado, e na qual a sociedade civil sentia-se mais representada (o então MDB).

Esperidião Amin apresentou como proposta de governo o plano Carta aos Catarinenses: A voz do Pequeno. Esse programa trouxe uma

gama de estatísticas na qual ressaltava as carências de necessidades básicas da população, em que se destacou o atendimento institucional, saneamento, saúde, entre outros. Mas o foco central do seu governo era desenvolver programas que atendessem as necessidades das crianças de zero a seis anos de vida e que todas as mazelas sociais que envolvessem esse segmento da população fossem sanadas em seis anos. Além disso, o documento destacava a importância do momento político, o ponto de vista da formação do ser humano, das noções constituídas, de público e privado, do permitido, do proibido e, principalmente, do lugar que cada um deve ocupar e/ou conformar na sociedade (RODRIGUES, 2010).

Entretanto, ainda que destacasse as carências existentes no Estado, não desenvolveu nada que o diferenciasse dos governos anteriores, contribuindo para e impulsionando a acumulação privada de capital e o que foi realizado privilegiando as grandes indústrias. As políticas públicas foram paliativas, de cunho assistencialista, distantes das reais necessidades da população catarinense, inclusive a política de habitação.

O fato é que, ao longo das décadas de 1950 até 1987, os governadores que assumiram o Estado traçaram suas metas e planejamentos de governo em prol do desenvolvimento econômico e industrial. As políticas sociais passaram ao largo dos seus planejamentos ou, quando mencionadas, eram de forma mínima, com recursos orçamentários mínimos.

O diferencial veio do governo federal com a implementação do BNH e a COHAB/SC, que impôs a execução de programas habitacionais, geralmente desvinculados de planos de governos estaduais, como vimos anteriormente, já que a questão urbana e habitacional sequer foi pauta dos governantes que ocuparam o executivo estadual até o final da ditadura no Estado de Santa Catarina.

Em face da crise financeira no setor habitacional na década de 80, que desencadeou a extinção do BNH em 1986, que trouxe uma paralisação administrativa de alguns anos na gestão de uma política nacional de habitação, gerando consequências catastróficas para o setor, coube aos estados planejar e executar seus próprios programas ou paralisar ações nesta área, tal qual a União, como veremos a seguir.

2.2 A política de habitação em SC pós extinção do BNH

Em que pesem as críticas (todas procedentes) ao Regime Militar, é ao longo dele que o país efetivamente teve uma Política Nacional de Habitação (1964-1986).

Foi no transcorrer desses 22 anos que vimos o financiamento (através do SFH) de 4,3 milhões para construção de moradias e 1,9 milhões com recursos oriundos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para o mercado imobiliário destinado para as classes média e média alta.

Embora sejam expressivos os dados com relação ao déficit habitacional, esses ficaram muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado desenvolvimento que o país vivenciou na segunda metade do século XX.

Para compreendermos melhor as consequências desse desenvolvimento, a seguir apresentamos a tabela que diagnostica a evolução do déficit habitacional do Brasil entre os períodos de 1970 a 2001.

Tabela 6: Déficit Habitacional Urbano entre os períodos de 1970 a 2001

EVOLUÇÃO DO DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL EM AREAS URBANAS					
	1970	1980	1991	2001	Crescimento médio anual 1970/2001
Moradias ocupadas	17.755.182	25.210.639	35.781.867	46.623.306	3,27%
Famílias	18.637.986	26.639.216	37.941.994	50.465.099	3,38%
Habitantes	88.153.149	117.627.169	148.629.621	169.369.797	2,20%
Moradias inadequadas	4.891.002	4.192.393	3.298.570	2.219.090	-2,60%
Déficit habitacional	5.773.806	5.620.970	5.458.698	6.060.883	0,16%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos brasileiros, 1970, 1980, 1991 e PNAD 2001.

Foi com a extinção do BNH e o repasse da suas atribuições para a CEF, juntamente com o agravante desfalque financeiro gerado pela inadimplência dos mutuários do BNH, levando à acentuada diminuição

de recursos para recompor o SFH, que o país adentrou a década dos anos 90 com sérias dificuldades no enfrentamento da problemática da habitação.

Em contrapartida, a questão habitacional tornou-se mais evidente a com a crise financeira instaurada no Brasil em 2001.

Outro reflexo dessa crise no final da década de 80 foi a declaração e falência de 12 das 44 COHAB's. Das 32 que se mantiveram, algumas passaram a desenvolver outras ações, como instituto de desenvolvimento urbano e não mais como instituições de promoção pública de habitação para camadas mais empobrecidas da população (ARRETECHE, 2004)

Entretanto, a COHAB/SC, no período de 1970 a 1980, conseguiu realizar a construção de conjuntos habitacionais pelo Estado, em que pese pouco alterarem o quadro de necessidades do Estado, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 7: Construções de unidades habitacionais realizadas pela COHAB/SC (1970 a 1980)

COHAB/SC 1970 – 1980						
Região	Conjunto Habitacional	Nº de casas embrião	Nº de casas com 1 quarto	Nº de casas com 2 quartos	Nº de casas com 3 quartos	Centro Comunitário
Região Sul						
Criciúma	Cidade dos Mineiros			200	500	1
Imbituba	Nova Alvorada			188	300	1
Tubarão	Presidente Médici			300	170	1
Laguna	Marechal Cândido Rondon			50	86	1
Cocal	Cocal			30	27	1
Região Norte						
Joinville						

	Costa e Silva	175	325	
	Castelo Branco	250	145	
Região Oeste				
Chapecó				
	Bela Vista	145	59	1
Xanxerê				
	Humberto de Alencar Castelo Branco	70	31	1
Concórdia				
	Concórdia	55	76	
Região da Grande Florianópolis				
Florianópolis				
	Saco Grande	150	250	1
Palhoça				
	Ivo Silveira	144	70	1
São José				
	Bela Vista I	600	444	1
	Bela Vista II	93	240	

	Bela Vista III		160	136	
	Forquilha	175 (24m ²)	129	129	
		141 (36m ²)			
Região Vale do Itajaí					
Balneário Camboriú					
	Déa Cesar Caufal		12	116	64
Blumenau					
	Itoupava Norte		51	28	
Brusque					
	Águas Claras		55	26	
Itajaí	Costa Cavalcanti		350	150	1
Tijucas					
	Coroado		68	32	1
Região do Planalto					
Lages					
	Lages		600	444	1
Canoinhas					

					84
Curitibanos	Benedito T.C.Jr.		70	32	1
Mafra	Cruzeiro do Sul		50	100	1
	Jardim América		12	38	1
	Vila Ivete		40	10	1
Porto União					
	Vila São Pedro		29	15	
Rio Negrinho					
	Mathias Simões de Oliveira		31	20	
São Bento do Sul					
	Vila Antena Rio		68	27	1
<hr/>					
Total		316	12	4.279	3.974
					18

Fonte: Serviços Urbanos em Conjuntos Habitacionais Populares Abril – 1980

Em março de 1987 assumiu o Estado Pedro Ivo Campos (1987 – 1991, antigo MDB), primeiro governador eleito de forma direta, que tinha como Plano de Governo, Rumo à Nova Sociedade Catarinense. Esse plano pouco rompia com a lógica dos governos passados de apoio e fortalecimento do setor privado, tendo como prioridade a reestruturação econômica e financeira do Estado.

O Plano de Governo Rumo à Nova Sociedade Catarinense foi projetado a partir dos debates desenvolvidos em 17 Seminários Regionais Permanentes Regionais, com a participação de 6.000 pessoas. Para melhor implementação do programa, este foi subdividido em quatro áreas de atuação: político institucional, social, econômica e de infraestrutura. Segundo Goularti (2005),

O plano deveria assumir o seu papel de agente indutor do desenvolvimento, valendo-se dos avançados processos educacionais de massa, dos recursos de divulgação de informação e da informática, como meios de dinamização e de transformação da sociedade[...] a edificação da nova sociedade catarinense requer um governo ativo e eficiente, que, ao invés de apenas testemunhar a evolução espontânea do modelo estadual, saiba conduzi-lo aos destinos conscientemente escolhido pelo povo (GOULARTI, apud CAMPO; MALDANER, 1987, p.9).

Entretanto, esse plano almejou pequenos avanços no desenvolvimento industrial e econômico do Estado; as demais políticas não sofreram quaisquer modificações significativas.

Em 1990 assumiu o governo Casildo Maldaner em decorrência da morte de Pedro Ivo Campos. Em seu governo, os programas e as formas de governabilidade obtiveram maior participação popular, já que era um dos compromissos do partido político (PMDB), e para isso foram discutidas e programadas ações direcionadas ao meio ambiente e à educação no Estado.

Para idealização dessas ações foram gastos os orçamentos do Estado da seguinte forma: 11% transportes, 3% energia, 3% indústria, nos demais setores, nos dois primeiros anos, foram insignificantes as parcelas orçamentárias para políticas públicas, sendo que esses valores, nos dois últimos anos de governo, caíram pela metade. Desse modo, as políticas sociais passaram mais uma gestão sem qualquer modificação

expressiva que pudesse diferenciar sua realidade, e entre elas o setor habitacional.

No ano de 1991, assumiu o governo Vilson Kleinübing (1991-1994) com o Plano de Governo Plano SIM que tinha como objetivo fazer

alçar Santa Catarina um novo estágio de desenvolvimento, abrindo caminho para que ainda na virada desta década, possa apresentar padrões de qualidade compatíveis com os de alguns países do Primeiro Mundo[...] Santa Catarina quer crescer como sociedade moderna, forte economicamente mas também eloquente na sua dimensão social. A Saúde, a Instrução e a Moradia, que emprestam as suas letras iniciais para formar o nome da proposta de governo: Plano SIM, serão levadas a todas as famílias catarinenses (KLEINÜBING, REIS, 1990, p. 4).

Esse governo constituiu-se um marco para política habitacional por se tratar do primeiro a inserir a questão habitacional como uma meta de governo, conjuntamente com o governo federal.

Nesse período, o déficit habitacional do Estado era estimado em 1.000.000 de moradias, sendo a população moradora em assentamentos subnormais de 35 mil, num total de 4,5 milhões de habitantes, segundo o Plano SIM (1991).

É importante mencionar que o final dos anos 80, em Santa Catarina, foi marcado por movimentos sociais os mais diversos, inclusive aqueles que exigiam maior atenção na questão da moradia e habitação (RIBEIRO, 2005).

Com o intuito de sanar o déficit habitacional, o plano propôs construir 40.000 habitações, distribuídas nos 4 anos de mandato, ou seja, 10.000 por ano, além de se propor combater as “mazelas” ocasionadas pelo desenvolvimento acelerado e desordenado no Estado. Para tal, o plano visava uma articulação nas três esferas do governo e nos setores privados da construção civil.

Os planos habitacionais do Plano SIM desempenhariam seus programas em concordância com os programas federais Planos de Ação Imediata para Habitação e o Programa Habitacional Empresa. Além disso, propunha maior articulação com as empresas privadas da construção civil e com as prefeituras municipais.

Segundo o Plano SIM,

É fundamental para o êxito deste Plano que haja, por parte das Prefeituras e Câmaras Municipais, tratamento adequado no tocante às normas e posturas relativas ao parcelamento do uso e ocupação do solo, códigos de edificação, emolumentos e custas cartoriais (KLEINÜBING, REIS, 1990, p. 36). O Programa de Moradia foi subdividido em 6 programas a saber:

1. Programa de lotes urbanizados - propôs os interessados lotes em áreas rurais ou urbanas com toda infraestrutura necessária para construção de habitações, certificando a viabilidade local e de interesse da população;
2. Cesta básica de materiais de construção - corresponde a um pacote de materiais de construção conforme os moldes do SFH, no qual o beneficiário receberia orientações técnicas dos profissionais da COHAB/SC, dos técnicos da prefeitura ou mesmo de empresas que estivessem envolvidas com este programa;
3. Programa de Ação Municipal para Habitação Popular - a proposta seria de um trabalho em conjunto entre Estado e Município, sendo que o município possuía terrenos dotados de infraestrutura e o Estado, através da COHAB/SC, executava e financiava as moradias;
4. Programa Moradia Popular - constituía-se em linhas de créditos para a produção e comercialização de habitações com baixos custos, em áreas urbanas envoltas de toda infraestrutura e com formas de financiamentos que atendessem as necessidades da população urbana;
5. Programa de Urbanização de Aglomerados de Subabitação - que tinha como objetivo a regularização de assentamentos subnormais, desde que estes não correspondessem a áreas de risco ou de degradação ambiental, com isso a proposta, além da regularização, ofertaria toda infraestrutura de saneamento básico, água, energia elétrica entre outros;
6. Programa Habitacional Empresa - objetivava estimular as empresas privadas do Estado a vincularem-se junto a CEF ao PROHEMP, para desenvolver programas habitacionais aos seus funcionários, em que a própria empresa seria o agente financiador (KLEINÜBING, REIS, 1990).

Para a realização desse programa seriam planejadas as seguintes formas de fomento: 145 milhões dos Bônus do Tesouro Nacional (BNT's) com o intuito de criação do Fundo de Construção de Casas Populares (FCP); 250 milhões de BNT's a serem pedidos ao governo

federal através das linhas de créditos do SFH; 55 milhões de BNT's que seriam oriundos das prefeituras e empresas que aderissem ao plano.

Também, no ano de 1993, foi criado o Fundo Estadual de Habitação Popular e Saneamento, através da Lei Complementar n. 079, de 09 de março de 1993.

Nesse mesmo período, em face da crise habitacional, o então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) criou o Programa PROHAP/setor privado, pelo qual empresários da construção civil passavam a ter acesso direto aos financiamentos, cabendo às COHAB's apenas o papel de assessoria; e o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que limitou os gastos em 720 Unidades Referenciais de Valor (UVR), por unidade, englobando gastos de produção de habitações, infraestrutura, leis sociais e o lucro da empreiteira construtora.

Entretanto, esse plano de governo não visava apenas contemplar a política de habitação do Estado, tinha, também, entre suas metas a continuidade do desenvolvimento industrial e econômico do Estado. Para isso o orçamento do governo previu a distribuição de sua renda da seguinte forma:

Tabela 8: Áreas de investimentos do governo Kleinbing

ÁREAS DE INVESTIMENTOS	PREVISÃO DE GASTOS %
Construção de moradias populares	18,2%
Desenvolvimento agrícola	18,2%
Modernização da saúde	13,6%
Modernização da instrução	13,6%
Desenvolvimento industrial	9,1%
Recuperação das rodovias	9,1%
Obras e saneamento	9,1%
Melhoria da segurança publica	4,6%
Desenvolvimento da cultura e turismo	4,5

Fonte: KLEIUNBING, Vilson; KONDER, Reis Antonio Carlos. Plano SIM, 1991.p..130

Em que pesem as propostas do Plano SIM para com o Estado, a transição política pela qual passava o país gerou uma série de dificuldades para a execução das metas do plano, como: a restauração e pavimentação de 1.188 Km de rodovias; o início das obras de

duplicação da BR- 101; conclusão das BR's 282 e 470; a ampliação de 45 subestações e a construção de 20 subestações; a construção de novas habitações para combater o problema das enchentes e não como execução de política de enfrentamento do déficit habitacional, entre outros.

Ou seja, as propostas idealizadas pelo então governador não passaram do papel com relação à questão da habitação, pois o período de turbulência política e econômica pelo qual o país passava impossibilitou as execuções dessas ações, (encerra-se o ano de 1995 com um déficit habitacional de 92.054, sendo que deste, 32% eram referentes aos segmentos mais empobrecidos da população, www.ibge.gov.br, PNAD 1995).

No ano de 1996, assume o governo Paulo Afonso Evangelista Viera, da coligação do PMDB (1996 – 1999), com o Plano de Governo Viva Santa Catarina:

Nós queremos uma Santa Catarina, na qual as pessoas tenham alta qualidade de vida – todos devem ter emprego, saúde, educação e segurança. Queremos uma economia forte, com empresas competitivas. Queremos um estado eficiente. Queremos que as futuras gerações vivam em uma Santa Catarina pujante, com suas belezas naturais preservadas e sem problemas (VIEIRA; HULSE, 1996, p. 15).

Esse governo defendia uma gestão democrática e descentralizada; considerava isso indispensável para que o planejamento e a execução das suas metas de governo obtivessem um desenvolvimento auto-sustentado. Com relação às medidas de descentralização do Estado, esse plano previa acordos a serem realizados com ONG's, prefeituras e empresas privadas, já absorvendo, em parte, o ideário neoliberal.

Em relação à política de habitação, seu plano visava combater o déficit habitacional do Estado. Considerando a crise financeira no SFH, vivenciada no país, propôs planejamentos e execuções próprias e também a realização de programas em articulação com o governo federal. Porém, cortes no orçamento do governo federal, uma vez que em fevereiro de 1998, o Banco Central emitiu a Resolução n. 1. 469, impedindo órgãos federais de financiarem novos recursos para os Estados e Municípios que se encontrassem endividados, inibiram quaisquer ações das COHAB's junto à CEF.

Ainda assim, esse governo propôs um programa alternativo para o Estado: o Programa Mutirão Habitacional, o qual seria implementado em conjunto com as Prefeituras e beneficiários, e obteria recursos através da Secretaria de Ação Comunitária (SEHAC) do governo federal; o Estado ainda criou a Loteria do Estado de Santa Catarina, com o intuito de gerar recursos para complementar esse programa e para financiar a Política Habitacional do Estado.

A questão foi que, diante da crise instaurada no setor habitacional, o governo estadual, visando alternativas para que suas metas de governo fossem atingidas, propôs algumas alterações e programas. Extinguiu o Fundo Estadual de Habitação Popular e Saneamento e criou, através da Lei Complementar n. 140, de julho de 1995, o Programa Estadual de Habitação Popular – VIVA CASA e o Fundo Estadual de Habitação Popular (FEHAP), vinculado à Secretaria Estadual do Desenvolvimento Social e da Família (SDF), e o Conselho Diretor.

Com isso, regularizou as atribuições do Fundo, pelo Decreto n. 287, de 18 de agosto de 1995, direcionando a distribuição financeira a ser aplicada, de forma a contemplar as famílias com renda de 1 a 8 salários mínimos, mas priorizando as famílias com rendimentos mensais de 1 a 3 salários mínimos, sendo que, para esse segmento da população, o financiamento do imóvel não poderia ultrapassar 10% do salário mínimo.

Visando promover o FEHAP, o governo estadual planejou a destinação orçamentária da sua receita líquida de ICMS, a ser aplicada ao longo da sua gestão, da seguinte forma: 4,6% a serem aplicados em 1995; 6,0% em 1996 e 1997; e 10% em 1998, sendo que a soma orçamentária dos quatro anos de gestão corresponderiam à importância de 340 milhões de reais dessa fonte de recursos agregada aos recursos oriundos do FGTS, das dotações orçamentárias próprias, dos recursos da LOTESC, das subvenções, entre outros, buscando com isso concluir as metas direcionadas ao setor habitacional.

O desenvolvimento e a execução do programa seriam de responsabilidade da COHAB/SC que, na condição de agente financeiro, designaria a operacionalização das formas de financiamento às Prefeituras e diretamente aos beneficiários.

Já à Secretaria de Desenvolvimento Social e da Família, órgão estadual responsável pela Política Estadual de Habitação, coube a presidência do Conselho Diretor.

Portanto, CEF e a COHAB/SC trabalhariam em conjunto para garantir que o Estado pudesse obter recursos oriundos do FGTS,

seguindo os parâmetros dos programas federais vigentes: PRÓ MORADIA, PRÓ CREDITO e Habitar Brasil em parceria com as Prefeituras.

Com isso, a Política Estadual de Habitação, desenvolvida através da COHAB/SC, resultou nas seguintes ações no setor habitacional:

- ✓ Conjuntos Habitacionais,
- ✓ Unidades Isoladas,
- ✓ Lotes Urbanizados,
- ✓ Pequenos Núcleos,
- ✓ Unidades Sanitárias,
- ✓ Embrião,
- ✓ Empreendimento Pronto,
- ✓ Melhoria de Sub-habitações,
- ✓ Habitação Rural,
- ✓ Casa ofício.

Foram utilizados recursos oriundos do FGTS/CEF, MPO/OGU, FEHAP e Fundos Municipais de Habitação, contemplando segmentos da população, a saber:

- ✓ Com recursos oriundos da CEF/FGTS/ MPO/OGU, foram atendidas famílias com rendimentos de 8 a 12 salários mínimos; e
- ✓ Com recursos oriundos do FEHAP, foram atendidas famílias com rendimentos de 1 a 7 salários mínimos.

