

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**CENTRO SÓCIO – ECONÔMICO**

**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO  
DE BIGUAÇU**

**PATRÍCIA ANDERSON SILVA**

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 29/06/04

  
Teresa Kleba Lisboa  
Chefe do Depto. de Serviço Social  
CSE/UFSC

**FLORIANÓPOLIS – SC**

**2004**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**CENTRO SÓCIO – ECONÔMICO**

**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO  
DE BIGUAÇU**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de  
Serviço Social da Universidade  
Federal de Santa Catarina para  
obtenção do Grau de Bacharel  
em Serviço Social, sob orientação  
da Prof. Kátia Regina Madeira.**

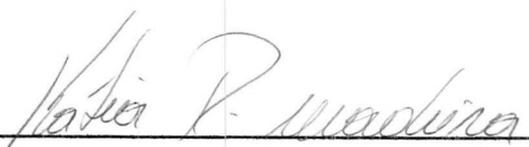
**FLORIANÓPOLIS – SC**

**2004**

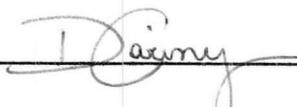
**PATRÍCIA ANDERSON SILVA**

**A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO  
DE BIGUAÇU**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da Prof. Kátia Regina Madeira.**



**Professora Kátia Regina Madeira  
Orientadora**



**Daiany Cariny de Oliveira  
Assistente Social  
1ª examinadora**

***Daiany Cariny de Oliveira*  
Assistente Social  
Nº. 2861/ CRESS 12ª Região - SC**

---

**Ana Luíza de Lyra Vaz  
Assistente Social  
2ª examinadora**

**FLORIANÓPOLIS – SC**

**2004**

## AGRADECIMENTOS

Á Deus, pela vida, a oportunidade de momentos e a confiança.

Aos meus pais, Alcides e Aparecida que sempre incentivaram, acompanharam e me apoiaram em toda minha vida, em especial durante o percurso acadêmico, proporcionando-me o melhor.

Aos meus irmãos, Simone e Gustavo que de alguma forma contribuíram para a concretização deste.

Ao meu esposo, Diogo pelo companheirismo, auxílio e carinho demonstrado no decorrer deste trabalho.

À minha filha Stephanie, que mesmo tão pequena já é minha maior amiga e a causa da minha alegria e vontade de vencer os obstáculos que surgem.

À minha sogra Vera, por cuidar de minha filha nos momentos de elaboração deste trabalho.

Às Assistentes Sociais Daiany e Simone, o meu respeito pela amizade e auxílio no meu crescimento profissional.

À Professora Kátia Regina Madeira, minha orientadora, pela disponibilidade, paciência, ajuda, persistência que foram essenciais para a construção desta monografia.

À equipe do HBB, da Prefeitura Municipal de Biguaçu, pela troca de experiências.

Às colegas do curso de Serviço Social pela convivência e o compartilhar da vida universitária.

Muito Obrigada!

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso visa analisar a Configuração da Política Habitacional no Município de Biguaçu. Desta forma, para atingirmos este objetivo buscamos resgatar o processo de urbanização sofrido pelo Brasil no final do século XIX e início do século XX até os dias atuais, abordando a trajetória da Política Habitacional de forma a apontar as intervenções do governo Federal na área habitacional diante do déficit habitacional apresentado. Como eixo de ligação entre governo Federal, Estadual e Municipal, compreendemos que o Estatuto da Cidade inovou ao indicar em suas diretrizes a participação comunitária e propiciar ao município autonomia em suas ações. No entanto, procuramos descrever o trajeto percorrido pela Política Habitacional no município e suas configurações atuais, assim como mencionar a realização da Conferência Municipal de Habitação como espaço democrático e de discussão, previsto no Estatuto da Cidade, no que se refere às questões urbanas, em especial, a habitação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Habitacional; Urbanização; Estatuto da Cidade; Conferência.

“A questão habitacional não se resume somente à produção de novas moradias, mas em assumir a realidade da produção doméstica e da cidade real e recuperar ou investir no melhoramento de áreas já ocupadas para que a habitação cumpra suas funções de promoção de espaço confortável, seguro, salubre e acima de tudo esteja integrada de forma adequada ao entorno, ao ambiente que a cerca”.

Rogério Miranda

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

### B

**BC** – Banco Central  
**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BNDU** – Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano  
**BNH** – Banco Nacional de Habitação

### C

**CF** – Constituição Federal  
**CEF** – Caixa Econômica Federal  
**COHAB** – Companhia de Habitação Popular

### D

**DI** – Subprograma de Desenvolvimento Institucional

### F

**FATMA** – Fundação Amparo Tecnologia Meio Ambiente  
**FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
**FDS** – Fundo de Desenvolvimento Social  
**FMH** – Fundo Municipal de Habitação  
**FAS** – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
**FCP** – Fundação Casa Popular

### H

**HBB** – Habitar Brasil/BID

### I

**IAPs** – Instituto de Aposentadorias e Pensões  
**IBH** – Instituto Brasileiro de Habitação  
**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

### L

**LAP** – Licença Ambiental Prévia

### P

**PHM** – Política Habitacional Municipal  
**PEMAS** – Planejamento Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais  
**PAR** – Programa de Arrendamento Residencial  
**PAH** – Plano de Assistência Habitacional  
**PAIH** – Plano de Ação Imediata para a Habitação

**PROFILURB** – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

**PROMORAR** – Programa de Erradicação de Submoradia

**PMB** – Prefeitura Municipal de Biguaçu

## S

**SPU** – Secretaria do Patrimônio da União

**SEDU** – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano

**SERFHA** – Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiências

**SFH** – Sistema Federal de Habitação

**SFI** – Sistema Financeiro Imobiliário

## U

**UEM** – Unidade Executora Municipal

**UAS** – Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais

## Z

**ZEIS** – Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO, A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E O ESTATUTO DA CIDADE .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 O Processo de Urbanização.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 A Trajetória da Política Habitacional.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2.1 Os Antecedentes da Política Habitacional Brasileira.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2.2 A Política Habitacional Brasileira no pós-64.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.3 O Déficit Habitacional.....</b>	<b>30</b>
<b>1.3 O Estatuto da Cidade e as possibilidades municipais de constituição de uma política urbana mais efetiva.....</b>	<b>33</b>
<b>2 A POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE BIGUAÇU.....</b>	<b>39</b>
<b>2.1 O Processo de Urbanização no Município.....</b>	<b>39</b>
<b>2.2 A Trajetória da Política Habitacional no Município.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3 A Configuração da Política Habitacional na Atualidade.....</b>	<b>49</b>
<b>2.4 A Conferência Municipal de Habitação no Município de Biguaçu como forma de gestão democrática.....</b>	<b>58</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>70</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

O Presente Trabalho de Conclusão de Curso parte da experiência do estágio curricular obrigatório realizado na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, da Prefeitura Municipal de Biguaçu, junto ao Programa Habitar Brasil/BID e tem como objetivo analisar a configuração da Política Habitacional no município de Biguaçu.

As características morfológicas da cidade de Biguaçu e sua proximidade aos pólos de crescimento do Estado, sendo o município um deles, tem demonstrado sérios problemas relacionados à questão ambiental e habitacional evidenciados pela subnormalidade envolvendo favelas, ocupações de áreas de risco e proteção ambiental, entre outros, contribuindo para o aumento do déficit habitacional do município.

Desta forma, a fim de esclarecermos a questão da habitação no município, o trabalho está estruturado em dois capítulos.

No primeiro capítulo, apresentaremos um resgate histórico do Processo de Urbanização no Brasil, caracterizando neste período o inchaço das cidades e uma conseqüente ocupação desordenada das mesmas, pois nem todos têm acesso à terra de forma legal; a Trajetória da Política Habitacional no Brasil, desde seus antecedentes, perpassando pela criação do BNH até os dias atuais; o Déficit Habitacional Brasileiro, bem como algumas considerações sobre o Estatuto da Cidade e as possibilidades municipais de constituição de uma política urbana mais efetiva.

O segundo capítulo abordará o Processo de Urbanização no município de Biguaçu; a Trajetória da Política Habitacional no município, bem como a Configuração desta na atualidade abrangendo os programas e projetos adotados como o Habitar Brasil/BID e o PAR; o Déficit Habitacional. Para finalizarmos, traremos uma breve análise sobre a Conferência

Municipal de Habitação realizada no município de Biguaçu e seus objetivos, na qual apontou-se diretrizes para uma política habitacional efetiva baseada na realidade local.

Para atingirmos o objetivo proposto neste trabalho de verificar a Configuração atual da Política Habitacional no município de Biguaçu, nos utilizamos da seguinte metodologia: pesquisa bibliográfica através da literatura específica; pesquisa documental por meio de documentos referentes ao tema abordado, ou seja, relatório da Conferência Municipal da Habitação, Relatórios dos Programas de Habitação Municipal, entrevista informal que, segundo Gil (1999) tem como objetivo básico a coleta de dados no sentido de abordar algumas realidades pouco conhecidas pelo pesquisador, bem como a experiência adquirida no estágio desenvolvido na secretaria.

# **1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO, A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E O ESTATUTO DA CIDADE.**

## **1.1 O Processo de Urbanização**

Até o início do processo de industrialização do Brasil, nos anos 50, fomos um país de cana de açúcar, de pau Brasil, de café, de borracha, da pecuária, de poucas vilas e raras cidades. Durante mais de quatro séculos vivemos no campo, e em menos de 50 anos, como num piscar de olhos, tudo mudou e as vilas e pequenas cidades transformaram-se em centros industriais urbanos, onde residem atualmente 82% da população brasileira, segundo o IBGE – CENSO 2000.

Desta forma, para compreendermos como o Brasil começou a se tornar industrializado e a ter uma população urbana maior é necessário fazer referência à economia colonial brasileira.

Segundo Oliven (1980, p.61), o Brasil se tornou independente de Portugal quando a economia de mineração do primeiro estava declinando e num período de transição para a cafeicultura na região centro sul. Na segunda metade do século XIX o longo período de crescimento das exportações de café levou ao uso crescente de mão de obra na agricultura de exportação, em detrimento das atividades de subsistência e de manufatura. Com isso deu-se a substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre da imigração européia que avolumou-se fortemente atingindo seu auge pouco antes da 1ª Guerra mundial, bem como o crescimento das cidades devido às atividades de exportação.

O primeiro surto industrial brasileiro significativo ocorreu na última década do século XIX com o aparecimento de indústrias alimentícias e têxteis de substituição de importações e

com atividades complementares à importação e exportação, devido ao tamanho relativamente grande do mercado interno, à abundância de matérias primas e a medidas protecionistas.

Conforme Silva (1989, p.22) a partir de 1930, marco da passagem da predominância do modelo econômico Agroexportador para o modelo Urbano-Industrial se verifica uma redefinição do caráter da urbanização brasileira, alterando-se também, a relação cidade e campo, em decorrência da modificação da divisão social do trabalho.

Os governos originados da revolução de 1930 criaram uma legislação do trabalho aplicável unicamente às áreas urbanas que proporcionou aos assalariados urbanos um padrão de vida substancialmente mais alto que o das massas rurais o que atraiu uma parcela crescente de trabalhadores rurais às cidades constituindo-se um verdadeiro reservatório de mão de obra.

De acordo com Singer (1981) de 1930 em diante, a imigração estrangeira, por razões tanto externas como internas, perdeu quase toda a importância. Mas apesar da queda da imigração do exterior, a absorção de mão de obra pela economia capitalista acelerou-se cada vez mais, graças a um aumento cada vez maior das migrações internas, cujo componente principal era a migração rural-urbana.

No entanto, com o surgimento da fábrica enquanto unidade produtiva, o urbano se redefine ante as exigências de concentração dos meios de produção e da força de trabalho num só lugar e conseqüentemente, a força de trabalho passa a exigir certas condições para a sua reprodução, tais como: habitação, alimentação, transporte, energia, assistência a saúde, lazer, comunicações, saneamento em geral. Por outro lado, a fábrica, enquanto unidade de acumulação de capital, também coloca uma série de outras condições que são necessárias para sua reprodução, o que ocasiona permanentes confrontos sócio-políticos na busca de obtenção de maior poder.

Conforme Peruzzo (1984, p.27) devido a crescente industrialização no país, ao final do século XIX e início do século XX, o problema habitacional no país se resolve de diferentes maneiras:

Nas fazendas eram construídas as colônias para abrigar e reter a força de trabalho. Na cidade, os que dispunham de economias (artesões, pequenos comerciantes) construíam ou compravam casas, e por sua vez as camadas dominantes construíam suas mansões. Os despossuídos, como os ex-escravos, ex-colonos, que não dispunham de poupança para a compra de terreno para a construção ou para a compra de um casa, com poucos ou sem meios de subsistência, avançam em direção das terras não ocupadas, estendendo a fronteira agrícola, ou imigram para cidade. Como nas cidades a oferta de emprego é menor do que a oferta de mão de obra, forma-se uma massa de subempregados ou desempregados.

Com isso, devido a uma remuneração precária ou a ausência desta remuneração, que faz com que sejam restritas as condições de satisfação das necessidades para a reprodução da força de trabalho, os indivíduos passam a ocupar terras desocupadas, mas que é de propriedades de outros, ainda que estes não tenham sua posse. Desta forma, o empresário industrial para obter controle sobre a mão de obra passou a construir vilas operárias próximas às fábricas. Assim, o empresário teria o capital variável disponível para movimentar sua indústria através do aluguel pago pelos empregados e, o não desgaste da força de trabalho para ir de casa ao trabalho, visto que a moradia está localizada perto da fábrica.

Paza (2004, apud PERUZZO, 1984) coloca que com o aumento da população urbana e a estocagem de terrenos urbanos o que ocasionou num aumento do preço dos lotes e fez com que os empresários deixassem de construir vilas operárias, faz com que classes populares se localizem na periferia constituindo-se como a única saída de acesso á moradia, fazendo a cidade crescer em extensão, bem como aumentar a população favelada. A partir daí, já se percebe o problema da habitação no país e o déficit habitacional que o atinge.

Contudo, citando Oliven (1980, p.67):

A transformação do Brasil em uma sociedade cada vez mais urbana ocorre através de vários processos sendo o primeiro deles constituído pela penetração de relações capitalistas no campo, acarretando a proletarização dos camponeses e agricultores mais pobres que acabam migrando para as cidades em busca de trabalho.

O segundo se manifesta pela pressão sobre a terra causada em certas áreas rurais, onde a introdução de melhoramentos sanitários e higiênicos ocasiona uma diminuição da mortalidade infantil e um conseqüente aumento da população que não é absorvida por causa das limitações sociais e físicas do meio rural.

O terceiro processo consiste na expansão das fronteiras agrícolas às quais pessoas atingidas pelos dois processos anteriores migram em busca de novas terras, atingindo assim freqüentemente as já diminutas populações indígenas com conseqüências fatais para as últimas.

Finalmente, o quarto processo é representado pela atração que a cidade exerce sobre as populações rurais, através da expectativa de melhores condições de vida e trabalho.

