

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**HELOIZA VOGES**

**O SIGNIFICADO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA PARA OS  
MORADORES DA COMUNIDADE PANAIÁ EM FLORIANÓPOLIS**

**FLORIANÓPOLIS  
2010.1**

**HELOIZA VOGES**

**O SIGNIFICADO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA PARA OS  
MORADORES DA COMUNIDADE PANAIA EM FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. MSc. Valter Martins

**FLORIANÓPOLIS  
2010.1**

**HELOIZA VOGES**

**O SIGNIFICADO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA PARA OS  
MORADORES DA COMUNIDADE PANAIA EM FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso, aprovado como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Serviço Social. Departamento de Serviço Social, Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. MSc. Valter Martins  
**Presidente da Banca**  
**Orientador**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Liliane Moser  
**Membro Examinador**

Assistente Social Maria Aparecida Napoleão Catarina  
**Membro Examinador**

Florianópolis, julho de 2010

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a Deus por minha vida e por tantas coisas boas que acontecem nela!

Agradeço a minha mãe, a luz na minha vida. A ti eu devo a minha vida e tudo que eu sou hoje, suas palavras de carinho, estímulo e apoio foram fundamentais para a minha formação. Obrigada por nunca desistir de mim.

A vó Herna, agradeço por estar presente em todos os momentos da minha vida, por ter contribuído para minha formação com suas sábias palavras.

A minha irmã, eu agradeço por me incentivar a não parar os estudos, ela é meu exemplo de coragem e dedicação. Raquel, os teus passos eu quero seguir. Destaco aqui, desde já, as minhas saudades.

Ao meu noivo Gabriel, companheiro de todas as horas. Agradeço pelo apoio, incentivo e paciência, quando, diante de tantas lamúrias, sempre me fez ver o lado positivo das coisas. Foram tantos “dias de sol” em casa e você comigo estava. Embora eu estivesse ausente você sempre estava presente.

A todos os meus familiares, que participaram do meu crescimento e da minha formação, o meu muito obrigada. Vocês puderam vivenciar a minha transformação, e quando menos esperavam eu os surpreendi, me formando em uma Universidade Federal.

Agradeço as todas as assistentes sociais da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, em especial às supervisoras de campo Fabiana e Edna, que sempre se mostraram preocupadas e comprometidas com o meu aprendizado. A assistente social Cida, muito obrigada por prontamente aceitar participar e contribuir com a minha banca. Vocês são meus exemplos de profissionais.

Aos moradores da comunidade Panaia, sujeitos fundamentais da reflexão e da prática vivida nesta comunidade. Agradeço profundamente por contribuírem com este meu Trabalho de Conclusão de Curso.

Agradeço a Júlia, a “amiga da Panaia” a qual gentilmente contribuiu com o meu trabalho relatando as suas experiências e fornecendo materiais.

Ao orientador Valter, agradeço pela dedicação, paciência e atenção, diante de tantas dúvidas, sempre buscou refletir junto comigo nas orientações.

Agradeço a Prof. Liliane Moser por ter aceitado prontamente compor minha banca.

Agradeço a Jeane, amiga e companheira de aula e de estágio. Juntas partilhamos muitas angústias, mas também muitas conquistas no decorrer das fases, e juntas, agora, nos tornaremos profissionais.

Agradeço a eterna amiga Paolla, que muito participou da minha vida acadêmica, hoje assistente social, verdadeiro exemplo de dedicação e superação.

Enfim, agradeço a todos aqueles que participaram da minha vida durante a academia. Tudo que posso dizer é que VALEU A PENA!

## Cidade Prevista

Guardei-me para a epopéia  
que jamais escreverei.

Poetas de Minas Gerais  
e bardos do Alto-Araguaia,  
vagos cantores tupis,  
recolhei meu pobre acervo,  
alongai meu sentimento.

O que eu escrevi não conta.  
O que desejei é tudo.

Retomai minhas palavras,  
meus bens, minha inquietação,  
fazei o canto ardoroso,  
cheio de antigo mistério  
mas límpido e resplendente.

Cantai esse verso puro,  
que se ouvirá no Amazonas,  
na choça do sertanejo  
e no subúrbio carioca,  
no mato, na vila X,  
no colégio, na oficina,  
território de homens livres  
que será nosso país  
e será pátria de todos.

Irmãos, cantai esse mundo  
que não verei, mas virá  
um dia, dentro em mil anos,  
talvez mais... não tenho pressa.

Um mundo enfim ordenado,  
uma pátria sem fronteiras,  
sem leis e regulamentos,  
uma terra sem bandeiras,  
sem igrejas nem quartéis,  
sem dor, sem febre, sem ouro,  
um jeito só de viver,  
mas nesse jeito a variedade,  
a multiplicidade toda  
que há dentro de cada um.

Uma cidade sem portas,  
de casas sem armadilha,  
um país de riso e glória  
como nunca houve nenhum.

Este país não é meu  
nem vosso ainda, poetas.

Mas ele será um dia  
país de todo homem.

## RESUMO

O presente trabalho consiste na apresentação do estudo realizado sobre a organização da comunidade Panaia, que resultou na conquista de direitos, pautada na Regularização Fundiária e urbanística e a integração de assentamentos precários, viabilizada através do Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários, executado pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA). A comunidade Panaia começou sua formação com uma família migrante da Serra Catarinense, que chegou à Capital na década de 1960, sem possibilidade de acessar a terra urbana formal, acabando por ocupar um terreno pertencente à União. Dentre as diversas tentativas de retirar as famílias do local, no ano de 2001, os moradores receberam a ordem de despejo, determinando a desocupação da área em dez dias. Diante desse fato, a comunidade se organizou e compôs um movimento social na luta pela terra, objetivando permanecer no local. Tal movimento contou com a participação dos moradores da comunidade, como também com o apoio de diversas pessoas e órgão representativos. Como forma de enfrentamento, a comunidade participou de audiência pública, dentre várias outras formas de manifestação. Como resultado da luta, a União repassou, sob forma de cessão de uso, as terras para Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) para que fosse resolvida a questão habitacional, fundiária e social, através da execução de um Programa Habitacional. Diante da luta que os moradores da comunidade Panaia travaram para a permanência na área, pode-se perceber que a comunidade está inserida num campo fértil do processo de participação, os moradores passaram a se perceber como parte do processo de luta, os quais estão inseridos em *locus* privilegiado na cena habitacional da cidade de Florianópolis, nesta comunidade foi garantido o acesso a terra e o direito à moradia.

**Palavras-chaves:** Comunidade Panaia, migração, movimento social, urbanização, Regularização Fundiária.

## **LISTA DE SIGLAS**

AIS - Área de Interesse Social

APP - Área de Preservação Permanente

BNH - Banco Nacional de Habitação

CADÚNICO - Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

COHAB/SC - Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina

CUEM - Concessão de Direito Especial para Fins de Moradia;

ESA - Educação Sanitária e Ambiental

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GRPU - Gerência de Patrimônio da União

GTR - Geração de Trabalho e Renda

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MOC - Mobilização e Organização Comunitária

OGU - Orçamento Geral da União

PIB - Produto Interno Bruto

PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SMHSA - Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental

SPU - Secretaria de Patrimônio da União

UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina



## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 01 - Atribuições e responsabilidades de cada órgão .....	44
Quadro 02 - Por família beneficiada .....	45
Tabela 01 - População rural (Pessoa) .....	14
Tabela 02 - População urbana (Pessoa) .....	14
Tabela 03 - População em Áreas de Risco.....	22
Tabela 04 - Dados referentes às Áreas de Interesse Social .....	23
Tabela 05 - Evolução do crescimento da população da Área Conurbada de Florianópolis .....	24
Tabela 06 – Por Intervenção .....	46

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>14</b>
1.1 A questão urbana na perspectiva histórica .....	14
1.2 A questão urbana em Florianópolis.....	19
1.3 Processo de constituição da comunidade Panaia inserida no bairro Carianos.....	25
<b>2. O PROBLEMA DE ACESSO A TERRA .....</b>	<b>32</b>
2.1 O acesso a terra e a ilegalidade.....	32
2.2 Da ordem de despejo à organização popular .....	34
2.3 O processo democrático vivenciado na comunidade Panaia a partir da ordem de despejo .....	40
2.4 O programa de urbanização, regularização e integração de assentamentos precários.....	42
2.5 Panaia beneficiada com o programa de urbanização, regularização e integração de assentamentos precários.....	47
2.6 A irregularidade na comunidade Panaia e a Regularização Fundiária.....	50
<b>3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A LUTA PELO ACESSO A TERRA .....</b>	<b>55</b>
3.1 A função social da propriedade .....	55
3.2 Vitória na conquista da terra: os moradores na luta.....	57
3.3 Acesso ao direito a terra urbanizada: os moradores e a posse da terra.....	60
3.4 Possibilidade de aquisição da terra pelos moradores da comunidade Panaia.....	62
3.5 Resultados do programa de urbanização regularização e integração de assentamentos precários e a melhora na qualidade de vida .....	66
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>76</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>79</b>
Anexo 01 A comunidade Panaia anterior ao Programa de urbanização .....	80
Anexo 02 A comunidade Panaia atualmente .....	81
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>82</b>
Apêndice 01 Organograma da família .....	83
Apêndice 02 Termo de consentimento Livre e Esclarecido e o roteiro de entrevistas .....	84

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho surge da realização do estágio na Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA), compreendendo o estágio curricular não obrigatório I e obrigatório I e II, no período de janeiro de 2009 a julho de 2010.

Neste sentido, o interesse pela temática se manifestou pelo acompanhamento do trabalho técnico-social realizado na comunidade Panaia através do Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários, desenvolvido na referida comunidade.

Ao atuar na comunidade Panaia, esta acadêmica entendeu ser relevante compreender como os moradores se percebem como sujeitos inseridos no movimento social de luta pela terra, em especial como protagonistas da luta pela permanência no local, fato que justifica o interesse pela temática.

Amparado pelas entrevistas realizadas, este trabalho tem por tema o significado da regularização fundiária e urbanística para os moradores da comunidade Panaia em Florianópolis.

Semelhante às demais cidades brasileiras, a cidade de Florianópolis, nas últimas décadas, tem experimentado um crescente fluxo migratório dos habitantes que residiam no campo e se deslocam para a Capital. Seduzido pelos salários fixos e pela melhora na qualidade de vida, o migrante é atraído para a capital, mas, ao chegar à cidade, impossibilitado de acessar um terreno formal, ele acaba por adensar as periferias ilegais, com ineficiência de infraestrutura e com imensa precariedade de serviços públicos.

A cidade de Florianópolis não se preparou para receber todo esse contingente populacional, fazendo com que as desigualdades sociais se avolumem diante da ausência de políticas urbanas que dêem conta de democratizar o acesso ao solo urbanizado.

Nesse cenário, a comunidade Panaia é expressão latente, localizada no bairro Carianos, Sul da Ilha de Santa Catarina. Na década de sessenta uma família migrante da Serra Catarinense veio para a capital, na expectativa de obter melhores condições de vida. Por não ter onde morar, tampouco condições de acessar um terreno por meio da compra, a família ocupou uma área que pertencia à Empresa Panair do Brasil, que, posteriormente, foi repassado ao Ministério da Aeronáutica como forma do pagamento de dívidas.

No decorrer das décadas, os representantes da Base Aérea realizaram diversas tentativas de retirar a família do local, contudo somente no ano de 2001 os moradores receberam uma ordem de despejo, notificando que teriam dez dias para desocupar a área.

Diante da situação, os moradores da comunidade Panaia organizaram-se em um movimento social de luta pela terra, articularam-se com várias pessoas, instituições e órgãos representativos, mobilizaram várias instâncias e iniciaram a luta pela permanência no local.

Como fruto da luta, a área, que pertencia à União, foi repassada para a PMF, sob forma de cessão do uso, e a Prefeitura, por meio da SMHSA, iniciou o Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamento Precário, a fim de resolver a situação fundiária habitacional e social.

Diante da conjuntura apresentada, a comunidade Panaia tornou-se um campo fértil de aprendizado, compondo um movimento social, em que os moradores são atores fundamentais e partícipes da luta pela permanência no local.

A metodologia para realização do trabalho compreendeu a realização de uma reunião com a Comissão de Moradores da comunidade Panaia para expor os objetivos da pesquisa, e para que os membros da Comissão de Moradores indicassem os moradores a serem entrevistados. A coleta de dados ocorreu no mês de fevereiro de 2010, através da realização de nove entrevistas por meio de um roteiro semi estruturado, as entrevistas foram gravadas e transcritas, desse modo o referido trabalho possui caráter qualitativo. Após categorizadas, as falas vão sendo analisadas ao longo deste trabalho. Como forma de garantir a observância aos princípios éticos da pesquisa e da profissão de Serviço Social, utilizar-se-á o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para afirmar o compromisso ético do pesquisador com os sujeitos e a divulgação dos dados sem prejuízos ou constrangimento aos participantes. Para preservar a identidades dos sujeitos da pesquisa, foram adotados nomes fictícios.

Objetiva este trabalho reconhecer nos moradores da comunidade Panaia o significado da Regularização Fundiária; contextualizar o processo migratório dos moradores do meio rural para o urbano; identificar nos moradores o sentido de pertencimento da terra, e se eles se reconhecem como possuidores da terra por direito; compreender o significado da conquista da terra frente às lutas para a permanência da comunidade no local; conhecer as possibilidades que os moradores teriam em adquirir a terra regularizada em uma cidade com crescente escassez de terra e o aumento da especulação imobiliária; identificar as mudanças ocorridas na vida dos moradores, após a implementação do Programa de Urbanização.