Para maior explicitação da execução de programas nacionais no Estado, seguem quadros demonstrativos da implementação dos Programas Habitar Brasil e Pró Moradia, apontando o município atendido, número de habitações construídas e as fontes de recursos:

CONJUNTOS HABITACIONAIS PRÓ MORADIAS

Nº de ordem	Município	Conj. Habitacional localização	Término da obra e inauguração	Nº de unidades	Nº por tipo de Habitação	Serviços	Equipamentos comunitários	Valos do financiamento R\$	Fonte de Recursos
01	Caçador	C.H. Santa Terezinha (bairro Alvorada)	11/1998	224	25 casas e 199 um. sanitárias	-----	-----	405.641,94	FGTS/CEF/Gov. Est./Pref. Municipal
02	Joaçaba	C.H. João Pires Ferreira (Vila Remor)	11/1997 29/07/1998	50	50 casas com 30m ²	Infra-estrutura	-----	493.048,38	FGTS/CEF/Pref. Municipal
03	Maravilha	C.H. Maravilha	10/1997	59	59 casas	----	-----	345.223,64	FGTS/CEF/Gov. Est./Pref. Municipal.
04	Passo Maia	C.H. Passo Maia	04/1998 29/07/1998	19	19 casas	Infra-estrutura	-----	176.931,73	FGTS/CEF/Pref. Municipal
05	Pinhalzinho	C.H. Pinhalzinho	10/1997	25	25 casas	-----	-----	153.252,27	FGTS/CEF/Gov. Est./Pref. Municipal.
06	Ponte	C.H. Baía II	10/ 1997	44	44 casa com 30	Infra-	-----	295.517,97	FGTS/CEF/Go

10	Três Barras	Procasa	03/1999	50	23 un. Sanitárias 27 melhorias hab.	Água/eletricidade/esgoto/Infra	Conselho comunitário	534.100,68	Pref.Municipal
		Vila Formosa	11/1998	64	49.un. sanitárias 15 melhorias hab	Eletricidade/esgoto/Infra	Conselho comunitário	1.115.144,60	FGTS/CEF/ Pref.Municipal
		Pedregal II	09/1998	22	22 un. Sanitárias		Conselho Comunitário	267.972,77	FGTS/CEF/ Pref.Municipal
		Procasa	03/1999	50	23 un. Sanitárias 27 melhorias hab.	Eletricidade/esgoto/Infra	Conselho Comunitário	427.280,54	FGTS/CEF/ Pref.Municipal
		Distrito São Cristovão	11/1997	60	Conclusão e melhorias de 60 habitacionais		Conselho Comunitário	250.466,27	FGTS/CEF/ Pref.Municipal

						Esgoto/Infra			FGTS/CEF/ Gov. Estadual/Pref. Municipal
11	Xanxerê	Conj. Hab. São Romero	10/1997	50	50 casas	Infra		345.991,38	FGTS/CEF/Go v. Est./Pref. Municipal

Fonte: COHAB/SC

CONJUTOS HABITACIONAIS HABITAR BRASIL

Nº de ordem	Município	Conj. Habitacional localização	Término da obra e inauguração	Nº de unidades	Nº por tipo de Habitação	Serviços	Equipamentos comunitários	Valos do financiamento R\$	Fonte de Recursos
01	Abdon Batista		01/1999	12	12 casas	Infra		102.355,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
02	Abelardo Luz	Conj. Hab. Artur Andreis	09/1998 27/07/1198	40	40 casas de 30 m ²	infra	Conselho Comunitário	263.600,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
03	Brusque		11/1991	50	50 casas	Infra		210.000,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
04	Canoinhas	Conj. Hab. Jardim Santa Cruz	05/1998 12/08/1998	334	334 lotes urbanizados	Infra	Conselho Comunitário	474.999,66	MPO/CEF/ Pref.Mun.
05	Correia Pinto	Conj. Hab. Nossa Senhora Aparecida	04/1998 08/08/1998	60	60 casas	Infra		343.613,42	MPO/CEF/ Pref.Mun.
06	Curitibanos		20/02/1999	73	73casas	Infra		238.000,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
07	Galvão	Conj. Hab. Fioravante	20/07/1998	50	50 casas	Infra	Conselho Comunitário	268.773,71	MPO/CEF/ Pref.Mun.

		Della Cort.					io		
08	Guabiruba		11/1998	96	96 fossas e filtros	infra		67.200,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
09	Guatambu		11/1998	15	15casas	Infra		83.237,92	MPO/CEF/ Pref.Mun.
10	Joaçaba	Com. Hab. Vila Cordazzo II	08/1998	30	30 casas	Infra		237.185,25	MPO/CEF/ Pref.Mun.
11	Lages	Conj. Hab. Gralha Azul	19/03/1998	30	30 casas	Infra		295.983,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
12	Lebon Régis	Conj. Hab. Rio Doce	11/1998 27/11/1998	50	50 casas	Infra	Conselho Comunitário	341.369,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
13	Monte Carlo		11/1998	20	20 casas	Infra		70.000,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
14	Major Gercino		11/1998	10	10 casas	infra		30.000,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
15	Porto União	Conj. Hab. São Pedro	08/1998	55	49 casas 06 melhorias hab.	Infra	Conselho Comunitário	318.530,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
16	Rio do Oeste		12/1998	16	16 casas	Infra		100.222,74	MPO/CEF/ Pref.Mun.
17	São		11/1998	20	20 casas	Infra		84.183,00	MPO/CEF/

	Cristovão do Sul								Pref.Mun.
18	São Domingos		12/1998	20	20 casas	Infra		99.934,70	MPO/CEF/ Pref.Mun.
19	São Ludgero		12/1998	10	10 casas	Infra		47.089,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
20	São Pedro de Alcântara		11/1998	44	44 casas	infra		52.561,06	MPO/CEF/ Pref.Mun.
21	Sombrio	Conj.Hab. São Francisco	04/1998 07/06/1998	44	44 casas	Infra		311.178,00	MPO/CEF/ Pref.Mun.
22	Xaxim	Conj. Hab. Xaxim	04/1998 13/06/1998	50	50 casas	Infra		298.811,64	MPO/CEF/ Pref.Mun.
23	Florianópolis	C.H. Via Expressa	12/1999	177	177 kitinetes	Infra		1.662.455,99	MPO/CEF/ Pref.Mun.

Fonte: COHAB/SC

A partir do ano de 1998 o Estado passou por uma crise financeira que atingiu também no setor habitacional, diminuindo o repasse de recursos ao FEHAP e à COHAB/SC, o que gerou uma série de dificuldades na execução das metas do plano estadual de habitação, já que obras foram paralisadas e contratos não foram cumpridos. Outro agravante para essa situação foi a falta de uma articulação maior com a União, que priorizava os recursos desse segmento para os seus próprios programas federais, distantes da realidade vivenciada em SC. Com isso, o governo estadual priorizou a inserção do Estado nos programas federais, para que, de alguma forma, o setor habitacional fosse contemplado. Ou seja, mais uma tentativa do governo estadual em exercer uma Política Estadual de Habitação básica esbarra na ordem financeira, pois, entre os governantes, tem-se o “hábito”, diante de uma crise, de efetuar o corte de gastos, principalmente nos setores das políticas sociais.

Em 1999, assumiu o governo do Estado pela segunda vez Esperidião Amin Hellou Filho (1999-2002), que trazia como plano de governo Santa Catarina: Um Estado Vencedor, um plano distante das reais necessidades da população catarinense; suas metas e programas descreviam um desenvolvimento social e econômico, sem articulação ou planejamento concreto, que pudessem realmente transformar o Estado, como observa Goularti (2005).

[...] o Plano de Governo: Santa Catarina: Um Estado Vencedor. Na introdução do Plano, é reforçada a ideia do Modelo Catarinense de Desenvolvimento, afirmando: Neste século, as gerações que nos antecederam construíram um Estado que honra o Brasil e que dignificava seu povo. Como na Carta dos Catarinenses, este plano do Governo Amin estava pautado em fundamentos subjetivos, sem nenhuma articulação com a realidade concreta, com objetivo de transformá-la [...] Podemos destacar duas ações que corroboram nosso argumento da mudança de padrão de crescimento da economia catarinense nos anos 90: a federalização do BESC e a partilha da CELESC (GOULARTI, 2005, p. 646).

Com relação a uma política estadual de habitação, esse governo buscou dar prosseguimento aos programas do seu antecessor e concluir algumas obras já iniciadas e que, após finalizadas, foram

comercializadas através da CEF, a fim de promover recursos para implementação de novos programas.

Porém, a implementação da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, denominada a Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe um agravante para COHAB/SC, pois sendo esta uma empresa estatal não poderia repassar aos municípios novas formas de financiamentos ou operações de créditos, já que esta lei impedia qualquer forma de operação de créditos entre entes da federação. Com isso programas em conjunto não puderam ser concretizados e/ou planejados, gerando maiores dificuldades ainda para o setor habitacional do Estado.

Entretanto, o governo Esperidião Amin conseguiu executar o Projeto de Desenvolvimento Comunitário – Geração de Renda e Valorização da Vida (GERAVIDA) em Florianópolis, junto a 117 famílias que moravam em um pequeno aglomerado de casas feitas com restos de materiais de construção, sem qualquer infraestrutura de saneamento básico, às margens da via expressa (BR-282 via de entrada da capital do Estado). Estas famílias foram remanejada para o Conjunto Habitacional Via Expressa (apartamentos), localizado hoje próximo ao bairro vizinho Abraão. Esse trabalho teve a coordenação da COHAB/SC, que recebeu premiações da Associação Brasileira de COHAB's e órgãos assemelhados, em 21 de março de 2002 e o Selo de Mérito 2001, pelo trabalho de desenvolvimento comunitário, refletido na melhoria da qualidade de vida dos seus beneficiários.

Apesar de todos os reconhecimentos e condecorações feitas à COHAB/SC, o Estado permanecia com um expressivo déficit habitacional. Segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2000, Santa Catarina tinha 5.333.248 habitantes, sendo, destes, 4.197.287 moradores em áreas urbanas e apenas 1.135.997 moradores em áreas rurais, apresentando um déficit habitacional de 120.400 moradias nas áreas urbanas.

A extinção do BNH em 1986; a ineficiência de uma política nacional para habitação; e a própria Reforma do Estado embalada pelo ideário neoliberal foram elementos decisivos que impactaram diretamente nas primeiras tentativas do Estado catarinense em responder à questão habitacional.

Até o ano de 2000, a COHAB/SC vinha desenvolvendo o planejamento e a execução de programas da Política Estadual de Habitação voltada para os segmentos mais empobrecidos da população do Estado. Assim, o resultado foi: a construção de 31.337 casas, com recursos oriundos do BNH/CEF e do FEHAP; a construção de equipamentos comunitários, além da reconstrução de 3.808 moradias em

parcerias com o BNH/Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL)/Liga de Apoio ao Desenvolvimento Social Catarinense (LADESC).

Em que pese todo esforço empregado, respostas ficaram muito aquém das necessidades de habitação no Estado, que já apresentava na entrada do novo milênio.

Para melhor compreensão da trajetória dos programas habitacionais implementados no período de 1984 – 2000, segue quadro demonstrativo dos programas, recursos e número de unidades.

Tabela 9: Programas Implementados nos períodos entre 1984 a 2000 em SC

PROGRAMAS	RECURSOS	Nº UNIDADES
Conjuntos Habitacionais	FGTS (BNH/CEF) FEHAP (Governo do Estado)	31.337
Mutirão Habitação – Reconstrução (1984/1985)	BNH/SUDESUL/LADESC/COHAB/SC	3.808
Mutirão Habitacional	SEHAC/COHAB- SC/PREFEITURAS	4.860
BNH/CEF	BNH/CEF	3.418
Contrato Prefeituras/1995	FEHAP	1.213
Contrato Prefeituras/1996	FEHAP	2.398
Contrato/1997	FEHAP	137
Contrato 1999	FEHAP	40
Individuais (COHAB/SC)	FEHAP/COHAB/SC	595
Contrato Prefeituras - 2001	COHAB/SC – PREFEITURAS	63
Contrato Prefeituras - 2002	COHAB/SC – PREFEITURAS	146
Unidades Isoladas trava – bloco	GOVERNO DO ESTADO	1.180

Moradias Populares	GOVERNO DO ESTADO	1.916
Regularização sub-habitações	GOVERNO DO ESTADO	1.484
Pró- moradia	FGTS/CEF/PREFEITURA/GOVERNO DO ESTADO	1.285
Habitar Brasil/1996	MPO/FGTS/CEF/PREFEITURAS/GOV. DO ESTADO	914
Habitar Brasil/1997	MPO/FGTS/CEF/PREFEITURAS/GOV. DO ESTADO	1.799
Habitar Brasil/1998	MPO/FGTS/CEF/PREFEITURAS/GOV. DO ESTADO	615
Programa Nova Casa (2003/2009)	PSH-CEF/COHAB/PREFEITURAS/ FNHIS/ MIN. INTEGRAÇÃO/RESSOAR/ARÁBIA SAUDITA	7.303
Kit Casa de Madeira	PROTOCOLO DE INTENÇÕES COHAB-SC/MP-SC/POLÍCIA AMBIENTAL E OUTROS	88 (+124 com PHS já computados acima)
TOTAL		64.640

Fonte: www.cohabsc.gov.br

Se considerarmos que, em 2000, o déficit habitacional no Estado era de 120.400 moradias, essa resposta não ultrapassou sequer as necessidades de uma ação paliativa.

Assim, iniciamos o século XXI com consequências drásticas para a questão urbana e habitacional, com o crescimento desordenado das cidades, gerando degradação ambiental, ocupações de riscos em encostas, morros, entre outros, com programas de habitação que sequer conseguiram minimizar a problemática que atingia principalmente os segmentos da população mais empobrecida, seja no país, seja em SC.

Encerramos o século XX com apenas 01 programa federal efetivamente voltado para segmentos mais empobrecidos da população - o H.B.B.

Nesse período a política de habitação vivenciava a descentralização política e administrativa das políticas públicas do Estado brasileiro, e a centralização dos recursos na esfera federal. Em contrapartida, emergiam no cenário político os órgãos internacionais,

tais como, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passaram a ocupar o lugar das agências nacionais de financiamentos e ações.

Corroborando com esse momento transitório e de inserção dos órgãos internacionais de fomento na política brasileira, Santana (2006) nos informa que

A crise do processo de produção do capital (esta última desencadeada durante a década de 70 estendida até o presente) deu novo impulso às instituições financeiras multilaterais (como FMI, Banco Mundial e BID), criadas depois da Segunda Guerra Mundial para monitorar o sistema financeiro internacional. A partir dos anos 80, e mais particularmente nos 90 e início do século XXI, essas instituições financeiras passam a ter um papel importante na difusão e na defesa da imperiosidade dos ajustes estruturais no sentido de permitir a orquestração da economia capitalista em nível mundial (SANTANA, 2006, p.296).

Esses reajustes institucionais e a instabilidade financeira também são influências do Plano Real, que limitou os investimentos nas políticas sociais e, conseqüentemente, no setor da habitação. Com isso as regras de utilização do FGTS foram alteradas, impedindo o seu empréstimo para outros níveis do governo.

Diante da efervescência das organizações e manifestações populares por novas ações governamentais para a questão habitacional, em que o maior percentual de déficit encontra-se nos segmentos mais empobrecidos da população, o governo brasileiro, em setembro de 1999, firmou um contrato de empréstimos com o BID, num montante financeiro equivalente a US\$ 417 milhões, sendo que 60% dos recursos seriam oriundos do BID e 40% da União (SANTANA, 2006).

Assim, no período 1999 a 2000, Santa Catarina teve 8 municípios contemplados para implementação do Programa HBB, o qual possuía propostas que perpassavam a construção de moradias nas localidades contempladas e o aprimoramento das instituições públicas no atendimento referente à questão habitacional, através dos seus subprogramas - o Subprograma de Desenvolvimento Institucional e o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais.

Para tal, Estados e Municípios, que fossem selecionados para implementação do Programa HBB, deveriam corresponder a uma série

de exigências, as quais foram expressas no Manual de Orientação e Regulamentação Operacional do Programa HBB, que foi elaborado pelo SEDU e acompanhado pela CEF, sob as orientações do BID.

Esse programa foi o primeiro, no âmbito nacional, a ter como prioridade o atendimento aos segmentos mais empobrecidos da população (0 a 3 salários mínimos) e reestruturar institucionalmente os municípios contemplados, de modo a desenvolver uma política de habitação mais eficiente e eficaz para trabalhar não somente a questão habitacional, mas a política urbana como um todo.

A seguir veremos como o HBB foi implementado no Estado, que implicações registraram na relação com a política de habitação do Estado e sua contribuição na redução do déficit habitacional do Estado.

2.3 O HBB NO CONTEXTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE SANTA CATARINA

Com a extinção do BNH (1986) e com a redemocratização do país, o governo de José Sarney (1986 -1990) teve como pauta a reformulação da política de habitação, pois esta passava por uma crise financeira expressiva. E ainda que o modelo administrativo fosse centralizado do governo federal, se estabeleciam diretrizes e competências para as demais esferas, tendo os governos estaduais como seus maiores executores. Mesmo assim, esse governo não efetuou qualquer modificação significativa nessa política, que permaneceu estagnada por um bom período no plano nacional.

Os Estados e Municípios, cada qual de sua forma, estabeleciam seus próprios programas e/ou planos de enfrentamento dessa questão, mas sem qualquer articulação. E, em face de uma crise financeira no setor, não obtiveram recursos federais para implementação e execução de suas metas de enfrentamento da política de habitação.

De acordo com Gonçalves (2009),

a participação dos estados na política habitacional no final dos anos 1980 e início da década seguinte se desenvolve basicamente em torno de duas estratégias. A primeira seria uma estratégia de institucionalização de um sistema estadual – como nos casos dos estados de São Paulo, que constitui um sistema estadual que conta com vinculação de

fontes de recursos, instituições e programas habitacionais com mecanismos de acesso, desenho e sistema de créditos próprios e programas habitacionais com mecanismos de acesso, desenho e sistema de créditos próprios, e Minas Gerais, que também canalizou, por três anos, recursos provenientes do aumento na alíquota do ICMS para um programa habitacional. A segunda estratégia se dera em torno de iniciativas de promoções públicas associadas a gestões governamentais com recursos próprios (como o caso de.... Rio Grande do Norte, Pará, Paraná, Goiás, Santa Catarina, Ceará e Rio grande do Sul), mas com baixa institucionalização e sem garantia de continuidade no tempo (GONÇALVES, 2009, p. 64).

Foi somente no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-2000) que a política habitacional sofreu reformas, ao extinguir o Ministério do Bem-Estar e criar a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) - vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) - que seria transformada em Secretaria Especial do Desenvolvimento Urbano (SEDU), com status de Ministério, diretamente ligada ao Gabinete da Presidência da República.

Entretanto, os recursos para implementação de Planos de Habitação permaneceram escassos, inclusive os repasses para as demais esferas governamentais; o FGTS, maior fonte de recurso utilizado para essa área, era foco de disputas entre os grupos que constituíam o governo federal, dificultando a implementação de planos habitacionais nos governos estaduais.

Este mesmo presidente, buscando implementar reformas, abdicou de mecanismos de incentivo e indução para descentralização da oferta de diversos serviços e políticas, por mais que houvesse uma pressão generalizada pela descentralização. Nesse período o setor habitacional sofria com a falta de repasse de recursos, já que a União criara instrumentos legais que impossibilitavam os Estados de adentrarem como mutuários de financiamentos para execução de programas habitacionais.

Como já mencionamos anteriormente, um dos impedimentos era a dívida interna dos Estados, criada ao longo do tempo de paralisação do setor habitacional no plano nacional e das consequências ainda geradas pelo milagre econômico e pela crise do BNH.

Segundo Gonçalves (2009),

É preciso destacar que esse movimento no setor habitacional se insere em um contexto em que os estados passavam por fortes restrições fiscais, no qual a relação com a União vinha sendo marcada por rodadas de renegociação das dívidas estaduais e pela implementação de mecanismos de controle das finanças estaduais. Se, em nível federal, esse período não apresentou um avanço de política nacional de habitação, em nível estadual, os governos, em seu conjunto, também se deparavam com suas capacidades financeiras fortemente limitadas para o financiamento próprio de tais políticas e a realização de empréstimos habitacionais (GONÇALVES, 2009, p.66)

O que podemos observar no setor habitacional é que a descentralização ocorreu de forma desordenada e muito mais por ausência e descaso com esse setor do que por efetividade política em querer desenvolver esse processo transitório político, que já trazia demandas de governos anteriores. A escassez de recursos na esfera federal e a deficiência financeira dos governos estaduais ocasionaram um processo de descentralização perverso, o que resultou em enormes desigualdades intra e interregionais dos governos subnacionais que desenvolveram uma variedade nos planejamentos governamentais.