Enfim, o ato de morar faz parte da própria história do desenvolvimento da vida humana e isto nos remete ao pensamento de que não podemos viver sem ocupar espaço. Entretanto, as características desse ato mudam de acordo com cada contexto sócio, político, econômico e espacial (GOMES, 2003). É, através do contexto dessa espacialidade que podemos observar características diversas da habitação e, por conseguinte, formas espaciais diferentes, concretizando uma produção diferenciada da cidade.

## **1.2 A Trajetória da Política Habitacional**

### **1.2.1 Os Antecedentes da Política Habitacional Brasileira**

A questão habitacional vista na sua dimensão estrutural, é um fenômeno que se insere no contexto do desenvolvimento do capitalismo, pois trata-se de um fenômeno que se desenvolve no âmbito da constituição do urbano enquanto espaço de concentração de capital e da força de trabalho.

Desta forma, compreende-se que a habitação se constitui num problema social para a força de trabalho no contexto da superexploração que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, com a retirada do salário do valor correspondente para custeio de uma habitação que abrigue o trabalhador e sua família, obrigando-o a lançar mão de estratégias variadas, e, sobretudo precárias para se reproduzir como força de trabalho.

A partir de 1920, com as transformações da economia que levaram ao crescimento industrial, o modelo de concentração do trabalhador no centro comercial e ao redor das fábricas, progressivamente cede lugar a um modelo de urbanização caracterizado pela segregação social, registrando-se mudanças substanciais na estrutura urbana e na forma de atuação do Estado.

Segundo Silva (1989, p.38) até 1937 a intervenção do Estado no setor habitacional se fez indiretamente pela adoção de medidas legais de cunho sanitário, cuja preocupação se dava em torno das condições higiênicas da cidade, pois as classes dominantes emergentes pressionavam pelo saneamento da cidade.

Os cortiços, habitação popular predominante do início do século XX eram considerados focos de epidemias, afetando, por conseguinte, segmentos das classes dominantes, o que impõe intervir ou demolir moradias insalubres e estimular o setor privado a construir as chamadas “vilas higiênicas” conhecidamente como vilas operárias.

A intervenção direta do Estado no setor habitacional, em 1937, se deu com a criação das Carteiras Prediais, vinculadas aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), assumindo a responsabilidade da produção e da oferta de casas populares. Mas os IAPs, organizados por categorias, construíam conjuntos e financiavam moradias isoladas aos seus associados, restringindo-se a estes, o que resultou numa atuação fragmentada e de pouca relevância.

Em 1946, uma nova tentativa de prover habitações às populações de baixa renda surge com a criação da Fundação Casa Popular – FCP, que se deu por uma ação limitada, pulverizada que exercia um controle sobre o comportamento individual e social dos moradores, transformando-se num verdadeiro objeto de repressão social. Conforme Rodrigues (1997, p.56) de 1946 a 1964, ano em que a Fundação Casa Popular foi extinta, foram construídas 19 mil unidades em uma única região o que demonstra que esta limitou-se a construir onde os recursos permitiam e os interesses determinavam.

De acordo com Peruzzo (1984, p.35) o preço a ser pago a nível político, do controle, de submissão para conseguir ter acesso a casa via FCP e para não perdê-la, era alto comparado ao nível financeiro, onde a inadimplência era considerada um mal menor.

Durante o governo Dutra, em 1947, registra-se uma intervenção direta nas favelas do Distrito Federal através da Fundação Leão XIII que tinha como objetivo recuperar as favelas das idéias comunistas, iniciando a intervenção nas mais populosas. Conforme Nunes (1980 apud Silva, 1989, p.42) a Fundação Leão XIII, no período 1947 a 1954, atuou em 34 favelas, criando Centros de Ação Social, com ambulatórios e escolas em oito delas. Além da ação assistencialista, interferiu na urbanização de algumas delas, facilitando a instalação de água, luz e esgoto.

Em 1952, cria-se o Serviço de Recuperação de Favelas que subordinado à Secretaria de Saúde e Assistência representou um avanço sobre a compreensão política desta questão, pois anteriormente todas as instituições que tratavam das favelas estavam subordinadas à Secretaria de Segurança Pública.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek no qual a habitação popular foi relegada a segundo plano, conforme Silva (1989, p. 43), recomenda-se que os órgãos previdenciários complementassem a ação da FCP, que se destinava a construir casas para pessoas carente,

independente de serem ou não beneficiárias de qualquer IAPs. Porém o que se percebe é um agravamento das condições habitacionais das massas populares num período de crescente urbanização devido à política desenvolvimentista estimulada pelo governo.

Em termos de intervenção nos assentamentos subnormais nesta época, cria-se em 1956, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas - SERFHA que se propõe a ampliar sua atuação para além das favelas objetivando evitar o paralelismo de esforços e falta de comunicação entre os moradores destes assentamentos e o Estado, pois para a opinião pública as favelas são uma ameaça tanto política como social.

De acordo com Silva (1989, p.44) de 1961 a 1964, o país vive uma conjuntura específica com o Presidente Jânio Quadros e João Goulart, quando se assiste a uma tentativa de retorno ao nacionalismo desenvolvimentista.

Em 1961, o Presidente Jânio Quadros assume o governo vendo se alastrar, nos centros urbanos, um processo crescente de favelização, de cortiços e habitações precárias, distantes e sem acesso a serviços básicos de água, luz, esgoto, coleta de lixo, saúde, educação, enfim, sem toda uma infra-estrutura necessária à sobrevivência humana. Para enfrentar esta situação, o Presidente Jânio Quadros decreta o Plano de Assistência Habitacional - PAH e o Instituto Brasileiro de Habitação - IBH, sendo que para o primeiro ele adota a estratégia de proporcionalidade ao salário mínimo para o pagamento da casa própria e o segundo captar fontes de recursos para financiamentos da casa própria, o que pode ser comparado a uma espécie de precursor do BNH.

A política habitacional definida por Jânio Quadros era de caráter excludente devido aos critérios propostos de acesso à casa própria que diziam respeito ao tempo de residência na cidade, estabilidade no emprego, e a capacidade de trabalho.

Após a renúncia do Presidente Jânio Quadros, assume o governo João Goulart e sua gestão é marcada pela efervescência política e um declínio econômico onde a questão habitacional foi contemplada quase tão-somente pelo planejamento governamental que considerou a necessidade de coordenação de recursos e atividades desenvolvidas pelos órgãos encarregados da habitação: Carteiras Imobiliárias dos institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões e FCP; incremento à iniciativa privada; apoio à construção civil; estudos e pesquisas sobre residências e criação do Conselho federal de Habitação, como órgão executor do planejamento governamental.

Desta forma, percebemos que a distância entre as necessidades sociais e a falta de recursos para sanar a carência de habitações populares fizeram com que o quadro se agravasse, dado o intenso processo de urbanização a que as cidades vinham se submetendo. E, que de 1937 a 1964, os órgãos governamentais e estaduais produziram poucas moradias em todo o país fazendo-nos pensar que deram pouca atenção ao programa habitacional.

### **1.2.2 A Política Habitacional Brasileira no pós-64**

Em agosto de 1964, com a Lei 4.380 é instituído o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Sistema Federal de Habitação - SFH, com o objetivo de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares; financiar a aquisição da casa própria, melhoria do padrão habitacional e do ambiente; eliminar as favelas; aumentar o investimento da indústria de construção e estimular a poupança privada e o investimento.

De acordo com Rodrigues (1997, p. 57) a política habitacional emerge com o propósito de diminuir o déficit habitacional e gerar novos empregos com o aumento das construções.

A autora expõe que o BNH iniciou suas operações em 1964, com um capital inicial de um milhão de cruzeiros e receita proveniente de 1% da folha de pagamentos dos salários de todos os empregados registrados. Esses recursos são considerados escassos para a dimensão da falta de moradias. Sendo assim, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – (Lei 5.107 de 14/09/1966) e a designação do BNH como o gestor financeiro do Fundo, a questão dos recursos escassos se resolve. A outra fonte de recursos para o BNH é proveniente das Cadernetas de Poupança. Desta forma, o BNH passa a ser o grande mecanismo de financiamento da produção da habitação.

Segundo Nélsis (2004, p. 20) as Companhias de Habitação Popular – COHABs e Órgãos Assemelhados, foram criadas em 21 de agosto de 1964, Lei 4.830, sendo reservadas aos Estados e Municípios, porém contavam com o apoio dos órgãos federais. As COHABs foram instituídas como integrantes do SFH e com o crescimento do mesmo, puderam se transformar em empresas públicas, autarquias, institutos, fundações e outros órgãos assemelhados.

A COHAB foi estruturada para atender as necessidades sociais e com isso buscar solução para a grave questão habitacional do Brasil. Os recursos direcionados para o setor são oriundos do FGTS que é mantido pela contribuição mensal obrigatória paga por empregados e empregadores e se destinam ao financiamento de habitações para a população de baixa renda. Mas, as COHABs passaram a privilegiar as faixas de salários mais altos do mercado de trabalho, situadas entre três e cinco salários mínimos dando maior rigor a seleção da clientela a ser atendida, o que ocasionou o não atendimento de grande parte da demanda.

Essa situação se agravou de tal forma que o BNH cria em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB para atender as necessidades habitacionais dos indivíduos de baixa renda excluídos do sistema da COHAB mesmo não

apresentando resultados significativos, era considerado como a única opção para a população de zero a três salários mínimos. (RODRIGUES, 1997)

A partir de 1979, o país passa a sofrer as conseqüências de um crescente processo inflacionário que o conduz a uma crise recessiva histórica. Neste momento, as pressões populares passam a tratar o direito á moradia no contexto da cidadania, e o BNH resolve se voltar a sua função inicial e social de atender os segmentos populacionais de baixa renda. Apesar de estar inserido na sua mais profunda crise.

Portanto, ainda no final do ano de 1979 cria-se o Programa de Erradicação de Submoradia – PROMORAR, representando a preocupação do governo quanto a população favelada de maneira a proporcionar a urbanização destas, mas revelou-se autoritário ao selecionar as áreas de atuação e ao impor-se às populações, derrubando barracos sem oferecer indenizações e obrigando as famílias a comprarem uma casa, muitas vezes em piores condições do que a que foi demolida, ao não apresentar possibilidades de abrigar mesmo uma família pequena.

Segundo Silva (1989, p.77) o PROMORAR se propôs a resolver o problema habitacional das populações abaixo de três salários mínimos, vendendo uma mercadoria – a casa – sem que para tal essa população dispusesse de condições financeiras suficiente e estáveis para assumir um compromisso de 30 anos.

A crise neste período atingiu também o SFH devido à redução dos seus recursos originados tanto do FGTS quanto do Sistema de Poupança em conseqüência do aumento do desemprego e redução da oferta de empregos no, país bem como o elevado índice de inadimplência de seus mutuários, chegando ao seu ápice em 1984.

Em 1984, foi criado o Programa Nacional de Autoconstrução, denominado de Projeto João de Barro, destinado a populações com renda de 1,5 salário mínimo, constituindo-se numa

maneira de apoiar de forma sistemática os projetos de autoconstrução com vista a associar a economia de custos ao desenvolvimento social, econômico e político de comunidades organizadas e integradas na sociedade.

Segundo Miranda (2001, p. 33) durante os anos de existência do BNH que corresponde aos períodos de 1964 a 1986, foram financiadas pelo SFH cerca de 4.356.963 unidades habitacionais, sendo que apenas 1,1 milhão de unidades se destinaram às classes populares não atendendo com isso a demanda por habitação que se agravava no país.

Foi em novembro de 1986 que o BNH decretou sua falência através de sua extinção, sendo substituído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano – BNDU que tinha como função centralizar todas as decisões relativas aos investimentos em infra-estrutura básica, desde a definição dos planos de transporte de massas até a construção de rede de água e esgoto, aspectos estes até então pulverizados em diversos órgãos da administração federal bem como ser responsável pela política de habitação voltada para as camadas mais pobres da população. Com relação às cadernetas de poupança estas passaram a ser administradas pelo Banco Central – BC, sendo utilizadas para conceder crédito aos bancos privados e financiar a agricultura e a compra de safras.

Em 1987, o BNDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano ao qual vinculou-se a Caixa Econômica Federal – CEF, substituta do BNH.

De acordo com Silva (1989, p. 161)

(...) o desempenho da PHB, tanto no que se refere aos programas populares como ao atendimento à classe média, tem sido insignificante, sendo que, além de congelada, se transformou num verdadeiro caos, após a extinção do BNH. Contudo, a normalização do SFH passou a ser de responsabilidade do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, implicando no controle por parte do Ministério da Fazenda que passou a se preocupar com a contenção da demanda e o controle do desequilíbrio das contas do governo

(...). À Caixa Econômica Federal – CEF foi atribuída à função de assumir o ativo e o passivo do extinto BNH.

No ano de 1987, durante a gestão do presidente Sarney o PROFILURB, o PROMORAR e o projeto JOÃO de BARRO, programas alternativos de habitação popular, foram substituídos pelo Programa Nacional do Mutirão que se destina a atender às populações de um a três salários mínimos, apresentando como meta a construção de 500 mil casas em 150 dias e três milhões até 1991. Mas, durante o ano de 1986 foram construídas somente 33 mil casas populares. Este programa contava com o apoio do governo federal, prefeituras e população.

No mesmo período e paralelo ao Programa Nacional de Mutirão, cria-se o Programa Fala Favela, integrado ao Programa de Ação Comunitária da Secretaria Especial de Ação Comunitária da União, tendo como objetivo a urbanização e melhoria das favelas também através do apoio do governo federal, prefeituras e população baseando-se no sistema de mutirão, com vistas no trabalho gratuito de uma população superexplorada.

Desta forma, Silva (1989, p.169) expõe que

Com a máscara de propostas participativas e sob a alegação de melhorar as condições de vida da população carente, a política habitacional no período Sarney, nada mais fez do que reforçar o descaso e a inoperância que vem favorecendo o agravamento do problema habitacional, contribuindo cada vez mais para expansão da submoradia no país. Além de institucionalizar a exploração do trabalhador, na busca de solução para o seu problema de moradia, dificulta o controle ainda mais a organização popular, dando a impressão de que o Estado está presente na solução de um problema que na verdade sempre foi transferido para as classes populares resolverem: o problema de sua moradia, para continuarem se reproduzindo com força de trabalho na cidade.

O fracasso dos programas habitacionais populares até o início dos anos 80 no país, sugerem, por parte do Estado, novos caminhos, pois representam estratégias das classes dominantes ao serem utilizados como instrumento para atenuar as crises econômicas e políticas, ao mesmo tempo que servem para conter os movimentos sociais de áreas como a

favela, ao desviar a atenção das populações de suas questões coletivas em busca do atendimento de necessidades individuais.