Esta pesquisa foi organizada, observando-se uma estrutura de três seções. Na primeira descreve-se a constituição do processo de urbanização no Brasil, em Florianópolis, no bairro Cariano até chegar à comunidade Panaia, com destaque para a inversão do contingente populacional que décadas atrás era majoritariamente rural e passou a compor o cenário urbano, os reflexos e impactos que esse fenômeno ocasiona nas cidades, contribuindo para

emergir o *deficit* habitacional, ao acirrar as desigualdades sociais em consequência do não acesso do migrante à cidade formal.

Na segunda seção aborda-se o problema de acesso a terra e a ordem de despejo da comunidade Panaia; contextualiza-se o acesso a terra e a ilegalidade, que ocasiona a segregação territorial entre periferia e cidade formal, expressão latente da família que chega à Capital e ocupa uma área pertencente à União; a ordem de despejo e o surgimento dos movimentos sociais contribuem significativamente para a efetiva participação e a organização popular; o processo democrático vivenciado na comunidade através do movimento social, na luta pela terra; a comunidade Panaia é beneficiada com o Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários; o que é a terra irregular da comunidade Panaia, e o processo de Regularização Fundiária.

A terceira seção identifica a função social da propriedade e discorre sobre os resultados da luta dos moradores na comunidade Panaia, enfatizando a função social da propriedade; os mecanismos legais que amparam a política urbana; a vitória na conquista da terra: os moradores na luta, diante do resultado que moradores da comunidade Panaia realizaram o movimento social na luta pela terra; o acesso ao direito à terra urbanizada, os moradores da comunidade Panaia estão inseridos no campo privilegiado, pois a estes for garantido o direito a moradia; a possibilidade de permanência da terra pelos moradores da comunidade Panaia, a constituição da cidade como mercadoria em decorrência do valor da terra urbana, e os resultados do Programa de Urbanização e a melhora na qualidade de vida, os moradores da comunidade Panaia vivenciaram as mudanças na qualidade dos serviços prestados, e na efetivação dos direitos.

Em seguida, a partir do material produzido através dos procedimentos metodológicos já referenciados, apresentam-se as conclusões obtidas no processo de reflexão proposto neste trabalho. E, por fim, as referências bibliográficas utilizadas.

A partir dos estudos, o trabalho aponta que a Regularização Fundiária têm possibilitado e efetivado a garantia de acesso a terra regularizada.

# 1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

## 1.1 A questão urbana na perspectiva histórica

Os primeiros anos da República no Brasil foram caracterizados por um modelo econômico e social ligado a um mercado agro-exportador profundamente excludente. O declínio desse modelo se deu por volta de 1930, período marcado por profundas transformações no cenário político, econômico e social, especialmente com o surgimento do parque industrial nacional que demarcou um novo padrão de acúmulo de capital e o surgimento/transformação das grandes cidades brasileiras.

Concomitante ao processo de industrialização, os centros urbanos começaram a receber migrantes de todas as partes do país, em busca de trabalho e de melhores condições de vida. Frota (1978, p. 33) “destaca que o crescimento das cidades gera problemas de abastecimento, de transporte e de armazenagem, ao mesmo tempo em que acontece um êxodo rural de desempregados do campo para as cidades”.

As cidades, até meados do século XX, não estavam preparadas para receber a massa migrante do campo, criando, em decorrência desse fato, um grave problema de saúde pública, com o aparecimento de doenças resultantes da ausência de saneamento. A partir de então, o que, no meio rural, era um problema individual, na cidade se tornava um problema coletivo.

Na tabela a seguir, que descreve os números populacionais desde a década de quarenta, da área rural e da urbana, fica evidente essa relação de inchaço das cidades.

**Tabela 01- População rural (Pessoa)**

Ano	População Rural
1940	28.356.133
1950	33.161.506
1960	38.767.423
1970	41.054.053
1980	38.566.297
1991	35.834.485
2000	31.845.211

**Tabela 02 - População urbana (Pessoa)**

Ano	População Urbana
1940	12.880.182
1950	18.782.891
1960	31.303.034
1970	52.084.984
1980	80.436.409
1991	110.990.990
2000	137.953.959

**Fonte:** Censo demográfico 1940-2000. Rio de Janeiro: IBGE, 1950 -2001. Dados extraídos de: Estatísticas do Século XX, Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

De acordo com Frota (1978, p. 33), “a absorção dos trabalhadores pela indústria era menor do que o crescimento populacional das cidades”. Nesse sentido, muitos migrantes ficavam a mercê de trabalhos temporários ou mesmo sem qualquer tipo de ocupação.

Na década de 1950, o país vivia um momento singular na história, com a implantação de um novo parque industrial, produtor de bens duráveis, devido à instalação de multinacionais que buscavam, no Brasil, mão-de-obra barata e de fácil domesticação. Dentre os bens de consumo mais valorizados e requisitados pela classe média alta, estava o automóvel, resultado, em especial, do aumento da riqueza dessa classe.

O surgimento do automóvel em larga escala refletiu diretamente no modo de se pensar a cidade, ou seja, no planejamento urbano brasileiro se alterou toda a estrutura das cidades, as quais tiveram que adequar o sistema viário e a nova configuração de que o país necessitava naquele momento. As transformações, nesse sentido, foram intensas.

A década de 1960, por sua vez, foi marcada pelo surgimento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) juntamente com o Banco Nacional de Habitação o (BNH) “em 1964, que o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, consolida-se por meio de uma explosão imobiliária” (MARICATO, 2000, p. 23).

Para Martins (2004), o BNH, enfatizou em seu objetivo, inicialmente, a criação de unidades habitacionais para camadas de baixa renda, necessitando investir maciços recursos em infraestrutura urbana, pois a acentuada carência de infraestrutura e urbanização dos municípios brasileiros prejudicavam a comercialização das unidades.

Nesse contexto, em algumas regiões do país, o BNH promoveu a construção de grandes condomínios residenciais para população de baixa renda, da mesma forma que também houve recursos destinados às classes médias e altas da sociedade brasileira.

A partir desse momento, as cidades passaram por grandes mudanças, quando as classes média e alta acessaram linhas de financiamento, embora isso não se caracterize como um mecanismo de democratização da conquista de moradia, uma vez que o trabalhador assalariado continua impossibilitado de assumir esses financiamentos.

A política habitacional desenvolvida pelo BNH, na década de 1970, foi marcada pelo impulso que a construção civil proporcionou ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Devido ao crescimento urbano, surgiu uma nova classe média urbana, simultaneamente a um batalhão de pessoas que não conseguiam acessar os direitos sociais e civis, este último em decorrência do regime Ditador que vigorava no país.

De acordo com Maricato (2000, p 23), “a recessão que se seguiu nos anos 1980 e 1990 quando as taxas de crescimento demográfico superaram as do crescimento do PIB”, culminou, por outro lado, no agravamento da pobreza urbana e no *deficit* habitacional no país. Dessa forma, observou-se que novos cidadãos urbanos, sem condições de acessarem a terra urbana e legalizada, tratavam de ocupar as áreas de risco. Assim, as políticas sociais ficaram em

segundo plano, e a pobreza foi sendo homoganeamente disseminada, contribuindo para o aumento da violência urbana.

No ano de 1986, com a extinção do BNH, foi repassada para a Caixa Econômica Federal a responsabilidade de gerir o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que se torna a principal responsável pela política de habitação do Governo Federal. Com isso, rompe-se o incentivo à habitação e se agrava a falta desta e a proliferação das favelas. Segundo Maricato (1998, p. 42), “os anos 1990 mostram que a ilegalidade e a violência crescem nos bairros pobres”, contrariamente aos condomínios de luxo, que investem em serviço de segurança privada, grades e muros.

Para Maricato (2000, p 26), “[...] O impacto do declínio econômico nas décadas de oitenta e noventa sobre uma sociedade já desigual aprofundou a exclusão social”. Emergindo o aumento da informalidade e do desemprego, o número de pessoas com carteira assinada diminuiu, aumentando a pobreza nas áreas urbanas em todo o país, contribuindo para o aumento da desigualdade social, em especial, relativa aos altos índices de falta de habitação que apresentava a realidade brasileira. “Na verdade, o aumento populacional desenfreado está gerando um crescimento desordenado que provoca essa desorganização social” (SANTOS, 2008. p. 42).

Assim, o solo urbano foi se tornando cada vez mais seletivo, contribuindo para o rápido surgimento do solo ilegal. De acordo com Maricato (1998, p. 38), “grande parte da população, os excluídos do mercado imobiliário privado, ocupava o solo ilegalmente, construindo sua própria casa com seus poucos recursos técnicos e financeiros”.

Dada a impossibilidade de aquisição de imóvel regular, o excluído vai sendo obrigado a valer-se de loteamentos irregulares que, por razões óbvias, são mais baratos ou até de ocupação de áreas, pois em algum lugar terá que abrigar-se juntamente com sua família (SANTOS, 2008).

Nesse contexto, as áreas periféricas vão crescendo significativamente em todo o país, sendo que o *deficit* habitacional não perpassa somente a privação de moradia, mas também um conjunto de ausência de fatores que se fazem necessários para a manutenção da sua vida, como infraestrutura, água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação, e os serviços urbanos como transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde e abastecimento.

Assim, pode-se afirmar que, conforme destaca Maricato (1998, p. 43), “o acesso à moradia está ligado ao seu preço, que por sua vez depende de sua localização na cidade”. São muitos os fatores que influenciam o valor da terra, desde o que se localiza na sua



proximidade, até a vizinhança; elementos que tanto podem contribuir para sua valorização como para a depreciação.

Os trabalhadores urbanos não tiveram seus salários regulados pela necessidade de sua reprodução social. Sobre essa temática, Maricato (2000, p 31) expõe que “A cidade ilegal<sup>1</sup> e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização”, o qual, no Brasil, é excludente e ineficiente ao se tratar de dar conta de uma gama de aspectos que devem ser levados em consideração para contemplar a manutenção da vida dos trabalhadores.

Os migrantes ao chegarem às cidades, por não conseguirem acessar os terrenos formais e regularizados pelo alto custo, ocupam as periferias, que, em sua maioria, são terrenos ilegais, à margem da cidade, sem qualquer vestígio de urbanização, na maioria das vezes muito distante da cidade formal<sup>2</sup>, dependendo do transporte coletivo pouco de qualidade. Em algumas situações, porém, a cidade ilegal encontra-se no lado da cidade formal, mas totalmente desprovida dos benefícios da urbanização.

Nesse sentido, Santos (2008, p. 40) aponta que:

A ocupação desordenada do solo dá ensejo ao surgimento de loteamentos irregulares e clandestinos, com moradias inadequadas e o crescimento do mercado informal de habitação. Todo o planejamento urbanístico de uma cidade, qualquer que exista, vai se degenerando na medida em que mais loteamentos dessa natureza vão surgindo.

A massa de trabalhadores é subalternizada, ao não acessar a terra urbanizada e a cidade formal em decorrência dos seus baixos salários e de suas atividades na cadeia produtiva. É nesse contexto que o migrante, agora assalariado urbano, busca a periferia como a única forma de reproduzir a sua vida, dependendo dela inclusive a produção de sua própria moradia.

O fator da ausência de moradia se caracteriza pela incapacidade de um trabalhador assalariado acessar a casa própria. Ainda que este trabalhador seja formal, o financiamento é

---

<sup>1</sup> A cidade ilegal pode ser compreendida como um espaço onde se convive com uma gama de ilegalidade, em que as dificuldades de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de inundações e desabamentos) somam-se as menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência, difícil acesso à justiça, ao lazer, com imensa discriminação racial.

<sup>2</sup> A cidade formal pode ser compreendida como aqueles espaços inseridos de acordo com as regulamentações urbanísticas, com equipamentos públicos servidos com qualidade. Espaços que recebem maiores investimentos de recursos públicos.

impossível, evidenciando-se que o valor pago pela força de trabalho é desproporcional ao preço da habitação neste país, pois o trabalhador não consegue acessar o próprio bem que ele produz. Maricato (2000, p. 155) argumenta que:

[...] o operário da indústria brasileira, mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela indústria moderna fordista (indústria automobilística), não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixada pelo chamado mercado formal.

É nesse emaranhado de relações que podemos afirmar que “a dominação social se dá também através do espaço urbano” (MARICATO, 1998, p. 42), e a terra, em toda sua história de segregação, se torna seletiva e fragmentada e a cidadania fica restrita a poucos.

Diante dos níveis de exclusão social, no início dos anos 1990, o Banco Mundial apontou o Brasil como um dos países que possuíam maior desigualdade social no mundo, fruto da contradição entre capital e trabalho.

A ineficiência em acessar os serviços pode ser entendida na perspectiva de que concluirá “com a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência da cidadania” (MARICATO, 2003, p 153). Dentre os elementos observados pelo Banco Mundial, no que se refere à exclusão social no Brasil, a habitação apresenta-se com um índice alarmante, seja pela sua ausência ou precariedade.

A ineficácia constatada nas políticas habitacionais, agravada pelo fato de não darem conta de suprir as demandas apresentadas, seja pela ausência de moradia ou pela precariedade habitacional, contribui de veras para o aumento da ocupação da periferia ilegal. Outras vezes, adensados em Áreas de Preservação Permanente (APP), tornam-se cidadãos vulneráveis por estarem excluídos da cidade formal, padecendo de imensa precariedade e ausência de serviços, elementos fundamentais para a manutenção da sua vida.

Atualmente modificam-se as relações de trabalho, mas o acesso a terra permanece o mesmo, aliado à ineficiência do Estado em gerir políticas habitacionais.

## 1.2 A questão urbana em Florianópolis

Florianópolis traz em sua gênese a cultura açoriana, em decorrência a sua colonização<sup>3</sup>. Desse modo, entende-se que há necessidade de se contextualizar e entender como se deu o processo de urbanização de Florianópolis, e quais as consequências dessa ocupação.

Assim, sobre a década de 1960, Bezerra (2002, p. 10) afirma que:

Os anos 60 vão dar impulso ao crescimento urbano de Florianópolis, a partir da intervenção estatal. São instalados a Universidade Federal de Santa Catarina, na Trindade, a leste do Morro da Cruz, a avenida do Contorno passa a ligar a Universidade, o que provoca uma expansão para a área da classe média local.