Foi nesse contexto, que o governo federal firmou contrato com o BID para implementação de um programa habitacional que atendesse os segmentos mais empobrecidos da população, com o qual 8 cidades de Santa Catarina são contempladas, iniciando a sua implementação em 2000.

Visualizemos essas oito cidades no mapa a seguir.

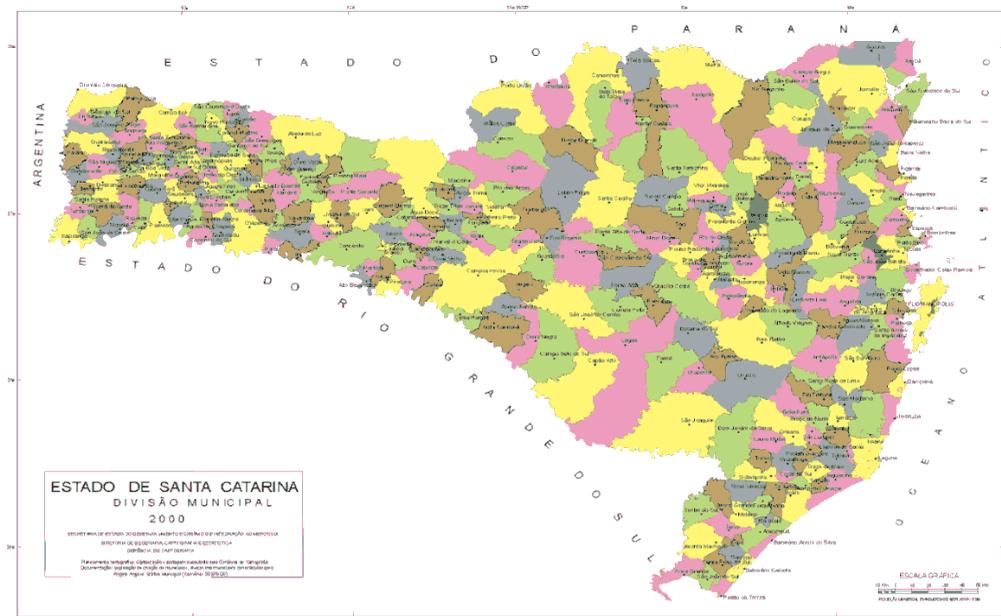


Figura 1: Mapa de SC

Fonte: www.sul-sc.com.br/afolha/cidades/image/mapasc.gif

Segundo determinação do governo federal, que atendia as diretrizes designadas pelo BID, o governo de Santa Catarina não poderia trabalhar em articulação nesse programa, devido as suas dívidas internas logo, não se adequando aos moldes do programa.

Além disso, seguindo os moldes do programa, a intervenção do Estado na sua implementação dava-se na condição de agente financeiro, ou seja, ao Estado caberia apenas o repasse financeiro aos municípios, não lhe sendo contemplada com nenhuma intervenção operacional dos subprogramas do HBB, o que contribuiu ainda mais para o desinteresse da participação do Estado de SC.

Em 2003 assumiu o governo de Santa Catarina Luiz Henrique da Silveira (2003-2007). Seu governo tinha como proposta de planejamento o Plano 15, que objetivava a descentralização e regionalização das políticas públicas do Estado. O Plano 15 era dividido em quatro áreas de trabalho:

1. Descentralização: seu objetivo era a reestruturação da esfera governamental, com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), para que todas as regiões

do Estado tivessem a presença física e institucional do governo;

2. Municipalização: a meta do Estado visava auxiliar o desenvolvimento social e econômico dos municípios através da execução de obras que viabilizassem a melhoria da qualidade de vida local;
3. Prioridade Social: suas metas estavam diretamente ligadas ao desenvolvimento de programas e/ou projetos estaduais destinados às áreas de habitação, saneamento e meio ambiente, criança e adolescente, entre outras;
4. Modernização tecnológica: sua meta era a reestruturação da instituição do Estado, buscando maior eficiência, transparência e participação da sociedade, utilizando-se de equipamentos tecnológicos para maior agilidade nas ações estatais.

Com relação à política social e econômica da descentralização, sua proposta era o enfrentamento do processo de litoralização, tão presente na história do Estado, que, ocasionada pelo êxodo rural, tinha como consequência o inchaço das áreas urbanas. As SDRs juntamente com os governos locais, as ONGs e a sociedade, identificariam as “mazelas” desse fenômeno, para planejar e desenvolver planos de ações de combate a este processo de litoralização da questão urbana e habitacional.

No mês que assumiu o poder do Estado, o governador, visando à execução imediata do seu plano, enviou para ALESC a Lei Complementar n. 243, que estabelecia a reestruturação administrativa do Poder Executivo do Estado, com a descentralização e a desconcentração das ações da administração estadual. Essa mesma Lei implementou a criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento (DESENVESC), com atribuição de formular políticas estaduais de desenvolvimento econômico, emprego e renda e buscar um novo modelo de desenvolvimento para o Estado. A LC 243 trouxe, ainda, a criação das 29 SDRs e seus respectivos CDRs. Ao término do seu primeiro mandato, além das já previstas foram criadas mais 7 SDRs e 7 CDR.

Com relação à política de habitação, registra-se que, em 2003, o déficit habitacional do Estado havia passado para 158.878, sendo que, destes, 125.036 eram em áreas urbanas e 33.842 em áreas rurais. Ficou estabelecido, então, no Plano 15, que a COHAB/SC seria o órgão responsável pelas diretrizes no setor habitacional, passando a ter escritórios regionais, nos municípios de; Chapecó, Florianópolis, Videira, Rio do Sul, Lages, Criciúma e Joinville.

Assim, em maio de 2003, a COHAB/SC planejou e executou o “Programa Estadual de Assentamentos Humanos e Moradias Populares – NOVA CASA”, o qual tinha como diretriz de trabalho a parceria com as SDRs, Prefeituras, Cooperativas, Associações, Movimentos Sociais e com os próprios beneficiários, deixando o papel de executor de moradias para torna-se Agente Promotor de Assistência Técnica e Treinamento. Lembremos que, decorrentes da dívida interna do Estado, juntamente com as leis já mencionadas, a COHAB/SC estava impedida de executar a produção direta de moradias.

O foco desse programa foi a inclusão social das famílias de baixa renda, contemplando famílias de 1 a 12 salários mínimos, homem do campo, pessoas das cidades e suas famílias, servidores públicos e idosos com mais de 60 anos.

O Programa Nova Casa era subdividido em quatro modalidades:

- I. Habitação rural, visando atender o homem do campo e suas diversas necessidades e a geração de renda,;
- II. Habitação urbana, voltada ao atendimento às famílias dos centros urbanos;
- III. Atendimento ao servidor urbano, visando financiar a construção ou aquisição de habitação;
- IV. Atendimento aos idosos, com vistas a possibilitar o usufruto as pessoas idosas, adequando todas as suas necessidades.

Os resultados do programa estadual Nova Casa, no primeiro mandato de Luiz Henrique da Silveira, foi a construção 4.470 novas moradias e 2.422 casas em fase de construção, e foi executado em quase todos os municípios do Estado.

Em 2005, com a implementação da política nacional de habitação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a COHAB/SC voltou a ser o Agente Financeiro dos programas federais de habitação, autorização conseguida junto ao Banco Central, que possibilitou o credenciamento e a participação da instituição em leilões do Programa Federal de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), promovidos pelo Ministério das Cidades e Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, em maio de 2007, SC subscreveu o Termo de Adesão ao SNHS, para concorrer a fomentos do FHIS do MC.

A partir das diretrizes implementadas pelo SNH, SC agilizou a reativação do FEHAP, compondo seu novo Conselho Gestor, cabendo agora adaptá-lo à legislação federal e dotá-lo de recursos orçamentários, cumprindo o pressuposto de contrapartida aos recursos federais. O Projeto de Lei foi constituído e entregue, no final de 2008, à Assembleia Legislativa de Santa Catarina, onde até hoje se encontra em análise.

Luiz Henrique da Silveira encerrou seu primeiro mandato em 2007, sem qualquer expressão com relação ao déficit habitacional, que, segundo os dados do PNAD 2007, era de 145.363 sendo, destes, 125.297 nas áreas urbanas e 20.066 nas áreas rurais, ainda que seu governo tenha acontecido num momento em que a política nacional de habitação ganhava repercussão e impacto com a ação do Ministério das Cidades.

Ao tempo da reeleição de Luiz Henrique (2007- 2010), o contexto estadual da habitação encontrava-se voltado para a implementação do Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD) (2007-2015). O desenvolvimento da política habitacional, através da COHAB-SC, para essa gestão estava direcionado a partir das diretrizes apresentadas pelo Governo do Estado, as quais visavam dar continuidade a suas ações, de forma descentralizada, com as Secretarias de Desenvolvimento Regional, visando (PCHIS, 2009):

- ✓ Consolidar a política habitacional dirigida à população de baixa renda, com fonte de recursos permanente em consonância com a diversidade regional e articulada com as políticas municipais;
- ✓ Apoiar tecnicamente os governos locais na elaboração de programas municipais de construção de moradia para os segmentos mais pobres da população catarinense, com respeito aos princípios de sustentabilidade ambiental e de humanização das cidades;
- ✓ Atuar como Agente Financeiro das unidades habitacionais do Programa de Habitação de Interesse social - PSH;
- ✓ Atuar como parceira com terrenos da COHAB/SC e empresas privadas, públicas e mutuários;
- ✓ Disseminar a casa própria para a população rural;
- ✓ Atender as pessoas da cidade e suas famílias com alternativas de solução habitacional associadas à viabilização de melhores condições de saneamento básico, saúde, educação, emprego e renda, que visará diminuir os índices de exclusão social nos municípios catarinenses;
- ✓ Buscar recursos junto a órgãos de financiamento nacionais e internacionais para viabilizar amplo programa de financiamento da construção de habitações populares;
- ✓ Implementar a operacionalização das modalidades Condomínios Residenciais Lotes Urbanizados e Comunidades Planejadas;

- ✓ Ampliar o atendimento habitacional com o Projeto Kit Casa de Madeira, para famílias de baixa renda, em parceria com o setor madeireiro de Santa Catarina;
- ✓ Fomentar a oferta de microcrédito para reforma/ampliação de habitações;
- ✓ Manter a atual política estadual de alíquota reduzida do ICMS sobre produtos da cesta de materiais de construção;
- ✓ Executar projetos de regularização fundiária e/ou de urbanização de áreas ocupadas nos maiores municípios do Estado (PCHIS, 2009).

O fato é que em fins de 2004, segundo estudos do MC, dos 293 municípios de Santa Catarina, 33 não possuíam nenhuma instrumentalidade na política habitacional, 84 possuíam apenas um cadastro de levantamentos de dados, 5 possuíam uma secretaria específica para área, 94 tinham um órgão específico e cadastro, 26 possuíam conselho sem fundo, 48 possuíam conselho que administrava o fundo habitacional, 1 possuía consórcio, 1 possuía consórcio, conselho e fundo, e apenas 1 município reunia todas as capacidades institucionais para atendimento e execução da política habitacional (ARRETCHE, 2007, p. 25).

Na próxima seção, apresentaremos a implementação do HBB nas 8 cidades catarinenses, o proposto e o efetivado até 2010.

Importante mencionar que foram programas habitacionais que aconteceram à revelia de uma política de habitação do Estado, num momento em que este encontrava-se impossibilitado de receber verbas por conta da lei de improbabilidade fiscal, mas que não diminuiu sua importância no sentido do impacto junto à população atendida.

2.4 OS PROGRAMAS HBB EM SC - ENTRE O PROPOSTO E O EFETIVADO

Como já vimos na seção anterior, o programa HBB foi elaborado no segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, a estrutura organizacional assim se constituía: o Brasil era mutuário do BID, a SEDU era o órgão de referência aos Estados e Municípios quanto à representação do governo junto ao BID. Dentro do SEDU havia a Unidade de Coordenação do Programa (UCP), que era o setor que tinha a responsabilidade de coordenar e executar o HBB na

mediação e articulação com os municípios, estados e entidades que envolvessem o programa.

Segundo Santana (2006),

O conhecimento dessa estrutura é importante para refletir como há articulação entre as orientações do BID e as prioridades da política brasileira para a área urbano/habitacional, à medida que a proposição de projetos (e a consequente responsabilização) pelos municípios coaduna-se com a proposta de Reforma do Estado. Nessa direção, é importante que se faça uma observação: seguindo as orientações do BID, anteriormente referidas, cabe especialmente aos municípios a responsabilidade de elaborar os projetos. Daí o Programa Habitar Brasil/BID (HBB) conter o sub programa de Desenvolvimento Institucional de Municípios, que visa a ampliação e a capacidade dos executores de políticas na escala local (SANTANA, 2006, p. 158-159).

Vale salientar ainda que, nesse período, o país consolidava a Constituição Federal de 1988 e a Reforma do Estado, um momento no qual as três esferas do governo visavam a redemocratização política e suas especificidades diante das suas atribuições.

Destacamos alguns pontos de relevância do Manual de Orientações Operacionais UCP/HBB n. 03/2000, repassado às cidades que firmaram esse contrato, norteadas como o programa deveria proceder na sua execução e implementação:

1. Os Estados e/ou Municípios deveriam prestar atenção na programação dos investimentos a serem feitos com os recursos financeiros destinados ao programa, conforme as descrições acordadas entre o BID e o Brasil, sendo sua proporcionalidade distribuída da seguinte forma: 15% devem ser destinados ao Subprograma DI e os demais 85% ao Subprograma UAS.
2. Na aquisição de equipamentos, o documento em questão ressaltava que a aquisição de computadores ou a contratação de uma empresa de consultoria com os recursos do programa não pode ser feita com fim em si próprio, mas como um meio para que o município venha a construir ou ampliar sua capacidade efetiva de atuação no setor habitacional,

especialmente para o enfrentamento da subnormalidade habitacional. Salienta-se que o país estava utilizando recursos, parte dos quais corresponde a uma dívida do país com o BID, em moeda forte, que deixam de ser aplicados em outras áreas que apresentam, pelo menos, igual nível de necessidade. Esses recursos eram repassados aos municípios sem retorno, como um importante estímulo e apoio para aquele propósito.

3. Para a implementação dos planos de trabalho do PEMAS era necessário seguir um fluxo de providências que perpassavam por uma série de etapas a serem avaliadas e aprovadas: 1) Consultor Orienta da UEM; 2) UEM encaminha os documentos à CEF, com cópia ao consultor; 3) Consultor envia o parecer à UCP; 4) CEF tem o prazo de cinco dias úteis para enviar suas observações à UCP, caso julgue necessário; 5) UCP reavalia o parecer e comunica a aprovação à CEF (com prévia consulta ao BID no caso de Termos de Referência para consultoria e treinamento); e 6) CEF comunica os resultados da análise à UEM.
4. Já para aceitação dos produtos e liberação dos recursos financeiros, se fazia necessário observar os seguintes tramites: 1) a UEM encaminhava à CEF os produtos e o BSCA e comunicava as providências ao consultor; 2) CEF analisava a documentação e encaminhava ao BSCA e o parecer de aceitação dos produtos para UCP; 3) a UCP autorizava a liberação de recursos e informava ao consultor; 4) a CEF liberava os recursos financeiros; 5) a UCP solicitava ao consultor a análise amostral dos produtos junto à UEM; e 6) o Consultor realizava análises amostrais dos contratos.
5. Com relação à divulgação e atribuição de créditos, os textos, placas ou qualquer outro material que descrevesse sobre o programa deveriam constar as logomarcas do HBB e do Governo Federal - Trabalhando em todo Brasil e Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da República.

Resumindo, todo trabalho a ser realizado em cada cidade contemplada com o programa aprovado deveria seguir normas operacionais para que os recursos financeiros fossem repassados. Além disso, toda divulgação e propaganda realizada no processo de implementação e execução deveriam retratar o contrato realizado entre o governo federal e o BID, ou seja, como o programa visava o atendimento ao segmento mais empobrecido da população, até então

nunca contemplado com um programa habitacional. Acreditamos que a divulgação e atribuição de créditos se fazia necessário com intuito puramente político.

Veremos a seguir o que propunha cada programa e seu resultado até 2010.

2.4.1 O HBB em Biguaçu¹¹

Segundo os Dados do IBGE (2000), a população de Biguaçu em 2000 era de 47.776 habitantes, sendo que 42.622 habitantes (89,21%) encontravam-se na área urbana e 5.154 habitantes (10,79%) na área rural.

O município de Biguaçu é um dos mais antigos de Santa Catarina. Teve sua origem ligada à Vila de São Miguel da Terra Firme, criada em 9 de agosto de 1747, com a chegada das primeiras imigrações açorianas. Somente em 1910 emancipou-se, surgindo o município de Biguaçu. Possui uma área de 324,521 km² e, segundo o Censo do IBGE de 2000, a estimativa populacional para 2009 era de 56.395 habitantes. Biguaçu integra a região da Grande Florianópolis, com mais oito municípios.

Em relação à questão habitacional de Biguaçu, conforme dados extraídos da pesquisa realizada por Rogério Miranda (Habitação Popular & Favela), em 2001, o município possui 08 assentamentos informais, compreendidos entre favelas, loteamentos clandestinos, áreas de invasão, habitações rústicas em lotes regulares e outros. Vivem nessas áreas 4.175 habitantes, perfazendo um número aproximado de 1.250 famílias. Isso representa, aproximadamente, 8,74% da população do município. Do montante dos domicílios constantes nessas áreas informais, 965 aproximadamente, 86% destes estão situados em áreas de risco ou de proteção ambiental, localizadas em faixas de oleodutos e linhas de transmissão, áreas insalubres, áreas de proteção ambiental e de preservação permanente.

Com relação à capacidade do município em executar a política habitacional, inexistia qualquer instrumentalidade ou órgão específico

¹¹ As informações sobre este município foram retiradas de documentos, como projeto e relatórios do programa HBB oficiais do município e trabalhos acadêmicos, além disso, entrevista focalizada com técnico da prefeitura.

para atendimento da demanda, principalmente, no atendimento aos segmentos mais empobrecidos da população. O déficit habitacional de Biguaçu era de 1.463 habitações, segundo dados do IBGE (2000).

Diante dessa realidade e da proposta de implementação do programa HBB, o município de Biguaçu no ano de 2002, firmou seu contrato com BID, com intuito de capacitar seu município e amenizar as demandas referentes às questões habitacionais, principalmente atender os segmentos da população mais empobrecidas da cidade. Para tal, técnicos da prefeitura dentre as comunidades que se enquadravam aos critérios do BID, escolheram a região da Foz do Rio para implementação do programa.

Esta comunidade localiza-se entre o manguezal do rio Biguaçu, a praia João do Rosa e a, aproximadamente, 1,500 metros da Praça Nereu Ramos, área central do município. O processo de ocupação desordenado nesta localização iniciou-se no ano de 1984, ou seja, há 20 anos esta área vem sofrendo com a degradação ambiental e a falta de urbanização qualificada.

Com isso, implementou-se o Projeto Regularização Fundiária e Urbanização da Região da Foz do Rio Biguaçu, que tinha como proposta criar condições para a regularização fundiária, solucionar as demandas habitacionais, saneamento básico, infraestrutura urbana, sistema viário, equipamentos comunitários, viabilizar a melhoria da qualidade de vida para os moradores da região e a integração desta com os demais bairros do seu entorno.

O Programa foi orçado em R\$ 1.189.594,18, dos quais R\$ 68.160,00 seriam destinados para participação comunitária e desenvolvimento social. Os prazos de execução ficaram determinados da seguinte forma: início e término das obras físicas de julho de 2002 a março de 2003, já o projeto de participação comunitária e desenvolvimento social iniciou-se em junho de 2002 com previsão de término para março de 2004.

Segundo informações contidas no Projeto Beira Rio (2002, p. 40), todas as famílias seriam remanejadas dentro da própria área. No referido projeto ainda estava proposta a urbanização, visando a recuperação da área degradada, e incluindo projetos de infraestrutura como água, estação de tratamento de esgoto, drenagem, pavimentação, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, regularização fundiária, praça pública, bem como o estímulo ao desenvolvimento social e ecológico da região.