A busca de uma “nova” política habitacional anunciada no início do governo Sarney, período que corresponde à Nova República, permitiu de concreto, apenas que a pressão popular que vinha se acumulando a partir de 1980 com o sério agravamento da problemática habitacional do país face à profunda crise econômica, representada pelos movimentos de favelas, de bairros, de mutuários do SFH e, mais recentemente pelas ocupações coletivas e organizadas de terrenos urbanos, impusesse a divulgação de reivindicações populares, tais como: reconhecimento da necessidade de que a habitação popular seja subsidiada; prioridade de atendimento às famílias com renda mensal de até três salários mínimos; participação popular nos programas habitacionais; reconhecimento de entidades populares como promotoras de projetos habitacionais; descentralização da política habitacional, situando a habitação no contexto da cidadania e percebendo a problemática habitacional como fato vinculado à questão urbana.

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, a sociedade brasileira passou a contar com um respaldo legal importante no trato do planejamento e gestão urbana. Devido aos movimentos populares que se intensificaram em torno desta demanda assim como a busca pela justiça social e condições de uma vida urbana digna, introduziu-se nas páginas da CF de 88 os artigos 182 e 183 que correspondem ao capítulo da Política Urbana.

O Estatuto da Cidade é a lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 88, sancionada em julho de 2001 e vigente a partir de outubro de 2001, tem como instrumento o Plano Diretor que, aprovado pela câmara municipal e obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes configura-se objeto básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana.

De acordo com 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 o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Conforme consta na cartilha “Conhecendo o Estatuto da Cidade” (2000, p.15) o Plano Diretor prevê, o combate à especulação imobiliária; a democratização do acesso a terra; operações urbanas consorciadas; a outorga onerosa do direito de construir bem como a transferência do direito de construir, entre outros instrumentos.

O Estatuto da Cidade constitui-se em um instrumento importante para as cidades ao proporcionar a urbanização e a legalização dos assentamentos; o combate à especulação imobiliária já mencionado anteriormente; uma distribuição mais justa dos serviços públicos; a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária; soluções planejadas e articuladas para os problemas das cidades e a participação da população na formação e execução das políticas públicas.

Nos anos 90, durante a gestão do presidente Itamar Franco implantou-se o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH com a proposta de financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações o que estimava um valor de 140 milhões. Financiado com recursos do FGTS, o PAIH seguia três linhas de financiamento: Programa de Moradias Populares; Programa de Lotes Urbanizados e Cesta Básica; e o Programa de Ação Municipal para Habitação Popular. Mas o governo utilizou de medidas emergenciais que fizeram com que não atingisse seus objetivos.

Em face ao reconhecimento da incapacidade do governo para resolver isoladamente o problema habitacional e do mercado de moradias no país, e de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda trabalhadora do setor

informal da economia que, em geral, vive em moradias informais, desde 1995, a política habitacional do governo federal tem como objetivos promover o financiamento a fundo perdido a estados e município para atuarem na urbanização de áreas habitacionais degradadas ocupadas por populações situadas no estrato de renda a baixo de três salários mínimos, aplicando recursos na melhoria de moradias existentes, na construção de novas moradias e na implantação ou melhoria de infra-estrutura; centrar as políticas públicas de habitação no atendimento às camadas de baixa renda, que concentram 85% do déficit habitacional brasileiro; bem como descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação. (SANTOS, 1999).

A partir destas orientações, a Política Nacional de Habitação contemplou uma série de ações, programas e instrumentos como:

- Programas<sup>1</sup> Habitar Brasil; Habitar Brasil/BID; Morar Melhor; Pró-Moradia; Pró-Infra; Pró-Comunidade, PAR; Pró-Sanear; Carta de Crédito;
- Programa de Apoio à Utilização Material e/ou Sistema de Construção Alternativa, para produção de habitações voltadas ao atendimento de famílias de baixa renda;
- Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP – H)<sup>2</sup>;
- Criação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI e saneamento e flexibilização do Sistema Financeiro de Habitação – SFH<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> **Habitar Brasil, Habitar Brasil/BID e Pró-Moradia; Morar Melhor; Pró-Infra** são programas voltados para melhorias em áreas habitacionais degradadas e habitadas por famílias com renda mensal de até três salários mínimos com o objetivo de elevar os padrões de habitabilidade e qualidade de vida destas famílias.

**Pró-comunidade** é um programa que se destina à implantação de obras de saneamento e infra-estrutura para a população urbana.

**PAR** este programa pressupõe a produção de novas moradias populares para atender famílias com renda mensal de seis salários mínimos, através do estabelecimento de um contrato, sob a forma de arrendamento com opção de compra no final do prazo estabelecido para o arrendatário.

**Carta de Crédito** trata-se de um programa que permite a concessão de financiamentos de longo prazo para a construção e melhoria de habitações para a população de renda mensal de até doze salário mínimos.

<sup>2</sup> O **PBQP- H** tem como objetivo aumentar o grau de padronização dos materiais de construção brasileiros o que contribuirá para o aumento da escala de produção das firmas e para a diminuição dos custos de construção.

- Lei 9.514 de 20/11/1997 que institui a alienação fiduciária<sup>4</sup> da coisa imóvel, uma das bases institucionais que permitem o estabelecimento do Programa de Assentamento Residencial – PAR;

- Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social<sup>5</sup>.

De acordo com dados do Ministério do Planejamento e Orçamento (1998), tais programas viabilizaram entre janeiro de 1995 e junho de 1998, 7,2 bilhões em investimentos na área da habitação em mais de 4.584 municípios, beneficiando 6,4 milhões de famílias.

O acompanhamento da trajetória da política habitacional na sociedade brasileira possibilita a afirmação de que ela não tem sido prioritária em relação às demais políticas. A diversidade de programas adotados em momentos distintos são necessários para minimizar a questão da moradia, mas não o suficiente para solucioná-la.

A política habitacional, segundo Gonçalves (2000) tem de ser articulada a uma política de desenvolvimento econômico e social que, em outros aspectos, gere empregos, aumente o nível de renda, redefina o sistema financeiro habitacional, estabeleça normas para o mercado imobiliário e de terra. A autora ainda coloca que o seu caráter estrutural exige vinculação aos determinantes sociais, econômicos e políticos, bem como o reconhecimento de uma trama de relações e articulações que interferem na decisão política de privilegiá-la enquanto objeto de intervenção.

No início de seu mandato, o presidente Luís Inácio Lula da Silva criou o Ministério das Cidades através da medida provisória nº 103, de 01/01/2003, ficando a habitação subordinada

---

<sup>3</sup> Consistem em ações do governo que visam atuar na direção de possibilitar/garantir a existência de mecanismos de captação de poupança de longo prazo para o setor habitacional

<sup>4</sup> Alienação Fiduciária consiste em o credor entregar a coisa vendida ao comprador, mas este não recebe como proprietário, mas sim como mero depositário, já que a propriedade ainda pertence ao vendedor e só se transferirá ao comprador após o pagamento total do preço, tornando-se assim proprietário.

<sup>5</sup> Trata-se de um programa que objetiva fomentar o acesso à moradia para segmentos populacionais de baixa renda da complementação do valor na compra da unidade.

a este, e mantém os programas que vinham sendo desenvolvidos pelos governos anteriores. O único programa criado até o presente momento na gestão de Lula foi o Programa Especial de Habitação Popular – PEHP tendo como principal objetivo oferecer acesso à moradia adequada à população com renda inferior a três salários mínimos. Os recursos para o programa são provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS e das dotações orçamentárias.

No entanto, podemos perceber que a política habitacional brasileira mostra-se desarticulada pela falta de planejamento integrado que abarque as demais políticas públicas, ocasionando ineficiência no atendimento à demanda que vem se mostrando exorbitante, bem como seletividade no atendimento aos beneficiários e focalização das ações.

Atualmente, a Política Nacional de Habitação tem por finalidade orientar as ações dos órgãos e entidades dos diferentes níveis de governo, definido as bases de sua atuação na área habitacional em uma ação compartilhada com o setor privado, de modo a garantir às famílias, em especial às de baixa renda, o acesso gradativo à moradia adequada. Pois, segundo Paulo e Silva (2002) a moradia é uma das necessidades básicas à reprodução social e da força de trabalho. A busca de um abrigo sempre esteve presente na trajetória do homem na sua incessante luta pela moradia.

Na atual gestão do Governo Federal, são objetivos da Política Nacional de Habitação:

- Ampliação do estoque de moradias, para redução progressiva do déficit habitacional e da demanda demográfica, assim como melhoria do estoque existente, de modo a corrigir as inadequações;

- Melhoria da capacidade de gestão da política, dos planos e dos programas habitacionais, nos diversos níveis de governo, em especial nos municípios, mediante a realização de programas de desenvolvimento institucional;

- Otimização do uso de recursos financeiros, públicos e privados, investidos no setor habitacional, através da coordenação da atuação dos órgãos vinculados ao setor;

- Inclusão da moradia nas políticas públicas compensatórias;

- Execução de uma política fundiária que garanta o cumprimento da função social da terra urbana, disponibilizando-se de áreas urbanizadas para habitação, com localização, preço e quantidade compatíveis com as diversas faixas do mercado habitacional, priorizando-se a faixa de interesse social;

- Provisão de infra-estrutura básica, regularização da posse da terra e execução de melhorias das habitações, nos loteamentos e assentamentos informais ocupados por populações de baixa renda;

- Promoção do acesso à moradia com a utilização de todos os instrumentos previstos na lei civil, notadamente a promessa de compra, o direito de superfície, o direito de habitação e a concessão de uso;

- Garantia de fontes permanentes de recursos que possibilitem a continuidade das ações no setor habitacional, em especial o que subsidia às famílias de menor poder aquisitivo, criando-se instrumentos que garantam o equilíbrio econômico-financeiro do agente, com atenção especial à minimização de riscos;

- Melhoria da qualidade e produtividade da construção de habitações e infra-estrutura, mediante a adoção de novos procedimentos e tecnologia. (POLÍTICA NACIONAL de HABITAÇÃO, 2003).

É necessário, como prevê a Política Habitacional, uma articulação entre os níveis de governo e os demais setores da sociedade, a fim de que a gestão da Política Habitacional possa, no que se refere às iniciativas direcionadas para a população de baixa renda, enfrentar o problema da moradia no país.

### 1.2.3 O Déficit Habitacional

Na sociedade de classes verificam-se diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. Segundo Corrêa (2002) a habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel. De acordo com o autor, este é um dos mais significativos sintomas de exclusão que, no entanto, não ocorre isoladamente, pois estão associados a ela a subnutrição, as doenças, o baixo nível de escolaridade, o desemprego ou o subemprego e mesmo o emprego mal-remunerado.

A parcela da população excluída tem como possibilidades de moradia os espaços densamente ocupados localizados próximos ao centro da cidade; a casa produzida pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos; os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado e a favela.

As três primeiras possibilidades pressupõem uma vinculação a um agente social, como o proprietário de imóveis, o proprietário fundiário da periferia e o Estado. Mas nenhuma delas transforma a população excluída em agente modelador do espaço urbano, pois estão submetidos à lógica dos proprietários tornando-se a custa de muito trabalho proprietários de um terreno ou imóvel.

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que a população excluída torna-se, efetivamente, agente modelador, produzindo seu próprio espaço. A produção deste espaço configura-se como uma forma de resistência e, ao mesmo tempo uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às diversidades impostas aos grupos sociais expulsos do campo ou provenientes de outras áreas urbanas na luta pelo direito a cidade, traduzindo-se na apropriação de terrenos usualmente inadequados para os outros agentes da produção do espaço.

Certamente as favelas não concentram todo o déficit habitacional, mas fazem uma interface com todos os problemas da falta de moradias adequadas. De acordo com Engels (1988):

A questão da moradia é um problema social antigo que sempre atingiu de forma bastante semelhante todas as classes sociais oprimidas em todos os tempos. No entanto, houve um agravamento e afloramento da questão quando esta passou a atingir, além dos proletários, outros segmentos de classes em decorrência da aceleração do processo de industrialização.

Assim, a questão da moradia torna-se um problema estrutural do modo de produção capitalista em virtude da desigualdade na distribuição de renda, que acentua o aprofundamento da miséria ao lado da expansão da riqueza provocando graves conseqüências como os baixos salários, o desemprego, a dificuldade de suprir as necessidades básicas.

Tal processo de exclusão social que atinge grande parte da população brasileira apresenta na questão habitacional uma de suas expressões mais fortes, pois segundo Oliveira (2001) o Brasil chega em 2000 com uma população de 137.755 milhões de habitantes sendo que 81% reside em áreas urbanas fazendo com que a falta e a precariedade de habitações seja um dos principais problemas urbanos.

Conforme dados da Fundação João Pinheiro (2001) o número de domicílios particulares permanentes nas áreas urbanas em 2000 era de 37,3 milhões de unidades. Para tanto, a necessidade de reposição e incremento deste estoque foi calculada em 5,4 milhões de unidades, o que estima um déficit habitacional urbano de 14,5% do estoque.

Contudo, uma característica marcante do déficit habitacional quantitativo é a sua concentração nas camadas de menor renda da população. Pois, segundo a Fundação João Pinheiro (2001), 84% do déficit de moradias corresponde a famílias com rendimentos até três salários mínimos. Sendo que na faixa de renda de três a cinco salários mínimos o percentual do déficit corresponde a 8,4%, enquanto que na faixa de renda de cinco a dez salários o déficit

corresponde a 5,4%. Com isso, podemos contatar que 97,8% do déficit habitacional brasileiro compreende a famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos.

No Brasil, a tradição da política habitacional foi priorizar a produção de novas moradias pelo que podemos verificar anteriormente. Mas, muitas vezes o problema não é a falta de moradia e sim a falta de habitabilidade. Conforme Miranda (2001) o déficit habitacional brasileiro pode ser avaliado a partir de três elementos básicos:

- a rusticidade das estruturas físicas das habitações, em virtude da depreciação e/ou da utilização de materiais improvisados e não duráveis;
- a inadequação de algumas unidades habitacionais que, em decorrência de suas características físicas e funcionais, são utilizadas como domicílios de forma esporádica ou improvisada;
- a coabitação que é a existência de mais de uma família por domicílio em média; e
- cômodos alugados ou cedidos.

Entretanto, devemos considerar, além do déficit habitacional propriamente dito, outros elementos como a inadequação da infra-estrutura de saneamento, o adensamento excessivo (numero de moradores por dormitório) e o comprometimento excessivo da renda domiciliar com o pagamento de aluguel.

A humanização das cidades só será obtida com o progressivo controle, pelos cidadãos, da ação do Estado, fazendo-a voltar-se para a produção de benefícios para a sociedade. Enquanto a sociedade não se organizar, com suficiente força política, para exigir dos seus representantes que desenvolvam uma ação de Estado ao mesmo tempo planejada e democrática e não clientelista e paternalista, que se faz através de ações isoladas apresentadas como favores do governo, as cidades brasileiras não se humanizarão (CAMPOS FILHO, 1999).

### **1.3 O Estatuto da Cidade e as possibilidades municipais de constituição de uma política urbana mais efetiva**

De acordo com Oliveira (2001) a cidade se origina da necessidade de contato, comunicação, organização e troca entre homens e mulheres. Da polis decorreu a política e, com os pioneiros gregos nasceu o estreito vínculo entre participação ativa e vida na cidade.