As construções e implementações, nessa mesma década, rompem a paisagem urbana até então apresentada. As construções impactaram profundamente a constituição da cidade, a partir das quais foram realizadas, no interior do espaço urbano de Florianópolis, diversas modificações de cunho espacial, no que dizem respeito ao sistema viário, bem como econômico, em decorrência do declínio da economia tradicional local.

Ainda na década de 1960, o sistema viário possibilitava o acesso mais fácil a capital Florianópolis, contribuindo para emergir o processo de migração. Sobre esse cenário, Bezerra (2002, p. 11) aponta que “é durante a década de 1960 que a integração rodoviária proporciona a construção da BR-101 e da BR-470, que vêm tornar o acesso a Florianópolis ainda maior, fazendo com que tal ocupação fosse cada vez mais intensa”. Adentrando a década de 1970, vale salientar que nesse período alterou-se significativamente a estrutura da cidade, considerando que alguns bairros adotaram o processo de verticalização. De acordo com Boppré (2003, p. 64), “o fenômeno de verticalização é mundial; no entanto, nem todas as cidades adotaram este como modelo dominante”.

Iniciou-se o processo de substituição das residências unifamiliares por multifamiliares através da construção de edifícios, evidenciado, principalmente, nos bairros que acomodaram as estatais como Eletrosul, Celesc, Telesc, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

---

<sup>3</sup> A povoação do Desterro, composta por contingentes humanos europeus constituiu-se de forma significativa, com o bandeirante Francisco Dias velho, por volta de 1675, que estabeleceu seu empreendimento agrícola na Ilha, tornando-se guardião dos interesses portugueses e detentor do poder local, uma vez que a administração e a autoridade estavam intimamente vinculadas à propriedade da terra (SOARES, 2007, p. 50).

e a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) instaladas na cidade, nos bairros Trindade, Pantanal, Carvoeira, Itacorubi e Santa Mônica, impulsionando o crescimento local.

Na mesma década, Florianópolis refletia a conjuntura que o país vivenciava naquele momento. Segundo Boppré (2003, p. 48):

O Brasil vivencia o Milagre Econômico, consubstanciado entre os anos de 68 e 74 do século passado. O Milagre provocou, pelas vias do investimento público e privado, um acentuado processo de crescimento de Florianópolis, trazendo consigo “grandes efeitos” da engenharia e, neste sentido, podemos acrescer o aterro da Baía Sul: a construção da segunda ponte ligando o continente à ilha e, a partir dela, uma nova definição do traçado da malha viária.

Naquele momento de ascensão no Brasil, frente ao crescimento vivenciado em todo o país, Florianópolis recebeu uma imensa massa de migrantes que saíam do meio rural em busca de melhores condições de vida na Capital. De acordo com o diagnóstico contido na política habitacional de Florianópolis (2009, p. 09):

O aumento considerável da população, aliado ao desenvolvimento econômico, deram início às desigualdades sociais e aos grandes problemas urbanos e ambientais que não foram respaldados por um efetivo planejamento de ocupação e estruturação da ilha, principalmente da população migrante do interior do estado, em função do despreparo da cidade em receber esse contingente.

Na mesma década a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC) revestia-se de grande importância para a política habitacional, resultante de seu papel de desenvolver questões tangentes à moradia em todo o Estado. Dessa forma, com a COHAB/SC em cena, as políticas habitacionais, geridas pelo município, demoraram a aparecer.

Nesse contexto, Silva (2008, p. 46) aponta que:

A COHAB desempenhou por muito tempo o papel de provedora de habitação no Estado de Santa Catarina, especialmente através de programas de construção de conjuntos habitacionais populares ou de regularização fundiária em áreas de interesse social, tornando tardia a participação dos governos municipais.

No início dos anos 1980, houve um significativo aumento da migração para a capital de Santa Catarina. Os assentamentos precários triplicaram, conforme aponta Silva (2008, p. 47), “em Florianópolis, na década de 1970 e início da década de 1980, a cidade tem um

grande crescimento populacional em decorrência do êxodo rural e da expulsão gradativa de famílias de pescadores do interior da ilha devido à especulação turística”.

Boppré (2003, p. 49) afirma que,

Nos anos 80, vive-se, nacionalmente uma profunda recessão econômica e por decorrência a capital passou a sofrer seus efeitos. Gradativamente Florianópolis foi acumulando grandes concentrações de populações carentes, não porque a pobreza e a miséria chegassem à Florianópolis somente a partir desse período, mas, porque nesta época a recessão econômica foi tão profunda, que, como resultado constitui, além dos já existentes bolsões de pobreza do município, um conjunto de favelas espalhadas pela cidade.

Ainda na década de 1980, um importante fator emerge em Florianópolis - a intensificação do turismo. Tornando-se determinante para a nova conjuntura da Ilha de Santa Catarina, o turismo começa a adquirir relevância econômica em Florianópolis, da mesma forma que ocasionou muitas mudanças na paisagem da Ilha daquele tempo.

O turismo não interferiu somente na intensificação do crescimento dos centros urbanos, mas também influenciou marcadamente no desenvolvimento dos balneários, como das costas norte e leste da Ilha de Santa Catarina. Por se tratar de lugares requisitados por turistas de todas as partes do país e do mundo, um crescimento vertiginoso aconteceu.

A década de 1990 foi responsável pelo aumento da pobreza urbana. “Às migrações rurais somam-se os processos de instabilidade e de falta do emprego urbano, agravando a situação de exclusão estrutural dos países do Terceiro Mundo” (PIMENTA; PIMENTA 2008, p. 09).

A partir da citação dos autores, pode-se salientar que do aumento populacional desordenado, emerge rapidamente a pobreza e a exclusão social, atrelado a um grande contingente populacional que, na maioria das vezes, não consegue acessar a cidade formal, tornando-se sujeitos excluídos em decorrência da imensa precariedade que os cerca.

Silva (2008, p. 28) apresenta que:

Na década de 90, consolidam-se o processo de periferização na área continental, além da expansão das áreas informais para o interior da ilha de Santa Catarina, do assentamento das áreas existentes, alguns casos de remoção e do processo de conurbação das comunidades do Maciço Central<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> O Maciço Central começa seu processo de ocupação no início do século passado, recebendo escravos libertos que, destituídos de bens materiais, vêm habitar as terras virgens dos morros centrais (PIMENTA; PIMENTA 2008, p. 05).

Os imigrantes, ao chegarem à Florianópolis, ficaram restritos e não conseguiram acessar a cidade formal, e acabam por adensar APP, ocupam dunas, encostas, terrenos alagadiços e íngremes.

O alto dos morros da área central de Florianópolis viu sua ocupação multiplicar-se exponencialmente na última década, em virtude do aumento da migração de setores empobrecidos da população para a capital. O complexo de áreas do Morro da Cruz tem sido uma das alternativas encontradas pela população de baixa renda, como estratégia de viabilizar sua permanência na cidade (PIMENTA; PIMENTA 2008, p. 09).

Contida na Política Habitacional de Florianópolis (2009, p. 19), a tabela a seguir demonstra as populações em áreas de risco.

**Tabela 03 – População em Áreas de Risco**

Descrição de Áreas	Nº. de Áreas	Área Total (m <sup>2</sup> )	Estimativa População Total	Nº de Habitações
<b>Escorregamento</b>	36	2.581.852	31.681	8.123
<b>Inundação</b>	07	622.108	8.011	2.054
<b>Soterramento</b>	01	53.772	741	190
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>3.257.732</b>	<b>40.433</b>	<b>10.367</b>

**Fonte:** <sup>1</sup> Levantamento topográfico/ <sup>2</sup> Boletim Informações Cadastrais (2006)/ <sup>3</sup> Secretaria da Habitação (índice de 3,9 hab./habitação)

Um fator que contribuiu para acelerar o processo migratório em Florianópolis foi a “venda” da imagem da Ilha de Santa Catarina. No ano de 1998, Florianópolis foi eleita a capital brasileira com melhor qualidade de vida. Essa imagem perpassou cenários nacionais e internacionais, refletindo na intensificação dos fluxos migratórios.

Esse fenômeno funcionou como um fator de atração no qual se intensificou o fluxo migratório, seja pela busca de emprego e serviço, seja simplesmente pelo fato, ou orgulho de habitar em uma Capital, cuja qualidade de vida era superior a dos outros estados. Constatada essa questão, pode-se justificar o intenso fluxo, nas últimas décadas, da população na região da grande Florianópolis, alterando o processo de urbanização. Silva (2008, p. 29) esclarece que:

A cidade de Florianópolis tem experimentado um intenso processo de urbanização, passando de uma população de 187 mil habitantes em 1980, para uma população de 390 mil em 2005 (estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2007). Isto representa uma taxa de crescimento populacional, no período de 3,04% muito superior à média nacional e ao estado de Santa Catarina, que para o mesmo intervalo de tempo,

consolidou taxas de 1,6% e 1,89%, respectivamente. A população total de Florianópolis é de 406 mil habitantes (estimativa IBGE 2007), dos quais 97% estão concentrados em área urbana.

Cabe ressaltar que a cidade de Florianópolis não estava preparada para receber essa massa de migrantes, levando em consideração a inexistência de políticas públicas que dessem conta de gerar esse contingente populacional.

Nesse sentido, deve-se destacar “a população vivendo em Áreas de Interesse Social (AIS) de acordo com a Política Habitacional de Florianópolis, versão preliminar aponta que hoje se estima uma população de 46.000, vivendo com renda média de até dois salários mínimos” (FLORIANÓPOLIS, 2002, p. 35).

A tabela seguir, apresentada pela Política Habitacional de Florianópolis (2009, p.19), descreve os dados referentes às Áreas de Interesse Social.

**Tabela 04 - Dados referentes às Áreas de Interesse Social**

<b>Ano</b>	<b>População Município</b>	<b>Nº de AIS</b>	<b>População AIS</b>
<b>1987</b>	228.246	29	21.393
<b>1992</b>	254.941	42	32.290
<b>1996</b>	271.281	46	40.283
<b>2000</b>	331.784	55	54.340
<b>2004</b>	386.913	58	61.445
<b>2007</b>	396.723	63	51.582

**Fonte:** Boletim Informações Cadastrais (2006) e IBGE (2007).

Dentre as populações vivendo em Áreas de Interesse Social (AIS), deve-se levar em consideração as que residem em área conurbada na grande Florianópolis, sobre as quais descreve Silva (2008, p. 28):

A pesquisa identificou 170 assentamentos de pobreza em área conurbada da Ilha de Santa Catarina, nos quais aproximadamente 27.420 famílias (em torno de 14% do total da população dos quatro municípios) recebem menos de 3 salários mínimos mensais, segundo dados do IBGE 2000.

Deve-se entender como área conurbada aquela que abrange a ligação entre os municípios de Florianópolis, São José, Biguaçu e Palhoça. Um fator importante a se destacar é que muitos migrantes, por não conseguirem acessar a terra urbanizada em Florianópolis, em decorrência do alto custo, ocuparam áreas nos municípios vizinhos. Mesmo assim, o migrante que não se insere no solo em Florianópolis mantém uma relação de trabalho na cidade, pois se desloca para o trabalho e retorna no final do dia à cidade vizinha.

De acordo com a Política Habitacional de Florianópolis – versão preliminar (2002, p. 32), a evolução do crescimento da população da Área Conurbada da Capital pode ser representada, conforme a tabela a seguir.

**Tabela 05 -Evolução do crescimento da população da Área Conurbada de Florianópolis.**

Municípios	1970	1980	1991	2000	Taxa de urbanização	Densidade demográfica
<b>Florianópolis</b>	138.337	187.871	254.941	341.781	97,04	757,83 hab/km <sup>2</sup>
<b>São José</b>	42.535	87.817	139.213	173.239	96,68	144,00 hab/km <sup>2</sup>
<b>Palhoça</b>	20.652	38.031	68.298	102.671	95,29	274,54 hab/km <sup>2</sup>
<b>Biguaçu</b>	15.337	21.434	84.027	48.010	89,26	143,15 hab/km <sup>2</sup>
<b>Total</b>	216.861	335.153	546.578	665.701	96,18	567 hab/km <sup>2</sup>

Fonte: IBGE – Centro demográficos

A Política Habitacional de Florianópolis – versão preliminar “ênfatiza que os problemas habitacionais não se restringem somente à população que se situa na linha de pobreza, mas se estende a outras faixas, atingidas por processo de precarização das condições de trabalho” (FLORIANÓPOLIS, 2002, p. 36).

Esse aspecto pode ser melhor entendido a partir da concepção de Pimenta & Pimenta (2008, p. 07) “As dificuldades de acesso à educação no lugar de origem desses migrantes, na sua maior parte, oriundos de áreas rurais, certamente contribuiu para esses índices de escolaridade”.

Dessa forma, o migrante, muitas vezes, não conseguia uma boa colocação profissional, em decorrência dos poucos estudos, ficando destinados para ele os serviços mais penosos, instáveis e mal remunerados, que resultava em renda familiar insuficiente, ainda que muitos destes tivessem trabalho formal. “A construção civil é a grande empregadora da mão-de-obra masculina (pedreiro, servente, eletricista, carpinteiros), enquanto é no emprego doméstico que as mulheres encontram ocupação (empregadas domésticas, faxineiras, cozinheiras)” (PIMENTA; PIMENTA 2008, p. 07).