Ainda, segundo dados do Projeto Beira Rio (2002, p. 5), deveriam ser construídas 35 unidades habitacionais e efetuadas

melhorias em 12 habitações já existentes. As novas unidades seriam individuais e teriam 32m² (trinta e dois metros quadrados) de área, compostas de 02 (dois) dormitórios, 01 (um) banheiro e 01 (uma) sala/cozinha. O Projeto tinha por objetivo:

criar condições para a regularização fundiária, bem como promover a urbanização da área para que todos tenham solucionado os problemas de habitação, saneamento básico, infraestrutura urbana, sistema viário, equipamentos comunitários, possibilitando melhoria da qualidade de vida para a população beneficiária e integração do bairro com o contexto do município. (Programa Habitar Brasil/BID - Projeto Beira Rio, 2002, p. 5)

O Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social estava estruturado metodologicamente em 4 etapas: A 1^a etapa, denominada de Pré-Contratual; a 2^a etapa, de planejamento das ações (pré-execução das obras); a 3^a etapa, de implementação das ações (execução das obras); e a 4^a etapa, de acompanhamento das ações (pós execução das obras).

A primeira etapa do trabalho foi iniciada na localidade em outubro de 2001, com um procedimento de aproximação, conhecimento da região e interpretação do Projeto. As ações realizadas nesse período foram: preenchimento do questionário socioeconômico das famílias, reuniões comunitárias, planejamento das ações, visitas às famílias, explicação do termo de adesão aos moradores, criação de comissão provisória de moradores e realização de diagnóstico socioambiental.

A segunda etapa, denominada Planejamento das Ações (pré-execução das obras), foi marcada pelo período que antecedeu as obras físicas. No primeiro semestre de 2002 começaram a ser realizadas atividades direcionadas à preparação dos moradores para o início das obras através do plantão social, com reuniões comunitárias com a população e a comissão provisória, com formação de comissões temáticas para acompanhamento do projeto, informação à comunidade por meio de Boletim Informativo, e aquisição de equipamentos previstos no Projeto Social. Esta etapa já foi concluída.

A terceira etapa referiu-se ao período de execução das obras físicas e de implantação e execução das ações do Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, que começou no início do segundo semestre de 2002. Esse Projeto constituiu-se de três macro-

ações: Mobilização e Organização Comunitária (MOC), em que algumas ações estão ainda sendo desenvolvidas; Educação Sanitária e Ambiental (ESA), aqui foi realizada a contratação da Empresa que prestará assessoria para a macro-ação ESA. As ações ambientais estavam previstas para serem iniciadas em março de 2007; Geração de Trabalho e Renda (GTR), nesta também existem algumas ações sendo desenvolvidas e outras já concluídas como, por exemplo, os cursos de Computação, Empreendedorismo e de Liderança Comunitária. As macro-ações tiveram andamento muito lento, visto que a obra só foi iniciada efetivamente em novembro de 2006 e sofreu várias interrupções desde então.

A quarta etapa de acompanhamento das ações trata da fase de pós-implantação das obras (pós-execução). Aqui as três etapas anteriores devem estar implantadas e consolidadas para que, após a saída da equipe social da área, a comunidade possa manter-se e fazer o seu gerenciamento sozinha. É o momento de focar as ações na manutenção dos equipamentos e serviços implantados, no acompanhamento do processo de regularização fundiária e na gestão comunitária dos equipamentos e serviços implantados. Esta etapa ainda não aconteceu.

Como podemos observar, as propostas deste projeto eram complexas e inovadoras com relação à política de habitação e o atendimento aos segmentos mais empobrecidos da população. Entretanto, no decorrer desta pesquisa observamos que, infelizmente, este programa se tornou mais um dado estatístico das pesquisas do setor habitacional em que a (in)capacidade administrativa do poder público e as (co)relações políticas não conseguiram concluir com êxito e dentro dos prazos acordados, ficando inacabados e esquecidas, atravessando questões administrativas que não mais interessam.

Segundo dados retirados do Relatório de Desempenho Mensal Projeto Beira Rio (outubro/2010), o percentual de obras concluídas até esse período era de 56%; os trabalhos realizados pela equipe Trabalho Social sofriam atrasos constantemente devido à morosidade das obras; e os moradores da região estavam incrédulos em relação ao término do programa.

Já com o subprograma DI, o diferencial ocorreu não com a execução deste projeto e sim com a inserção do município no Plano Nacional de Habitação de Interesse Social em 2008, que culminou com a criação do Fundo Municipal de Habitação e Conselho Municipal de Habitação, sendo que a Secretaria está vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social.

2.4.2 O HBB em Criciúma¹²

O município de Criciúma foi fundado no final do século XIX, durante o período de migração europeia. Inicialmente, por italianos em 1880, e, posteriormente, alemães e poloneses, que juntamente com italianos e portugueses, oriundos da região de Laguna, contribuíram no processo de desenvolvimento de Criciúma.

A emancipação de Criciúma ocorreu em 1925, com o seu desmembramento da comarca de Araranguá. Em 1947, a indústria cerâmica inicia o seu desenvolvimento, assumindo um papel importante no contexto econômico da região. Atualmente o município possui uma economia diversificada e em crescente desenvolvimento econômico industrial.

A atividade ferroviária movimentava o carvão produzido na localidade, e movimentava cada vez mais a estrada de ferro juntamente com a movimentação de pessoas. O fluxo de passageiros atraiu a criação de comércios e de serviços.

A expansão urbana de Criciúma foi se alterando com a estrada de ferro, juntamente com a mineração de carvão, resultando no crescimento da área central para o sul e as margens da ferrovia foram ocupadas por casas, gerando uma linha de ocupação nas áreas leste e oeste de Criciúma. A intensificação da atividade carbonífera, nas décadas de 1940 a 1980, resultou num crescimento populacional no município.

O Censo do IBGE (2000) constatou que Criciúma possuía uma população de 170.420 habitantes, 83.971 dos quais masculinos, e 86.449 femininos. Com uma área de 210 km², possui uma densidade demográfica de 811,5 km²e uma taxa de urbanização de 90%. O número médio de pessoas por domicílio, em 1996, era de 3,7. A média de crescimento populacional do município era de 2,7% ao ano, considerada superior ao da região, que era de 1,97% e a do Estado que era de 1,91%.

Com relação à política de habitação, o Departamento de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Criciúma em 2001 diagnosticou o déficit habitacional de 10.000 unidades e 74 áreas de ocupação irregular, contemplando cerca de 35.000 mil habitantes com esta situação.

¹² As informações sobre este município foram retiradas de documentos, como projeto e relatórios do programa HBB oficiais do município e trabalhos acadêmicos, além disso, entrevista focalizada com técnico da prefeitura.

A ocupação desordenada em áreas verdes, nas margens de rios e ferrovias, foram as consequências do empobrecimento da população das camadas de média e baixa renda, com a crise do modelo econômico brasileiro e, principalmente nesta região, com a crise da extração de carvão, no início dos anos 1990.

Na tentativa de sanar algumas problemáticas do município que, com a crise, teve um grave crescimento, o poder público local firmou convênio, em 2002, com o Programa HBB, visando a capacitação do município em administrar as demandas oriundas principalmente da questão urbana e habitacional e atender aos segmentos mais empobrecidos da população do município.

A área escolhida para a implementação do projeto do HBB é popularmente chamada de Baixadinha, localiza no centro de quatro bairros, Paraíso, Boa Vista, Santa Augusta e São Francisco, na região centro-oeste do município, nas marginais do Rio Criciúma, desde a confluência com o Rio Sangão até a intersecção com a avenida Imigrante Netto, conforme dados retirados do Projeto.

Segundo o Projeto Paraíso, foi realizado um diagnóstico da comunidade que identificou que os moradores desta localidade encontravam-se em área de preservação ambiental, e lançam seus efluentes domésticos e seu lixo no rio, convivendo com ambiente insalubre, pois a localidade é área de rejeito piritoso. Diante desse diagnóstico, surgiu uma realocação das famílias.

Para execução desse Projeto, que se chamou Projeto Paraíso, ficou estipulado o valor de R\$ 4.580.536,48, com prazo de encerramento até março de 2004, segundo dados do contrato.

Diante da complexidade definida pelo Manual de Orientações do BID, que norteava as ações de implementação do projeto nas cidades contempladas, as propostas iniciais, enfim acordadas pelo poder público local aos municípios e moradores da localidade contemplada, iniciou-se uma reestruturação da capacidade administrativa com relação ao setor habitacional e novas estruturas no decorrer do leito do rio que contemplariam a região como um todo, não somente aos beneficiários do projeto.

Para tal, foram realizadas as seguintes propostas, segundo o Projeto Paraíso:

1. A construção de taludes ao longo de 30 metros da margem direita do rio Criciúma que serviria para utilização da draga, prática de esportes, entre outros, mas, principalmente, para sanar os problemas de enchentes na localidade.

2. A recuperação ambiental da área e a utilização para construir um Parque Municipal com uma Lagoa de estabilização com 6 hectares que retardará as águas do rio que ocasionam tantas enchentes e, no seu entorno, seria construída a Via interbairros que ligaria os bairros Boa Vista e Paraíso ao Bairro Santo Antônio em direção à Av. Centenário, o que diminuiria o fluxo veicular da rua Silvino Rovaris.
3. Implementação de dois loteamentos - Paraíso I, em área privada e urbanizada, seria desapropriada pela prefeitura e reassentada no próprio local, que no ano de 2002 era ocupado de forma irregular por 112 moradias, e em situação de risco; em outra área urbanizada, esta desocupada, seria implementado o Paraíso II.
4. Contempladas 138 famílias com novas moradias, sendo que 30 seriam construídas no Loteamento Paraíso I; 91, no Loteamento Paraíso II; e 17 moradias seriam construídas na própria região onde viviam mais com todo trabalho de urbanização necessário. As moradias teriam duas versões: uma com 32,02m² e uma com 46,76m² para atendimento das diferentes situações de composição familiar.

Como podemos observar, o projeto não só contemplaria a região popularmente chamada de Baixadinha com as obras físicas, como toda a região que sofre com os problemas de enchentes.

Entretanto, ao analisarmos o relatório mensal do programa de julho de 2010, verificamos que, com relação às obras físicas do projeto, essas não havia se encerrado e que as obras ocorriam vagarosamente, segundo relato dos moradores (informação obtida em visita in loco, em março de 2010), que demonstram insatisfação com a situação. Com relação à capacidade administrativa do município ocorreram algumas alterações durante este período entre o início do projeto a data do relatório de 2010, porém as alterações mais significativas foram decorrentes da inserção do município no Programa Nacional de Habitação de Interesse Social.

2.4.3 O HBB em Florianópolis¹³

No século XVIII, Florianópolis ainda chamava-se Nossa Senhora do Desterro, sua população era composta basicamente de militares e seus familiares, pois era um local estratégico de proteção.

No século XX, Florianópolis e demais cidades do Estado (Vale do Itajaí e região Nordeste), iniciam o seu processo de desenvolvimento industrial. Com isso, Florianópolis “mais uma vez é deslocada do eixo econômico do país”, devido a sua inserção ao processo industrial, que ocorreu diferenciada das demais cidades, por ser um setor de pequeno porte na capital, conseqüentemente inseriu-se nesse eixo a partir da década de 30, em um período de estagnação, principalmente na economia, que teve como resultado o declínio das atividades comerciais e portuárias. (HOLTZ, 2003)

Ou seja, Florianópolis passou a marcar uma maior representação na economia do Estado a partir da década de 30, devido ao seu desenvolvimento industrial e, nesse mesmo momento, começava a ser estruturada para tornar-se a “sede do governo”, que nesta época era Joinville. Esta circunstância não se alterou em nada até meados dos anos 60. (FRACCIO, 1997).

De acordo com a IBGE de 1991, Florianópolis possuía, na época, 254.941 habitantes, dos quais 4,6 % eram moradores das áreas periféricas. Notificando que a capital não se desenvolveu economicamente no setor industrial, absorvia uma pequena parte populacional na mão-de-obra. A população estava, na sua maioria, empregada nos serviços públicos e na pouca atividade desenvolvida na área turística da época.

Em 2000, o IBGE identificou 170 assentamentos subnormais na área conurbada de Florianópolis, onde habitavam aproximadamente 27.420 famílias, que possuíam uma renda mensal inferior a 3 salários mínimos. Atualmente, 75% dos assentamentos subnormais situam-se na parte continental de Florianópolis, isto significa que 12% da população vive em 60 comunidades. Na Ilha concentram-se 16% dos assentamentos subnormais, dos quais sua maioria fica no entorno do

¹³ As informações sobre este município foram retiradas de documentos como projeto e relatórios do programa HBB oficiais do município e trabalhos acadêmicos, além de entrevista focalizada com técnico da prefeitura.

Maciço do Morro da Cruz, onde se localizam 19 comunidades, com famílias em situação de precariedade habitacional.

De acordo com Pereria (2008),

Em Florianópolis, entre 1987 e 2000 a população favelada cresceu de 21 para 50 mil habitantes – dados do Perfil das Áreas de Interesse Social de Florianópolis 2001 (MIRANDA, 2001). Segundo Miranda (2001, p.21), as perspectivas não são muito animadoras, se confirmadas as tendências de taxa de crescimento de 2,27 ano para o Estado de Santa Catarina e de 4,15% para Grande Florianópolis, gerando uma legião de municípios pobres e agravando a miséria, a favelização e a violência. O déficit habitacional aludido na Versão Preliminar da Política Habitacional de Florianópolis (2002) era de 12 milhões de habitações para classes populares e de baixa renda (PEREIRA, 2008, p. 32).

Com isso, uma demanda habitacional crescia desordenadamente na estrutura urbana da cidade, aumentavam as favelas e com o processo industrial em alta ocorre uma desvalorização das áreas rurais, devido à falta de investimento financeiro por parte da política econômica e a escassez da mão-de-obra no meio rural, conseqüentemente Florianópolis passa por grandes problemas urbanísticos.

No ano de 1989, o Deputado Raul Ferraz, criou o Projeto de Lei substitutivo n. 2.191/1989, o primeiro surgido após a nova Constituição Federal de 1988, objetivando aperfeiçoar as novas normas constitucionais, ligadas ao plano diretor, que determinava que os municípios que tivessem população inferior a 20 mil habitantes, elaborassem proposta de estrutura urbana, definindo as áreas de expansão urbana, descrevendo áreas destinadas à urbanização, e, por último, as diretrizes de uso e ocupação do solo.

Entretanto, a Política Habitacional ou Urbana de Florianópolis e das demais cidades do país, obtiveram aprovação somente no ano de 2001, após muitas tramitações legislativas, com a criação da Lei n. 10.257/2001 Estatuto da Cidade, que impõe a todos os municípios a implementação de seus dispositivos até cinco anos após a sua publicação.

Mas, antecipando-se à Lei, em 1989, o município já havia criado o Fundo Municipal de Habitação e Integração Social, com intuito de

encaminhar ações relativas à política habitacional, iniciando a implantação do Plano Integrado de Habitação Popular para a região conurbada de Florianópolis, elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF.

No ano de 1997, foi criada a Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social – Divisão de Ação Comunitária que passou a desenvolver ações sociais articulando com a questão habitacional no município, e devido a uma crescente demanda existente na parte-continental da região foi implementado o Programa HB.

Mas o HB não conseguiu sanar as demandas da região contemplada, e, com a necessidade de atender os demais assentamentos subnormais, o município firmou convênio, no dia 30 de junho de 2000, com o contrato de repasse n 0101556619-80/00 SEDU-PR/CEF e União, para implementação do Programa HBB, a princípio na região continental Chico Mendes e, posteriormente, em 2001, na localidade da ilha, a comunidade do Morro do Mocotó.

A comunidade Chico Mendes, localizada na parte continental do município, fica às margens da BR- 282, a porta de entrada da cidade, já a comunidade Morro do Mocotó fica no centro da Ilha de Florianópolis.

Como podemos observar, em Florianópolis, duas regiões foram contempladas com o Programa HBB. Assim, realizaremos a análise das propostas separadamente, com relação à construção de unidades habitacionais e urbanização de cada região, pois como o subprograma DI é a capacitação do município em desenvolver a política de habitação, esta será única nas duas regiões. Iniciamos com a Região do Chico Mendes, por esta ser a primeira contemplada.

Em Florianópolis, as periferias urbanas, apresentam grande carência em termos de infraestrutura urbana, como água, luz, saneamento e habitações, fruto, em grande parte, do inchaço das cidades ocorrido nas últimas décadas. Diante desses problemas, as populações residentes nessas áreas dirigem ao poder público, suas reivindicações no sentido de garantir melhores condições de vida. Para atingir esses objetivos, as comunidades periféricas se mobilizam para pressionar os órgãos públicos, principalmente estadual e municipal, para que realizem as obras de que necessitam.

Um reflexo dessa problemática foi o surgimento do bairro Monte Cristo. No ano de 1965 formou-se uma “favela” no centro da Cidade de Florianópolis, que, por ocupar uma área nobre do centro, deveria ser removida, uma vez que era destinada à construção dos edifícios do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Para conseguir que as famílias que moravam naquele local concordassem com a remoção, a

prefeitura prometeu que elas seriam transferidas para uma localidade com infraestrutura, no bairro do Estreito.

Além disso, a qualidade de vida florianopolitana é construída com o preço da falta dela em outras regiões, ou seja, Florianópolis, além de drenar os recursos financeiros do Estado devido a sua função de capital, possibilita a cidade ter um conjunto de instrumentos especializados em saúde e educação escassos em algumas cidades do estado. Isto se torna um atrativo para migração, que conseqüentemente reflete no desenvolvimento urbano da cidade.

Os projetos de intervenção, além da reforma de habitações ou construção de novas moradias, devem levar em conta os aspectos locais, sem perder de vista o papel da região para o funcionamento do conjunto da cidade, principalmente nesta região que já sofre há muito tempo com a falta de políticas e compromissos para com as comunidades por parte do poder público.

Assim, no início da década de 70, a prefeitura iniciou o processo de remanejamento, construindo 120 casas de madeira num local que veio chamar-se Comunidade do Monte Cristo. Tal remanejamento ocorreu sem qualquer preparo e planejamento: no local as famílias estavam sem instalação elétrica, água e fossa séptica. De 1970 a 1975, a comunidade era, na verdade, uma “favela”, tendo recebido da prefeitura apenas uma instalação precária de água, que consistia em uma mangueira utilizada por 70 famílias. (BINOTTO, 1985).

No mês de setembro de 1983, os moradores fizeram manifestações no gabinete do governador, reivindicando as casas que o ex-governador havia prometido, em 1976. Como resultado, foi encaminhada uma carta ao Presidente da República, solicitando recursos para construção de moradias e infraestrutura.

A urbanização da então “favela” do Monte Cristo foi atendida somente no final de 1984 e início de 1985, com a divisão em lotes contados, os proprietários possuindo título de posse e não escritura legal. Pressionada, a COHAB – Companhia de Habitação alegou ser a escritura legal competência da prefeitura. Por sua vez, a prefeitura declarou que a COHAB não repassou oficialmente o terreno, para que pudesse tomar providências. Em 1985 foi realizada nova pressão para conseguir a infraestrutura prometida pelos prefeitos de Florianópolis desde 1976 a 1984, reivindicando regularização da terra junto à COHAB. No ano de 1988, por solicitação da COHAB, a Prefeitura realizou um levantamento topográfico, constatando que havia várias modificações nas demarcações dos lotes, sendo que a área para uso coletivo havia sido totalmente ocupada.

Em 1990, o presidente da COHAB informou sobre a existência de impasses jurídicos para a legalização, além de o terreno ter sido hipotecado junto à Caixa Econômica Federal – CEF para administrar o processo de urbanização.

Outro árduo fator do bairro Monte Cristo com o poder público municipal e estadual são as infinitas dificuldades por que passa a Comunidade Chico Mendes. A maior “favela” de Florianópolis, que possui uma gama de problemas sociais e de infraestrutura e sofre com o descaso da prefeitura há anos. Recebeu este nome na década de 80, quando cansados de sofrer com o descaso do governo - presente até hoje –os moradores da comunidade sentindo a morte do então Militante e defensor dos Direitos Humanos - *Chico Mendes*, “aproveitaram a oportunidade” e renomearam sua comunidade, numa homenagem a alguém que para eles foi e é um exemplo.

Em vista disso, buscam, através de ações comunitárias¹⁴ junto aos órgãos governamentais, o atendimento da suas reivindicações. Desse modo, mesmo que os programas realizados já estejam determinados pela Prefeitura, eles são assumidos conscientemente pela comunidade, tendo presentes suas implicações e repercussões sobre o próprio desenvolvimento social.

A “ação comunitária” é espontânea e conscientemente assumida pela comunidade para a solução dos problemas comuns, e distingui-se da “ação social” que é quase sempre uma ação governamental que visa atingir em massa a população através de leis, decretos e da instituição de alguns programas de ação ampla.