A vida em cidade constitui-se num desafio, pois diariamente no jogo urbano conflitantes interesses se apresentam e esta deve estar preparada para dar respostas corretas que amenize estes problemas para conseqüentemente solucionar as dificuldades das cidades, dentre elas o da falta de habitação para os pobres.

Com a evolução do crescimento da população urbana, muitas foram as conseqüências, ou seja, o fenômeno da urbanização provocou o agravamento do histórico quadro de exclusão social tornando mais evidente a marginalização e a violência urbana que, atualmente são motivos de grande apreensão tanto para moradores quanto para governantes, pois as grandes cidades se expandiram formando regiões metropolitanas que vem sendo ocupadas cada vez com mais intensidade pela população pobre expulsa de áreas centrais ou que vem em busca de trabalho e renda, acesso a bens, serviços e equipamento urbanos.

Ressalta-se o fato de que o mundo é urbano, pois 50% da população mundial vive nas cidades. Toda esta constatação aliada ao direito progressivo à moradia; ao respeito à capacidade de carga dos ecossistemas; à necessidade de interligação do planejamento e da gestão urbana com políticas setoriais; à necessidade de favorecer a questão da geração de renda; ao estímulo pela inserção as cidades dos assentamentos subnormais; entre outros, remontam à necessidade de repensar todo o método de tratar as cidades atualmente.

Conforme Oliveira (2001) históricas reivindicações populares quanto ao direito de todos os cidadãos à cidade, especialmente articuladas no movimento pela reforma urbana, se apresentaram com força ao longo da elaboração da Constituição Federal de 1988.

Com a inclusão dos artigos 182 e 183, compondo o capítulo da Reforma Urbana que pela primeira vez, a cidade foi tratada na Constituição Federal de 88. A introdução destes artigos foi uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidades de vida urbana digna para todos.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10/07/2001) instrumentaliza o município de forma a garantir a efetividade do Plano Diretor e vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 88.

O artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor.

Já o artigo 183 fixa que todo aquele que possuir, como sua, área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Segundo Oliveira (2001) este artigo abriu a possibilidade de regularização de extensas áreas de nossa cidade ocupadas por favelas, vilas, alagados ou invasões, bem como loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias urbanas, transpondo estas formas de moradia para a cidade denominada formal.

O Estatuto da Cidade ao regulamentar as exigências constitucionais reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação o uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações.

O primeiro deles trata-se da função social da cidade e da propriedade urbana. Com este principio alcança-se novo patamar no campo do direito coletivo introduzindo a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas. Contudo, o Estado na sua esfera municipal, é quem deverá zelar pela função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano, caminhando para o atendimento das necessidades de todos os cidadãos quanto à qualidade de vida destes.

Dentre suas diretrizes, o Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática, com o objetivo de garantir a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. A participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas de vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas do Plano Diretor, ou seja na elaboração, implementação e avaliação, bem como na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal.

Desta forma, consideram-se como instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, os conselhos de política urbana, as conferências da cidade, o orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, plebiscito e referendos.

A justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização é outro princípio que se faz presente no Estatuto que reafirma a obrigatoriedade do poder

público de agir em prol da coletividade. Com este princípio busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, de forma a superar a situação atual, onde existe a concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto outras recaem apenas o ônus.

Outro importante princípio do Estatuto é a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano construídos coletivamente pelo poder público e pelos diferentes setores sociais.

O poder público municipal por ser a esfera de governo que mais se aproxima do cidadão, acredita-se que é, portanto, o que tem melhor capacidade para identificar e solucionar os problemas que surgem em seu âmbito. Este tem suas atribuições expandidas após a promulgação da Constituição Federal de 88, adquirindo autonomia e destaque na organização político, administrativa, financeira e legislativa, e suas possibilidades de ação se ampliam e se consolidam com a vigência do Estatuto da Cidade.

Desta forma, o município passa a ser o responsável pela formulação da política urbana fazendo cumprir através do Plano Diretor as funções sociais da cidade de forma a possibilitar o acesso e garantindo a todos que nela vivem o direito à moradia, aos serviços básicos, à saúde, educação, lazer e cultura.

De acordo com Oliveira (2001) o Estatuto da Cidade estabelece outras diretrizes gerais para que a política urbana alcance o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Dentre elas está a garantia do direito à cidade sustentáveis, ou seja, recomenda-se que a produção e o consumo de bens e de serviços respeite e vise uma sociedade mais justa; que seja feita a preservação e a utilização racional e adequada do recursos naturais bem como a gestão e aplicação mais eficientes dos recursos para suprir as necessidade da sociedade e não permitir a submissão às regras do mercado.

Outra diretriz importante que está prevista no Estatuto trata-se da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população pobre. Sendo que o poder público municipal é que deverá se responsabilizar pelo estabelecimento de normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo, considerando-se a situação sócio econômica da população atendida. Após a urbanização dos assentamentos o poder público poderá, através do Estatuto promover a regularização urbanística.

Além disso, o Estatuto indica que o poder público deverá agir na simplificação da legislação de parcelamento<sup>6</sup>, de uso<sup>7</sup> e ocupação do solo<sup>8</sup> com o objetivo de facilitar o

---

<sup>6</sup> Define-se como Parcelamento do Solo um conjunto de normas que estabelecem parâmetros para os processos de loteamento e desmembramento de terrenos. Usualmente também se incluem neste instrumento os parâmetros de remembramento de terrenos. Os parâmetros mais usuais são o tamanho mínimo o lote (em função da zona), as áreas de doação obrigatórias (para equipamentos públicos, para áreas verdes, para sistema viário), as dimensões mínimas de ruas e a infra-estrutura a ser implantadas pelo loteador. (PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID – POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2001)

<sup>7</sup> A Lei de Uso do Solo ou Lei de Zoneamento estabelece no território municipal a sua compartimentação em zonas diferenciadas, definindo para cada qual, os usos adequados e os critérios de ocupação do solo. Os tipos de uso adequados a cada porção do território são caracterizados a partir de um conjuntos de categorias básicas: residenciais, industriais, comerciais, turístico, etc. (PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID – POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2001)

<sup>8</sup> A partir do zoneamento, instituem-se os parâmetro de ocupação do solo, diferenciados segundo as zonas. Estes parâmetros definem a porção do terreno que pode ser ocupada com a edificação (taxa de ocupação, afastamentos frontais e laterais) ou a intensidade e a verticalização máximas (coeficiente de aproveitamento do terreno, altura máxima da edificação). Podem ainda ser estabelecidos o número máximo de unidade por lote, a taxa de impermeabilização, entre outros. Esses parâmetros são definidos em relação a cada zona, mas também em relação ao tipo de uso permitido, podendo ser diferentes para usos comerciais e residenciais. (PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID – POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2001)

enquadramento das construções realizadas pela população pobre às normas estabelecidas para as edificações.

Outro ponto importante referente à política urbana é o planejamento urbano, ou seja, o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência de modo a evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Pois é através do planejamento que temos clareza do que é possível, desejável e prioritário para a cidade em que estamos inseridos, contribuindo para a integração e a inclusão dos diversos segmentos sociais existentes.

De acordo com a Trajetória da Política Habitacional Brasileira que se dispõe historicamente desde o seu processo de urbanização até chegar no Estatuto da Cidade, traçaremos a seguir a Trajetória da Política Habitacional no município de Biguaçu, levando em conta suas configurações históricas.

## **2 A POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE BIGUAÇU**

### **2.1 O Processo de Urbanização no Município**

Descoberto no século XV pelos portugueses, o arquipélago dos Açores encontrava-se superpopuloso nos anos de 1700. Havia gente que passava fome, pois muitos não tinham terras onde pudessem plantar e alimentar suas famílias. Desta forma, para aliviar os problemas daquelas ilhas e solucionar o problema da coroa portuguesa que era de povoar terras para mais tarde tê-las a posse, promoveu-se à imigração açoriana para o Brasil.

O governo português mandou afixar cartazes nas principais cidades dos Açores nos quais avisava sobre o incentivo à imigração para o Brasil, sendo que quem quisesse ir receberia terra, sementes, ferramentas e outros utensílios em seu assentamento na colônia sul-americana.

Os primeiros colonos vindos dos Açores chegaram em 1748 em Nossa Senhora do Desterro, mesmo ano do surgimento de São Miguel da Terra Firme que anos depois passou a sede do município para Biguaçu. Segundo Júnior (1999) no período de 1748 a 1756 chegaram 200 casais vindos do arquipélago de Nossa Senhora do Desterro, sendo que parte deles foram levados para São Miguel.

Em 05 de agosto de 1886, o governador da província de Santa Catarina, Francisco José da Rocha, assinou a lei provincial nº 1.092, transformando Biguaçu em sede do município o que provocou o maior alvoroço em São Miguel.

Na primeira metade do século XIX, quando ainda havia estradas no interior do município de Biguaçu, a madeira, atividade de grande importância para Biguaçu nesta época, era extraída e jogada no rio Biguaçu sendo as toras levadas pela correnteza e recolhidas na Foz

do mesmo. Depois eram levadas para o município de Florianópolis para serem comercializadas.

Nos anos do auge da extração da madeira, principalmente nas últimas décadas do século XIX, quando surgiram ao mesmo tempo estradas no interior de Biguaçu, o vilarejo da Foz do Rio desenvolveu-se lentamente.

O vilarejo de Biguaçu surgiu por volta da década de 40 dos anos de 1800 caracterizando-se como uma área de mangue e como na maioria das cidades do mundo cresceu em torno da igreja. Ao mesmo tempo em que São Miguel estagnava-se, Biguaçu evoluía economicamente, pois crescia o número de comerciantes na cidade da Foz do Rio, como também a população vinda de São Miguel.

Com relação à imigração alemã, estes que mais tarde povoaram o município de Biguaçu, chegaram em Florianópolis no ano de 1829, representados em 146 famílias, que foram assentadas na colônia de São Pedro de Alcântara.

Devido às dificuldades, doenças e o não cumprimento das promessas do governo brasileiro em ajudar os colonos, à maioria destes acabou indo procurar outras terras. Assim sendo, em 1930, um grupo de 56 pessoas vindas da colônia de São Pedro de Alcântara instalou-se às margens do Rio do Louro, dentro do vale do rio Biguaçu.

Os alemães começaram então a colonizar o interior de Biguaçu, principalmente as terras ao longo do rio Biguaçu. A partir de 1930, essa região foi sendo desmatada dando lugar a pequenas e médias propriedades rurais. Enquanto os descendentes de açorianos instalaram fazendas que eram trabalhadas por escravos negros, os alemães como possuíam famílias numerosas, organizavam sítios cuja mão de obra era familiar, praticando uma agricultura de subsistência. Mais tarde, para ampliar o espaço para as lavouras, os colonos alemães passaram também a cortar madeira para vendê-la em Florianópolis.

No entanto, os colonos tanto de origem açoriana quanto alemã no interior de Biguaçu viviam na pobreza. De acordo com Júnior (1999) se não fosse a abundância da floresta tropical e a fertilidade do solo, até fome teriam passado. O nível de vida dessas populações era baixo devido a precariedade na qual estavam submetidos. Eram desprovidas de assistência médica, hospitalar, transporte, educação, higiene, entre outros.

No final do século XIX outra etnia que formou o povo de Biguaçu foram os libaneses que chegaram aqui já exercendo o ofício de comerciante. No início, eram “mascates” como eram chamados os vendedores ambulantes, pois vendiam seus produtos de casa em casa. Afinal, na época, já na primeira metade do século XX, Biguaçu, como Santa Catarina, era carente em estradas e infra-estrutura em geral. Se os colonos não tinham condições de irem às lojas os ambulantes iam aos clientes. Sobraram poucos descendentes de libaneses em Biguaçu devido à transferência para Florianópolis por esta se tratar de uma cidade maior para se instalar comércios. Mas muitos descendentes desses imigrantes do Oriente Médio casaram-se com biguaçuenses multiplicando a descendência.

Biguaçu também foi colonizado por um pequeno número de italianos que se instalaram na região de Sorocaba. Devido à proximidade de Sorocaba ao vale do rio Tijucas, onde no interior deste vale foi fundada a cidade de Nova Trento, famílias numerosas que a cada década aumentavam ainda mais, em busca de novas terras para a agricultura, estabeleceram-se a partir dos anos de 1910 no vizinho vale do rio Biguaçu, em especial, na região de Sorocaba.

No século XIX, a longo do vale do rio Biguaçu, no qual hoje localizam-se os municípios de Biguaçu e Antonio Carlos, haviam inúmeras fazendas com numerosa mão de obra escrava. Só em 1888, é que oficialmente a escravidão foi extinta com a assinatura da famosa Lei Áurea.

A Lei libertou, mas a libertação não significou grande mudança aos ex-escravos e seus descendentes. Afinal, pobres e analfabetos, continuaram sofrendo as dificuldades da vida sedimentadas por secular discriminação racial.

Nas décadas seguintes à Lei Áurea, em pleno século XX, muitos negros acabaram migrando do campo para as cidades maiores onde poderiam ganhar a vida como trabalhadores braçais, empregados domésticos e em biscates em geral. Pois para ficar no campo só se tivessem condições de comprar terras. Daí o porque de os negros do interior de Biguaçu terem migrado em massa para Florianópolis. Conforme Reitz (1988) a maioria dos moradores das favelas e bairros mais pobres da capital catarinense, descende de negros vindos de Antonio Carlos e Biguaçu.

Outra etnia que se faz presente no município são os holandeses, cuja maior parte chegou a Biguaçu em 1959. Esses imigrantes assentaram na região de Tijuquinhas e redondezas e deram sua contribuição para o desenvolvimento do município ao trazer duas novidades para cá: o negócio de flores e o beneficiamento do leite. Integrados com a população da região, formam uma comunidade próspera que reúne hoje apenas cinco famílias que somados atingem mais de 50 pessoas entre imigrantes e descendentes.

Por último, contamos com a presença dos índios guaranis que se assentaram em São Miguel, às margens da BR 101, em 12 de outubro de 1987. Conhecido como grupo Mbýa, estes residiram por muito tempo no Morro dos Cavalos, mas devido ao inchaço desta terra por outros índios tornando-se pequena para tantos, os Mbýa resolveram procurar outro espaço, instalando-se desta forma no município de Biguaçu onde vivem até hoje contando com aproximadamente 79 índios.

Fundado em 17 de maio de 1833, o município hoje conta com uma área de 326 Km<sup>2</sup>. Segundo o Diagnóstico da Estrutura Administrativa no Setor Habitacional do Município de

Biguaçu (2002) o município de Biguaçu está localizado na região metropolitana de Florianópolis, formando uma conurbação com os municípios de Florianópolis, São José e Palhoça.

Conforme o Censo Demográfico de 2000, a população de Biguaçu é de 47.776 habitantes sendo que 42.622 habitantes (89,21%) concentram-se na área urbana e 5.154 habitantes (10,79%) na área rural. Houve em relação ao período de 1991 a 1996, cuja população urbana era de 87,67%, um acréscimo de 5,87% no período de 1996 a 2000 o que equivale a uma média anual de 1,47%. Já a taxa anual de crescimento populacional verificada no período de 1991 a 2000 é de 3,835, configurando uma das taxas mais significativas do Estado, juntamente a taxa de crescimento populacional dos demais municípios conurbados.