Pereira (2005, *apud* SILVA 2008, p. 26) organiza uma síntese histórico/político/econômica dos impactos decorrentes dos principais fenômenos urbanos habitacionais na região de Florianópolis nas últimas décadas, com as seguintes características:

- a) expansão da estrutura urbana e dos órgãos estatais (1960 – 1970);
- b) crescimento e reestruturação do capital comercial, imobiliário e turístico (1970 – 1990);
- c) periferização e conurbação de Florianópolis com os três municípios vizinhos (São José, Palhoça e Biguaçu);



- d) identificação do conjunto habitacional como elemento de deterioração e segregação urbano-habitacionais – resultado da política da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC) na região;
- e) expansão das áreas carentes (em 1992 eram mais de 40 áreas) e surgimento dos sem-teto em meados dos anos 1980 e sua generalização no início dos anos 1990;
- f) processo de privatização e desregulação do solo urbano, resultando na segmentação espacial e social;
- g) agravamento do *deficit* e carência habitacional na região.

Vale salientar que o processo de urbanização de Florianópolis não se difere do processo de urbanização no Brasil, visto que, igualmente, se verifica o intenso êxodo rural e a migração para os centros urbanos, tanto quanto a impossibilidade de adquirir o terreno formal, o adensamento a periferia ilegal e a dificuldade em se inserir no mercado de trabalho.

### **1.3 Processo de constituição da comunidade Panaia, inserida no bairro Carianos**

O bairro Carianos está situado no Sul da Ilha de Santa Catarina, voltado para a parte oeste. Limita-se ao Norte com a Costeira do Pirajubaé, ao Sul com o Alto Ribeirão e a Tapera, a Oeste com a Base Aérea<sup>5</sup>. A comunidade Panaia está localizada no bairro Carianos, Distrito do Ribeirão da Ilha, Município de Florianópolis, adjacente ao Aeroporto Hercílio Luz, ao Sul da Ilha de Santa Catarina (FLORIANÓPOLIS, 2008, p. 5).

Silveira (apud FERREIRA, 1993, p. 63) “aponta nos seus estudos que a maior possibilidade da origem do nome do bairro é justamente a influência açoriana, pois o termo pode ter se originado de uma região de Portugal que se chama “Caria””.

Segundo Ferreira (1993, p. 63), “o termo é usado no plural, Carianos, porém, no dicionário, encontra-se a palavra – cariana – que significa: indivíduo de Carianos, tribo indígena do rio Catonuru, ao norte do Pará”.

O bairro Carianos se expandiu nas proximidades do Aeroporto Hercílio Luz e da Base Aérea, tendo sua população adensada nas últimas décadas. Atualmente, o bairro possui uma ligação expressiva com a sede municipal, com maior proximidade da mesma, devendo-se considerar que é um bairro afastado do centro de Florianópolis.

A ocupação teve início há aproximadamente 45 anos, com a chegada da primeira família, em 1965, migrante da cidade de Alfredo Wagner, Serra Catarinense, trazendo consigo

---

<sup>5</sup> Disponível em: [www.suldailha.com.br](http://www.suldailha.com.br). Acesso em 01.04.2010.

20 filhos e netos. Vieram para a Florianópolis pelo fato do genro da Sra. Anita estar preso na capital. Ele gerenciava e vendia a produção agrícola que a família produzia, e com a sua prisão à família ficou instável, os quais vieram para a capital em busca de trabalho e de melhores condições de vida. (Apêndice 01)

Em seu depoimento, Anita comenta,

Vim em busca de melhor emprego, que aqui tinha, o aeroporto tinha muito emprego, tinha construção e lá em Alfredo Wagner nós não tínhamos isso, era só roça, não tem essas construção, não tem o negócio de faxina”. (Anita 2010).

A família de Anita veio com a perspectiva de obter trabalho e, em decorrência, melhorar as condições de vida.

Segundo Lisboa (2003, p. 63):

[...] um intenso fluxo migratório do campo para a cidade como mostram os dados: em 1940, 78,47% da população catarinense residia em áreas rurais (campos) e 21,53% em áreas urbanas (cidades e sedes distritais); em 1990 reverteu-se este quadro e, atualmente, há 28,75% de habitantes em áreas rurais e 71,25% residindo em áreas urbanas.

Outro entrevistado, Arthur, acrescenta com seu relato:

[...] que vieram por essa necessidade, o pai tocava lá, não era só o pai, o vô os filhos dele, só que quando o pai ficou preso eles ficaram com as mãos atadas, [...]o vô não conseguiu tocar mais e veio pra cá [...] as coisas já não começaram a dar certo lá, segundo a vô, a única saída dos guris lá foi vir pra Florianópolis. (Arthur 2010).

É interessante estabelecer relação entre a realidade vivida na comunidade Panaia, na chegada à Florianópolis, e o que aponta, em seu estudo, Lisboa (2003, p. 66):

Em pesquisa realizada na década de 1970 junto à Penitenciária Estadual, constatou-se que 21,46% dos detentos eram agricultores ou trabalhavam na extração de vegetal, e procediam das regiões do planalto serrano e Centro – Oeste do estado, 24,53% havia sido transferido de Lages, Curitiba, Campos Novos e adjacências.

Ainda, de acordo com Lisboa (2003, p. 66) “o tipo de delito mais frequente era o crime contra a vida (homicídio), e de modo geral, os crimes praticados pelos agricultores tinham como causas disputas de terras”. Dessa forma, os crimes cometidos pela maioria dos

agricultores do interior do Estado são decorrentes de crimes com relação à terra, seja por injustiças sofridas ou vinganças.

Desse modo, não se deve descartar a importância desse fator, isto é, da família que migra em decorrência da transferência do preso para a Capital, tentando ficar mais próximo do familiar preso, e, ao permanecer aqui, se aloja na casa de parente ou em comunidade de baixa renda, estabelece relações e permanece na cidade.

Isabela, ao ser entrevistada, relatou:

Lembro que a mãe pediu carona pro caminhão, a gente parou lá em Campinas ficamos lá no posto uns dois dias lá parados, daí depois o meu tio tinha falado dessa casa velha aqui, daí depois a gente veio para cá [...] agente veio de carona em cima de um caminhão de madeira, as crianças pequenas vieram dentro da cabine que o moço deu a carona e as trouxas, e alguns vieram em cima da madeira. (Isabela 2010).

De acordo com Lisboa (2003, p. 63), “não existiu uma verdadeira preocupação por parte da sociedade com os migrantes, que desse origem a políticas de combate às causas da migração”

Na época em que a família de Anita chegou à comunidade, seu irmão João já morava com toda a sua família num terreno ao lado.

Em entrevista realizada com Anita, ela expõe que:

Meu irmão o João morava aqui, ali naquela casa velha, no casarão, daí ele garrou e fez uma casinha do lado de lá pra ele, daí ele disse pra nós que aquela casa ali tava desocupada, que eu podia vir para aquela casa ali e morar o tempo que eu quisesse, era uma casa da base, uma casa de avião mais que os aviões não trabalhavam mais naquele tempo e tava desocupada, e daí eu vim pra gente achar um serviço assim de faxineira, de lavar roupa, fazer um quintal e lá era só na roça. (Anita 2010).

De acordo com Lisboa (2003, p. 71), “As redes parentais são imprescindíveis para as famílias que migram do campo para a cidade. A presença da família do migrante na cidade é um fator de atração que “puxa” os membros que moram no campo, constituindo-se numa verdadeira corrente migratória”.

Ao chegar à comunidade Panaia, a família de Anita se alojou num casarão antigo, que havia no local e que pertencia a empresa de aviação Panair do Brasil.

O nome “Panaia”, adotado pelos ocupantes do terreno, é derivado do nome PANAIR, uma vez que a Panair do Brasil S.A.<sup>6</sup> era a proprietária do terreno. Sendo que, com a falência da Empresa, seu patrimônio foi repassado ao Governo Federal, ficando sob a jurisdição do Ministério da Aeronáutica (FLORIANÓPOLIS, 2008, p 5).

Na época em que chegaram à comunidade Panaia, as dificuldades eram imensas, como relatou Isabela, em entrevista:

A gente foi morar naquela casa velha ali, daí as pessoas ajudavam, a Panaia daquela época era um monte de mato não tinha nada por aqui, quase casa nenhuma, tinha cinco, seis casinhas por aqui nesse bairro, tinha bastante mato, só tinha o aeroporto que naquele tempo era bem simplesinho, [...] já tinha a vila de sargento. (Isabela 2010).

Nessa mesma época a família sofreu de muita carência, ao chegar em uma cidade estranha, sem emprego fixo, e tendo que dar conta de prover a vida de muitos filhos.

Ao ser entrevistado, Valdemar relatou que:

Eram 20 filhos, na época eram todos eles vivos e eu era pequenininho, muitos choravam que queriam comer, o pai se apavorava, não tinha o que comer. (Valdemar 2010)

Sobre esse tema, Lisboa (2003, p.63) complementa:

[...] os principais problemas que eles [migrantes] enfrentam ao chegar nas cidades são: a falta de moradia, de alimentação e de emprego; o choque cultural, a obtenção de documentação e a falta de uma profissão. Além de chegarem sem posses materiais, os migrantes sofrem ainda com aquilo que Kowarick (1988) chama de perda de propriedades cognitivas – o estoque de conhecimento que tinham para o desenvolvimento do trabalho rural não lhes serve mais, dadas as características diversas do trabalho urbano, e passam a ocupar posições mais penosas e mal remuneradas no mercado de trabalho.

De acordo com entrevista realizada, Anita expõe:

Eu me lembrava assim, meu Deus, a gente saiu de lá, e lá a gente trabalhava na roça e vir pra cá, hoje aqui não conhece ninguém, se essa gente não der

---

<sup>6</sup> A Panair do Brasil foi criada em 1930, seus aviões cortavam o céu brasileiro de norte a sul, de leste a oeste e levavam a bandeira brasileira a outros países nos vôos internacionais. Possuía a maior extensão de linhas domésticas do mundo e um corpo de funcionários altamente qualificados. Contudo, em 1965, em plena ditadura militar, da noite para o dia é decretada a falência da Panair do Brasil (SOUZA, 2004, p. 14)

comida e não topar a nossa cara, o que vai ser de nós, muitos filhos, mais graças a Deus o pessoal foi bom, [...] os soldados traziam comida pra nós e a gente foi bem. (Anita 2010)

Na entrevista realizada com Elen, ela contou que:

o sentimento pra mim foi a solidariedade da comunidade do Carianos, os antigos, os novos eu não sei agora, mas os antigos que vinham assim e cada um doava um pãozinho, outros doavam uma roupinha, outros doavam uma telha, [...], aqui as pessoas conviveram muito e vieram ajudar muito, teve uns que até já morreram. (Elen 2010)

A família ao chegar à comunidade contou com a solidariedade das poucas pessoas que residiam no bairro Carianos naquela época. Recebiam doações de material para arrumar a casa, como telhas; ganhavam alimentos, roupas e emprego para o casal e os filhos maiores, mesmo que esse emprego fosse somente braçal. Tal atitude demonstra a rede de solidariedade formada na comunidade, sem a qual teria sido impossível a existência e a própria subsistência da família no local, contribuindo com a manutenção da vida familiar.

De acordo com a entrevista realizada com Antônio, ele expôs que:

Havia duas famílias, a família da dona Anita e a nossa da Dona Débora (esposa Sr. João) daí cercamos um pedaço aqui a Dona Anita cercou um pedaço. [...] era pouca comunidade dentro do aeroporto, [...] antes um dizia que era dono, outro dizia que era dono, [...] Antigamente não tinha nada resolvido [...] antes havia muita briga de família aqui, a base aérea dizia que era dela, a Dona Anita dizia que era dela, e o meu pai (Sr. João) dizia que era dele, estava muitos anos morando aqui em cima. [...] os filhos cresciam casavam e faziam as casas aqui dentro. (Antônio 2010)

Através das famílias dos irmãos Anita e João, foi se constituindo a comunidade Panaia em cujo contexto, com o passar das décadas, cresceu marcada por uma forte relação de parentesco, pois a maioria das uniões e dos casamentos foi se realizando entre os próprios parentes. Assim, pode-se afirmar que os moradores, a partir da união marital, constroem suas moradias próprias e permanecem na comunidade, que se mantém alicerçada por fortes laços de parentesco, com expressiva incidência de incesto.

Segundo Afonso e Filgueiras (1996, apud LISBOA, 2003, p. 82), “residir próximo a parentes matrilineares significa poder contar com uma rede de solidariedade mútua, receber ajuda para moradia, ajuda financeira, colaboração para o cuidado de crianças, idosos e doentes, e até o apoio emocional durante brigas e separações”.

A marca desse fenômeno se confirma na comunidade em estudo, conforme relata Rafaela:

que assim tiveram os moradores, depois tiveram os filhos que começaram a casar e começaram cada um adquirir o seu espaço [...] onde tinha mato um foi casando e foi fazendo ali do lado, outro foi fazendo do outro lado, [...] cada um foi pegando um lado que achava que dava pra fazer uma casa e foi crescendo a população. (Rafaela 2010)

Segundo o cadastramento realizado no ano de 2006, pela SMHSA, a comunidade estava constituída por 105 (cento e cinco) habitantes, totalizando 32 (trinta e duas) famílias.

Em entrevista realizada com Arthur, ele relatou que

[...] não tinha nada pra comer, era a fome, [...] eles consideravam como índio, e na verdade tem uma parte com índio, somos descendentes de índio, o pessoal era muito discriminado também, eram os negros da Panaia. (Arthur 2010)

Com base nas entrevistas realizadas, vale salientar que os moradores da comunidade Panaia sofreram muito preconceito por parte dos moradores do bairro Carianos. Os entrevistados relataram que eram vistos como os “negros da Panaia”, o pessoal os julgava marginais, ladrões e traficantes. Os moradores da Panaia eram muito discriminados.