¹⁴Ação Comunitária é, sobretudo, a ação cooperativa entre componentes de um determinado grupo social para solução do problema de um ou de vários de seus membros. É espontâneo no sentido de ser uma ação interna ao grupo sem a preocupação de intervenção de agentes especializados externos. Os mutirões para construção de uma casa, para abertura de uma estrada, para perfuração de um poço, assim como outras ações comuns sob a iniciativa e organização de membros de um determinado grupo social, são exemplos de ação comunitária. Eles expressam uma força social à medida que os membros conseguem realizar, juntos, uma ação dificilmente realizada por um só. É uma força social como o exercício de percepção e criticidade em relação ao que ela pode representar como luta frente a objetos de contestação que afetam o próprio grupo. (SOUZA, 1995, p. 36).

A dificuldade que se coloca para o desenvolvimento da comunidade é que esses programas, destinados a comunidades carentes de execução de benefícios por parte do poder público, são operacionalizados como meio de implantação e execução de políticas sociais, repassando à população um sentido de bom samaritano. Quando, de fato, as políticas sociais podem ser consideradas como um instrumento de mediação para transformar as lutas de classes, formando um pacto entre classes opostas.

Com isso, a política social, por necessitar traduzir-se concretamente no seio da população, age através das organizações estatais e dos seus agentes, indo até a população normalmente ausente de determinados programas. É a partir daí que a mobilização comunitária passa a ser valorizada pela sua organização interna.

2.4.3.1 Projeto Região Chico Mendes

A carência de serviços urbanos básicos, essenciais nas regiões de densidade populacional, o não tem atendimento das exigências necessárias, provocam a segregação residencial que torna, muitas vezes, inviável o acesso nos locais de trabalho, e ocasionam, também, a anulação dos laços de solidariedade e de inter-dependência, expressão dos contrastes entre riqueza e pobreza, que torna insustentável a vida desses grupos, gerando intensa tensão social.

Esta região Chico Mendes também se destaca pela variedade de movimentos sociais em prol da melhoria da qualidade de vida, tais como: os movimentos dos sem-teto, da regularização fundiária, de proteção ao meio ambiente, do saneamento básico, entre outros.

A região em questão, segundo os funcionários da Prefeitura, foi escolhida para tornar-se a pioneira na execução do Programa Habitar Brasil-BID, devido a sua organização e representação popular muito presente, através das suas manifestações no poder público municipal, tanto que, antes da execução, as propostas foram apresentadas primeiramente para as lideranças comunitárias locais.

De acordo com Pereira (2008);

A Região Chico Mendes foi ‘adotada’ para efeitos do Programa Habitar Brasil BID, designando as comunidades: Chico Mendes, assim denominada em homenagem ao seringueiro Chico Mendes,

sindicalista e ativista ambiental assassinado em 1988 na luta pela preservação da Amazônia, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória, objetos da intervenção do Projeto de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Comunitário. As comunidades estão localizadas no Bairro Monte Cristo, área continental do município de Florianópolis, nas margens da via expressa (BR282), que abrange também as Comunidades Nova Esperança, Santa Terezinha I, Santa Terezinha II, Promorar e Monte Cristo. O Bairro Monte Cristo está contemplado na Lei Municipal 5504/99, que dispõe a respeito da criação de Bairros no Distrito Sede do Município de Florianópolis e tem uma população de 26.000 habitantes, segundo o Censo de 2000 do IBGE e é o bairro que possui o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Florianópolis (PEREIRA, 2008, p. 56).

A Região Chico Mendes possui uma área de 137.887,00m², desta área, pertencida à COHAB/SC 129.301,73m², que tinha como proposta a construção de uma área de lazer com quadra de esportes. Com as ocupações ocorridas na década de 80 e diante da dificuldade da COHAB/SC em realizar programas habitacionais compatíveis com a realidade financeira desta população, em agosto de 1999, por meio de um Termo de Compromisso, a COHAB/SC doou esta área à Prefeitura Municipal de Florianópolis, para que o município realizasse a regularização fundiária da região. Em janeiro de 2001, foi assinado o repasse da escritura pública de doação, firmado pelo poder executivo municipal na redação da mensagem n. 26 e do Projeto de Lei n. 8782/2000, que dispõe a autorização do município de Florianópolis a receber, em doação, a área da localidade da Região Chico Mendes, no Bairro Monte Cristo (PEREIRA, 2008).

Em 2000, havia sido realizado um recadastramento socioeconômico das famílias da região para o enquadramento dos critérios e propostas do projeto do BID, firmando o contrato de repasse n. 0105619-80/00 SEDU-PR/CEF em junho de 2000, para implementação do Projeto UAS e DI, em que fica acordado o repasse financeiro de R\$ 10.397.347,24 para execução do Programa.

O recadastramento diagnosticou que a Região Chico Mendes, composta por três comunidades, apresentava os seguintes dados com relação ao número de famílias e moradores residentes nesta área: Nossa

Senhora da Glória: 258 famílias e 973 habitantes; Novo Horizonte: 296 famílias e 1.097 habitantes e Chico Mendes: 829 famílias e 3.147 habitantes, totalizando 1.383 famílias e 5.217 habitantes nesta região.

Diante desta realidade, o Programa propôs as seguintes intervenções para Região do Chico Mendes:

- 1) Dois tipos de moradias, uma unidade familiar na forma de sobrado, compreendendo um modelo básico de 42,38m² e outra diferenciada destinada aos deficientes físicos, idosos e famílias com grande número de membros, com 63,56m².
- 2) Seriam construídas 425 moradias, destas, 397 modelos básicos e 38 moradias diferenciadas, 61 recuperações de habitações que precisavam de reparos estruturais e 26 módulos hidráulicos.
- 3) Construções de equipamentos, como: 03 centros comunitários e centros sociais, 02 Creches e Centro de Saúde.
- 4) As famílias seriam remanejadas para abrigos provisórios, para execução das obras, nos entornos da região, para que os moradores ficassem nas proximidades dos seus vínculos empregatícios e dos seus meios sociais.
- 5) Com relação à infraestrutura, o Programa propôs, o alargamento das ruas para facilitar o trânsito de pessoas, veículos, transportes de utilidade pública e a interligação com o sistema viário do entorno e possibilitando a sua interligação com a malha urbana da cidade.
- 6) Regularização fundiária e indenização de benfeitoria às famílias que optassem por sair da região ou indenização de benfeitoria que poderia ser utilizada como valor de abatimento no financiamento da nova habitação.

Entretanto, em análise documental e bibliográfica relacionadas ao Programa, verificou-se que, de junho de 2001 até julho de 2007, o desenvolvimento das obras não obteve êxito, pois durante esse período foram construídos: 198 novas unidades habitacionais, uma creche, um centro comunitário, obras do sistema viário e de infraestrutura e um complexo de geração de renda, o que significa 65% das propostas iniciais, além de que, nesse mesmo período, o programa já havia realizado três reprogramações do subprograma Projeto Integração de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento, alterando a proposta original que tinha o indicativo de término em 2004.

2.4.3.2 Projeto Morro do Mocotó¹⁵

O Morro do Mocotó localiza-se na Ilha de Florianópolis e integra o maciço do Morro da Cruz.

Historicamente, esta localidade sofreu com a ocupação desordenada, com a falta de infraestrutura, precariedade habitacional, saneamento básico, entre outros. É uma das mais antigas comunidades da Ilha que se adequavam aos critérios de contemplação do BID, o que norteou a Prefeitura Municipal de Florianópolis a firmar contrato, em 05 de julho de 2002, com o BID para desenvolver um projeto de intervenção urbanístico, em que o banco faria o repasse de R\$ 142.871,52.

A comunidade do Morro do Mocotó é uma comunidade que possui uma ocupação consolidada, em que 80% dos seus moradores são naturais de Florianópolis e sua área é pública, pertencente parte ao Estado e parte à União, um facilitador para o ajuizamento. Além disso, seus moradores, em sua maioria, possuem renda familiar de até 3 salários mínimos. Tais características da região se enquadram nos critérios do BID para implementação do programa, encontrando grande relevância para a escolha dos técnicos da prefeitura ao habilitar essa comunidade para receber o Programa.

Outros fatores agregaram-se a essas características da localidade, segundo Marques (2006),

Em função da proximidade geográfica dos morros, bem como por certas semelhanças nos aspectos socioeconômicos e de infraestrutura, a PMF contratou, por meio de licitação, a empresa Diagonal Urbana para realizar uma pesquisa censitária em dezembro de 2011, nos morros do Mocotó, Bode e Queimada. A equipe constituída para realização da pesquisa era formada, por engenheiros, sociólogos, e moradores da própria comunidade[...][O trabalho d'] Esta equipe serviu

¹⁵As informações sobre este município foram retiradas de documentos como projeto e relatórios do programa HBB oficiais do município e trabalhos acadêmicos, além de entrevista focalizada com os técnicos da PMF.

de subsídio para elaboração do Projeto Participação Comunitária e Desenvolvimento Social, a ser posteriormente usado pela equipe técnica da SMHTDS da PMF. Nela, entrevistou-se representantes de 911 famílias de uma população de 3.224 habitantes. Foram identificados 1.104 imóveis, dos quais 875 são domicílios, ou seja, imóveis com uso residencial. A atuação na comunidade do Morro do Mocotó e entorno é mais uma intervenção dentro desta nova formulação de política habitacional, que contempla uma visão mais integrada (MARQUES, 2006, p. 54-55).

Além disso, essa pesquisa propiciou também delimitar a área específica de intervenção direta (Morro do Mocotó, Morro da Queimada e Morro do Bode), tendo em vista a imensa área que abrange o Morro de Mocotó, dificultando a regularização fundiária de todos os moradores, pois levaria muito tempo, e com o qual não se contava na época.

Diante da complexidade que essa área e a comunidade apresentaram, a partir do diagnóstico realizado, o Projeto do Morro do Mocotó tinha como objetivo a reestruturação urbana da área e algumas intervenções como: obras no sistema viário, alargamento e pavimentação de algumas servidões, construção de escadarias e passarelas, adequação do saneamento básico, adequação da iluminação pública, construção de 38 unidades habitacionais, melhorias em aproximadamente 75 moradias e construção de equipamentos comunitários (Centro de Convivência, Galpão de Geração de Renda e Creches). Todas essas intervenções tinham como fundamental missão a melhoria da qualidade de vida da população da região (MARQUES, 2006 apud FLORIANÓPOLIS, 2002A).

Para tal, o Projeto Integrado de Urbanização, Habitação e Participação Comunitária Morro do Mocotó, foi subdividido em 4 subprojetos: projeto físico, projeto de recuperação ambiental, projeto de regularização fundiária e projeto de participação comunitária e desenvolvimento social.

Esses 4 subprojetos contemplavam as seguintes propostas de implementação para a região:

- 1) Projeto Físico - propôs obras de infraestrutura e habitação, contemplando também ações essenciais de urbanização, drenagem e muros de contenções de encostas, construção de

equipamentos comunitários, sociais e de lazer, a construção e a melhoria de unidades habitacionais.

- 2) Projeto de Recuperação Ambiental - propôs a recuperação das áreas que apresentavam grande devastação, o reflorestamento dos locais de risco de desabamento dos quais foram retiradas as unidades habitacionais e remanejadas para outra localidade.
- 3) Projeto de Regularização Fundiária – propôs que, ao término das obras, seriam iniciadas as regularizações fundiárias de todas as famílias contempladas pelo projeto.
- 4) Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social - propôs o incentivo e a estimulação aos moradores de participarem ativamente de todas as etapas do projeto, a geração de renda, preservação do meio ambiente e a potencialização da organização e participação comunitária.

Como podemos observar, essas propostas davam indicativos de revitalização urbanística e de melhoramento de qualidade de vida a toda população completada, mas, nas pesquisas realizadas através de trabalhos acadêmicos e entrevistas realizadas com os técnicos da prefeitura, observamos que este programa teve um atraso significativo para concretizar sua implementação, pois suas obras iniciaram em 2005. Consequentemente, todas as demais etapas sofreram atrasos e fizeram com que o projeto, no ano corrente, continue em fase de finalização, segundo informações de agentes da PMF.

Com relação ao subprograma DI, verificamos que as alterações significativas, tais como a Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental só foi implementada juntamente com seu Conselho Municipal de Habitação (este ainda é projeto de execução) em 2005. Ou seja, mesmo com o indicativo do primeiro projeto implementado por Florianópolis na Região do Chico Mendes, o Sub Programa DI do HBB não almejou êxito em seu desenvolvimento, implementação e cronograma, como se refere o Manual de Orientações Operacionais do HBB.

2.4.4 O HBB em Itajaí¹⁶

O município possui uma área de 304 km², sendo 20% urbano e 80% rural ou de área de preservação ambiental. Segundo o Censo do IBGE (2000), a estimativa populacional para 2009 era de 172.081 habitantes.

O município de Itajaí foi fundado em 15 de junho de 1860, mas sua colonização já havia se iniciado em 1658, sendo João Dias Arzão o primeiro sesmeiro da região. Sua colonização foi realizada por imigrantes alemães, italianos e açorianos. A população era conhecida como de povo pesqueiro, mas, com o passar dos anos, o município agregou outras funções para o seu desenvolvimento econômico, e o mercado de trabalho passou a desenvolver-se nas áreas da hotelaria e das indústrias. Atualmente, em Santa Catarina, o Porto de Itajaí é o maior Porto de exportação de frios do Brasil.

Além disso, Itajaí se encontra num dos eixos mais importantes do Sul do Brasil, a BR-101; sendo servido também pela BR-470, na ligação com todo o oeste catarinense; a SC- 486, com Brusque; e a SC – 470, ligação com Blumenau.

Com isso, nos últimos trinta anos do século anterior e nos primeiros anos deste século, os indicativos mostram a forte atração de migração para a região metropolitana de Itajaí, as quais são formadas principalmente de trabalhadores, aposentados, rentistas e investidores para a localidade. Os pontos atrativos que motivaram essas movimentações populacionais foram o desenvolvimento das atividades portuárias e turísticas, a pesca industrializada e o crescimento da indústria naval e da construção civil.

Consequentemente, esses atrativos do desenvolvimento econômico do município, liderados pelas atividades portuárias e turísticas, criaram um motivo a mais para a crescente migração na região, resultando num aumento populacional significativo e na ocupação desordenada das áreas ribeirinhas.

De acordo com Azevedo (2008),

¹⁶ As informações sobre este município foram retiradas de documentos como projeto e relatórios do programa HBB oficiais do município e trabalhos acadêmicos, além de entrevista focalizada com técnico da prefeitura.

A malha urbana se expandiu com intensidades diferentes em cada cidade, recebendo pessoas de distintos estratos sociais. No período entre 1970 e 2005, Balneário Camboriú cresceu 769% e Itapema 886%. Estes dois balneários cresceram verticalmente e de forma significativa por três décadas seguidas e continuam recebendo migrantes de variadas regiões do país. Uma parede de altos edifícios foi construída entre as cidades e o mar e a indústria imobiliária se mantém como umas das principais forças econômicas, ao lado dos serviços turísticos, nestas cidades (AZEVEDO, 2008, p.66).

O desenvolvimento urbano de Itajaí se expandiu a partir da foz do Rio Itajaí Açu, na sua margem direita, área próxima ao Porto. Foi através dessa localidade que as vias estruturantes foram sendo construídas, induzindo a expansão de malhas urbanas periféricas em torno dessas vias, a partir dos bairros centrais.

Ou seja, a ocupação desordenada do perímetro urbano iniciou-se ao longo dos eixos rodoviários Itajaí e Florianópolis e Itajaí e Brusque, após a ocupação ocorreu no sentido oeste, a partir do centro até encontrar o rio Itajaí-Mirim, através do eixo rodoviário Itajaí e Blumenau, por último a ocupação do solo urbano se estendeu a partir da via transversal, os eixos rodoviários e ao entorno do rio Itajaí- Mirim, pela margem esquerda.

No ano de 1968, o poder público realizou um empreendimento de moradia popular denominado Comasa, significando já os primeiros traços do crescimento desordenado do município. Nessa ocasião foram construídas 506 habitações através da COHAB/SC, na localidade hoje denominada Bairro Costa Cavalcante. Em 1982, a COHAB/SC entregou o conjunto Nilson Lourenço dos Santos, com a construção de 329 moradias, no bairro São Vicente. Nesse mesmo bairro, em 1984, novas construções foram realizadas, como o conjunto Rio Bonito, com 500 habitações.

Entretanto, todas essas iniciativas da COHAB/SC não foram suficientes para atender as demandas habitacionais existentes no município, além de que, o crescimento desordenado nas áreas urbanas de Itajaí intensificou o surgimento de assentamentos subnormais.

E devido à falta de estrutura do poder público em fiscalizar as invasões e ocupações desordenadas e de desenvolver, de forma eficiente e eficaz, uma política urbana e habitacional no município, a cidade

creceu tanto em fatores econômico quanto como populacional. Além disso, cresceu o fluxo migratório de famílias dos segmentos mais empobrecidos da população, em busca de melhores alternativas de vida, mas por falta de qualificação profissional, pela baixa escolaridade, essas famílias acabam por se “refugiarem” em assentamentos subnormais, gerando um grande aumento do déficit habitacional e aumento dos bolsões de pobreza e de sub-habitações do município.

Diante dessa complexa realidade pela qual passava o município de Itajaí, em novembro de 2002 o poder público local firmou o contrato n. 0138758-69/2002 com o BID, para implementação do Programa HBB, no apêndice do Loteamento Avelino Werner. O programa foi orçado em R\$ 2.631,347,42, sendo que o município daria, em contrapartida, R\$ 526,269,62.

De acordo com o Projeto de Trabalho Técnico Social,

A área de intervenção está localizada na região de assentamento do Loteamento Avelino Werner, área esta pertencente ao Bairro Cidade Nova do município de Itajaí/SC, localizado a 300 metros da Rodovia BR-101 e inserido entre duas grandes vias de acesso ao Centro do município, Av. Adolfo Konder e Av. Vereador Abrahão João Francisco, constituía-se em uma área verde de 20.695,00 m² em topografia plana. Dessa área, 18.048,00 m² foram efetivamente ocupados de forma irregular pela comunidade de 557 pessoas, com nível de adensamento de 1 (uma) pessoa para cada 32,40m² de área. A área de 19.000,00m² no entorno do empreendimento foi comprada pela Prefeitura Municipal de Itajaí, para ser incorporado à área original, que unidas, totalizam 39.695,00 m² de área do Projeto Mariquinha Brasil. Esta adição visa facilitar a urbanização da área e o assentamento das famílias, além de permitir a instalação dos equipamentos comunitários (PROJETO DE TRABALHO TECNICO SOCIAL, 2010).

A área de intervenção do Programa foi escolhida por comportar algumas características que se enquadram aos critérios do BID. E por sua própria historicidade na região, sofreu com a ocupação desordenada, quando, há mais de 16 anos, migraram as primeiras famílias oriundas das cidades vizinhas e, por ser uma área relativamente pequena, não

apresentou aspectos dificultadores de ordem dominal ou ambiental para a implementação.

O objetivo do Projeto Mariquinha Brasil para a localidade previa a solução imediata das condições de moradia da população local, infraestrutura e regularização fundiária, bem como um trabalho social direcionado à instrumentalização e capacitação da comunidade para o autogerenciamento, e a instrumentalização e capacitação do município para desenvolver e trabalhar com a política de habitação.

Para tal, suas propostas iniciais para a comunidade foram:

- 1) Atender 135 famílias que ocupam a área de preservação ambiental do Loteamento Avelino Werner, sendo que destas 132 seriam remanejadas para novas moradias e 3 permaneceriam no mesmo local por possuírem moradias em bom estado, mas todas estariam incluídas no projeto urbanístico e de participação comunitária do programa.
- 2) Seriam também atendidas 16 famílias que residiam as margens do rio Itajaí-Mirim, localidade de grande risco de enchentes e de degradação ambiental, beco LQC. Essas famílias seriam remanejadas e a localidade passaria por uma revitalização e recuperação de toda a vegetação. As demais famílias, pertencentes a esta área seriam removidas em outro momento.
- 3) Previa, através do trabalho social, uma integração visando estabelecer uma interação entre essas 16 famílias e as demais famílias que residiam no entorno da área de intervenção do projeto.
- 4) O remanejamento e/ou reassentamento ocorreria de forma gradativa, a medida em que as obras fossem sendo concluídas, entre outras propostas.
- 5) Em relação à estrutura viária, a proposta era a implementação de ruas no entorno da área de intervenção, num grande cinturão em “U”, que aconteceria com o prolongamento da malha viária existente no entorno, entre outros.