Boa parte do município esta distribuída ao longo de uma estreita planície litorânea e de planícies que se desenvolvem a partir do vale do Rio Biguaçu e de pequenos vales adjacentes. Outra porção apresenta declividade acentuada, o que garante a permanência de alguns redutos de mata atlântica preservada e de uma rica hidrografia. Possui também importantes áreas de vegetação litorânea e mangues. Todos esses ambientes que se configuram frágeis vem sofrendo constante ameaça decorrente do uso e ocupação desordenada do solo.

De acordo com o Subprograma de Desenvolvimento Institucional - DI<sup>9</sup> (2001) os motivos do crescimento populacional do município de Biguaçu se deve a proximidade com a capital, pólo indiscutível de atração de contingentes populacionais de outros municípios catarinenses e estados da federação; o alto custo da terra na capital do Estado; a própria migração de residentes de Florianópolis para centros menores cujo acesso melhorou consideravelmente em função da duplicação da BR 101. Igualmente, outros fatores que tem

---

<sup>9</sup> O Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios - DI tem como objetivo geral apoiar a criação, ampliação ou modernização da capacidade institucional de prefeituras para atuar na melhoria das condições habitacionais, prioritariamente, das famílias de baixa renda.

contribuído para o crescimento populacional na área urbana do município sejam as oportunidades de emprego devido ao grande número de empresas aqui instaladas; a instalação da UNIVALI bem como a existência de espaços urbanos a serem ocupados, já tão raros nas cidades limítrofes da capital catarinense.

Desta forma, as características morfológicas da cidade de Biguaçu e sua proximidade aos principais pólos de crescimento do Estado, sendo Biguaçu um deles, tem demandado sérios problemas relacionados à questão ambiental evidenciados pela subnormalidade, favelas, ocupações de áreas de proteção ambiental, entre outros.

## **2.2 A Trajetória da Política Habitacional no município**

Na área habitacional, as informações contidas no Diagnóstico da Estrutura Administrativa no Setor Habitacional do Município de Biguaçu<sup>10</sup> (2002), assim como nas leis<sup>11</sup> que dispõem sobre a estrutura administrativa, demonstram a inexistência de instrumentos e mecanismos para a gestão habitacional.

Nos anos de 1997 e 1998 foram aplicados recursos na área habitacional, através de convênios com o governo do Estado e governo Federal referentes à Companhia de Habitação

---

<sup>10</sup> O Diagnóstico da Estrutura Administrativa no Setor Habitacional do Município de Biguaçu tem como finalidade estabelecer um diagnóstico da situação administrativa da Prefeitura Municipal de Biguaçu nos aspectos relacionados ao setor de habitação. Trata-se de um produto resultante do Termo de Referência para Criação e Estruturação do Setor Habitacional do Município.

<sup>11</sup> Lei 771/93 que dispõe sobre os princípios básicos da ação do governo e a estrutura administrativa. Como pressupostos básicos da ação do governo a lei estabeleceu como fundamentos para as atividades realizadas o planejamento, coordenação, descentralização, controle, racionalização e produtividade.

No tocante a estrutura administrativa a lei estabeleceu a definição básica dos órgãos componentes, a linha de vinculação que estes estabelecem com o Prefeito, assim como a estrutura de competências de cada um deles.

Lei 866/94 que dispõe sobre a instituição do Fundo municipal de Habitação

Lei complementar 1265/98 que dispõe sobre o quadro de vencimentos dos servidores, a criação de novos cargos bem como a extinção de alguns cargos e órgãos.

Lei 1226/98 que dispõe sobre a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e os cargos necessários ao funcionamento desta.

Popular - COHAB e Programa Habitar Brasil/97. A aplicação desses recursos foi de responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras.

Com a vinda do projeto da construção das casas para o município, a prefeitura estabeleceu convênio com a COHAB<sup>12</sup> e abriu inscrições para famílias com renda mensal de até três (3) salários mínimos que possuíssem terrenos para construção, onde foram elencadas dezessete famílias. A Prefeitura abriu processo licitatório e a empresa vencedora construiu as unidades habitacionais referidas. Mas, segundo o depoimento do engenheiro civil Adenilson as casas foram concluídas aos poucos pelos próprios moradores nos anos que se seguiam, pois os residentes não tinham condições financeiras para assumir as prestações.

No caso do Habitar Brasil/97<sup>13</sup> o município elaborou um projeto para firmar convênio com o programa, pois tinha uma demanda advinda de alguns órgãos ambientais para que tomasse providências quanto à situação de degradação em que se apresentava a região da Foz do Rio Biguaçu. Desta forma, o município desapropriou e urbanizou através de processo licitatório um bairro do município de Biguaçu, conhecido como Bom Viver, para abrigar trinta e cinco famílias (35), retiradas de uma área de mangue ocupada na Foz do Rio Biguaçu. Segundo o assessor jurídico da Prefeitura Municipal de Biguaçu - PMB, a escolha do bairro Bom Viver se deu devido ao baixo custo dos lotes, a boa localização ao possuir no entorno creche, escola, posto de saúde, e além do mais por ser uma área já loteada. A PMB arcou com metade do valor para a compra dos terrenos e a CEF pagou a outra parte.

---

<sup>12</sup> Dados obtidos através do contato com a Assistente Social Claudete Maria Steil Pereira, lotada na Secretaria de Assistência Social, local onde foi coordenado o Programa Habitar Brasil/97, e do Engenheiro Civil Adenilson Coelho, lotado na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, pois não foram encontrados documentos históricos do desenvolvimento dos programas e projetos.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

O Habitar Brasil de 1997 não dispôs de uma equipe social adequada que atendesse as famílias, tornando-se traumático para as que saíram assim como para as que ficaram, devido a um remanejamento fragmentado das famílias, por não quererem deixar o local, etc.

Em 1994, pela Lei Municipal nº 866/94 e regulamentados pelo Decreto nº 025/96, foram criados o Fundo Municipal de Habitação – FMH e o Conselho Municipal de Habitação. A criação do fundo foi de iniciativa do executivo com a finalidade de “propiciar apoio e suporte financeiro aos programas, projetos e atividades relacionadas às construções e financiamentos de unidade habitacionais para a população de baixa renda do município, bem como a instalação de equipamentos comunitários, infra-estrutura e conjuntos habitacionais, desfavelização e implantação de lotes urbanizados”.

Embora criados e regulamentados, o Fundo e o Conselho Municipal de Habitação estão desestruturados não se encontrando em atividade atualmente, prescindindo desse modo de uma reestruturação e de serem colocados em funcionamento.

O Serviço Social com o intuito de reestruturar o Conselho, pois a comissão de avaliação da prefeitura para realizar as avaliações das habitações que receberão indenizações da comunidade da Foz do Rio Biguaçu, área de intervenção do Programa Habitar Brasil/BID, teria de passar pelo Conselho.

Desta forma, as Assistentes Sociais entraram em contato com a presidente do Conselho a senhora Zaida Rabelo, Secretária Municipal da Assistência Social, e esta encaminhou ofícios para diversas organizações representantes da sociedade civil que devem fazer parte do Conselho, solicitando nomes para compô-lo. Porém, mesmo sendo encaminhados estes ofícios a presidente não obteve respostas das devidas entidades, mas também não houve cobranças por parte da presidente para com as entidades. Sendo assim, o Serviço Social entrou

novamente em contato com a presidente solicitando apuração diante o fato, mas percebemos que não houve mudanças quanto à reestruturação do Conselho.

A Lei 1032/95 criou o Plano Diretor do Município, o qual não prevê o estabelecimento de zonas (áreas) de interesse social (ZEIS) para o parcelamento de lotes com área mínima de 200 metros quadrado. Já a Lei 1033/95 estabeleceu diretrizes para o parcelamento do solo, que define entre seus artigos que o município pode, por decisão especial, aprovar loteamentos destinados à habitações de interesse social, com lotes de dimensões mínimas de 10 metros de frente e 20 metros de fundo. As áreas de Interesse Social classificam-se como sendo locais destinados à habitações de baixa renda que devem possuir infra-estrutura básica como: arruamentos adequados, abastecimento de água, energia elétrica e esgoto pluvial.

A subnormalidade habitacional do município de Biguaçu conforme dados da Prefeitura Municipal vem se revelando crescente, demandando medidas para atacar os problemas já instalados e prevenir os problemas futuros. Segundo Miranda (2001), existem no município 36 assentamentos subnormais<sup>14</sup>, compreendidos entre favelas loteamentos clandestinos e áreas de ocupação, os quais agregam cerca de 5.900 habitantes, correspondendo a 12,36% da sua população. A subnormalidade dessas ocupações está configurada pelos aspectos de: ausência de infra-estrutura urbana e social básica; precariedade das habitações; falta de salubridade ambiental; situações de risco; comprometimento legal em face da legislação ambiental; ausência de padrões urbanísticos mínimos; clandestinidade e a irregularidade dos

---

<sup>14</sup> Consideram-se Assentamentos Subnormais as habitações irregulares como, favelas, palafitas, ocupações, loteamentos clandestinos, cortiços e assemelhados localizados em terrenos de propriedade alheia, pública ou particular, ocupados de forma desordenada e densa, carente de serviços públicos essenciais, inclusive em áreas de risco, preservação ambiental, alagadas, loteadas e ainda não ocupadas.

Rogério Miranda (2001) através de sua pesquisa identificou 36 assentamentos subnormais no município de Biguaçu, mas cita dados de apenas 03 que compreende as favelas do Morro do Prado que é tipicamente de encosta; Saveiro que se localiza em área alagada; e Foz do Rio Biguaçu, área plana de mangue situada entre o mar e o rio Biguaçu.

parcelamentos e edificações, entre outros. Tais fatores são comprometedores das mínimas condições de habitabilidade.

A conceituação de favela é um dos aspectos mais discutidos na literatura, mas de forma geral, conforme Miranda (2001), o que distingue a favela de outras formas de assentamento é, sobretudo, a natureza da ocupação, caracterizada pela ocupação em terrenos de propriedade alheia seja pública ou privada. As construções são precárias, o desenho urbanístico é aleatório, caótico e desordenado, os acessos precários e estreitos apresentando muitas situações de lotes confinados. A ocupação no geral apresenta-se densa e carente de serviços públicos essenciais.

Os loteamentos e outras formas de parcelamentos clandestinos e irregulares, geralmente são feitos em propriedade privada, apresentam um ordenamento mínimo sem, entretanto, atender os padrões urbanísticos. No geral não disponibiliza o percentual mínimo de áreas públicas exigidas pela lei, não atende os padrões mínimos de arruamentos, não disponibiliza a infra-estrutura mínima necessária e no geral a situação fundiária do lote está irregular.

Vivem nestes assentamentos subnormais cerca de 5.900 habitantes em 1.123 domicílios. Isto representa aproximadamente 12,36% da população do município de Biguaçu e 10% do estoque de domicílios respectivamente. Do montante dos domicílios constante nestas áreas subnormais, 965, aproximadamente 86%, estão situadas em áreas de risco e proteção ambiental, compreendendo áreas sujeitas à inundações, desabamentos, localizadas em faixas de oleodutos e linhas de transmissão, áreas insalubres, áreas de proteção ambiental e preservação permanente.

De acordo com dados contidos no Diagnóstico da Estrutura Administrativa no setor Habitacional do Município de Biguaçu (2002), o déficit habitacional do município é de 1.675

habitações, dos quais 1.123 são domicílios de famílias com renda de até três (3) salários mínimos. Se for considerada a concentração da população urbana constatada através do Censo 2000, que é de 89,21%, pode-se estimar que pelo menos 1.500 habitações (do déficit de 1.675), estão nas áreas urbanas e, destes, aproximadamente 1000 domicílios pertençam a famílias com rendimento até três (3) salários mínimos.

Diante do déficit habitacional apresentado, a política habitacional no município está configurada da seguinte forma: dos 36 assentamentos informais existentes apenas um está sendo atendido pelo Programa Habitar Brasil/BID, tratando-se da região da Foz do Rio Biguaçu que é composta por 251 habitantes com renda inferior a 3 salários mínimos. Já o PAR além de atender famílias que possuem renda de 3 a 6 salários mínimos não abrange nenhum dos 36 assentamentos subnormais existentes no o município.

### **2.3 A Configuração da Política Habitacional na Atualidade**

Como vimos até o momento, a Política Habitacional no município de Biguaçu, delineou-se através de programas de governo, não apontando para uma política voltada para a realidade do município.

Esta forma de configurar a política ainda permanece no município, isto fica claro, mesmo com as diretrizes apresentadas pelo Estatuto da Cidade, quando constatamos, novamente, a inclusão no município do Programa Habitar Brasil/BID, propondo novas diretrizes e estratégias de atendimento a comunidade de intervenção.

O Programa Habitar Brasil/BID está voltado à questão da habitação em diversos municípios, inclusive Biguaçu e destina-se aos municípios com mais de 50.000 mil habitantes visando contribuir para elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda, predominante

na faixa de até três salários mínimos, que residam em aglomeradas subnormais, ou seja, em ocupações desordenadas sem ter a posse da terra ou título de propriedade, localizados em regiões metropolitanas. São diretrizes do Habitar Brasil/Bid também, fortalecer as condições administrativas e institucionais dos municípios, para dotá-los de maior capacidade de atuação no controle e recuperação desses núcleos e na adoção de medidas para evitar novas ocorrências.

Desta forma, para concretizar estes objetivos, é repassado para o fortalecimento institucional do município e para a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, recursos por meio do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e de um Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), respectivamente.

O Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) é o responsável por promover a capacitação das prefeituras no setor urbano e habitacional, na área de atendimento às famílias de baixa renda, através da elaboração de um Planejamento Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) que compreende um diagnóstico do setor urbano/habitacional do município. Já o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) é responsável pela implantação de projetos integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de infra-estrutura urbana e de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos.

Ligada à Presidência da República, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU) como o órgão gestor do Programa Habitar Brasil/BID exercia a representação e intermediação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Na atual gestão do governo LULA cria-se o Ministério das Cidades substituindo a referida Secretaria o qual permanece com as mesmas funções, definindo diretrizes, aprovando, avaliando, acompanhando e controlando a implantação e execução do Programa Habitar Brasil/BID.

A Caixa Econômica Federal (CEF) é o agente operador do programa, responsável pela implantação e operacionalização do Programa Habitar Brasil/BID, ficando a critério desta a análise, aprovação, acompanhamento e avaliação dos projetos.

Com relação às negociações estas, são intermediadas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal que realizam o intercâmbio de informações entre a Unidade Executora Municipal (UEM), a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e o BID, bem como auxilia os municípios a adequarem-se no cumprimento das recomendações e normas operacionais estabelecidas.

Para a execução do Programa Habitar Brasil/BID foi criada a nível municipal a UEM que tem por objetivo operacionalizar as normas do programa.