Na entrevista realizada com Arthur, ele comenta que:

além das dificuldades era o racismo, andava na rua [e ouvia] “olha lá o macaco da Panaia”, lá vai o “nego da Panaia”, então eles brigavam, se sentiam maltratados, [...] aqui no Carianos teve muita briga por causa disso, a discriminação era muito grande. [...] o Carianos sempre discriminou essa comunidade [...] A discriminação racial foi um desafio que levou mais de trinta anos. Em relação a emprego, trabalho pra nós aqui no Carianos sempre foi difícil, era só trabalho braçal mesmo, eles não davam outro trabalho, não se conseguia outro trabalho. (Arthur 2010)

Por outro vértice, em entrevista, Isabela registrou:

minha mãe gostou de ter vindo, porque aqui a gente ganhava muita coisa das pessoas, as pessoas ajudavam muito, na época a gente ganhava pão, a gente ganhava comida, a gente pegava comida lá no aeroporto, lá na Base, lá eles faziam aqueles panelões para os soldados, o que sobrava na panela eles davam para gente, a gente botava nas nossas panelas e trazia para a casa, foi uma grande ajuda, e ganhava roupa velha dos outros. Toda a vida assim, por uns bons anos, fome não passava, daí depois a minha mãe trabalhava por dia, era diarista e fomos sobrevivendo, minha mãe gostou pois foi tudo mais fácil

para ela, ela sentia a dificuldade, porque a gente era muito crianças. (Isabela 2010)

E Valdemar complementa, ao ser entrevistado:

nós somos muito focado em terra, assim tipo índio mesmo, a gente briga por terra, já é de sangue, nem ligamos muito pela casa não, mas como o mundo evoluiu e agente evoluiu, como tem que ser gente civilizada e como são descendente de índio, eles estão brigando alguns. (Valdemar 2010)

Assim, pode-se afirmar que o Estado, em toda a sua trajetória de, por diversas décadas, receber migrantes não se estruturou quanto a prover melhores condições para o homem do campo, para que este não necessite se deslocar para a cidade.

Nesse contexto, pode-se reafirmar que esse fenômeno que ocorre no Estado de Santa Catarina, ocorre em todo o País, que, igualmente, nas últimas décadas, vivencia um processo intenso de saída do homem do campo, vindo a provocar crescimento vertiginoso da população urbana.

Lisboa (2003, p. 62) aponta alguns dos fatores de causa do inchaço das cidades como:

- falta de incentivo à população rural;
- redução das áreas novas de ocupação agrícola;
- mecanização das atividades agrárias, liberando a mão-de-obra;
- decadência econômica de propriedades rurais, acarretando a ‘fuga do campo’;
- ampliação do mercado de trabalho e serviços essenciais em áreas urbanas, atraindo a população rural; e,
- atração pelos salários fixos e mais elevados na cidade.

Nesse sentido, sente-se que falta ao Estado investir em políticas de incentivo, tanto para que o homem permaneça no campo, sem migrar para a cidade, atraído pelas “vantagens” que esta dispõe.

O migrante, ao chegar à cidade, vivencia o choque cultural, a ausência de moradia, saúde, educação, alimentação, lembrando que a maioria vem em busca de melhores condições de vida.

Do mesmo modo, o Estado não possui políticas públicas que amparem o migrante que chega à cidade, justificando um dos fatores que caracteriza o fenômeno de atração entre os familiares, pois, ao morar próximos, os familiares formam uma rede de solidariedade e de relação.

## 2 O PROBLEMA DE ACESSO A TERRA

### 2.1 O acesso a terra e a ilegalidade

O movimento impulsionado pela migração dos contingentes populacionais, que se deslocavam do meio rural para os centros urbanos, alterou significativamente a dinâmica das cidades brasileiras. A partir daí, pode se observar a inversão da população que antes era majoritariamente rural e hoje passa a ser urbana.

Rolnick (2008, p. 23) aponta que:

[...] em nosso país, mais de 80% da população é considerada urbana, em um modelo de urbanização que concentrou 60% desta em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.

Dessa forma, com a imensa migração das populações do campo para as cidades, estas não possuíam estrutura para receber a imensa massa de migrante. Ou seja, o migrante, saindo do campo, não conseguia acessar a moradia na cidade formal pelo seu alto custo, e acabava por adensar as periferias ilegais e ocupar loteamentos irregulares.

De acordo com os dados do Censo Demográfico, estão nesta condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda que auferem renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos. (ROLNICK, 2008, p. 23)

Em virtude da migração desordenada ocorre a contribuição significativa para a multiplicação dos assentamentos irregulares em áreas desprovidas de investimentos, e infraestrutura, sendo que, na maioria das vezes, esses lugares são impróprios para a ocupação, por se tratar de terrenos íngremes, alagadiços, desprovidos de condições mínimas de habitabilidade.

Um fator importante e que deve ser levado em consideração é a ausência de registros oficiais e exatos do número de assentamentos irregulares existentes em uma cidade, tampouco o número de pessoas que neles residem.

Os efeitos da carência/precariedade de moradia são perversos, devendo-se considerar, ainda, uma gama de deficiências, como falta de água, saneamento, urbanização, que estão por detrás da ausência de habitação, desse contingente populacional que não consegue acessar um



terreno formal. “O Brasil tem um déficit de 8 milhões de moradias. Nove entre dez famílias sem habitação decente ganham de zero a 3 salários mínimos por mês. Por outro lado, há 6 milhões de unidades habitacionais vagas” (SOUZA; DEMALDI; ROSA, 2008, p. 135).

A partir desse contexto, pode-se compreender a disparidade em relação à questão habitacional no Brasil, ainda que o direito à moradia seja um mecanismo garantido pela Constituição Federal de 1988.

Tão relevante quanto a ausência de moradia e de serviços básico, está a desigualdade social, impulsionada pela fragmentação da territorialidade. Nesse sentido aponta Rolnick (2008, p. 26), “é flagrante o quanto o planejamento, a política habitacional e de gestão do solo urbano têm contribuído para construir este modelo de exclusão territorial”.

Ilusoriamente a cidade é dividida, contribuindo para intensificar as desigualdades sociais em virtude da segregação territorial. Nessa ótica, para os cidadãos que residem na periferia ilegal é enorme a dificuldade de se inserir na cidade formal, pela própria segregação imposta.

Rolnick (2008, p. 26) complementa:

Parece ‘natural’ o apartheid que partiu nossas cidades em ‘centros’ e ‘periferia’. O primeiro é ambiente dotado de infraestrutura completa, no qual estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais, e onde todas as residências de nossa diminuta têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a ‘periferia’ é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm escrituras de propriedade.

Diante do contexto apresentado, torna-se imprescindível romper com a dinâmica territorial imposta, possibilitar o acesso a terra e democratizar o solo urbano. Entretanto, “a construção de cidades mais justas requer políticas urbanas de acesso a terra, bem localizada, legal e formal por parte dos mais pobres” (ROLNICK, 2008, p. 30).

O cenário de exclusão e desigualdades sociais, oriundas da segregação territorial, aí está, e é necessária sua reversão, através de uma política urbana, imposta através de mecanismos, que favoreçam as classes empobrecidas.

É nesse sentido que Uemura (2008, p. 108) aponta:

Os instrumentos que serão descritos a seguir têm como finalidade o acesso à terra urbanizada para as mais diversas ações públicas como:

1. atender as faixas segregadas ou excluídas da cidade formal;
2. reverter a lógica de ocupação pela criação de novos territórios, buscando ocupar os vazios urbanos existentes;

3. estimular processos de requalificação/reconstrução de áreas específicas;
4. atender a demanda de equipamentos urbanos; entre outras estratégias, igualmente valiosas à implementação e ao desenvolvimento da política urbana.

Somente a partir desses eixos apontados será possível democratizar o uso do solo urbano, e transformar uma cidade segregada em uma cidade menos desigual, uma vez que a divisão hoje imposta em nada contribui, ao contrário, favorece a desigualdade dos que não conseguem acessar o solo regularizado.

## **2.2 Da ordem de despejo à organização popular**

O século XX foi palco de profundas mudanças nos mais diversos países, promovendo transformações e o surgimento de cidades que possibilitaram ao homem um novo modo de ser e viver. Entretanto, essas trajetórias, que possibilitaram a constituição das cidades e instauraram um modo de vida singular, foram marcadas por dificuldades e desafios até então impensáveis.

A construção das cidades se operava diante da transformação das condições de produção e reprodução material da vida, num momento de transição de um modo de produção para outro. No Brasil, o processo de industrialização transferiu expressivo contingente populacional do campo para as cidades sem qualquer critério, mas acabou por compor apenas a massa urbana proletariada, subalterna e marginalizada. Contudo, a transferência maciça de camponeses que viviam da terra, seja plantando ou criando animais para dar conta da produção e reprodução da vida, gerou um fenômeno já conhecido nos países de capitalismo avançado.

O drama de milhões de camponeses migrantes do campo para a cidade compõe um cenário desolador ainda no século XXI. A transferência dessa massa camponesa para fomentar o exército de trabalhadores conduziu a um ligeiro inchaço dos centros urbanos, causando a favelização de áreas desprovidas de qualquer infraestrutura e sem as mínimas condições de habitabilidade, que conferem a dignidade a um ser humano. “As cidades incham, os migrantes são por ela atraídos pela tentativa de conquistar melhores condições de vida, trabalho, saúde e educação” (LISBOA, 2003, p. 62).

Gohn (1991, p. 61), destaca que se “trata de uma sucessão de atos de resistência e de busca de condições mínimas de sobrevivência no cenário precário e espoliador do espaço que foi se tornando o eixo da acumulação capitalista no país”.

Esse drama da vida real, em sua particularidade e singularidade, é verificado com a chegada da família da Sra. Anita, no bairro Carianos, na década de 1960, a qual, por não ter acesso a compra de um terreno formal, acaba ocupando uma área que pertencia ao Ministério da Aeronáutica, compondo uma realidade e um contingente estatístico para as cidades brasileiras, nesse caso, a cidade de Florianópolis.

De acordo com Lisboa (2003, p. 64),

Chegando à cidade, essas famílias passam a morar na periferia, dado o alto custo da moradia. Nestes locais, geralmente inexistente infraestrutura de saneamento, a regularização de posse do terreno, a iluminação pública, as creches etc., e eles enfrentam problemas como o desemprego, o subemprego, o alcoolismo, o narcotráfico, a violência, o menor abandonado, etc. Todas estas circunstâncias levam estas famílias a viver uma ‘nova desigualdade’.

Em entrevistas realizadas na comunidade Panaia, os moradores expuseram que, entre os anos de 1965 e 1978, representantes da Base Aérea apareciam na comunidade, questionando a propriedade da área ocupada, alegando pertencer à União, numa reivindicação de que saíssem do local. Diante da recusa inicial e pacífica dos moradores, que já somavam um número significativo de famílias, a Base Aérea ameaçou acionar o poder judiciário com uma ação de reintegração de posse da terra.

Contudo, foi somente, em 26 de janeiro de 1977, por carta de adjudicação, extraída dos autos da falência da Panair do Brasil S/A, que a União Federal tornou-se legítima possuidora do imóvel, situado no bairro Carianos, em Florianópolis (SOUZA, 2004, p. 14)

Com as terras, então, legalmente sob domínio da União, no ano de 1978, foi dada entrada em ação judicial, reivindicando a posse das terras ocupadas pelas famílias. Assim, “em 1985, sete anos depois, o Juiz Federal Antônio Cruz Netto decretou a condenação dos réus (as famílias) a entregarem a terra para a legítima proprietária - a União Federal” (SOUZA, 2004, p. 14).

Durante décadas, o comando da Base Aérea, por diversas vezes, tentou expulsar os moradores da área em questão, mas, somente no ano de 1988, os moradores receberam a primeira ordem de despejo, quando se iniciou a articulação, entregando recurso à justiça e o processo continuou a tramitar

Em depoimento coletado na comunidade Panaia, Valdemar expõe que:

Por várias vezes, todos os meses [os soldados da] a Aeronáutica vinha [aqui], o caminhão da Aeronáutica cheio de soldado, daí todo mundo já pegava uma foice, um martelo, uma faca, nós fazíamos o cordão, todo

mundo de mãos dadas, eles diziam: - 'sai da frente se não a gente atira em vocês'. Nós falávamos: - 'pode atirar'. Eles não atiravam. Pegavam e guardavam as armas e iam embora. Era todo mês assim (Valdemar 2010).

Constata-se, com o exposto, que os moradores organizavam-se, mesmo sob o pretexto da violência na última das hipóteses, e precaviam-se com o objetivo de permanecer na terra de propriedade da Base Aérea. Esses fatos retratam a dura realidade dos desprovidos de terras legalizadas, excluídos da cidade formal que, mesmo em condições precárias da habitabilidade, se organizam para defender aquilo que de mais imediato possibilitava a reprodução da vida; garantia a moradia e o direito a um endereço.

Gohn (1991) esclarece que, sendo a terra um dos componentes de maior peso no custo da habitação, a luta pela posse da terra urbana é uma das mais abrangentes luta pela moradia. Ela tem um caráter histórico. Diante das investidas da Base Aérea para a retirada dos moradores, daquela área; e diante da situação de ilegalidade que vivenciavam naquele momento, os moradores da comunidade Panaia continuavam lutando e articulando mecanismos para poder permanecer no local.

Alguns anos depois, os representantes da Base Aérea retornaram à comunidade e propuseram repassar aos moradores um terreno que se localizava no Ribeirão da Ilha, objetivando que os moradores aceitassem tal terreno e saíssem daquelas terras que ocupavam desde a década de 1960. Alegava o Órgão federal que a oferta era viável, uma vez que aquela área se tratava de um terreno da União e os moradores não conseguiriam permanecer naquele espaço por muito tempo.

Os moradores, então, foram conferir o terreno do Ribeirão, verificando que ele media o equivalente a dois lotes. Considerando que a família havia crescido, e, portanto, não seria possível acomodar todos os que residiam na Panaia naquele novo espaço, rejeitaram a proposta e permaneceram no local, dispostos a lutar, na justiça, pela posse.