Destacamos essas propostas do projeto para observarmos a amplitude do empreendimento. Desejava-se com o Projeto que todas as propostas interferissem em dois aspectos fundamentais: o atendimento ao segmento mais empobrecidos do município e a revitalização e recuperação ambiental em alguns locais, além de capacitar o município e a população local para desenvolver um projeto participativo.

Porém, durante a pesquisa e com a entrevista realizada com os técnicos da prefeitura no decorrer deste trabalho, se obteve dados de que

a implementação do Projeto sofreu graves interrupções que atingiram desde a paralisação de obras, como no trabalho de intervenção social, e a implementação do Subprograma DI. Com relação à construção de unidades habitacionais, das 148 unidades previstas, somente 59 foram entregues aos beneficiários, e alguns equipamentos comunitários. Segundo técnicos da prefeitura, o Projeto encontra-se em fase de reprogramação, estando em análise na CEF para que possa se finalizar.

2.4.5 O HBB em Jaraguá do Sul¹⁷

No decorrer da sua história, Jaraguá do Sul pertenceu a São Francisco do Sul, Paraty (hoje Araquari) e a Joinville. Só a partir do Decreto n. 565, de 26 de março de 1934, Jaraguá foi desmembrado de Joinville.

Jaraguá do Sul teve sua colonização feita por imigrantes europeus. Na segunda metade do século XIX, a maioria desses imigrantes era de origem urbana, com formação artesanal, operária, comercial, industrial e intelectual. Essas características da população migratória do município muito influenciaram no seu desenvolvimento econômico e social, já que até mesmo os agricultores provinham de um trabalho diferenciado dos demais municípios, pois desenvolviam seus trabalhos visando à comercialização dos seus produtos. Atualmente Jaraguá do Sul é um dos mais importantes centros fabris do Estado.

O município teve seu maior desenvolvimento industrial e econômico entre 1940 e 1980, com isso ocorrendo várias migrações de populações do próprio Estado e do Estado vizinho Paraná, o que desencadeou um processo de urbanização e de crescimento desordenado.

Nesse período, Jaraguá do Sul teve um expressivo aumento de indústrias na cidade, gerando um aumento significativo na oferta nas oportunidades de empregos, levando muitos vizinhos do seu entorno e até do Estado vizinho a migrarem para localidade, na expectativa de novas oportunidades de melhoramento de qualidade de vida.

¹⁷ As informações sobre este município foram retiradas de documentos, como projeto e relatórios do programa HBB oficiais do município e trabalhos acadêmicos, além de entrevista focalizada com técnico da prefeitura.

Esses migrantes chegavam à cidade na esperança de encontrar o progresso, emprego e melhores condições de vida. Para muitos, a migração significava a possibilidade de conseguir trabalho, acesso aos bens de consumo, a maior conforto, à educação e à assistência médica.

Segundo dados da Associação Comercial de Jaraguá do Sul – ACJIS, no final de 1979, foram criados, aproximadamente, 2.000 e 2.500 oportunidades de emprego, o que contribuiu para o crescimento desordenado do município, pois não havia um planejamento urbano e habitacional para lidar com essa demanda, ocasionando um acréscimo no déficit habitacional.

Isso transformou o município em um parque industrial com sérios problemas de infraestrutura, deficiência de moradia, transporte, educação e o surgimento e aumento dos assentamentos subnormais agregados aos altos índices de exploração do trabalho, configurando a espoliação urbana, que é o somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados, em sua maioria, como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, que inspiram ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho.

Um dos reflexos desse descompasso industrialização e urbanização desordenada foram os assentamentos de terras pelos segmentos mais empobrecidos da população que, impulsionados na perspectiva de melhores condições de vida, migraram para Jaraguá do Sul, sem condições financeiras de adquirir ou alugar uma moradia, devido a especulação imobiliária da época, firmaram-se em terrenos públicos e/ou privados sem qualquer infraestrutura de saneamento básico, sistema viário, água e luz.

E, como vimos anteriormente os programas habitacionais e as ações do poder público estadual foram quase inexistentes ou ineficientes, algo também presente em Jaraguá do Sul, que impulsionou o desenvolvimento industrial e econômico sem maiores preocupações com as suas consequências como o crescimento desordenado da cidade sem planejamento urbano, que atingiu todo sistema urbanístico e a questão habitacional.

Diante dessa realidade, o poder público local, em 2000, firmou contrato com BID, para a implementação do Programa HBB, que teve seu início em 2001, na região de Jaraguá 84, por apresentar o maior índice de precariedade habitacional e de infraestrutura e características que se enquadravam aos critérios do BID.

Na localidade, eram pouco mais de 90 famílias, em 2006, segundo dados do programa HBB, eram 99 lotes onde 09 famílias co-

habitavam a mesma casa, 10 famílias moravam em 02 casas no mesmo lote e 03 famílias co-habitavam numa mesma casa, totalizando em 119 famílias.

As principais propostas realizadas pelo Projeto Jaraguá 84 para essa localidade eram:

- 1) Projeto Físico - propôs obras de infraestrutura e habitação, contemplando também ações essenciais de urbanização, drenagem e muros de contenções de encostas, construção de equipamentos comunitários, sociais e de lazer, a construção e a melhoria de unidades habitacionais.
- 2) Projeto de Recuperação Ambiental - propôs a recuperação das áreas que apresentavam grande devastação, o reflorestamento dos locais de risco de desabamento, dos quais foram retiradas as unidades habitacionais e remanejadas para outra localidade.
- 3) Projeto de Regularização Fundiária – propôs que, ao término das obras, seriam iniciadas as regularizações fundiárias de todas as famílias contempladas pelo projeto.
- 4) Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social - propôs o incentivo e a estimulação aos moradores de participarem ativamente de todas as etapas do projeto, a geração de renda, preservação do meio ambiente e a potencialização da organização e participação comunitária.

Esse programa conseguiu concretizar todas as suas ações de obras físicas e propostas realizadas pelo subprograma UAS, em novembro de 2004. Em 2006 foi realizada uma pesquisa quanto ao grau de satisfação da população atendida e considerou-se que o programa foi satisfatório e que, após sua implementação, conseguiram um melhoramento da sua qualidade de vida.

Além disso, um destaque desta pesquisa foi observada na iniciativa do poder público local que, no período de implementação do programa, adquiriu o terreno vizinho à área de intervenção do projeto, garantindo para si a valorização imobiliária decorrente do processo de urbanização. Tal atitude impediu que nesse local ocorresse a especulação da terra pela iniciativa privada.

Entretanto, com relação à execução planejamento do subprograma DI, segundo relato dos técnicos (obtido em março do ano corrente), está muito distante de atender os critérios pré-estabelecidos pelo Manual de Orientações Operacionais e, principalmente, de atender toda a problemática habitacional existente no município.

2.4.6 O HBB em Joinville¹⁸

O surgimento da colônia Dona Francisca, hoje município de Joinville, é fruto do contrato assinado em 1849 entre a Sociedade Colonizadora de Hamburgo e o príncipe e a princesa de Joinville (ele, filho do rei da França e ela, irmã do Imperador D. Pedro II), mediante o qual estes cediam 8 léguas quadradas à dita Sociedade, para que fossem colonizadas. Decorrente disso, iniciou-se a imigração europeia no município, principalmente por alemães, austríacos, noruegueses, suecos, suíços e dinamarqueses. Com isso, no dia 9 de março de 1851, fundou-se a cidade de Joinville.

No século XVIII, estabeleceram-se na região famílias de origem lusa, com seus escravos negros, vindos principalmente da capitania de São Vicente (atual São Paulo) e do vizinho município de São Francisco do Sul. Conquistaram grandes áreas de terras (sesmarias) na região Cubatão, Bucarein, Boa Vista, Itaum, passando a cultivar mandioca, cana de açúcar, arroz, milho, entre outros.

No período de 1880, surgiram as primeiras indústrias têxteis e metalúrgicas. O mate tornou-se o principal produto de exportação da Colônia Dona Francisca; seu comércio iniciou-se por indústrias oriundas do Paraná, e com isto, originaram-se as primeiras riquezas da localidade, consolidando o poder da burguesia luso brasileira.

No início do século XX, uma gama de fatores contribuiu para a aceleração do processo de desenvolvimento do município: uma delas foi a inauguração da estrada de ferro São Paulo – Rio Grande do Sul, que passava por Joinville, rumo a São Francisco do Sul. Decorrente disto, instala-se a energia elétrica, tem-se o primeiro automóvel, o primeiro telefone e o sistema de transporte coletivo. Em 1926, o município tinha uma população de 46 mil habitantes, tendo em sua economia um crescente desenvolvimento no setor metal-mecânico.

Com o fim dos conflitos mundiais, nas décadas de 1950 e 1980, o município transformou-se, em pouco tempo, em um dos principais polos industriais do país. Em contrapartida, o crescimento desordenado trouxe grandes sequelas para o município, que se refletem até sua atualidade,

¹⁸ As informações sobre este município foram retiradas de documentos, como projeto e relatórios do programa HBB oficiais do município e trabalhos acadêmicos, além de, entrevista focalizada com técnico da prefeitura.

tais como: desemprego, miséria, criminalidade, falta de segurança, falta de infraestrutura e o déficit habitacional.

A população se transformou radicalmente com a chegada de migrantes vindos de várias partes do país, que chegavam em busca de melhorias da qualidade de vida. Atualmente, os descendentes dos imigrantes que colonizaram o município são a minoria.

Joinville encontra-se numa área geograficamente estratégica, sendo a maior cidade do Estado, localiza-se no portão de entrada da cidade quando vindos do norte, recebendo, nos últimos anos, um enorme fluxo de pessoas que visam morar na cidade, devido suas potencialidades industriais, implantação de vários hotéis e sua crescente potencialidade turística nas áreas culturais.

Entretanto, esse desenvolvimento econômico e urbano do município não ocorreu de forma ordenada e planejada, em consequência, as demandas sociais, principalmente na questão habitacional, geraram grandes problemas de enfrentamentos para o poder público.

De acordo com o Projeto Social Rio do Ferro,

[] Em 1988 o município aprovou, através do Decreto 5.832, a implantação do Parque residencial Joinville, localizado no bairro Aventureiro e de propriedade de Calema Participação e Empreendimentos Imobiliários LTDA. Da área loteada, foram doadas ao município duas áreas: uma com 6.536,95 m² e outra com 13.329, 35m², ambas destinadas à instalação de equipamentos comunitários e confrontantes com o Rio do Ferro, averbadas na matrícula 42.355, da 1º Circunscrição desta Comarca (Projeto Joinville).

Em 1993, decorrente da falta de fiscalização do poder público, Joinville iniciou o processo de ocupação de terras ilegais, localizadas na periferia de Joinville, distante do centro, e, por ser localizado num ambiente de preservação ambiental, tornou-se local preferido dos segmentos mais empobrecidos da população, que não possuíam alternativas de moradias.

A ocupação desse espaço ocorreu de forma isolada, com os casos administrados pela prefeitura através de realocações. Entretanto, no ano de 1994, a situação se agravou quando 70 famílias ocuparam os imóveis públicos daquele loteamento. A situação gerou um processo judicial de

reintegração de posse deflagrado pelo município, porém, o juiz responsável pelo caso decidiu em prol dos moradores, sentenciando que os moradores só sairiam do local quando a Prefeitura disponibilizasse lotes a preços acessíveis para suprir a deficiência de moradia.

Entretanto, o poder público municipal não cumpriu sua sentença, e, com o passar do tempo, o número de famílias na localidade só cresceu; todos com a mesma carência habitacional.

Segundo a pesquisa realizada em 2000, pela Associação de Joinville e região da Pequena, Micro e Média Empresa – Ajoinpeme, ficou diagnosticado que o setor industrial ainda é responsável por dois terços da riqueza da cidade, contrapondo as arrecadações de ICMS desse ano em comparação há cinco anos passados.

Devido a esse crescimento industrial no município, Joinville, com o passar dos anos, vem sofrendo um lento processo de descaracterização e ocupação do espaço urbano, provocando a segregação dos assentamentos subnormais, com ocupações em áreas públicas, beira de rios, encostas de morros e de preservação ambiental, com destaque em Joinville para as áreas de mangue. Essa situação acarreta a precariedade de vida da população dos segmentos mais empobrecidos, somando-se com a falta de capacitação e instrumentalização do poder público local em trabalhar com essa demanda.

Na tentativa de sanar essa problemática nos assentamentos subnormais, em 2000, o município assinou o contrato com o BID, para implementação do Programa HBB, para atuar na comunidade Rio do Ferro, que tinha uma população de 893 pessoas, e compreendia 250 famílias.

A escolha dessa região deu-se a partir das várias visitas da UEM às 11 áreas de assentamentos subnormais, em que esta se destacou pela alta precariedade habitacional, a falta de saneamento e infraestrutura, a degradação ambiental e as condições socioeconômicas da população local, somando-se às manifestações realizadas pelos moradores locais em prol da melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados pela prefeitura naquela região.

Segundo o Projeto Social Rio do Ferro,

A ocupação desta área deu-se principalmente pela falta de recursos financeiros, o que é notório na população de baixa renda por não conseguir promover sua própria sobrevivência, bem como não possuir acesso a bens e serviços, inclusive a moradia, condição que contribui para o declínio

da qualidade de vida local. Com o acelerado processo migratório, evidencia-se que as áreas são ocupadas por famílias oriundas do próprio Estado (74%), do Estado do Paraná (21%) e as restantes advindas de outra região do Brasil (PROJETO SOCIAL RIO DO FERRO, p.14).

No período em que foi firmado o contrato, o município disponibilizava de uma Secretaria Municipal de Habitação, porém esta não era capacitada nem instrumentalizada o suficiente para desenvolver trabalhos eficientes, capazes de suprir as necessidades trazidos por esta demanda.

Entretanto, visando à melhoria da qualidade de vida dos moradores locais e suas precariedades habitacionais, agregando-se a capacitação do município em lidar com essa problemática, o Programa realizou as seguintes propostas:

- 1) A construção de um Centro de Atividades Econômicas para atender os moradores que se encontravam desempregados.
- 2) A construção de um Centro de Múltiplo Uso para o desenvolvimento de ações socioculturais.
- 3) A construção de uma Creche.
- 4) A construção de 150 unidades habitacionais geminadas e 59 unidades habitacionais isoladas.
- 5) 07 unidades habitacionais receberiam melhorias, com unidade sanitária, e serviços de infraestrutura.
- 6) 09 unidades receberiam somente melhorias habitacionais.
- 7) 07 unidades receberiam unidades sanitárias.

Entretanto, para melhor execução e desenvolvimento do Projeto, ele foi subdividido em 3 etapas: Planejamento, Execução e Pós-execução.

Considerando que Joinville, como as demais cidades, vem sofrendo com a ocupação desordenada e a descaracterização do meio urbano, que se refletem não somente na falta de qualidade de vida desses moradores como na degradação do meio ambiente, o Projeto Rio do ferro se propõe, além das ações antes citadas, a desenvolver um trabalho de capacitação da estrutura técnica e física do poder público local em desenvolver habilidades para lidar com a implementação da política urbana e de habitação.

Em que pesem todas as iniciativas desse Projeto e o fato de Joinville possuir a Secretaria Municipal de Habitação desde 1993, ambos não conseguiram, em tempo hábil (segundo o cronograma de

ações do Projeto), implementar o subprograma DI e qualificar e especializar o município diante dessa temática. Com relação às questões físicas do projeto (construções), também ocorreram atrasos significantes, pois seu o prazo estava estipulado para fim de 2005, sendo este prorrogado até término de 2009 (Projeto Social Rio do Ferro).

Ou seja, devido aos trâmites burocráticos e demais entraves do poder público, este se torna mais um programa habitacional que esbarra na falta de eficiência e eficácia de torná-lo possível para combater ou sanar as problemáticas da habitação, atingindo, principalmente, os segmentos mais empobrecidos da população, público alvo deste programa pioneiro em atender este segmento da sociedade.

2.4.7 O HBB em Palhoça¹⁹

O município de Palhoça, fundado em 31 de julho de 1793, possui atualmente uma área de 322,7 km². Pertencente à região conurbada da Grande Florianópolis, possui fortes consequências da degradação do meio tanto urbano quanto ambiental devido a proximidade com a capital, e vizinhos municípios de São José, Santo Amaro da Imperatriz e Paulo Lopes.

A história retrata que seu povoamento deu-se a partir de pequenas comunidades que se firmavam durante o período no qual o município era ponto de parada das tropas que transportavam mercadorias entre o litoral e o planalto catarinense. O nome do município teve origem nas casas de pau-a-pique com cobertura de palha, denominadas palhoças, comuns na região e na época. No ano de 1884, Palhoça emancipou-se do município de São José, tornando-se município em 19 de outubro de 1906.

A expansão urbana da cidade já se iniciou de forma inadequada em áreas de manguezais, as quais, com as ocupações, foram sendo aterradas de forma também inadequada, degradando o meio ambiente. Palhoça também não foi planejada, como as demais cidades do entorno de Florianópolis, em princípio apenas se adequavam, conforme as vilas

¹⁹ As informações sobre este município foram retiradas de documentos, como projeto e relatórios do programa HBB oficiais do município e trabalhos acadêmicos, além de entrevista focalizada com técnico da prefeitura.

açorianas. Somente no final do século XIX e início do XX, imigrantes alemães e italianos contribuíram como quadro de expansão urbana e econômico com características diferenciadas das vilas açorianas, mas se mantiveram sem qualquer forma de planejamento urbano.

A geografia de Palhoça tem sua forma alongada no sentido norte e sul do Estado, possui dois balneários, da Pinheira e Guarda do Embaú, que se tornaram fortes pontos turísticos. 73% do seu território encontra-se em áreas de preservação permanente da Serra do Tabuleiro, e boa parte desse território tenta resistir às inúmeras invasões sofridas, devido a falta de fiscalização por conta do poder público.

Segundo o censo demográfico de 2000, o município já apresentava um crescendo significativo, pois em 1991 possuía 68.430 habitantes, em 1996 passou para 81.176 habitantes, em 2000 eram 102.286 habitantes, dos quais 97.458 viviam em áreas urbanas e 4.828 em área rural.

Isso foi decorrente do êxodo rural, em que a população do interior do Estado buscava a região da grande Florianópolis para tentar novas oportunidades de vida nos meios urbanos e nas proximidades da capital, na tentativa de conseguir uma oportunidade de emprego, refletindo num crescimento acelerado e desordenado, decorrente de um processo conjuntural de urbanização, que representou, como consequência, várias áreas de preservação ambiental e privada ocupadas desordenadamente.

Os elevados preços dos terrenos adequados com infraestrutura, aliado à falta de lotes urbanizados destinados às populações de segmentos mais empobrecidos obrigaram as famílias sem maior poder aquisitivo a residir nas áreas periféricas do município ou áreas de preservação ambiental, sem quaisquer condições de habitabilidade.

Diante dessa realidade, que crescia cotidianamente no município, o poder público local, tentando amenizar tal problemática, em 1993 criou a Secretaria de Migração, Habitação e Meio Ambiente, com o objetivo de controlar e combater as invasões irregulares em áreas públicas e de preservação ambiental, além de elaborar e planejar uma política de habitação que atendesse os segmentos mais empobrecidos da população.

No ano de 1999, a gestão da época extinguiu essa secretaria para a criação da Secretaria de Infra-Estrutura e Meio Ambiente, com diretorias específicas para as áreas de meio ambiente e habitação, mas não se viu uma mudança significativa com relação às atuações em realizar e desenvolver uma política eficiente e de fiscalização das invasões de terras.

O município de Palhoça, desde a sua formação até os anos de 2000, sofreu com a falta de políticas públicas para combater as ocupações desordenadas e proporcionar programas habitacionais que contemplassem os segmentos mais empobrecidos da população, resultando em um crescimento desordenado e na degradação do meio ambiente e de áreas de preservação ambiental do município.

Em que pese a criação de algumas leis municipais, como: Lei n.17, de 1993, que dispõe sobre o Código de Obras; Lei de Zoneamento n. 15, de 1993, que e Lei do Código de Postura n.19, de 1993, que buscassem lidar com a demanda crescente da questão urbana e habitacional, instrumentais essenciais para capacitar o planejamento e o controle do solo urbano que compuseram o Plano Diretor do município, não foram suficientes para sanar ou sequer controlar tais problemáticas.

Com relação à oferta de habitações com preços mais acessíveis, em 1996, temos de forma muito reduzida a necessidade da localidade, conforme informa Magalhães (2004),

[...] foram produzidas 30 unidades residenciais unifamiliares, isoladas, com área construída de 36m², dispostas num total de 56 lotes. Estas unidades foram construídas por meio de um convênio firmado entre a Prefeitura Municipal e a COHAB/SC, a partir da necessidade de atendimento às vítimas de enchente no rio Cubatão, em dezembro de 1995 (MAGALHÃES, 2004, p.36).