Portanto, os municípios que se propõem a participar do Programa, devem, entre outros, nomear uma equipe que se responsabilize pela adequação deste a realidade local, sem perder de vista as recomendações a serem cumpridas. Esta equipe será denominada de Unidade Executora Municipal (UEM), que deve ser composta no mínimo por um coordenador, um urbanista e uma assistente social assim como um responsável pela DI e um pela UAS.

Para isso se faz necessário à existência do Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social até mesmo por ser uma das exigências do Programa Habitar Brasil/BID que, sobretudo deve ser desenvolvido desde a formulação e implantação do projeto

integrado. O Projeto de Participação Comunitária foi realizado com a assessoria da Assistente Social da empresa Prosul, contratada pela Prefeitura Municipal de Biguaçu no ano da assinatura do contrato do programa.

Os objetivos do projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social são:

- Fomentar a manifestação dos beneficiários acerca do empreendimento em todo o seu processo a fim de adequá-lo às necessidades e disponibilidades dos grupos sociais atendidos;
- Incentivar a mobilização da comunidade, potencializando a participação e a organização dos beneficiários finais;
- Transferir conhecimentos e habilidades sobre a administração e gestão comunitária, visando o adequado emprego de recursos na resolução de eventuais conflitos sociais e ou institucionais surgidos durante a implantação do projeto na pós-execução;
- Incentivar a criação de novos hábitos e atitudes frente à apropriação, utilização e manutenção dos benefícios implantados, especialmente quanto ao uso correto das instalações sanitárias;
- Estimular a defesa dos espaços reorganizados inibindo iniciativas de invasão e garantindo a manutenção da qualidade de vida conquistada;
- Fomentar a participação ativa das comunidades na recuperação, conservação, manejo e defesa do meio ambiente;
- Incentivar ações adequadas à realidade socioeconômica dos beneficiários, que favoreçam a gestão de trabalho e renda, promovendo a melhoria econômico financeira da comunidade e sua conseqüente fixação na área. (PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID. MANUAL DE ORIENTAÇÕES OPERACIONAIS DO SUBPROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS, 2000).

Desta forma o Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social compõe o Projeto Beira-Rio da região da Foz do Rio Biguaçu que tem como objetivo criar condições para a regularização fundiária e promover a urbanização da área para que todos tenham solucionado os problemas de habitação, saneamento básico, infra-estrutura urbana, sistema viário, equipamentos comunitários, possibilitando melhoria de qualidade de vida para população beneficiária e integração do bairro com o contexto do município.

O Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social está fundamentado em três macro-ações: a Mobilização e Organização Comunitária, a Geração de Trabalho e Renda e a Educação Sanitário Ambiental. São objetivos das macro-ações:

- Mobilização e Organização Comunitária: desenvolver ações voltadas à mobilização e organização comunitária, através do estímulo à participação efetiva e em projeto de definição das responsabilidades dos agentes envolvidos;
- Educação Sanitária e Ambiental: desencadear processo educativo de mudanças de valores de práticas individuais e coletivas estabelecendo inter relações entre o novo ambiente construído, o ambiente natural e as condições de vida e saúde;
- Geração de Trabalho e Renda: favorecer a melhoria econômico financeira da população, visando a capacidade de pagamentos dos encargos advindos da implantação do projeto e conseqüente fixação na área. ( MANUAL DE ORIENTAÇÕES OPERACIONAIS DO PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID, 2000).

De acordo com o Manual de Orientações do Programa Habitar Brasil/BID (2000) as ações deste projeto deverão iniciar um mês antes do início da execução das obras físicas e estender-se um ano após o término das mesmas.

O Projeto Beira-Rio atende a solicitação da Procuradoria da República, Secretaria do Patrimônio da União (SPU), FATMA e IBAMA para que a Prefeitura Municipal de Biguaçu – PMB, tome as medidas necessárias à proteção de manguezal da Foz do Rio Biguaçu, por ser considerado área crescida de marinha e que vem sendo ocupada de forma desregrada e ilegal por famílias de baixa renda que não possuem o título de propriedade. A área havia sido embargada no dia 20 de julho de 1994 e a partir de então a PMB em parceria com a FATMA e com a Procuradoria do Município comprometeu-se a priorizar a demarcação do Mangue. O convênio do Programa Habitar Brasil/BID foi assinado na Caixa Econômica Federal pela administração anterior em 1999. Já o contrato de repasse de recursos financeiros foi assinado em dezembro de 2002 em uma escola do município de Palhoça.

O valor do convênio é de R\$ 1.189.594,18 (um milhão, cento e oitenta e nove mil, quinhentos e noventa e quatro reais e dezoito centavos), sendo que deste valor R\$ 176.256,18 (cento e setenta e seis mil, duzentos e cinqüenta e seis reais e dezoito centavos) representam a contrapartida municipal.

O Projeto prevê a realização de obras de infra-estruturas que consistem nas seguintes ações: abastecimento de água e ligação domiciliares, esgotamento sanitário e ligações domiciliares, drenagem pluvial, sistema viário, iluminação pública e recuperação de áreas degradadas. Já a provisão de serviços sociais básicos engloba a construção do centro comunitário, quadra de esportes, áreas de lazer e galpão de pesca. Também serão desenvolvidas ações de apoio à mobilização e organização comunitária, educação sanitária ambiental e geração de renda já citadas acima, bem como a regularização fundiária e a indenização de benfeitorias conforme avaliação técnica.

O afastamento das residências da margem atual do rio será de 30 metros de acordo com o previsto no Projeto Beira Rio (2002) e Licença Ambiental Prévia – LAP nº 113/ 0002 o que implicará no remanejamento de famílias sujeitas a inundações dentro da própria .

A Foz do Rio Biguaçu é composta por 251 habitantes e nenhuma família será removida da área. Das 75 famílias cadastradas, apenas as 34 famílias que receberão novas unidades habitacionais de 32 m<sup>2</sup> serão remanejadas dentro da própria área de intervenção, pois as demais serão beneficiadas com urbanização e melhorias habitacionais.

As famílias que se instalaram na região da Foz do rio Biguaçu vieram em busca de oportunidades de emprego; a procura de parentes e em busca de melhores condições de vida. A maioria procede de outros Estados ou do interior do próprio Estado de Santa Catarina.

Grande parte das famílias que residem na área de intervenção compraram seus lotes e casas de antigos moradores que ao ouvirem falar do projeto decidiram vender, pois sabiam que não poderiam se desfazer mais tarde, bem como de especuladores imobiliários, fator que despertou na comunidade a necessidade de regularização fundiária, além da reivindicação de infra-estrutura básica.

Segundo Barcelos (2004) Programa Habitar Brasil/BID diferencia-se de outros programas habitacionais em seu aspecto social por seu trabalho social prever ações que possibilitam meios para que a comunidade beneficiada possa se autogerir, de forma a enfrentar parte das questões sociais que permeiam o contexto da comunidade de baixa renda, através das ações que são realizadas e, principalmente, pelo envolvimento da organização comunitária.

O início das obras deverá ocorrer após o processo licitatório, fase em que se encontra o projeto. A cessão da área de intervenção foi obtida pelo município no início do ano de 2004, sendo que até então, a Foz do Rio Biguaçu era caracterizada com área de preservação permanente acrescida de marinha. Assim para que o município pudesse intervir na área teria de obter a posse da mesma.

Devido a todo um processo burocrático, que fez com que o projeto Beira Rio ainda não fosse implementado, no que se refere as suas obras físicas, este causou uma certa descrença na comunidade, pois o cadastramento das famílias se deu em 2000 e já estamos sem 2004 ano de período eleitoral, ou seja, está sujeito a não ter início este ano também. Nesta situação de expectativa em que a comunidade se encontra a todo o momento é que o Serviço Social trabalha também, de forma a fazer com que esta permaneça mobilizada e participe dos processos sofridos pelo projeto.

O Serviço Social para desenvolver o trabalho social atua nas seguintes ações: Plantão Social com vistas a atender a comunidade beneficiada como o programa; visitas domiciliares na área de intervenção do projeto; reuniões com a comunidade para esclarecer dúvidas quanto ao andamento do mesmo; incentivo a formação da associação de moradores da Foz do Rio; reuniões com a Associação de Moradores; Elaboração e Distribuição de Boletins Informativos na comunidade e entorno para mantê-los informados sobre o projeto; formalização de parcerias para a realização de diversas ações previstas no projeto; contatos com a Associação de Moradores da Foz do Rio para a realização de cursos de lideranças para a associação; desenvolvimento das atividades que não dependem da licitação e do início da execução das obras físicas do projeto, entre outras.

Atualmente, outro programa que o município adotou com o objetivo de atender a falta de moradia e reduzir o déficit habitacional que o atinge, bem como atender a demanda das classes populares, trata-se do Programa de Arrendamento Residencial – PAR que tem como público alvo famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos.

O PAR tem como objetivo, estimular a organização e a integração entre os moradores de forma a facilitar a sua assimilação a sua nova realidade de moradia e espaço físico, propiciando a elevação dos padrões de habitabilidade e da qualidade de vida da população beneficiária, capaz de promover através da participação e da responsabilidade compartilhada entre os diversos segmentos um compromisso com a conservação e manutenção dos imóveis.

O PAR é um plano criado pela Caixa Econômica Federal – CEF em 2000, onde o beneficiário paga taxas de arrendamento no valor aproximado a R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por um período de 15 anos, sendo que no final do contrato o arrendatário tem a opção de compra do imóvel.

A minimização dos custos do PAR se realiza pelo aporte de recursos a fundo perdido da União e recursos do FGTS, proporcionando a inexistência de custos de comercialização, pois, esta se dá de forma direta entre a CEF.

Trata-se de um plano que tem como vantagem a redução da especulação imobiliária, pois impede a comercialização por um prazo de 15 anos, inibindo também contratos de gaveta, ou seja, a comercialização de forma irregular, assim como também a redução da inadimplência ao imóvel ser retomado após dois meses consecutivos de atraso.

É dentro destas perspectivas que o PAR vem atender à demanda de moradias e propiciar o desenvolvimento dessas populações, permitindo o acesso a bens e serviços públicos. Desta forma, espera-se que a habitação e o espaço coletivo oferecido propiciem a população beneficiária o mínimo de comodidade, pois é nestes espaços que se procura desenvolver a participação de todos em benefício do bem comum, respeitando-se a individualidade num universo tão heterogêneo formado pela dinâmica constituída entre os moradores do local.

Contudo, devido às precárias condições de vida das classes populares há exigência por parte do governo municipal ao adotar programas como o HBB e o PAR, de uma atuação contínua voltada ao campo social, para que se corrija tais distorções relacionada a habitação, de forma a permitir que o segmento da sociedade carente de recursos participe de forma ativa do processo de desenvolvimento, para que melhore suas condições de vida.

No entanto, mesmo estes programas trazendo em seus princípios, a participação comunitária, ainda se encontram distantes das diretrizes do Estatuto da Cidade e dos indicadores da Conferência Municipal de Biguaçu.

## **2.4 A Conferência Municipal de Habitação no Município de Biguaçu como forma de gestão democrática.**

Atualmente, a elaboração da Política Habitacional do Município de Biguaçu constitui objeto de um Termo de Referência<sup>15</sup>, já aprovado pela Caixa Econômica Federal - CEF, estando em execução.

Organizada pela Unidade Executora Municipal – UEM, a Pré-Conferência para iniciar a discussão acerca da problemática habitacional que envolve o município, elegeu os delegados representantes dos diversos segmentos da comunidade, que se reuniram um mês depois na chamada Conferência Municipal de Habitação no Município de Biguaçu onde puderam elaborar a Política Habitacional Municipal que falta somente ser votada e aprovada pela Câmara dos Vereadores do Município.

A elaboração da Política Habitacional para o município está prevista no Subprograma de Desenvolvimento Institucional, do Programa Habitar Brasil/BID. No entanto, a realização da Conferência de Habitação obteve influência e apoio do HBB sendo organizada pela UEM.

A Conferência Municipal além de identificar os principais problemas que afligem a cidade, trazendo a voz dos vários agentes produtores, consumidores e gestores inseridos no município, buscou também avaliar o sistema de gestão e implementação desta política, intermediando a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público-participativa, bem como avaliar os instrumentos de participação popular na elaboração e implantação da política habitacional.

---

<sup>15</sup> Termo de Referência, também conhecido como TR ou TOR (do inglês, *Terms of Reference*), é o documento de apresentação obrigatória por meio do qual o município descreve as ações propostas para serem financiadas pelo Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios. De acordo com as normas o Programa Habitar Brasil/BID os Termos de Referência devem, obrigatoriamente, ser submetidos à aprovação prévia da CEF e do BID.

A Conferência Municipal de Habitação contou com o envolvimento e a participação de distintos segmentos da sociedade, comprometidos com a conquista de padrões progressivos de qualidade de vida para cada cidadão e, conseqüentemente, para a cidade de Biguaçu.

Desenvolver uma Política Habitacional Municipal - PHM significa colocar o problema da moradia na centralidade da administração municipal, bem como uma maneira de ver a própria cidade, pois por muito tempo se pensou o sistema urbano como um problema de circulação das várias atividades funcionais. Sendo assim, as áreas de habitação populares eram vistas como desvios da organização e por isto não eram tratados no ponto de vista administrativo, não percebendo que, quando o cidadão tem um lugar digno de moradia, muitos dos problemas urbanos estão previamente sanados.

A Conferência apontou que a Política Habitacional elaborada para o Município de Biguaçu tem como objetivo, criar condições institucionais para o atendimento das necessidades de moradia no município, considerando a qualidade da unidade, sua inserção no meio ambiente, procurando criar espaços sustentáveis do ponto de vista ambiental, social e econômico, de forma contínua, participativa e orgânica.

Através dos trabalhos grupais realizados na Conferência, nos quais a sociedade pode levantar indicadores que se transformariam em diretrizes para a Política Habitacional do município, representando assim à vontade do público, podemos verificar que os mesmos coincidem com os objetivos do Programa Habitar Brasil/BID.

Segundo o relatório final da elaboração da Política Habitacional do Município de Biguaçu (2004) a política habitacional citada apresenta como objetivos específicos os seguintes:

- Desenvolver programas que atendam os problemas habitacionais dos habitantes de Biguaçu, atendendo, as necessidades habitacionais das famílias de baixa renda do município, de forma prioritária as famílias com renda de até 03 salários mínimos;
- Criar e estimular mecanismos de solução do problema habitacional, de forma integrada, com os outros município componentes da Região Metropolitana de Florianópolis;
- Desenvolver ações de Integração da PHM com outras Políticas Públicas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Biguaçu;
- Desenvolver e gerenciar Indicadores Sociais municipais de forma a melhor subsidiar a PHM;
- Criar mecanismos institucionais de participação da comunidade na solução dos problemas habitacionais do município;
- Buscar envolver toda a classe política municipal neste processo;
- Ofertar de forma prioritária habitações à população que mantém laços com comunidade de Biguaçu há mais tempo;
- Desenvolver a PHM de forma conjunta com a problemática ambiental;
- Desenvolver projetos de habitação que contemplam simultaneamente aspectos ambientais, sustentabilidade econômica, social e de segurança;
- Desenvolver projetos de habitação que busquem a integração dos moradores de uma mesma área e sua integração com o resto do tecido urbano;
- Utilizar mecanismos para a titulação de área cuja propriedade não esteja legalizada;
- Revisar a legislação municipal concernente ao controle urbanístico e aos parâmetros edifícios procurando adequá-la ao Estatuto da cidade e à realidade habitacional do município;
- Criar mecanismos de controle do uso do solo urbano e rural, de forma a melhor fiscalizar o processo de ocupação espontânea, bem como melhor fiscalizar a implantação de infra-estrutura dos novos loteamentos do município;
- Criar condições institucionais para o estudo, planejamento e controle da questão habitacional no município e;
- Criar mecanismos de captação e gerenciamento de recursos para a aplicação da PHM. (RELATÓRIO DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2004)

As diretrizes da Conferência Municipal da Habitação realizada no município trouxeram propostas voltadas aos princípios do Estatuto da Cidade reforçando a construção de uma política específica não dando ênfase somente a políticas planejadas pela união e estado como HBB e PAR, mas sim salientando o desenvolvimento de indicadores sociais municipais, a

participação comunitária, o envolvimento de todos os segmentos da sociedade, inclusive das secretarias municipais, entre outros.