Gohn (1991) contribui com a compreensão do exposto, ao esclarecer que, as invasões de terra geraram não apenas os projetos populares de produção de moradias ou as lutas de construção em algumas cidades e regiões. Elas fortaleceram também a organização popular de novos demandatários em busca de áreas para assentamentos ou, como no caso analisado, a organização de um movimento pela permanência na terra.

A Base Aérea cessou com a intimidação e ingressou com ação no judiciário, reivindicando a reintegração de posse da terra ocupada, obtendo êxito em sua solicitação. De acordo com Souza (2004), no dia 05 de julho de 2001 saiu a sentença final do processo n°.

0780009818-4, condenando as famílias da Panaia a entregar as terras para a “proprietária de direito – a União Federal”.

A comunidade, então, recebeu uma ordem de despejo, determinando que as 30 famílias desocupassem a área no prazo de 10 dias, conforme lembra a moradora Rafaela, em entrevista concedida a esta pesquisadora:

O desafio foi quando veio a ordem de despejo, simplesmente eles deram 10 dias pra nós sairmos do terreno, veio aquele documento com a ordem de despejo, tínhamos perdido na ‘justiça’ para a União. Tínhamos que sair de onde morávamos que já era precário para a rua, e para onde? Não tínhamos outro lugar, porque os parentes são todos esses, não tínhamos para onde ir, ou íamos para o meio da rua ou, brigar na justiça, esse foi o maior desafio. Foi onde a Panaia se mobilizou (Rafaela 2010).

Em outra entrevista realizada na comunidade, o morador Daniel expôs que:

O maior desafio que a Panaia enfrentou foi à ordem de despejo, isso foi o principal, esse foi um desafio bem grande, que começou toda a evolução da Panaia, que começaram a conhecer a Panaia (Daniel 2010).

Diante da ordem de despejo a comunidade percebeu a necessidade de se organizar e lutar unida, pois só assim conseguiriam permanecer na terra, e passaram, assim, a conhecer a força da união comunitária.

Constata-se que algumas famílias, sem acreditar na possibilidade de permanecer na terra, iniciaram o desmanche de suas casas para evitarem perder também a “casa”, conforme se pôde verificar na entrevista com Rafaela:

Muita gente desmanchou a casa foi morar com cunhado, com parente, muita gente correu, ficou desesperado achou que eles vinham, que uma vez a Base Aérea entrou aqui com caminhão e homens armados queriam tirar meio que na força, isso faz muitos anos então todo mundo ficou com medo daquela cena de guerra, muita gente desmanchou a casa, mas muita gente ficou e as que desmancharam também voltaram atrás, ficaram e lutaram junto (Rafaela 2010).

A Comunidade realizou inúmeras tentativas ao mobilizar todos os moradores da comunidade e o entorno do bairro Carianos junto ao grupo Amigos da Panaia<sup>7</sup>, com apoio de diversos órgãos e instituições. Dentre os amigos há aqueles que acompanharam, desde o

---

<sup>7</sup> Profissionais de diversas instituições, em especial a CELESC, criaram o grupo ‘Amigos da Panaia’ com intuito de acompanhar e assessorar os moradores na conquista legal das terras

começo, toda a trajetória de luta da comunidade, e outros foram se inserindo na comunidade, através do movimento da consulta popular<sup>8</sup>.

A comunidade iniciou a mobilização e a articulação com diversos organismos representativos: Assembleia Legislativa, Câmara Municipal, Cúria Metropolitana, PMF, entre outros (FLORIANÓPOLIS, 2008).

Em entrevista, Elen assim se expressa:

Conseguimos mover meio mundo e conseguimos com a ajuda de outras pessoas, [...] tivemos ajuda de uns amigos de fora que nos orientaram, não estudamos muito não, não sabemos muitas coisas de política, mas tivemos quem ajudou muito naquele momento que estávamos desesperados, eles vieram e nos ajudaram, conseguiu graças a Deus, [...] nós lutamos batalhamos pra isso, e é isso que acreditamos (Elen 2010).

A organização do movimento da Panaia é a expressão visível de sua práxis. O importante não é o ato de uma organização ser formal ou informal, mas saber como ela se estabelece, como se articula em relação às suas bases, qual sua direção, que sentido estabelece para o movimento e quem podem ser seus aliados (GOHN, 1991).

Por via da organização, a comunidade e os movimentos sociais, por meio da pressão, conseguem avanços, em especial quando se tem canais democráticos. Nesse cenário, a comunidade Panaia se insere na cena política, em decorrência da luta, da articulação e da organização dos moradores, objetivando permanecer no local e conquistar a terra em questão.

Os novos movimentos sociais, igualmente, constituíram-se atores fundamentais no processo de redemocratização brasileira nos anos seguintes, e se tornaram fundamentais para

---

(FLORIANÓPOLIS, 2008, p. 05). Os amigos da Panaia em sua maioria se constituem por pessoas com nível superior, engajados em movimentos sociais e demais instâncias da sociedade.

<sup>8</sup> O movimento de consulta popular surgiu em 1977, em Itaci, onde se reuniram cerca de 300 lutadores e lutadoras do povo, com o objetivo de dialogar sobre um novo caminho de luta que interessasse os vários movimentos sociais e populares na construção de um projeto de nação para o Brasil. Recuperando o trabalho de base junto aos excluídos (as) desse país a fora, nos orientávamos pelos valores da honestidade, ternura, solidariedade, partilha, amor [...] e nosso trabalho se construía em três pilares organização, mobilização e formação. Para nós só seria possível construir um projeto popular para o Brasil que estivesse intrinsecamente ligado ao povo. Recuperar nossa história, nossas origens, e auto-estima era fundamental para nos fortalecermos. Nossos encontros eram carregados de estudo, alegria e solidariedade. Este movimento recuperava a militância fora das estruturas institucionalizadas (como partidos políticos, sindicatos, associações etc), mas, ao mesmo tempo, integrava todos os espaços de luta organização e formação política. Era um chamado às raízes do trabalho de base junto às comunidades excluídas. A CP mostrava uma nova direção para as lutas, mostrou uma esperança para organizar o povo, o país. E apontava para uma luta por um projeto mais livre independente do partido. Era a luta do povo mesmo por um país melhor rompendo com as amarras internacionais. Em Florianópolis, a consulta começou a se organizar a partir de 1999 [...] e reunia homens e mulheres de vários bairros, movimentos sociais e sindicatos da região (SOUZA, 2004, p.17).

a criação de um tónus político para a negociação e aprovação de uma série de mudanças institucionais posteriores (ROLNICK, 2008).

Arelada às práticas democráticas do país, a comunidade Panaia se inseria nas políticas no campo do reconhecimento do direito à moradia e à cidade. Através do processo efetivo de participação, os moradores buscavam mecanismos e instrumentos que pudessem subsidiar a sua luta pela terra.

Através desses espaços de participação da sociedade é possível realizar o enfrentamento das questões emergentes e lutar contra elas, defender as bandeiras de luta e se fortalecer, enquanto movimento social, na luta pela moradia.

Os espaços de participação popular são espaços importantes, podendo se tornar um eficiente mecanismo de discussão. É um *locus* que propicia que os sujeitos sociais se tornem partícipes do processo decisório, caracterizando-o como um campo fértil da democracia.

A comunidade Panaia lutou por políticas de acesso a terra e pela efetivação da democracia como uma forma de enfrentamento na efetivação de direitos sociais.

Como forma de luta, os moradores da comunidade Panaia acionaram os meios de comunicação; no bairro Carianos como no centro da cidade de Florianópolis, realizaram manifestos e passeatas com cartazes, faixas e gritos, buscando a permanência no local. Articularam-se com diversas instâncias, de diversos níveis e em todas as esferas, além de participarem de audiência pública com a presença de diversos órgãos e entidades representativas do Município, do Estado e da União.

A comunidade lutou muito para permanecer no local, como se evidencia no relato do morador Valdemar:

[...] foi todo mundo para as ruas, as criancinhas... foi um monte de gente. Cercaram a rua [...], fizemos um plano pra ninguém pegar o avião, descobrimos o horário que o avião ia pegar o vôo e cercamos lá na curva. Veio a polícia, ninguém saiu da estrada, [...] e fomos caminhando devagarzinho até o Aeroporto. Tinha um monte de gente 2010).

Nesse período foi encaminhada uma carta a Brasília, via PMF, relatando a situação que a comunidade vivenciava. A resposta chegou algumas semanas depois, informando que a União havia cedido o terreno para a comunidade, que os moradores poderiam permanecer no local, mas que não seria permitida a comercialização da terra, pois ela seria destinada somente para moradia.

Levando em consideração que as famílias não tinham para onde ir, concomitante ao envio da carta a Brasília, realizou-se uma audiência pública, na qual se propunha que a Base

Aérea apresentasse uma solução, que fosse através do abrigamento dos moradores em decorrência da ordem de despejo, ou de indenização pelas benfeitorias que fizeram. Somente após isto poderia se pensar em reintegrar a posse das terras.

Gohn (1991) destaca que quando se trata de áreas públicas, há possibilidade de processos de negociações, mas quando as áreas são particulares, a solução usada tem sido a força policial. No caso da comunidade da Panaia, como constatado, a Base Aérea tentou usar da força “policial” ou repressiva, porém sem sucesso.

De acordo com Poli (1999, p. 175):

O que se pretende destacar é a nova cultura política que emerge com esses movimentos, que rompe com a tradição de autoritarismo, de clientelismo, de paternalismo, de tutela e, principalmente de hetero-representação em detrimento da participação direta, que sempre vigorou na cultura política brasileira, sobretudo em relação aos camponeses.

Diante da interlocução com a PMF e a possibilidade de uma solução para o problema, a comunidade fortificou os laços organizativos e iniciou a luta, ampliando-a para a possibilidade de permanecer nas terras, mobilizando os moradores. Esse fenômeno se torna relevante ao levarmos em consideração que, através da organização comunitária e dos movimentos sociais, é possível acionar mecanismos burocratizados na luta pela desburocratização.

Como resultado da luta e à articulação com os diversos órgãos e entidades representativas para a permanência da comunidade no local, busca-se a implementação de um programa urbanístico que pudesse dar conta de urbanizar a área em questão, para, em seguida, realizar a titulação dos lotes através da Regularização Fundiária, para que todo o processo se fechasse num mecanismo de garantia de acesso a terra para os moradores daquela comunidade.

### **2.3 O processo democrático vivenciado na comunidade Panaia a partir da ordem de despejo.**

O Brasil, em sua história política, atravessou décadas de repressão e autoritarismo em decorrência do governo militar, que conduzia o país entre 1964 a 1986.

Segundo Ferreira (2010, p. 24), “a ditadura militar desmontou a mobilização da sociedade civil em torno das grandes reformas sociais, inclusive a urbana, substituindo-a por um planejamento urbano centralizador e tecnocrático”



Desse modo, com o final do regime militar, o país vivenciou o recente processo de democratização. E é nesse cenário democrático, de eleições diretas e de liberdade de expressão que emergem os movimentos sociais ligados às lutas urbanas.

Paralelamente ao surgimento dos movimentos sociais urbanos, o país clamava por abertura e democracia. Diante da estrutura autoritária e centralizada do poder no país, os movimentos de oposição apontavam, como alternativa, a democratização, esta baseada na participação popular (SILVA, 2003, p. 298).

O surgimento dos movimentos sociais contribuiu significativamente para efetivar a participação popular, ou seja, a democracia pode ser entendida como um mecanismo de fortalecimento da população no enfrentamento da conjuntura imposta.

Em meio às lutas e aos movimentos sociais em nível nacional, a comunidade Panaia despertou e compôs um movimento popular na luta pela moradia, diante da ordem de despejo expedida pela justiça, pelo fato de a terra ocupada pertencer ao Ministério da Aeronáutica.

A partir desse fato, os moradores articularam-se, organizaram-se e compreenderam a importância, o impacto e as mudanças que os movimentos sociais promovem. Assim, pode-se afirmar que a luta dos moradores da comunidade Panaia se tornou um campo fértil do processo democrático.

Nessa perspectiva, Silva (2003, p. 300) aponta que:

O que as experiências participativas no Brasil têm em comum é o fato de que partem sempre, de duas premissas fundamentais: (a) que a população é a melhor representante de seus interesses, porque conhece como ninguém os seus problemas; (b) que o exercício da cidadania deve ser estimulado, permitindo uma relação mais estreita entre o poder público e o cidadão.

Desse modo, a importância da democracia participativa na vida dos cidadãos engajados se torna evidente a partir do empoderamento desses sujeitos enquanto cidadãos capazes de se envolver, de forma participativa, em questões relacionadas ao poder público e defender bandeiras de luta por interesses em comum.

Diante da organização comunitária e em consequência compor um movimento social na luta pela terra, os moradores da comunidade Panaia presenciaram a eficácia advinda dessa forma de organização, de tal modo, que transformado em movimento social, contribuiu para a permanência dos moradores no local.

[...] além de uma função nitidamente instrumental, a participação carregaria consigo uma função educativa: preparar o povo para assumir e exercer a sua soberania de fato. Ou seja, a microparticipação seria a instância fundamental na construção de indivíduos conscientes e atuantes, visto que é nesse nível que ocorre o pleno desenvolvimento da prática participativa e da educação para a cidadania (SILVA, 2003, p. 301).

Assim, a democracia participativa, em um de seus elementos, qual seja, a função educativa, do mesmo modo o caráter pedagógico leva à tomada de decisão e à efetiva participação dos sujeitos envolvidos no processo democrático.

De acordo com Mill (apud SILVA, 2003, p. 301).

[...] o envolvimento da comunidade urbana na resolução dos desafios e problemas cotidianos estimula a sensação de eficácia pessoal, favorece maior capacidade e competência na participação política nacional e, em consequência, tem um papel fundamental no desenvolvimento de uma cidadania competente.