Como podemos observar, o município, mesmo juntamente com o poder do Estado, não conseguiu obter grandes resultados perante o déficit habitacional, suas atuações só foram paliativos diante a uma realidade de catástrofe natural das enchentes ocasionadas.

Na tentativa de sanar a problemática dos assentamentos irregulares e a falta de moradia aos segmentos mais empobrecidos da população, o município firmou contrato com o BID para implementação do Programa Habitar Brasil BID, em junho de 2000, com valor estimado para o Projeto de 1,5 milhão de reais.

Em 2000, Palhoça apresentava 37 áreas de assentamento irregulares, desses 17 ficavam em áreas de preservação ambiental, nessa época também passou a integrar o município uma área com mais de 1000 famílias, morando em condições de precariedade habitacional e de infraestrutura básica de existência. A comunidade conhecida como Frei

Damião, que anteriormente pertencia ao município de São Jose, através de uma legislação estadual passou a fazer parte de Palhoça.

Nesse mesmo ano foi criada a UEM, que estava subordinada à Secretaria Municipal de Infraestrutura, e era composta por uma equipe multidisciplinar, que tinha como função coordenar e executar o Projeto Morar Legal.

A comunidade do Alto do Bela Vista foi a designada para a implementação do Projeto. Essa localidade teve sua ocupação desordenada, no final da década de 1980, decorrente da desativação de uma barreira que era utilizada para serviços de terraplanagem, e que, no decorrer dos anos, passou para a parte mais alta do município.

Essas famílias, que ocuparam essa localidade, vieram em busca de melhores oportunidades de emprego e qualidade de vida e, em sua maioria, migraram do interior do Estado.

As condições de habitabilidade desses moradores, segundo pesquisa realizada pela UEM, no ano de 2001, eram muito precárias em sua maioria, constatando-se: 21 casas de madeiramento novo; 38 casas de madeira reaproveitada e degradada; 20 casas de alvenaria, destas 14 com reboco e 6 sem reboco; e 07 mistas. As condições de sanitárias eram insalubres, não possuía tratamento de esgoto e água, e a infraestrutura viária era altamente precária, com impossibilidade de passagem de veículos.

Visando modificar a realidade dessa localidade, o Projeto Morar Legal tinha previsto várias intervenções, entre elas:

- 1) O remanejamento das famílias que estivessem em locais de riscos, e a construção de 66 novas moradias.
- 2) Projeto Físico - propôs obras de infraestrutura e habitação, contemplando também ações essenciais de urbanização, drenagem e muros de contenções de encostas, construção de equipamentos comunitários, sociais e de lazer, a construção e a melhoria de unidades habitacionais.
- 3) Projeto de Recuperação Ambiental - propôs a recuperação das áreas que apresentavam grande devastação, o reflorestamento dos locais de risco de desabamento dos quais foram retiradas as unidades habitacionais e remanejadas para outra localidade.
- 4) Projeto de Regularização Fundiária – propôs que, ao termino das obras, seriam iniciadas as regularizações fundiárias de todas as famílias contempladas pelo projeto.
- 5) Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social - propôs o incentivo e a estimulação aos moradores a

participarem ativamente de todas as etapas do projeto, a geração de renda, preservação do meio ambiente e a potencialização da organização e participação comunitária.

Todas as propostas descritas integravam o Subprograma UAS, que até março do ano corrente estava em fase de finalização, inclusive as obras acordadas pelo programa.

Porém, já o Subprograma DI estava bem distante da proposta idealizada, pois as alterações realizadas não foram suficientes para adequar o município a desenvolver uma política de habitação que fizesse assegurar o direito da moradia e combater as demandas desta problemática, segundo entrevista realizada com os técnicos da prefeitura, em março do ano corrente.

2.4.8 O HBB em São José²⁰

São José possui uma extensão territorial de 113,6km² e está localizada nas coordenadas geográficas 27°36'55 de latitude e 48°37'39 de longitude, sendo banhada pelas águas das baías norte e sul de Santa Catarina e seccionada pela BR101, rodovia de importância internacional.

Segundo dados do IBGE (estimativa 2009), a população de São José era de 201.746 habitantes, destacando-se como o quarto município mais populoso de Santa Catarina. Está localizado na Grande Florianópolis, e é o quarto município mais antigo do Estado.

Foi colonizado, em 26 de outubro de 1750, por 182 casais açorianos, oriundos das Ilhas do Pico, Terceira, São Jorge, Faial, Graciosa e São Miguel, além de receber, em 1829, o primeiro núcleo de colonização alemã do Estado. O seu expressivo desenvolvimento, aliado ao aumento populacional e ao poder econômico, fez com que, em 1º de março de 1833, através da Resolução do Presidente da Província, Feliciano Nunes Pires, São José passasse de freguesia a vila (município) e, em 3 de maio de 1856, através da Lei Provincial n. 415, foi elevada a cidade.

²⁰ As informações sobre este município foram retiradas de documentos com projeto e relatórios do programa HBB oficiais do município e trabalhos acadêmicos, além de entrevista focalizada com técnico da prefeitura.

A base de sustentação da economia do município está fundamentada no comércio, na indústria e na atividade de prestação de serviços, mantendo, ainda, a pesca artesanal, maricultura, produção de cerâmica utilitária e agropecuária, como atividades geradoras de renda. Possui mais de 1.200 indústrias, cerca de 6.300 estabelecimentos comerciais, 4.800 empresas prestadoras de serviços e 5.300 autônomos. São José apresenta ainda um enorme potencial turístico, histórico, cultural e arquitetônico, tendo como destaque o complexo histórico-arquitetônico do Centro Histórico, com casarios de origem luso-brasileira dos séculos XVIII, XIX e XX e de construções isoladas, associadas a inúmeras belezas naturais paisagísticas e aos centros gastronômicos.

Como as demais regiões pertencentes à grande Florianópolis, o município também teve seu desenvolvimento econômico expressivo a partir das décadas de oitenta e, por ser um município que faz divisa com a capital do Estado, tornou-se um atrativo, durante esse período, para as migrações das cidades rurais, conseqüentemente ocorreu um crescimento populacional e urbano desordenado, gerando, assim, um número expressivo de assentamentos subnormais.

A situação da precariedade habitacional em São José pode ser observada pela ocupação desordenada que vem ocorrendo nos últimos anos. A falta de fiscalização e de uma política de habitação, que planeje e execute programas de enfrentamento destas questões, fizeram com que processo de ocupação crescesse cotidianamente. Um reflexo desse crescimento são as comunidades em encostas dos Morros do Pedregal e Metropolitano, onde se fixaram algumas famílias.

Entretanto, na busca de sanar essas mazelas decorridas desta falta de planejamento e eficiência do poder público, em 2000, o município firmou um contrato com a União e o BID, para implementação do Programa HBB – Projeto Morar Bem, com objetivo de melhorar a qualidade de vida dos sujeitos envolvidos e estruturar o município para enquadrar-se nos parâmetros que pudessem lhe dar subsídio para combater esta questão tão crescente no município.

Nesse mesmo ano, foi criada, através da Lei n. 1.124, a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Urbano de São José (SEDU), com o objetivo de coordenar e executar o programa Habitar Brasil BID-Projeto Morar Bem I. No ano seguinte, o município estabeleceu, por meio da Lei n. 3.686, diretrizes da política de habitação, criando o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação.

De acordo com a referida Lei Municipal, é de competência do município:

Artigo 1º compete ao município promover e disciplinar programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais, inclusive através de convênios com entidades públicas e privadas, observadas as disposições.

O artigo ainda prevê os seguintes objetivos da política habitacional no município:

- I – Atender as diretrizes e os planos de desenvolvimento para garantir, gradativamente, habitação para todas as famílias;
- II – Atender, com prioridade, as famílias de baixa renda e as que vivem em sub-habitações, dando ênfase a programas de lotes urbanizados;
- III – Estimular a pesquisa que vise garantir a melhoria das condições habitacionais do município;
- IV – Viabilizar recursos orçamentários para garantir as metas e prioridades, visando a sua efetividade e eficácia;
- V – Garantir a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política habitacional e no controle das ações em todos os seus níveis.

Nesse mesmo período, o município realizou uma pesquisa censitária nas comunidades, Metropolitano e Pedregal, com o objetivo de levantar dados e características dos moradores locais para o planejamento e a intervenção do Programa HBB - Projeto Morar Bem, e constatou-se que a comunidade Metropolitano possuía 470 famílias, e 170 na comunidade Pedregal. Essas comunidades possuíam um histórico de invasões de áreas públicas e de preservação ambiental, sendo suas habitações precárias e sem qualquer infraestrutura urbana e social.

Diante disso, com intuito de modificar essa realidade e melhorar a qualidade de vida dos moradores locais, o Programa tinha as seguintes propostas de intervenção:

1. A construção de 600 unidades habitacionais;
2. Obras de infraestrutura, como saneamento, pavimentação, esgoto sanitário, luz elétrica, iluminação pública e fornecimento de água tratada;
3. A construção de um Centro Comunitário;
4. Áreas de lazer;
5. Posto de Saúde, entre outros.

Todas essas propostas estavam inseridas no Subprograma UAS, e foram finalizadas no final do ano de 2010, segundo dados retirados dos trabalhos acadêmicos e estavam finalizando o Trabalho Participativo Comunitário.

Contudo, com a reestruturação prevista no Subprograma DI, podemos observar que as propostas idealizadas pelo Projeto eram inovadoras e criaram expectativas positivas com relação à política de habitação e à melhoria da qualidade de vida dos moradores locais e dos demais segmentos mais empobrecidos da população, não almejaram êxito, conforme o Manual de Orientações Operacionais e, principalmente, não atenderam toda a problemática habitacional existente no município.

Ressaltamos que os trabalhos designados ao Subprograma UAS e o DI tiveram que ser assessorado por uma empresa de consultoria, em decorrência da falta de técnicos para desenvolver e executar tal trabalho, conforme dados retirados dos trabalhos acadêmicos e do site da prefeitura.

Como podemos, observar nenhuma das 8 cidades contempladas com o Programa HBB conseguiram almejar, com êxito e na data definida, as propostas constantes nos contratos.

Em que pese a proposta do Programa HBB de incentivar os municípios a trabalharem com maior qualidade e eficiência diante da problemática da habitação, tal questão ficou muito aquém do proposto, pelos motivos mais diversos: atrasos no repasse, falta de documentos comprobatórios, morosidade administrativa, corrupção, entre outros.

Para melhor explicitar como o desenvolvimento do Programa Habitar Brasil BID em SC, não almejou a conclusão das suas propostas, segue abaixo dois quadros que identificam os recursos e as atuações dos municípios diante aos subprogramas DI e SUAS.

HABITAR BRASIL/BID –SUBPROGRAMAS DE ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS/ CONTRATOS FIRMADOS						
Município	Projeto	Nº do contrato de repasse	Famílias	Investimentos	Repasse União/BID	Contrapartida
Biguaçu	Beira Rio	118286-36	75	1.924.082,00	1.555.231,00	368.851,00
Criciúma	Paraíso	120193-57	282	4.580.536,00	3.271.187,00	1.309.349,00
Florianópolis	Chico Mendes	105619-80	1.041	14.160.678,00	7.239.567,00	6.921.111,00
Florianópolis	Morro do Mocotó	138390-28	378	9.132.183,00	5.492.273,00	3.639.910,00
Itajaí	Mariquinha Brasil	138758-69	151	3.443.011,00	2.657.987,00	785.024,00
Jaraguá do Sul	Jaraguá 84	118261-45	119	2.154.948,20	1.566.751,41	588.196,79
Joinville	Comunidade Rio do Ferro	118268-50	250	8.452.230,00	5.375.805,00	3.076.425,00
Palhoça	Bairro Bel Vista	118287-40	86	2.310.011,00	1.837.268,00	472.743,00
São José	Metropolitano/ Pedregal	118272-75	600	11.799.225,00	8.803.832,00	2.995.393,00

Fonte: Caderno Ministério das Cidades Habitar Brasil BID 2006

HABITAR BRASIL/BID –SUBPROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL / TIPOS DE AÇÃO POR MUNICIPIO											
Município	Valor do repasse	PEMAS	Caracterização	Sistema de Informação	Capacitação	Política Habitacional	Plano Diretor	Regularização Fundiária	Reforma Administrativa	Controle Urbanístico	Controle de Invasões
Biguaçu	225.000,00	1	0	3	3	2	2	0	2	1	0
Criciúma	280.000,00	0	1	4	4	2	0	0	1	1	0
Florianópolis	2.000.000,00	1	2	5	4	3	3	1	0	1	1
Itajaí	420.00,00	2	1	2	2	2	3	1	2	1	1
Jaraguá do Sul	262.000,00	1	2	2	3	2	3	0	0	0	1
Joinville	159.000,00	1	1	2	1	1	0	0	0	0	0
Palhoça	262.000,00	1	2	1	1	1	1	0	0	1	0
São José	1.000.000,00	1	2	3	8	1	2	1	1	2	1

Dois fatores nos fazem refletir sobre a intervenção desse programa e suas consequências diante da realidade da habitação e dos segmentos mais empobrecidos da população, foco de intervenção desse programa.

Primeiramente, o interesse era conter uma das problemáticas, a eferescência das organizações e manifestações populares por novas ações governamentais perante a questão habitacional, para tal foi designado atendimento aos segmentos mais empobrecidos da população, que concentra maior índice do déficit habitacional.

Segundo, era potencializar os municípios e capacitá-los no atendimento dessa demanda com o objetivo também não atingindo.

Os municípios e as respectivas secretarias, que tinham a função de executar este programa, não estavam aptos, seja porque seus técnicos não possuíam especialização na área de atuação, seja porque o programa era demasiadamente complexo.

No decorrer da pesquisa, foram diagnosticados alguns pontos convergentes entre os municípios, que afetaram diretamente a implementação deste Programa, tais como:

- 1) O número de técnicos insuficientes para atuarem no programa fazia com que estes assumissem várias funções o que dificultava a intervenção;
- 2) A falta de empresas de consultorias, principalmente na área social, para especializar os técnicos para executar tal trabalho;
- 3) A troca de gestor que interferia diretamente no prosseguimento do programa, seja na burocratização nos trâmites de troca de prefeito, seja na troca de cargos de coordenação que interferiam diretamente nas atuações dos técnicos que trabalhavam nas áreas de concentração do programa;
- 4) A burocratização no repasse dos relatórios e pedidos de liberação de recursos para CEF, a fim de iniciar a licitação de empresas da construção civil;
- 5) Cargos comissionados que assumiam e trabalhavam de forma diferenciada dos demais, ou de quem estava no cargo, entre outros;
- 6) Busca de recursos federais por parte dos gestores para fins eleitoreiros.

Diante dessa realidade, o que podemos verificar é que a execução deste Programa ocorreu como um jogo de interesses políticos, pois a realidade como se apresentavam não só os municípios catarinenses como os municípios brasileiros, em sua maioria, indicava que não

estavam aptos para executar tal complexidade. E as moradias dignas perpassadas pelas propagandas de governo tornaram-se um “carro forte” de propaganda política, e o atendimento a esta camada da população era realizada de tal forma que desvinculava a questão do direito à moradia, pela boa ação do poder público.

Se seguirmos os moldes do BID, a administração local deve ser eficiente na condução das políticas econômicas e nas de caráter compensatório - com uma clara orientação de “parceria” com a empresa privada, o que enfatiza, sobremaneira, o processo de privatização em curso - seguindo um modelo competitivo de cidades sustentáveis que facilite a atração de investimentos privados e a inserção de pessoas de “baixa renda” no mercado formal de trabalho. Com isso, o poder local tanto pode colaborar com a infraestruturação das cidades, tendo em vista o investimento empresarial, quanto para implementar políticas compensatórias, respondendo a uma outra requisição: “liberar” o governo central para conduzir as políticas macroeconômicas fundamentais ao equilíbrio das contas públicas para que o país possa “continuar sendo sujeito de crédito”, ou seja, possa continuar a depender dos financiamentos multilaterais, bem como honrar seu compromisso de pagamento da dívida e, conseqüentemente, receber prescrições de modelos de gestão para a condução das políticas econômicas e sociais, segundo Santana (2006).

Outro elemento importante a ser destacado diz respeito à orientação de participação social na gestão pública. A valorização da participação no interior da administração urbana faz parte de uma das estratégias do Banco em garantir a eficiência da gestão, particularmente, o controle dos gastos públicos. Essa modalidade de participação, contudo, articula-se a uma noção técnica, numérica, eficiente, se quiser instrumental, logo esvaziada da perspectiva política. É nessa perspectiva que a participação - tema caro na herança política dos mais variados movimentos sociais e sindicais - é recomendada pelo BID.

Como vimos, a política de habitação desenvolvida em SC, em tempos recentes, e o programa HBB aconteceram de forma paralela no Estado, cada qual representando seus interesses.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO VOLTADA PARA OS SEGMENTOS MAIS EMPOBRECIDOS DE SC: EM TEMPOS DE DEMOCRACIA, UMA APROXIMAÇÃO CRÍTICA

A política urbana e habitacional desenvolvida em SC foi semelhante àquela vivenciada no país como um todo: planos e projetos focalizados, distantes de medidas que atendessem à demanda crescente do Estado. Sua trajetória está diretamente ligada a dois fatores: o processo de desenvolvimento econômico e de industrialização, e as transições políticas ocorridas no país e, conseqüentemente, no Estado.

Vimos na seção anterior que durante um longo período as intervenções no segmento da política de habitação no Estado ocorreram a partir dos moldes da União, que desde as primeiras ações e programas ocorridos, isso deu-se através de implementações existentes no âmbito nacional, principalmente no período compreendido entre 1930 a 1986, quando a política de habitação seguia o modelo das relações federativas então existentes (GONÇALVES, 2009).

Nesse período, surgiu a COHAB/SC (1965), que implementou programas habitacionais que concretizaram ações entre o Estado e a União que disponibilizava recursos para tal.

Vimos também que o período de redemocratização do país marcou o fortalecimento entre os municípios e os estados, que a promulgação da C.F. de 88 trouxe transformações, principalmente com relação às atribuições entre os entes governamentais, desencadeando a necessidade de uma nova ordem nas relações intragovernamentais.

Tal medida ganhou maiores proporções no final da década de 80, quando governos estaduais se destacaram entre os entes da federação no que diz respeito à descentralização tributária, já que na época ocorreu uma expressiva descentralização dos recursos fiscais da União para as demais esferas de governo, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível, sobretudo para os municípios (GONÇALVES, 2006).

A crise fiscal repassada pelo país na década de 80 e o processo de redemocratização vivenciado põem em cheque o modelo de gestão das metrópoles, formatado no período do regime militar. A diminuição de investimentos públicos federais levou ao enfraquecimento do poder das companhias estatais urbanas. Além disso, no cenário político da redemocratização apareceram as reivindicações dos governos locais que

não tinham suas demandas contempladas, a contento, pelas administrações dos centros urbanos. Os centros urbanos foram, assim, relegados a um plano secundário ou até mesmo extintos dos planos de implementação da União (ROLINK, 1999).

A referida crise somada ao reacquecimento do debate político que questionava a ordem vigente propugnava a redemocratização brasileira e evidenciava a fragilidade do sistema de planejamento das cidades. “De formulador e, em grande medida, executor da política urbana no país, o Governo Federal passa a assumir o papel secundário na regularização e no financiamento de alguns programas pontais” (AZEVEDO, 2007).

De acordo com Santos Júnior (2001) a promulgação da Carta Magna, mesmo apresentando limites – particularmente quanto ao financiamento das políticas sociais “definiu uma agenda reformista, que se caracterizava por uma concepção universalista quanto aos direitos sociais, redistributiva quanto à renda, e democrática quanto à gestão pública”.

Com relação à política de habitação, esta vinha atravessando um período de escassez de financiamento de casas populares devido ao impacto de um conjunto de medidas econômicas decretadas pela União, ao longo dos anos 80. Tais medidas atingiram principalmente as COHAB's decorrente das restrições na concessão de financiamentos, que nos anos sucederam, impactando fortemente no desenvolvimento da política dos governos estaduais, no nacional reflexo desse período de descontinuidade e fragmentação no qual o planejamento e a execução de programas habitacionais direcionados para os segmentos mais empobrecidos da população, passaram por uma verdadeira via-crúcis institucional, demonstrando a grande fragilidade da política em nível institucional (GONÇALVES, 2009).