Um dos grandes avanços na Constituição Federal de 88 foi à incorporação da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público, após anos de luta dos movimentos sociais. A Conferência trata-se de um espaço onde a sociedade pode intervir de maneira participativa e democrática na organização de sua vida na sua cidade.

De acordo com Oliveira (2001) o Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática evidencia que sem a compreensão dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito à todos à cidade. O município, como importante agente do desenvolvimento que é, deve atuar em função do interesse público reunindo as demandas e orientando as ações dos demais agentes que são a população e o empresariado.

O caminho para a efetivação da democratização da cidade está sendo aberto pelo Estatuto da Cidade, mas a responsabilidade não é só do poder público, pois a democracia pressupõe direitos e deveres sendo necessária a participação de todos os agentes responsáveis e envolvidos com o desenvolvimento das questões urbanas, ou seja, de toda a sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão de Curso pretendeu compreender como se Configura a Política Habitacional no município de Biguaçu, por meio de um resgate histórico da trajetória da política existente no mesmo, buscando identificar os programas e projetos implantados referentes à habitação e os instrumentos utilizados na formulação da Política Habitacional para o município.

A questão habitacional é um dos mais graves problemas sociais de nossos dias. Sua dimensão é visível seja nos grandes centros urbanos, com seus contingentes elevados de população favelada, seja nas regiões mais pobres do interior do país, onde surge a precariedade da estrutura de moradias como um fator agravante para a questão da pobreza em suas inúmeras manifestações.

O rápido e intenso processo de urbanização brasileiro, sobretudo nas últimas três décadas, tem agravado muito os problemas habitacionais e conseqüentemente as condições de vida das populações urbanas.

O que se percebe, contudo, com raras exceções, é que este enérgico processo de urbanização tem gerado enormes problemas sociais, que vêm se agravando nos últimos tempos por falta de uma política urbana consistente, que deve envolver esforços conjugados da sociedade civil e das três esferas de governo.

Embora o município seja o lugar por excelência das políticas urbanas, o drama das cidades exige a coordenação das três esferas de governo, visto que diversos problemas sociais que degradam a vida das cidades dependem da implementação de políticas estaduais e nacionais, como políticas de emprego, de habitação.

A urbanização caótica das cidades brasileiras tem deteriorado, degradado, desumanizado de forma assustadora o ambiente urbano, com enorme comprometimento da cidadania e da qualidade de vida das populações. Problemas como o inchamento das cidades; favelização das periferias; ocupação desordenada e não planejada dos espaços urbanos; deterioração da paisagem urbana; deterioração do meio ambiente; carência de habitação; falta de espaços de lazer, principalmente para populações de baixa renda; loteamentos irregulares, inadequação do solo, tem feito com que as populações reclamem por instrumentos que amenizem tais questões.

É nesse contexto que se insere o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, fixando diretrizes, princípios, regras e instrumentos jurídicos, de forma a organizar os espaços habitáveis, possuindo como pressuposto essencial à convivência social, saudável e democrática da população.

Portanto, é dentro dessa perspectiva que analisamos a situação do município de Biguaçu e percebemos que a Prefeitura Municipal com base no Estatuto da Cidade, chamou a Conferência Municipal da Habitação realizada no município trazendo para o âmbito político os diversos segmentos da sociedade de forma a fazê-los pensar em políticas baseadas na realidade municipal.

Contudo, verificamos que o município não possui uma política habitacional, assim como não dispõe de um órgão gestor ou quaisquer outros instrumentos que atendam às demandas inerentes, sobretudo àquelas consideradas de interesse social. No entanto, está previsto no Programa de Desenvolvimento Institucional – DI (2001) a criação de uma política habitacional, bem como a criação de uma estrutura que administre o setor habitacional a ser criado dentro da Prefeitura Municipal de Biguaçu.

Devido a crescente subnormalidade habitacional, o município vem demandando medidas para atacar os problemas já instalados e prevenir os futuros. Neste sentido, a criação de uma Política Habitacional no município faz-se necessária, mas enquanto esta espera para ser votada e aprovada pela câmara de vereadores ainda este ano, o município opta por adotar programas nacionais como o Programa Habitar Brasil/Bid e o Programa de Arrendamento Residencial com o intuito de minimizar o déficit habitacional no município.

No entanto, percebe-se a ausência de comprometimento e consciência dos agentes políticos municipais diante da amplitude que uma Política Habitacional comporta, bem como da importância desta para o desenvolvimento urbano do município fazendo-nos pensar de que quando votada e aprovada na câmara como será esta política tratada e conduzida no município.

Desta forma, verifica-se a importância do estabelecimento de uma política habitacional para o Município de Biguaçu, que estabeleça a estratégia e os mecanismos para o atendimento dessa população, na busca de melhores condições de vida e de qualificação do espaço urbano do Município. Neste sentido, a estruturação de um órgão para gerir a política habitacional torna-se imperiosa, pois se percebe alguns desencontros entre o que legalmente está estabelecido e o que ocorre na prática, fazendo com que haja prejuízos à eficiência e à eficácia na ação pública ao enfrentamento dos problemas habitacionais.

Acredita-se também na primordial revisão dos mecanismos financeiros do Fundo no sentido de ampliá-los, à luz, inclusive dos novos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade. Já no que se refere ao Conselho Municipal de Habitação, entende-se como imprescindível à ampliação das suas atribuições e base de representatividade, abrindo espaço para a sociedade organizada, tornando-o um instrumento efetivo de gestão partilhada e agente

ativo na efetivação de políticas públicas na área habitacional. Acredita-se que é necessário promover uma revisão para que possam ser operacionalizados, averiguando os motivos de sua ociosidade.

A Conferência Municipal de Habitação ao indicar as diversas situações enfrentadas pelo município no que se refere á habitação trouxe para o mesmo diretrizes de gestão, participação, entre outros, como as diretrizes de oferta de moradia para determinada classe populacional excluída, os quais contemplam princípios que devem ser seguidos a fim de melhor gerenciar a Política Habitacional Municipal a ser criada, bem como contemplar os atores envolvidos com esta temática.

Acreditamos, portanto, que a alternativa para a solução dos problemas habitacionais não pode ser considerada isoladamente, devendo surgir de um compromisso e de uma atuação institucional de forma integrada entre os diversos componentes do sistema político-administrativo local, onde a vontade política é requisito básico.

## REFERÊNCIAS

- BARCELOS, Mariana Silveira. *O Programa Habitar Brasil/BID no município de Palhoça: Um Estudo de Caso em Relação a sua Contribuição para o Processo de Inclusão Social*. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.
- CARTILHA “CONHECENDO O ESTATUTO DA CIDADE” Florianópolis, 2000.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos*. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. São Paulo, Studio Nobel, 3ª edição, 1999.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paulo, Ed. Ática, 4ª edição, 2002.
- DIAGNÓSTICO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA NO SETOR HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE BIGUAÇU. Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Biguaçu, Biguaçu, 2002.
- DOCUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, Brasília, 2003.
- ENGELS, Friedrich. *A Questão da Habitação*. São Paulo, Ed. Acadêmica, 1988.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo, Ed. Atlas, 5ª edição, 1999.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte, 2001.
- GOMES, Rita de Cássia da Conceição. *Política Habitacional e Urbanização no Brasil*. V Colóquio Internacional de Geocrítica de Barcelona. Natal, UFRN, 2003.
- GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo 03, Brasília, UNB, 2000.
- JÚNIOR, Ozias Alves. *“Biguaçu: 251 anos de História (1748 – 1999) – Notas para sua História*. Jornal Biguaçu em Foco. Biguaçu, 1999.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, Secretaria de Política Urbana. *Política de Habitação: Ações do Governo Federal de janeiro de 1995 a junho de 1998*. Brasília, 1998.
- MIRANDA, Rogério. *Habitação Popular em Favelas: em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José*. Florianópolis, outubro de 2001.

NÉLSIS, Camila Magalhães. *As percepções e Expectativas dos moradores da Foz do Rio Biguaçu em relação ao Projeto Beira-Rio/ Programa Habitar Brasil/BID*. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade: para compreender*. Rio de Janeiro, IBAM/ DUMA, 2001, 64p.

OLIVEN, Ruben George. *Urbanização e Mudança Social no Brasil*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1980.

PAZA, Ana Paula. *A Caixa Econômica Federal na operacionalização da Política Habitacional Brasileira*. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

PAULO E SILVA, Guilherme Henrique de. *Dicas*. Desenvolvimento Social. Programa de Geração de Emprego e Renda, 2002.

PERUZZO, Dilvo. *Habitação Controle e Espoliação*. São Paulo, Ed. Cortez, 1984.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL – DI. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. Prefeitura Municipal de Biguaçu. Biguaçu, setembro de 2001.

PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID. *Manual de Orientações Operacionais do Subprograma de Desenvolvimento Institucional*. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. SEDU, Brasília, 2000.

PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID. *Manual de Orientações Operacionais do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais*. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. SEDU, Brasília, 2000.

PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID. *Política Municipal de Habitação: Orientações para Formulação e Implementação*. Cadernos do Programa. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. SEDU, Brasília, Volume 1, agosto de 2001.

PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID. *Termo de Referência: Orientações para elaboração – versão preliminar*. Cadernos do Programa. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. SEDU, Brasília, Volume 2, novembro de 2001.

PROJETO BEIRA RIO. *Participação Comunitária e Desenvolvimento Social*. Programa Habitar Brasil/BID. Volume III. Biguaçu, abril de 2002.

REITZ, Raulino. *“Alto Biguaçu – Uma Narrativa Cultural Tetrarracial”*. Florianópolis, Editora da UFSC/ Lunardelli, 1988.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo, Ed. Contexto, 7ª edição, 1997.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 8ª edição, 1981.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Política Habitacional Brasileira*. Verso e Reverso. São Paulo, Ed. Cortez, 1989.

SANTOS, Cláudio Hamilton dos Santos. *Políticas Federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para discussão nº 654. Brasília, julho de 1999.

# ANEXOS

# **ANEXO A**

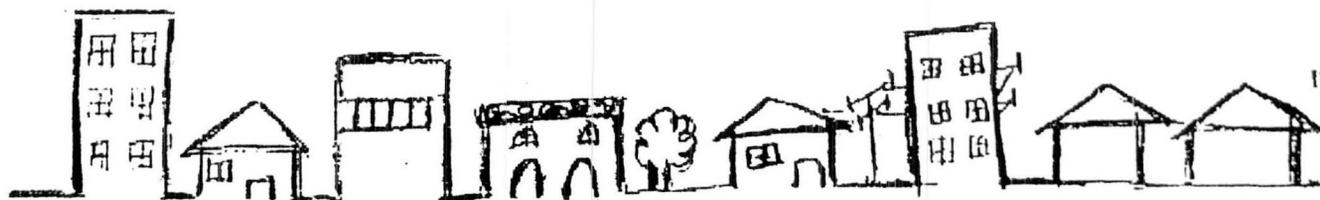
PRÉ – CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

## CARTAZ DA PRÉ-CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO



Prefeitura Municipal de Biguaçu

# POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL PRÉ-CONFERÊNCIA:



**Local:** Câmara de Vereadores de Biguaçu  
Praça Nereu Ramos, 90  
Centro-Biguaçu

**Data:** 20/10/2003

**Horário:** 19:00 hs

**PARTICIPE**

## SEMINÁRIO

Realizado no dia 12 de dezembro de 2002, no auditório da Prefeitura Municipal de Biguaçu, este seminário foi o primeiro contato com a comunidade, e teve como resultado algumas diretrizes que deveria orientar a elaboração da Política Habitacional para o município, diretrizes essas que foram retificadas posteriormente pelas conferências municipais realizadas.

As diretrizes levantadas foram divididas em três conjuntos de forma a melhor caracterizá-las: Diretrizes de Gestão, Diretrizes de Participação e Diretrizes de Oferta de Moradias.

### Programação

17:00	Apresentação
17:30	Programa Habitar Brasil-BID Política Habitacional para o município de Biguaçu
18:30	Situação urbana – habitacional do Município de Biguaçu
19:45	Plenária, com sugestões dos Grupos de diretrizes para a Política Habitacional
21:00	Encerramento

## PRÉ-CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO.

A Unidade Executora Municipal (UEM), através de consultoria contratada pelo programa, após ter organizado um primeiro seminário para iniciar a discussão, organizou um segundo encontro denominado de Pré Conferência, que elegeu os delegados representantes dos diversos segmentos da comunidade, que elaborarão a POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL para Biguaçu.

### Programação

18:30	Credenciamento
19:00	Abertura
19:15	Introdução a POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL
19:45	Trabalho em Grupos
20:45	Coffee Break
21:00	Plenária
21:30	Eleição dos Delegados

Local	Câmara de Vereadores de Biguaçu - Praça Nereu Ramos, 90, Centro
Data	29 de outubro de 2003
Horário	das 18:30 as 22:00 horas

# **ANEXO B**

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

## CARTAZ DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO



Prefeitura Municipal de Biguaçu

# POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL: CONFERÊNCIA



**Local:** Câmara de Vereadores de Biguaçu  
Praça Nereu Ramos, 90  
Centro-Biguaçu

**Data:** 27 e 28 de Outubro de 2003

**Horário:** 19:00 hs

**PARTICIPE**

## CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO.

A Conferência Municipal foi realizada nos dias **27 e 28/11/2003**, no auditório da Prefeitura Municipal de Biguaçu. A Unidade Executora Municipal (UEM), através de consultoria contratada pelo programa, após ter organizado um primeiro seminário para iniciar a discussão e a Pré Conferência visando eleger os delegados representantes dos diversos segmentos da comunidade, organizou a **CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**.