Dessa maneira, “a participação seria um processo, uma construção que culminaria com a tomada do poder – entendida aqui como a capacidade de tomar a frente nos processo decisórios da arena pública – pelo povo, numa espécie de autogoverno”. (SILVA, 2003, p.301).

Assim a comunidade Panaia diante de um problema emergente buscou formas de enfrentamento e luta para permanecer na terra, levando os moradores da comunidade a se inserirem na cena pública e tomarem frente ao processo decisório junto aos órgãos representativos.

## **2.4 O Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários**

Um conjunto de ações que prevê o apoio à melhoria das condições de habitabilidade de Assentamentos Precários se caracteriza o Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

De acordo com o Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades, o Programa prevê:

A ação objetiva apoiar estados, Distrito Federal e municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou

em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social (2008/2011, p. 03).

Para tanto, o Programa possui recursos, disponibilizados pelo Orçamento Geral da União (OGU), da Unidade Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), havendo a contrapartida dos Proponentes e dos Agentes Executores.

E mais, de acordo com o Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades, “a contrapartida dos Proponentes/Agentes Executores fica definida na forma disposta na Lei de Diretrizes Orçamentárias, vigente observadas as orientações e os percentuais ali estabelecidos” (2008/2011, p. 06).

Os recursos providos do Ministério das Cidades só serão disponibilizados quando pleiteados pelo agente executor, devendo ser este o chefe do poder executivo ou seu representante legal, ou, ainda, os dirigentes máximos de órgão de administração indireta dos estados.

As diretrizes gerais<sup>9</sup> do Programa de Urbanização Regularização a Integração de Assentamentos Precários compreendem o apoio à melhoria das condições de habitabilidade de

---

<sup>9</sup>a) integração com outras intervenções ou programas da União, em particular com aqueles geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como com as políticas públicas de saúde, saneamento, educação, cultura e desporto, justiça, trabalho e emprego, mobilidade urbana; b) atendimento à população residente em áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental; c) atendimento prioritário às famílias com menor renda per capita, com maior número de dependentes, à mulher responsável pelo domicílio, aos idosos, aos portadores de deficiência, às comunidades quilombolas ou de etnias negra ou indígena e a demandas apresentadas por movimentos sociais, associações e grupos representativos de segmentos da população; d) promoção do ordenamento territorial das cidades, por intermédio da regular ocupação e uso do solo urbano; e) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, sendo obrigatório agregar às obras e serviços a execução de trabalho social, com o objetivo de criar mecanismos capazes de fomentar e valorizar as potencialidades dos grupos sociais atendidos, fortalecer os vínculos familiares e comunitários e viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local, bem como à gestão participativa, que garanta a sustentabilidade do empreendimento; f) contribuição, sempre que possível, das famílias beneficiadas, sob a forma de parcelas mensais ou poupança prévia, de forma a que cada família contribua, dentro de suas possibilidades, com o retorno dos investimentos aplicados em obras destinadas a sua propriedade individual, de modo a compor recursos do fundo local de habitação de interesse social; f.1) os limites de participação financeira dos beneficiários devem ser definidos pelo conjunto da comunidade beneficiada a partir de análise da situação socioeconômica de cada uma das famílias, e, quando existente, por deliberação de conselho estadual ou municipal, onde estejam representados o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil; g) promoção da Regularização Fundiária por meio de implementação de planos e projetos e de atividades jurídicas e administrativas no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios; h) compatibilização com Plano Diretor Municipal ou equivalente, ou com Plano de Ação Estadual ou Regional, quando existentes, e com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de que trata a Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e com a legislação local, estadual e federal; e i) mitigação de conflitos fundiários urbanos, assim considerados como as disputas pela posse ou propriedade de imóvel urbano, objeto de instrumento

assentamentos precários de acordo com o Anexo I, da Resolução nº. 9, de 20 de junho de 2007, do Conselho Gestor do FNHIS.

As atribuições e responsabilidades de cada órgão são divididas da seguinte forma: o Ministério das Cidades é o gestor; a Caixa Econômica Federal, o agente operador; e a administração pública do Estado, Distrito Federal ou Município possui a qualidade de proponente e agente executor.

O Quadro 01, a seguir, embora de forma reduzida, permite visualizar melhor esse tema.

**Quadro 01 – Atribuições e responsabilidades de cada órgão**

<p><b>Ministério das Cidades, na qualidade de Gestor, responsável por:</b></p>	<p>a) realizar a gestão, a coordenação geral, a gerência, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados das ações;  b) estabelecer as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a implantação das ações;  c) consignar recursos no FNHIS para execução das ações;  d) realizar o processo de análise e seleção das propostas apresentadas pelos Proponentes/Agentes Executores com vistas à celebração dos contratos de repasse;  e) descentralizar os créditos orçamentários e financeiros à CAIXA; e  f) manter o Conselho Gestor do FNHIS informado da execução e acompanhamento das ações.</p>
<p><b>Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador, responsável por:</b></p>	<p>a) celebrar os contratos de repasse, após análise e seleção pelo MCIDADES, promovendo sua execução orçamentário-financeira;  b) acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações efetuadas;  c) verificar o cumprimento por parte dos Proponentes/Agentes Executores da exigência de preenchimento do cadastro sócioeconômico dos beneficiários do programa por meio do Cadastro Único (CadÚnico), em conformidade com as diretrizes contidas neste manual;  d) manter o Gestor informado sobre o andamento dos projetos e encaminhar documentos necessários ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações;  e) observar as disposições da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, bem como do Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006.</p>
<p><b>Administração Pública do Estado, do Distrito Federal ou Município, direta ou indireta, na qualidade de Proponentes/Agentes</b></p>	<p>a) encaminhar ao MCIDADES suas propostas para fins de seleção, sob forma de consulta-prévia;  b) executar os trabalhos necessários à consecução do objeto contratado, observando critérios de qualidade técnica, os prazos e os custos previstos contratualmente;  c) selecionar os beneficiários em conformidade com as diretrizes contidas neste Manual;</p>

policial ou judicial de interposição de posse, envolvendo famílias de baixa renda, que demandarem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade. (2008/2011, p 06.)

<b>Executores:</b>	<p>d) cadastrar os beneficiários no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico);</p> <p>e) estimular a participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos;</p> <p>f) prestar contas dos recursos transferidos pela União;</p> <p>g) manter/utilizar adequadamente o patrimônio público gerado pelos investimentos; e,</p> <p>h) fornecer ao MCIDADES, a qualquer tempo, informações sobre as ações desenvolvidas para viabilizar o acompanhamento e avaliação do processo.</p>
--------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fonte:** Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades (2008/2010, p 07).

**Elaborado por:** Heloiza Voges.

Ainda de acordo com o Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades, na execução do Programa de Urbanização Regularização Integração de Assentamentos Precários, cabe à família beneficiada:

- a) responsabilizar-se pelo fornecimento de dados cadastrais e sócioeconômicos, na forma prevista no CadÚnico. b) participar, de forma individual ou associada, em todas as etapas do projeto, no controle da gestão dos recursos financeiros da União destinados ao programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos; e, c) apropriar-se corretamente dos bens e serviços colocados à sua disposição (2008/2011, p. 08).

O projeto deverá presumir os recursos necessários até o final da execução das obras, nas quais devem ser incluídos os serviços preliminares, terraplanagem, terreno, Regularização Fundiária, aquisição ou edificação de unidade habitacional, recuperação ou melhorias de unidades habitacionais, instalações hidráulico-sanitárias, indenização de benfeitoria, alojamento provisório/despesas com aluguel, abastecimento de água, pavimentação e obras viárias, energia elétrica/pavimentação pública, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, proteção, contenção e estabilização do solo, recuperação ambiental, resíduos sólidos, equipamentos comunitários, trabalho social, mão-de-obra das famílias beneficiadas (somente se for em regime de mutirão) e assistência técnica. (MANUAL DE APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008/2011).

O quadro 02, a seguir, descreve as ações e os recursos a serem disponibilizados por família beneficiada:

**Quadro 02 –Por família beneficiada**

Ações	Regiões do país	Valores máximos de repasse por família (R\$)
Custo das ações integradas de	Todos os municípios	11.000,00

urbanização <b>CONSTRUÇÃO/AQUISIÇÃO</b> habitacional	<b>SEM</b>		
Custo das ações integradas de urbanização <b>CONSTRUÇÃO/AQUISIÇÃO</b> habitacional	<b>COM</b>	Municípios sede de capital estadual ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes.	23.000,00
Custo das ações integradas de urbanização <b>CONSTRUÇÃO/AQUISIÇÃO</b> habitacional	<b>COM</b>	Demais municípios	18.000,00

**Fonte:** Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades (2008/2010, p. 14).

Entre as ações acima citadas a que se enquadra, e foi implementada na comunidade Panaia é o custo das ações integradas de urbanização com construção/aquisição habitacional.

O Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades determina a observação prévia de algumas funções e critérios técnicos, estabelecendo que os valores de repasse de recursos do FNHIS obedecerão, simultaneamente, aos limites, conforme se apresentam nas Tabelas 04 e 05, anterior e posterior, por família beneficiada e por custo total da intervenção (2008/2011, p. 13).

Dessa forma, se for o caso de unidades habitacionais verticalizadas, poderá ser acrescido 20% no valor descrito na tabela seguinte por intervenção:

**Tabela 06 – Por intervenção**

<b>Número de domicílios em assentamentos precários</b>	<b>Limite de repasse (R\$)<sup>1</sup></b>
Até 100	2.000.000,00
De 100 até 4.000	5.000.000,00
Mais de 4.000	10.000.000,00

**Fonte:** Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades (2008/2010, p. 14).

A seleção das famílias que serão beneficiadas é de responsabilidade dos agentes executores, e deverá levar em consideração os critérios definidos pelo Programa, com base no que prevê o Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades:

A área de intervenção deverá ser ocupada por, pelo menos, 60% (sessenta por cento) das famílias com renda até R\$ 1.050,00 (um mil e cinquenta reais), e, ainda: a) ser ocupada há mais de cinco anos; ou, b) estar localizada em situação que configure risco ou insalubridade, ou seja, objeto de legislação que proíba a utilização para fins habitacionais, nestes casos, em qualquer período de ocupação (2008/2011, p15).

O agente executor poderá utilizar outros critérios, desde que prevaleça a situação de precariedade da área em questão. Na perspectiva do Ministério das Cidades não será permitida a inclusão de áreas que já tenham sido atendidas com benefícios similares, administrado pela União.

O Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades apresenta que:

Para fins de atendimento com unidade habitacional é vedada a seleção de beneficiário final que: a) seja titular de contrato de financiamento obtido com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ou em condições equivalentes ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em qualquer parte do país; b) seja proprietário, promitente comprador ou titular de direito de aquisição, arrendamento ou uso de imóvel residencial, regular, com padrão mínimo de edificação e habitabilidade, definido pelas posturas municipais, e dotada de infraestrutura mínima (água, esgoto e energia), em qualquer parte do país; ou c) já tenha recebido benefícios similares oriundos de recursos orçamentários da União (2008/2011, p. 15).

Para efetivar o atendimento das famílias beneficiadas, a PMF deverá solicitar que os beneficiários finais assinem a declaração, firmada sob as penas da Lei; encaminhar à Caixa Econômica Federal o relatório do projeto de Trabalho Social, bem como o cadastro socioeconômico dos beneficiários finais selecionados, através do CadÚnico, que também será utilizado após as obras para comprovar, junto à Caixa Econômica Federal, a faixa de renda, possíveis financiamentos de imóveis, e informar a agente executora as restrições executadas

## **2.5 Panaia beneficiada com o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários**

Através da mobilização dos moradores da comunidade Panaia, com o apoio do grupo Amigos da Panaia e de órgãos parceiros, os moradores entraram na cena política e criaram mecanismos democráticos de luta para permanecer na terra, integrando os movimentos sociais na luta pela moradia.

No dia 15 de outubro de 2002, é expedida resolução onde a União concede a cessão de uso da área de invasão para a PMF, nos seguintes termos: destinação de uma área de 8.368,77 m<sup>2</sup> para o assentamento das famílias ocupantes do terreno e destinação da área restante, 11.072,89 m<sup>2</sup>, para a construção de um posto de saúde e uma creche para atender ao Bairro de Carianos, incluindo a comunidade Panaia (FLORIANÓPOLIS, 2008, p 6).

O movimento dos moradores provocou o resultado, que apresentou como solução a transferência da área, que pertencia à União, para o município através da cessão de uso.

O objetivo era resolver a situação fundiária, habitacional e social. A Prefeitura, ao assumir a área que a União transferiu para o domínio do Município, comprometeu-se a realizar e executar projetos de intervenção urbanística e, posteriormente, a Regularização Fundiária.

Desse modo, com a cessão do uso das terras da União para a Prefeitura, somada aos recursos do Ministério das Cidades e a contrapartida da PMF, teve início o Programa de Urbanização Regularização Integração de Assentamentos Precários.

Ao ser deflagrada a questão sobre a posse da terra da área de intervenção da comunidade da Panaia, um grupo denominado “Amigos da Panaia” passou a assessorar os moradores no processo de organização comunitária, bem como, com apoio da UFSC e respaldo da Prefeitura através da SMHSA e da Procuradoria Geral do Município, passou a mediar a conversa entre os moradores na distribuição dos 30 lotes (distribuição feita a partir de projeto arquitetônico elaborado por professores e alunos do Curso de Arquitetura da UFSC) (FLORIANÓPOLIS, 2008, p 19).

O projeto Urbanístico implementado na comunidade Panaia foi elaborado pelo departamento de arquitetura da UFSC, quando a PMF assumiu a área comprometendo-se em solucionar a situação fundiária, habitacional e social já havia todas as definições em relação ao Projeto.

A divisão dos lotes ocorreu de forma legítima, em reuniões com os moradores que se manifestavam, opinando e votando, e, assim, nesse cenário, foi se definindo, de forma conjunta, quem seriam os beneficiários finais dos trinta lotes, primando pelo critério de destinação de um lote para cada família.