Diante da ausência de um plano nacional de habitação voltado para atender as questões habitacionais, o impacto na trajetória política estabelecida pelos estados, que eram dependentes das diretrizes políticas da União com relação à política de habitação, foi catastrófico. Essa escassez política e institucional ocasionada pela União fez com que estados e municípios passassem a trabalhar em seus planejamentos a execução da política de habitação.

Entretanto no período compreendido entre o fim do BNH até 2000, ou seja, um longo período de centralização e homogeneização no planejamento, desenvolvimento e execução da política de habitação, nas esferas estaduais e municipais, ocorreu uma pulverização de experiências com imensas heterogeneidades, marcadas pela diversidade de iniciativas, porém com pouca articulação entre os entes federativos

em face da falta de uma política nacional de habitação com expressividade.

As primeiras tentativas concretas na direção de uma política de habitação para segmentos empobrecidos em SC surgem no governo Kleinubing (1991-1994), pós promulgação da C.F. 88, ainda que alinhados PAIH e o Programa Habitacional Empresa, trazendo uma novidade significativa ao definir formas de fomento, no âmbito federal, estadual e municipal. E, mais significativa, ainda, foi a criação do Fundo Estadual de Habitação Popular e Saneamento (L.C. N. 079/1993).

Proposta interessante, mas que não pôde ser viabilizada em face da crise econômica no país e estado, restando, conseqüentemente, sem recursos para se desenvolver diversos projetos e programas.

Sabemos que a política de habitação está inteiramente ligada à política de desenvolvimento urbano, bem como à nova Constituição que estabelecia a execução de programas que promovessem a construção de novas moradias e a melhoria das condições de habitabilidade das três esferas de governo.

A promulgação da Constituição Federal trouxe ainda novo sistema político para o país com a sociedade se sentindo mais representada, principalmente com o fim do regime militar. Porém, destacamos que itens da própria Constituição, que não ficaram bem esclarecidos, resultaram na fragmentação e comprometimento no planejamento e na execução de políticas sociais setoriais como a política de habitação.

Complementando, a forma como devem ocorrer tais intervenções e competências não foram bem delineadas, como as demais políticas sociais. A partir desse contexto a política de habitação, na prática, vem gerando um campo de conflitos e interesses entre os entes federativos. SC não foge à regra, e a trajetória apresentada anteriormente confere verdade a nossa afirmação.

Outro fator relevante, tratando-se das competências dos entes federativos e que confundem a política de habitação, consiste em que, pela C.F. de 88, os aglomerados urbanos e microrregiões são de competência dos estados, institucionalizando as regiões metropolitanas e estabelecendo uma nova forma de regulação dessas áreas regionais estaduais. Porém, não avança nas definições em relação a sua organização político-administrativa e de gestão, o que reflete indefinições no desenho metropolitano inclusive nos dias de hoje.

Além disso, há também a necessidade de se formularem melhor as respostas com relação às demandas existentes no desenvolvimento da política urbana que interferem nos limites de fronteiras territoriais entre

municípios e estados e que implicam nas competências de políticas locais estabelecidas pelo Estatuto das Cidades, principalmente nas regiões metropolitanas, onde se tem a multiplicação de atores e instituições, dada a pluralidade de interesses econômicos, sociais e políticos envolvidos. Ou seja, há a necessidade de explicar as diretrizes que cada ente da federação tem diante da política urbana e habitacional, para então ocorrer a melhor execução e planejamento e um trabalho articulado.

Destaque-se aqui que essas regiões metropolitanas foram as áreas onde ocorreram a intervenção do programa HBB, segundo os moldes do Manual de Orientações Operacionais do Programa.

Portanto, compreender o papel do Estado diante da complexidade que envolve a política de habitação pós C.F. de 88, agregada à Reforma do Estado, que culminou com a autonomia de Estados e Municípios em executar e planejar políticas habitacionais em seu território, traz a tona a necessidade de que essa autonomia seja refletida a partir da concepção de que a moradia é um direito universal e que a coordenação dessas ações devem ser feitas de forma integrada entre os entes federativos para que, de fato, se garanta esse direito universal.

Não se pode esquecer que o Programa HBB, criado para o enfrentamento do déficit habitacional dos segmentos mais empobrecidos da população, explicitou o total descompasso das três esferas do governo, ocorrendo à revelia do Estado.

Acreditando que toda política social deva ser responsabilidade de todos os entes federativos, a ausência do Estado pode ocasionar duas versões: por descaso e repasse de responsabilidade, ou por conflitos políticos partidários. Descartamos a primeira versão porque, como vimos anteriormente, o Estado de SC participou dos demais programas propostos pelo governo federal.

Evidenciamos a segunda versão pelos seguintes argumentos: a implementação do Programa HBB em SC envolveu, dos seus 293 municípios, 8 municípios mais urbanizados e habitados do Estado. Além disso, esses municípios também obtiveram recursos financeiros oriundos do acordo firmado entre a União e o BID, que possibilitaram a reorganização institucional do município em planejar e executar a política de habitação.

Outra estatística que marca a trajetória política de SC (e do país como um todo) é a utilização, por parte de gestores, do planejamento e da execução das políticas públicas como “curral eleitoral”. Tanto que durante a execução desse programa vários gestores o inseriram na propaganda política eleitoral, e almejavam a sua reeleição,

descaracterizando o direito da moradia e colocando-a como uma *benesse* do gestor.

O Estado de SC, após a redemocratização e descentralização do país, não conseguiu administrar, executar e planejar uma política de habitação própria ou compartilhada com a União, que atendessem os segmentos mais empobrecidos da população, pois, como afirma Gonçalves (2000) a política de habitação não é executada como um dever dos gestores públicos em promover a universalização do direito à moradia. Por mais que a política de habitação não se restrinja exclusivamente ao acesso a moradia e/ou propriedade privada, infelizmente essa tem sido a prática predominante no Brasil, pois está articulada (gestores e/ou empresários) aos interesses políticos e da indústria da construção civil e de incorporadores imobiliários. Além disso, a produção de moradia pelo poder público está, muitas vezes, imbricada na prática do clientelismo característico da gramática do exercício das políticas sociais brasileiras.

O que podemos observar nessa trajetória da política de habitação em SC é que os segmentos mais empobrecidos da população nunca foram contemplados em seus planejamentos e execução de programas habitacionais. Quando o foram, foi através do HBB que também tem forte apelo eleitoral.

Diferentemente da política habitacional exercida pelo regime militar, a PNH, a política vigente está estruturada com a contrapartida dos entes subnacionais. Atualmente as COHAB's e órgãos semelhantes de promoção habitacional dos governos estaduais variam conforme o desenvolvimento da política estadual e, se este consegue estabelecer acordos políticos de desenvolvimento social ou acordos político-partidários, devem seguir conforme os moldes dos gestores.

O fato é que a política de habitação de SC voltada para os segmentos mais empobrecidos da população vem demarcando sua atuação através da atuação da COHAB/SC, de forma descontínua e não homogênea junto a municípios. Propiciam-se programas e ações paliativas, setoriais e focalistas de atendimentos, muito aquém de uma política estadual de habitação que entenda a questão da moradia como um direito universal para todos.

Diante da trajetória aqui apresentada, podemos concluir que:

- a) A política de habitação em SC para os segmentos mais empobrecidos da população seguiu os padrões nacionais - focalizada, paliativa, muito aquém da perspectiva de universalização proposta na C.F. de 88 e na bandeira de luta

dos Movimentos Sociais que têm a questão da moradia como demanda central;

- b) Não há interesse, seja do legislativo no estadual, seja no executivo estadual em materializar uma política pública, com mais autonomia, buscando recursos. Basta vermos o Plano Estadual de Política de Habitação que se encontra, desde 2008, estagnado na ALESC;
- c) É evidente o descompasso do debate acerca da política urbana e da política de habitação em SC, ambas andam paralelas, e não intrinsecamente ligadas, como propõe o Estatuto da Cidade. Prova disso é que a realidade dos municípios e do Estado pouco mudou em relação à pesquisa de 2004 do M.C, em termos de estes estarem aptos para desenvolver uma política de habitação, corroborando com isso, quando a maioria das discussões do Plano Diretor Participativo, que mobilizam cidades no Estado inteiro, derem destaque para a questão habitacional;
- d) A política de habitação, também em nosso Estado, tem fortes traços clientelistas, e de interesses eleitoreiros como vimos nos programas habitacionais voltados para os segmentos mais empobrecidos da população, como foi o HBB – carros chefes de reeleições dos dois (ex)presidentes e mesmo da atual presidenta, com distintas ressalvas;
- e) A ausência de Movimentos Sociais mais organizados em relação à questão habitacional faz com que esse quadro persista, não dando indicativos de uma mudança a curto prazo (elemento que se coloca como desafio para os profissionais de Serviço Social que executam esta política). Estamos nós trabalhando no sentido do empoderamento e da autonomia dos sujeitos envolvidos, para que essa realidade possa ser alterada? Enfim, a ausência de Movimentos Sociais em SC, que tenham como demanda central a questão da habitação, faz com que não haja pressão junto ao Estado para que tal demanda seja atendida de forma mais eficiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AMMANN, Safira Bezerra. **Movimento popular de bairro: de frente para o estado em busca do parlamento**. São Paulo: Cortez, 1991.

ALVES Marcio M. **A Força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ALVAREZ, Sonia. E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultura nos movimentos sociais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

AGUILAR, Maria J.; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços sociais e programas sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Capacidade administrativa, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: CEBRAP, 2007.

_____. **Relações federativas nas políticas sociais**. Disponível em: <www.scielo.gov>. Acesso em out. de 2010.

AZEVEDO, Luiz A. **Política habitacional e a produção de assentamentos precários em Itajaí: 1997 - 2008**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina.

AZEVEDO, Sérgio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo no fim do século XX**. In: **Coleção Habitare**. Vol. 1 - Capítulo 1. Porto Alegre, ANATAC, 2007.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**. Belo Horizonte: FORUM, 2004.

BALTHAZAR, Luiz F. **Criciúma – Memória e vida urbana**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina.

BIGUAÇU, Prefeitura Municipal de Biguaçu. Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo. **Programa Habitar Brasil BID – Projeto de participação comunitária e desenvolvimento social**, Volume III, Biguaçu, 2002.

BONDUKI, Nabil. **Habitação e autogestão: construindo território de utopia**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Liberdade, 2004.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Disponível em: <www.usjt.br>. Acesso em abr. 2011.

BOSCHI, Renato R. **Debates urbanos 5 – movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BRASIL. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Manual do Programa Habitar Brasil BID – Orientações do subprograma urbanização de assentamentos subnormais**. Brasil, 1999a.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Manual de orientações do subprograma de desenvolvimento institucional dos municípios**. Brasil, 1999b.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Programa Habitar Brasil BID/ Regulamento operacional**. Brasil, 1999c.

_____. **Programa Habitar Brasil BID, avaliação do pós ocupação do projeto de participação comunitária da região do loteamento Saibreira / Jaraguá 84**. Brasil, 2006.

BRITO, Izabel Bitencourt. **A gestão das políticas ambientais públicas e sua influencia na qualidade de vida**. Dissertação (Mestrado Engenharia de Produção e Sistemas) Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

BUTZKE, Luciana. **O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina. estudo de caso sobre a trajetória da associação dos municípios do alto vale do Itajaí**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

CADERNO – **Síntese dos programas saneamento e habitação, infraestrutura urbana**, 1994.

CAMARGO, Candido Procópio Ferreira de; SINGER, Paul; BRANT, Vinícius Caldeira. **São Paulo: o povo em movimento**. São Paulo: CEBRAP, 1981.

CAMPOS, Marcelo. **O sistema financeiro de habitação de 1984 a 1992 no estado de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina, 1993.

CARDOSO, Beatriz Kauduinski. **Regularização fundiária e o programa habitar Brasil BID em Santa Catarina: uma avaliação**. 2005. Especialista em Gestão Urbana, Habitacional e Desenvolvimento Social – ÚNICA.

CECCA, **Qualidade de vida e cidadania**. Santa Catarina: Cidade Futura, 1999.

COLAÇO, Roberto Luiz; SEIBEL, Erni José. **Inovações institucionais em gestões participativas: limites e possibilidades do orçamento participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com as formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação Florianópolis**, 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina.

DAGNINO, Evelina. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ENGELS, Friedrich. Contribuição ao problema da habitação. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa – Omega, 1982.

FALEIROS, Vicente de Paula, **Saber profissional e poder institucional**. São Paulo: Cortez, 1993.

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Projeto Chico Mendes: Programa Habitar Brasil BID**. Proposta de Urbanização. Florianópolis, 2000a.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Projeto Chico Mendes**: Programa Habitar Brasil BID. Projeto Social. Florianópolis, 2001.

_____.Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Projeto morro do Mocotó**: programa habitar Brasil BID. Proposta de Urbanização. Florianópolis, 2000a.

_____.Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Projeto Chico Mendes**: programa habitar Brasil BID. Projeto Social. Florianópolis, 2002.

GOHN, Maria da Gloria. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Reivindicações populares urbanas**. São Paulo, Cortez 1982.

GOULARTI, Alcides F. **A formação econômica de Santa Catarina**. Disponível em: <www.revistas.fee.tche.br>. Acesso em set. 2010.

_____. **O planejamento estadual em Santa Catarina**. Disponível em: <www.revistas.fee.tche.br>. Acesso em set. 2010.

GONÇALVES, Renata da Rocha. **Políticas habitacionais na federação brasileira**: nos estados em busca de seu lugar. 2007. Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP.

GRAHL, Eloir. **Sociedade civil e participação**: a experiência da união palhocense de entidades comunitárias – UNIPEC. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal em Santa Catarina, 2004.

HERLINDA, Maria B. O. **Política de estado & pratica social**. São Paulo: Cortez, 1987.

HOFMANN, Werner. **A história do pensamento do movimento social dos séculos 19 e 20**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

HOLTZ, Isabel Adriana Botega. **A luta dos movimentos sócio-comunitários na cidade de Florianópolis, pela implementação do estatuto da cidade, 2003**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade federal de Santa Catarina, Centro Sócio – Econômico.

IBGE, **Tendências demográficas uma análise dos resultados do censo demográfico 2000**, IBGE. 2004.

_____. PNAD 1980, 1990, 1995, 1999, 2000, 2005, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: nov. 2010.

IAMAMOTO, Marilda V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

Instituto Cidadania Projeto Moradia.

ITAJAI, Prefeitura Municipal de Itajaí. Secretaria de Habitação. **Programa Habitar Brasil BID - Subprograma de Urbanização de Assentamento Subnormal – UAS FAE II**, Itajaí, 2010.

_____. Relatório trimestral Programa Habitar Brasil BID. **Programa Habitar Brasil BID - Subprograma de Urbanização de Assentamento Subnormal – UAS FAE II**, Itajaí, 2010.

JOINVILLE. Prefeitura Municipal de Joinville. Secretaria Municipal de Habitação. **Projeto – Comunidade Século XXI. Projeto de Urbanização da Comunidade Rio do Ferro**, Volume III. 2001.

_____. Secretaria Municipal de Habitação. **Programa Habitar Brasil BID - Relatório Técnico Social**, Joinville, 2009.

JUSTINO, Juliane Caetano. **Poder público x participação popular na implantação do programa habitar Brasil BID na Região Chico Mendes**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal em Santa Catarina, 2004.

KOWARICK, Lucio. **As lutas sociais e a cidade São Paulo: passado e presente**. Rio de Janeiro, 1988.

_____. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEAL, Pereira B. **Evolução urbana e a questão da habitação no Brasil: 1964 – 1988**. Disponível em: <www.athena.biblioteca.unesp.br>. Acesso em: out. 2010.

MARCHI, Daniela. **Programa Habitar Brasil – BID Região Chico Mendes: uma análise sobre o processo de implementação no período de 2000 a 2003**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal em Santa Catarina, 2004.

MARCOS, Bianca A. **O Serviço Social na execução da política de habitação – Projeto Beira Rio – No Município de Biguaçu**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal em Santa Catarina, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista**. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: out. 2010.

_____. **Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC**. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: out. 2010.

MARTINS, Valter. **A política de habitacional Brasileira e sua expressão no estado de Santa Catarina**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal em Santa Catarina, 2004.

MARTINS, Gilberto, A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES, Cheyenne V. **A participação dos usuários no Programa Habitar Brasil BID – Mocotó: desafios para a intervenção do serviço social**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal em Santa Catarina, 2006.

MIRANDA, Rogério. **Habitação & Favelas, em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José**. Florianópolis, 2001.

MULLER, Kathia Terezinha. **Organização de moradores em Florianópolis numa perspectiva de necessidades radicais**. 1992. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Humanas.

MULLER, Gilmara Julia. **Análise das variantes de contorno ferroviário nas cidades de Criciúma e Jaraguá do Sul**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciência e Tecnologia.

NÉLSIS, Camila Magalhães. **As percepções e expectativas dos moradores da foz do rio Biguaçu em relação ao projeto Beira/Rio Programa Habitar Brasil/BID**. MARTINS, Gilberto, A. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2004.

NETTO, Jose Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós 64**. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Heloísa M. J. **Assistência social: do discurso do estado à prática de serviço social**. Florianópolis: UFSC, 1999.

OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1982.

PRADO, Jr. Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PEDROSO, Júnior CID. **Moradia ao seu alcance**. Florianópolis, 1994.

PEREIRA, Marliange da Silva. **A experiência do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes: uma análise da participação social**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação controle e espoliação**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAGO, L. M. **Do cabaré ao lar. Utopia da cidade disciplinar**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

RIBEIRO, Edaléa M. O usuário dos Serviços Sociais; este ilustre desconhecido. artº6, **Revista Katalysis**, nº01, Ed. UFSC.

_____. **Movimentos sociais em tempos de democracia e globalização em Santa Catarina**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

_____. **A política de Habitação Popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal**. Disponível em: <www.joinpp.ufma.br>. Acesso em abr. 2010.

RIBEIRO, Luis César Q. **A crise da moradia nas grandes cidades da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Maria. S. **A questão da família na atualidade**. Rio de Janeiro: Maria Salete Ribeiro, 1999.

RODRIGUES, Marilda M. **Pró – Criança uma política para infância catarinense**. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em set. 2010.

ROLINK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP. (Coleção Cidade Aberta), 2 ed. 1999.

SADER, Emir. **O anjo torto: esquerda (e direita) no Brasil - São Paulo**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANTANA, Joana Valente. **Banco interamericano de desenvolvimento e política urbana no município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social**. Tese (doutorado em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SANTA CATARINA. COHAB/SC. **Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social - Modulo I**, COHAB/SC, 2009.

_____. **Plano Sim – Viver Melhor em Santa Catarina**, 1990.

_____. **Plano Plurianual – 1996 – 1999**, Volume I, 1996.

_____. **COHAB/SC – Serviços Urbanos Habitacionais Populares**, 1980.

SARTI, C. A. **A família como espelho**. São Paulo: Campinas, autores associados, 1996.

SEVERINO, Antonio J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2000.

SCHMITZ, Sérgio. **Planejamento estadual: a experiência catarinense como Plano de Metas do Governo – PLAMEG**. Florianópolis: UFSC, 1985.

SILVA, Regiane M. M. **O direito à cidade: Limites a sua efetivação: uma reflexão sobre o Programa Habitar Brasil/ BID do Município de Palhoça/ Santa Catarina**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal em Santa Catarina, 2004.

SILVA & SILVA, Maria O. **Política habitacional brasileira - verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Formação profissional do assistente social**. São Paulo, Cortez, 1984.

SILVEIRA, Janice da. **A política habitacional: o “exercício da participação” na comunidade alto do Bela Vista em Palhoça/SC** Programa Habitar Brasil/BID.

SILVEIRA, Ronaldo Gomes. **Análise da expansão urbana sobre a área de mangue do município de Joinville, SC**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, 1994.

SIMIONATTO, Ivete. **GRAMSCI: Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SINGER, Paul; BRANT, Vinícius C. **São Paulo: O povo em movimento**. Petrópolis: Vozes, 1981.

SOUZA, Maria Luiza de. **Serviço social e instituição a questão da participação**. São Paulo: Cortez, 1995.

SZMANISKI, H. **A relação família/escola: perspectiva e desafios.** Brasília: Plano, 2001.

THOMSEN, Thomaz Henrique. **Habitação e Qualidade de Vida no Espaço Urbano de Joinville – SC:** Um estudo sobre Urbanidade no Bairro Bucarein. Dissertação de mestrado em Ciências Ambientais, UNOESC, 2005.

VALLADARES, Lúcia P. **Repensando habitação no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

VARGAS, Diego Boelhke; THEIS, Ivo Marcos. **A evolução recente do planejamento na América Latina:** Lições Para Santa Catarina. Disponível em: <www.apec.unesc.gov>. Acesso em nov. 2011.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de favela.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.