### Programação

27/10/2003

18:30	Credenciamento
19:00	Abertura
19:15	Aprovação do Regimento da Conferência
19:45	Trabalho em Grupos
21:00	Encerramento

28/10/2003

18:30	Credenciamento
19:00	Reinício dos Trabalhos
19:15	Plenária, com aprovação das sugestões dos Grupos de Trabalho
21:00	Encerramento e Aprovação da Política

Foi objetivo da Conferência Municipal de Habitação a elaboração da Política Habitacional para o município de Biguaçu, identificando os principais problemas que afligem a cidade e trazendo a voz dos vários segmentos e agentes produtores, consumidores e gestores. Buscou-se também avaliar o sistema de gestão e implementação desta política, intermediando a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público-participativa, bem como avaliar os instrumentos de participação popular na elaboração e implementação da política habitacional.

A Conferência de Habitação Municipal de Biguaçu foi integrada por todos os delegados eleitos na Pré-Conferência de Habitação do Município que tiveram direito a voz e voto, bem como representantes da sociedade local, com direito à voz.

## FOTOS



**Foto 08 - Pré-Conferência: início das atividades**



**Foto 09 - Conferência Municipal: Trabalhos em Grupos**

## **POLÍTICA HABITACIONAL DE BIGUAÇU**

*Uma Política Habitacional constitui-se de vários elementos: Diretrizes ou Princípios, Objetivos, Ações Estratégicas, Instrumentos e Programas Habitacionais.*

**I. Diretrizes ou Princípios:** são os princípios que sustentam e direcionam a política e dão balizamento ao processo. Dividiu-se as diretrizes em três conjuntos de forma a melhor caracterizá-las: Diretrizes de Gestão, Diretrizes de Participação e Diretrizes de Oferta de Moradias:

**I.1. Diretrizes de Gestão:** São diretrizes ligadas à administração pública municipal que devem ser seguidas a fim de melhor gerenciar a Política Habitacional Municipal - PHM :

- Buscar a solução do problema habitacional do município de Biguaçu de forma integrada com os outros municípios integrantes da Região Metropolitana de Florianópolis;
- Integrar a PHM com outras políticas públicas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de forma a somar esforços e reduzir custos;
- Buscar desenvolver e implementar a PHM através do bom gerenciamento de Indicadores Sociais;
- Estruturar o setor administrativo da Prefeitura Municipal de Biguaçu em função da PHM, pois o problema habitacional constitui-se no elemento central dos problemas municipais;
- Desenvolver mecanismos de controle sobre as unidades habitacionais construídas ou viabilizadas pela Prefeitura Municipal de Biguaçu de forma a evitar a especulação imobiliária;
- Desenvolver mecanismos de controle e fiscalização e revisão da legislação urbana e ambiental municipal.

**1.2. Diretrizes de Participação :** São diretrizes ligadas à forma de melhor contemplar os atores envolvidos na Política Habitacional do Município:

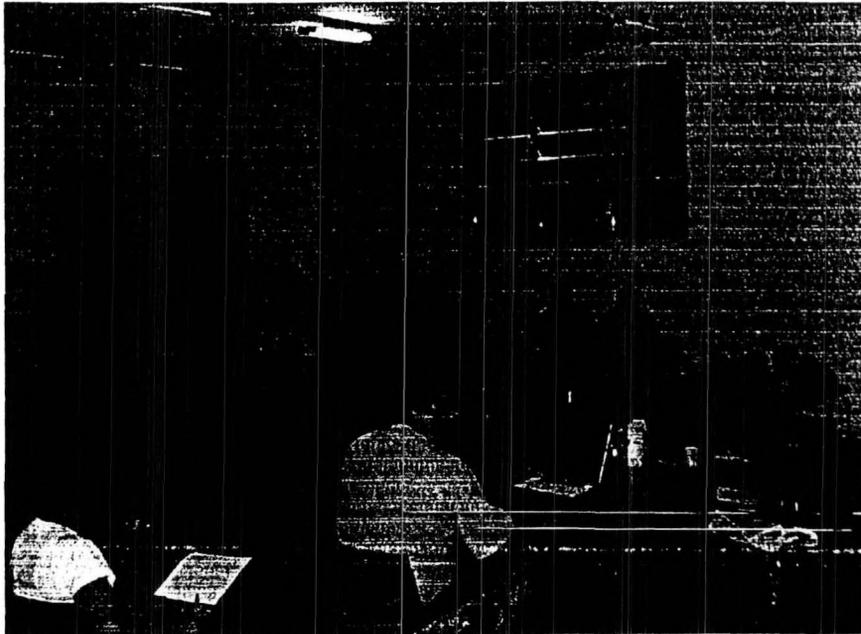
- Definir a Democracia como forma única de elaboração e desenvolvimento da PHM de Biguaçu;
- Buscar a Integração da Classe Política municipal no processo de definição e gerenciamento da PHM de forma a comprometê-la com seus diretrizes e ações;
- Buscar a Integração das Lideranças Comunitárias na definição e gerenciamento da PHM de forma a inseri-las no processo;
- Desenvolver mecanismos de participação popular no desenvolvimento da PHM de forma a vencer a inércia participativa da população de baixa renda neste tipo de iniciativa;
- Desenvolver mecanismos de participação popular no desenvolvimento da PHM entendendo que isto também faz parte do processo de inserção social.



**Foto 06 - Diretrizes foram propostas pelos grupos de trabalho**

**1.3. Diretrizes de Oferta de Moradias:** este conjunto de diretrizes constitui-se de elementos balizadores na definição dos tipos de habitação que serão prioritárias na Política Habitacional do Município bem como a população a ser atingida:

- Priorizar, na oferta de habitações, a população que mantém laços com a comunidade de Biguaçu há mais tempo;
- Priorizar famílias com renda de até 3 salários mínimos, mas contemplar também famílias com faixa salarial acima deste valor;
- Relacionar a PHM com a questão ambiental;
- Desenvolver a idéia de Habitação sustentável tanto do ponto de vista ambiental, quanto dos pontos de vista econômico, social e de segurança;
- Desenvolver a idéia de Habitação como elemento urbano e comunitário buscando o fortalecimento do conceito de bairro e de urbanidade;
- Ofertar moradias com boas condições de habitabilidade;
- Desenvolver uma PHM que seja abrangente de todo o território municipal em suas especificidades urbanas e rurais.



**Foto 07 - Diretrizes foram aprovadas em plenária I**

## **2. Objetivos**

### **2.1 . Objetivo Geral**

Criar condições institucionais para o atendimento das necessidades de moradia no município de Biguaçu, considerando a qualidade da unidade, sua inserção no meio urbano, procurando criar espaços sustentáveis do ponto de vista ambiental, social e econômico, de forma contínua, participativa e orgânica.

### **2.2. Objetivos Específicos**

- Desenvolver programas que atendam os problemas habitacionais dos habitantes de Biguaçu, atendendo, as necessidades habitacionais das famílias de baixa renda do município, de forma prioritária as famílias com renda de até 03 (três) salários mínimos.
- Criar e estimular mecanismos de solução do problema habitacional, de forma integrada, com os outros municípios componentes da Região Metropolitana de Florianópolis;
- Desenvolver ações de Integração da PHM com outras políticas públicas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal;
- Desenvolver e gerenciar Indicadores Sociais municipais de forma a melhor subsidiar a PHM;
- Criar mecanismos institucionais de participação da comunidade na solução dos problemas habitacionais do município;
- Buscar envolver toda a classe política municipal no processo de solução do problema habitacional;
- Ofertar de forma prioritária habitações à população que mantém laços com a comunidade de Biguaçu há mais tempo;
- Desenvolver a PHM de forma conjunta com a problemática ambiental;

- Desenvolver projetos de habitação que contemplem simultaneamente aspectos ambientais, sustentabilidade econômica, social e de segurança;
- Desenvolver projetos de habitação que busquem a integração dos moradores de uma mesma área e sua integração com o resto do tecido urbano;
- Utilizar mecanismos para a titulação de áreas cuja propriedade não esteja legalizada;
- Revisar a legislação municipal concernente ao controle urbanístico a aos parâmetros edifícios procurando adequá-la ao Estatuto da Cidade e à realidade habitacional do município;
- Criar mecanismos de controle do uso do solo urbano e rural, de forma a melhor fiscalizar o processo de ocupação espontânea, bem como melhor fiscalizar a implantação de infraestrutura dos novos loteamentos no município;
- Criar condições institucionais para o Estudo, Planejamento e Controle da questão habitacional do município;
- Criar mecanismos de captação e gerenciamento de recursos para sua aplicação na PHM.

### 3. Ações Estratégicas

*As ações Estratégicas reúnem os elementos de caráter propositivo da PH integrada e unem, de forma pragmática os princípios e os objetivos, para a concretização da política:*

- i. Reestruturação administrativa
- ii. Revisão da legislação relacionada a problemática habitacional
- iii. Criação de Estrutura e Mecanismos de Captação Financeira
- iv. Articulação com os demais municípios da grande Florianópolis
- v. Criação de Estrutura de Participação Popular

### 4. Instrumentos

*Os Instrumentos são os elementos que buscarão dar sustentação às ações estratégicas. São Eles:*

- **Instrumentos de Gestão:** os instrumentos de gestão procurarão dar suporte institucional à Política Habitacional. Propõem-se a criação dos seguintes órgãos:
  - a) IPRUB – Instituto de Planejamento Rural e Urbano de Biguaçu: será tarefa deste órgão instrumentalizar o poder público para a gestão do uso do solo através de estudos, elaboração e gerenciamento de planos, programas e projetos. Estará sob sua responsabilidade também, a criação e manutenção de um sistema de informações necessárias a implementação das várias políticas rurais e urbanas, dentre elas a política habitacional.

Diretoria Municipal de Habitação (DMH) vinculada a Secretária de Desenvolvimento Econômico: responsável pelo gerenciamento das informações, recursos, planos, programas e projetos relacionados à

?

- b) questão habitacional no município de Biguaçu. São também suas atribuições, acolher, discutir e propor encaminhamentos referentes a esta temática.
- c) Criar e consolidar mecanismos e processos de fiscalização, de forma, a assegurar a aplicação dos princípios contidos na PHM, da legislação municipal de controle do uso do solo urbano e de parâmetros edifícios, prezando um modelo de atuação integrada às diversas secretarias e órgãos de áreas correlatas.
- **Instrumentos de controle:** os instrumentos de controle são as ferramentas necessárias para a viabilização legal, administrativa e financeira na implantação da PHM. Propõem, neste sentido, a revisão do Plano Diretor do Município (Urbano e Rural), considerando os instrumentos legais do Estatuto da cidade, a revisão do Código de Obras do município, a revisão da Lei de parcelamento municipal, criação da legislação ambiental e o desenvolvimento de parcerias com as empresas estaduais concessionárias de água e energia no sentido de não fornecerem seus serviços àquelas unidades habitacionais, não conforme, com a legislação municipal.
  - **Instrumentos Financeiros:** de forma a dar suporte financeiro aos vários programas contidos nesta PHM, faz-se necessário a criação de instrumentos de viabilização econômica. Neste sentido propõem-se a criação:
    - d) Fundo Municipal de Habitação (FMH): com o objetivo de captar e administrar recursos para o desenvolvimento de ações na área habitacional do município. Este fundo deverá ser gerido de acordo com os princípios participativos desta PHM. Os recursos do fundo constituem em: previsão de percentual do orçamento municipal, transferência orçamentária da União e do Estado, IPTU progressivo, Taxa do Solo Criado e Transferência do Direito de construir (estes últimos, de acordo com a lei federal número 10.257, a ser regulamentado no âmbito do município)
  - **Instrumentos de articulação regional:** de acordo com as diretrizes e objetivos anteriormente descritos, o problema habitacional de Biguaçu está intimamente ligado às questões regionais. Neste sentido propõem-se:

- a) Fortalecer os canais de participação do município em fóruns existentes na Região Metropolitana de Florianópolis.
  - b) Procurar integrar o Plano Diretor com os planos dos municípios da região da Grande Florianópolis;
  - c) Utilizar o planejamento Estadual (Gerenciamento Costeiro e Zoneamento Ecológico Econômico) na formulação das ações municipais.
- **Instrumentos de Participação:** Este PHM precisará, para sua consolidação, da participação da Comunidade Civil organizada do Município, neste sentido propõem-se:
    - d) Garantir a efetiva participação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários no desenvolvimento de programas habitacionais
    - e) Criação do Conselho Municipal de Habitação com caráter deliberativo composto paritariamente por representantes de órgãos públicos, representantes de entidades comunitárias e entidades de classe, com o objetivo de opinar e propor encaminhamentos oriundos da sociedade referentes à PHM, além de assegurar seus princípios e os objetivos.

## 5. Programas Habitacionais

### 5.1. População de Baixa Renda

A grande maioria das famílias com problemas habitacionais no Brasil está na faixa de renda familiar de até três salários mínimos. Os mecanismos de financiamento existentes dificultam a participação dessas famílias que têm grandes dificuldades de se enquadrarem às exigências dos órgãos financiadores. É preciso então que se crie um programa específico que facilite as condições de acesso dessas famílias à unidade habitacional.

Modalidades de atendimento:

- Construção de novas unidades habitacionais;
- Financiamento de materiais de construção subsidiados para reformas, ampliações, novas construções e melhorias de condições construtivas e sanitárias;
- Reformulação urbanística paisagística de áreas de interesse social de forma a melhorar as condições das áreas públicas e das condições sanitárias e ambientais;
- Subsídio para a compra de lotes urbanizados;
- Financiamento para o projeto e implantação de Mobiliário Urbano visando a qualificação das áreas de interesse social;
- Criar mecanismos que facilitem o acesso das populações de baixa renda ao PAR - Programa de Arrendamento Residencial – da Caixa Econômica Federal;
- Programa municipal de habitação de interesse social.

### 5.2. População de Renda Média

O problema habitacional não está restrito às famílias de baixa renda. Neste sentido, a PHM deve prever um programa que contemple também as famílias de renda média através de financiamentos públicos e privados, bem como através de parcerias público/privado.

Modalidades de atendimento:

- Financiamentos de bancos públicos e privados segundo regras do Sistema Financeiro de Habitação;
- Programa de Arrendamento Residencial – PAR
- Outras modalidades

### **5.3. Programa de Reorganização Espacial e Regularização Fundiária**

Muitas são as áreas municipais onde já estão implantadas comunidades de baixa renda. Muitas dessas comunidades não têm acesso à propriedade e vivem na constante insegurança de serem despejadas; muitas delas encontram-se igualmente em áreas frágeis do ponto de vista ambiental e em áreas de risco; outras ainda vivem em unidades habitacionais insalubres e, pior, muitas vivem sob todas essas condições. É preciso então, desenvolver um programa voltado para o atendimento dessas áreas, buscando elementos legais e financeiros para a resolução desses problemas.

#### **Modalidades de atendimento**

- Criação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), com definição de regras urbanísticas e edificações específicas;
- Relocação de unidades habitacionais localizadas em áreas de risco e de proteção ambiental;
- Melhorias urbanísticas, paisagísticas e ambiental financiadas a fundo perdido por órgãos financiadores nacionais e internacionais, gerenciadas pelos órgãos municipais responsáveis.
- Desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento das famílias atendidas pelo programa de forma a assegurar a sua permanência nas áreas reorganizadas.