A relação das famílias, apresentada à Prefeitura pela Comissão de Moradores, no dia 8 de maio de 2007, compunha-se de: número e situação do lote; nominata das famílias; e observações específicas a cada caso (FLORIANÓPOLIS, 2008, p. 19).

O projeto urbanístico e social abrangia toda a população através de melhorias da infraestrutura pela urbanização da área, compreendendo obras no sistema viário com retificação, alargamento e pavimentação de servidões e construção de novas unidades habitacionais.

O Programa previa, ainda, investimento no Trabalho Técnico Social, por considerar necessário um trabalho com as famílias beneficiárias, amparadas pelas três macro-ações, de



Educação Sanitária e Ambiental (ESA<sup>10</sup>); Mobilização e Organização Comunitária (MOC<sup>11</sup>) e Geração de Trabalho e Renda (GTR<sup>12</sup>).

O Departamento de Apoio e Assessoria às Comunidades o qual se insere o Serviço Social possui como objetivo viabilizar o acesso aos direitos concernentes, principalmente a questão da moradia, alicerçando-se em bases democráticas elucidadas pela participação social.

O objetivo do Trabalho Técnico Social assim se descreve:

Promover a participação da população no processo de execução das obras de urbanização e habitação e das ações sociais, voltadas para a apropriação das benfeitorias e serviços implantados, de forma a garantir a manutenção dos espaços coletivos, públicos e privados e a sua sustentabilidade destacando o papel das comunidades como protagonistas do processo (FLORIANÓPOLIS, 2008, p 20).

O trabalho do assistente social dentro da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental é interdisciplinar, pautando-se na Política Nacional de Habitação, e intervindo nas áreas de interesse social, buscando garantir a qualidade de vida da população através de construção e melhorias habitacionais, buscando, conter o déficit e a precariedade habitacional.

Os profissionais são distribuídos nos projetos habitacionais que a Secretaria executa, assim, o trabalho técnico social se diferencia à medida que intervém em comunidades distintas e em realidades diferentes, respaldando-se na lei que regulamenta a profissão, no projeto ético político, bem como suas atribuições e no Código de Ética, lutando pela autonomia dos sujeitos, pela manutenção de melhores condições de vida do usuário.

A prática desenvolvida pelo Serviço Social é a mais diversa possível, onde os instrumentais e atividades utilizados são compostos por: acompanhamento das famílias beneficiárias dos Projetos; interação com os movimentos sociais, como Associação de Moradores; elaboração e distribuição de materiais sócio-educativos com a participação da comunidade; visitas domiciliares e visitas técnicas; organização e coordenação de reuniões

---

<sup>10</sup> Visa sensibilizar a população local para a preservação ambiental, estimulando-a a adotar posturas individuais e coletivas diante do ambiente natural e do ambiente degradado (FLORIANÓPOLIS, 2008, p. 25).

<sup>11</sup> Para conferir legitimidade, viabilidade e sustentabilidade ao projeto, torna-se imprescindível uma ação participativa. Esta participação deverá envolver organizações já existentes, representações comunitárias, famílias e grupos diversos, sendo o processo baseado na ação/reflexão/ação (FLORIANÓPOLIS, 2008, p. 22).

comunitárias; registro documental; elaboração de pareceres sociais; desenvolvimento de ações articuladas com a rede intervenção; acompanhamento e fortalecimento das entidades de organização de bairro; elaboração de relatório mensal e avaliação das atividades desenvolvidas; acompanhamento no processo de remoção das famílias para as unidades habitacionais; atendimento sócio-habitacional; realização das atividades de Mobilização e Participação Social, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda; articulação de parcerias para a execução de atividades e eventos previstos; aperfeiçoamento da profissão por meio de cursos, palestras e leituras em Serviço Social e áreas afins; elaboração, implementação e acompanhamento de projetos sociais; entrevistas através de aplicação de cadastros como CADHAB e CADÚNICO para subsidiar posteriores intervenções.

Configurando uma nova comunidade, a implementação do Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários, encontra-se, atualmente, em fase de conclusão das atividades, compreendendo, neste momento, a execução do processo de Regularização Fundiária.

## **2.6 A irregularidade na comunidade Panaia e a Regularização Fundiária**

Diante das lutas e entraves que a comunidade enfrentou no processo de mobilização dos moradores, compondo um movimento social de luta pela terra, torna-se necessário consolidar tal conquista, em princípio com a implementação de um Programa de Urbanização e, posteriormente, com a legalização e titulação dos lotes através da Regularização Fundiária.

A concepção de Regularização Fundiária é, assim, apresentada por ALFONSIN (2007, p. 78):

Regularização Fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídicas, urbanísticas e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

---

<sup>12</sup> Visa instrumentalizar a população em idade produtiva, no que diz respeito a atitudes pessoais necessárias para melhorar as oportunidades de inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, na ampliação da renda familiar (FLORIANÓPOLIS, 2008, p. 26).

Em resumo, pode-se compreender a Regularização Fundiária como um conjunto integrado de ações que prevê a legalização da terra em áreas ilegais, com a finalidade de democratizar o acesso a terra.

A legislação que ampara as políticas de acesso a terra e a Regularização Fundiária se tornou um mecanismo de efetivação dessas políticas, com amparo já previsto na Constituição Federal de 1988.

No seu art 6º, definido o direito à moradia digna como um direito fundamental. No seu art 5º, também institui a necessidade de que a propriedade cumpra a sua função social. No art 182, estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, competência do poder público municipal, tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e que o Plano Diretor é o instrumento básico para a definição da função social da propriedade. No art 183 tratou da garantia do direito à moradia, estabelecendo as condições em que a posse confere ao morador o domínio pleno ou útil sobre o imóvel urbano (GOUVÊA; RIBEIRO, 2008, p. 216).

O Estatuto da Cidade, de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. De acordo com Gouvêa e Ribeiro (2008, p. 217), “o Estatuto estabelece os instrumentos de gestão democrática das cidades e de Regularização Fundiária, que permitam efetivar o direito à cidade e à moradia urbana”. Esse fato abriu um leque de possibilidades para que a Regularização Fundiária seja efetivada. Dessa forma, o Estatuto da Cidade trouxe avanços significativos nas políticas públicas urbanas e de Regularização Fundiária no Brasil.

Outro mecanismo de amparo a essas ações, e que complementa o Estatuto da Cidade, é a Medida Provisória nº 2.220, de 2001, a qual disciplina a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), instrumento de Regularização Fundiária de ocupações em terras públicas.

Do mesmo modo, “o Código Civil, de 2002, trata do direito de propriedade, disciplinando o instituto da usucapião e de desapropriação para fins de Regularização Fundiária, e consolidando o princípio da função socioambiental da propriedade” (GOUVÊA; RIBEIRO 2008, p. 217).

Um avanço alcançado na forma de desburocratizar o processo de Regularização Fundiária foi:

A Lei nº 11.481/07, esta retira os principais obstáculos jurídicos e aperfeiçoa a legislação patrimonial da União para simplificar e desburocratizar os processos de entrega de títulos de posse ou propriedade às famílias com renda até cinco salários mínimos, que vivem em áreas públicas da união (GOUVÊA; RIBEIRO, 2008 p. 217).

A legislação é sempre um instrumental de avanço no que diz respeito à Regularização Fundiária, no entanto, para que se tenha êxito nas ações, é necessária a integração entre poder público e sociedade, para que se torne concreta a participação popular, e se efetive a gestão democrática da cidade, aliadas ao importante mecanismo - o Plano Diretor Participativo.

“Para a Regularização Fundiária ser plena, é importante que sejam incluídas, ações de urbanização, ambientais e sociais. Deve proporcionar ao cidadão endereço, identidade, acesso a infraestrutura básica, equipamentos coletivos e transporte” (GOUVÊA; RIBEIRO 2008, p. 215).

A legislação mais recente acerca da temática é a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, ao abordar em seu capítulo III, da Regularização Fundiária em Assentamentos Urbanos, dispondo em seu artigo 46:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.(CARVALHO; GOUVÊA, 2009, p.192).

Fernandes (2008, p. 197) aponta que “as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada; necessitam ser combinadas com outras políticas preventivas para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade”.

Um grande desafio do poder público e da sociedade é prevenir o adensamento irregular da cidade, fazendo-se necessário que as políticas públicas ofereçam lotes e unidades habitacionais legais e de acordo com a remuneração da população de baixa renda no país.

Desse modo, “o princípio da função social da propriedade exige comportamentos positivos do Poder Público, concretizados pela implementação de políticas públicas de inclusão sócio-territorial e promoção de direitos fundamentais” (RESCHKE et all, 2008, p. 303).

“A Regularização Fundiária de terras da União é mais que uma simples viabilização administrativa de transferência de direitos. É um procedimento que operacionaliza uma política pública integrada que, para ser efetivo, requer gestão compartilhada” (RESCHKE et all, 2008, p. 311).

A Regularização Fundiária na comunidade Panaia está em execução. E, por se tratar de uma área que pertence à União, conforme os estudos e os encaminhamentos que estão

sendo feitos pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) em conjunto com a SMHSA, o instrumento de Regularização Fundiária a ser utilizado na comunidade Panaia, possivelmente, será o Aforamento.

Se oficializado esse instrumento, será aplicado, nas áreas particulares (lotes), o Aforamento, e, nas áreas de uso público (comunitárias), haverá a cessão de uso por tempo indeterminado por parte da União.

O instrumento legal de transferência é contrato de cessão sob regime de aforamento gratuito, onde a União outorga ao Município a cessão do imóvel, condicionando, na cláusula quarta, a regularização do projeto habitacional visando o assentamento de famílias carentes da comunidade Panaia, bem como a implantação da infraestrutura, uma creche e um centro de saúde (FLORIANÓPOLIS, 2008, p. 18).

Destaque-se que existe um diferencial na Regularização Fundiária quando a área em questão pertence ao Município, Estado ou União. Tratando-se de terras da União, como é a situação em estudo, utiliza-se a Lei nº 9.636, de 1998, alterada através da Lei Federal nº 11.481/2007.

Os instrumentos da Regularização Fundiária que podem ser utilizados em terras públicas, inclusive em terras da União, são: o Aforamento, a Concessão de Direito Especial para Fins de Moradia (CUEM), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), o Direito de Superfície, a Alienação e a Doação.

Os imóveis da União devem contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais, e para a promoção da justiça social (art. 3º, III e IV, CF/88), garantindo direitos sociais (art. 6º, CF/88), como direito à moradia digna, protegendo o meio ambiente e o patrimônio histórico – cultural; apoiando o incremento ao desenvolvimento local e nacional; e promovendo a expansão e a melhoria de ofertas dos serviços públicos (RESCHKE et all, 2008, p. 302).

Como já citado, as discussões acerca do processo de Regularização Fundiária na comunidade Panaia se encaminham para a utilização do Aforamento. Ao contextualizar esse instrumento, percebe-se que ele é passível de alienação e transmissão, inclusive por morte (herança), e penhor das benfeitorias edificadas. Caso haja interesse do Poder público na área, a SPU pode rescindir e indenizar as benfeitorias realizadas.

De acordo com o Manual da Regularização Fundiária do Ministério das Cidades

O art. 5º, da Lei nº 11.481, de 2007, estabeleceu também a possibilidade de retomada do imóvel quando o foreiro abandoná-lo. O abandono do foreiro

pode ser caracterizado pela ocupação da área, por mais de cinco anos, por população de baixa renda. Neste caso não cabe indenização (CARVALHO; GOUVÊA; RIBEIRO, 2009, p. 100).

A União cobra o foro, anualmente, no valor correspondente a 6% do valor da propriedade. Em caso de alienação dos direitos do foreiro a terceiros, é cobrado o laudêmio de 5% do valor do imóvel. Tratando-se de pessoas que não tenham condições econômicas de realizar o pagamento de foros e laudêmos, sem prejuízo do sustento da própria família, deve-se, comprovada a situação de carência perante a GRPU, requerer a suspensão da contribuição.

De acordo com o Manual da Regularização Fundiária do Ministério das Cidades, todos os atos modificados no aforamento são passíveis de registro público, devendo ser comunicado à GRPU, órgão que pode autorizar o registro (CARVALHO; GOUVÊA; RIBEIRO, 2009, p.101).

O Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários, mais especificamente para o Projeto Social da comunidade Panaia, prevê que, no momento da Regularização Fundiária, sejam realizadas:

Reuniões com lideranças, interlocutores comunitários e com as famílias para discussão da proposta de regularização fundiária; Elaboração de materiais informativos sobre regularização fundiária; Orientações aos beneficiários quanto à documentação necessária para a titulação da propriedade; Levantamento das famílias com problemas de documentação e encaminhamento para os órgãos responsáveis pela emissão; Articulação com cartórios para obter isenção de taxas; Titulação da propriedade (FLORIANÓPOLIS, 2008, p. 25)

Como um mecanismo de participação e democratização todos esses procedimentos devem ser realizados de forma conjunta entre o Poder público e os beneficiários do Programa, objetivando que se tornem sujeitos partícipes de todo o processo, desde a luta para permanecer até a titulação dos lotes e a Regularização Fundiária finalizada.

### **3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A LUTA PELO ACESSO A TERRA**

#### **3.1 A função social da propriedade**

No ano de 2001, por meio da implementação do Estatuto das Cidades, são criados instrumentos que contribuem para o avanço das questões urbanas, com novas formulações acerca do planejamento e parcelamento do solo urbano, através da concepção da função social da propriedade.

De acordo com Ferreira (2010, p. 27),

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é o instrumento para regulamentar como a função social da terra deve ser cumprida em cada cidade. O Plano Diretor, por exemplo, deve estabelecer mecanismos para ampliar a oferta de terra urbanizada, inibir a retenção de solo urbano, incidir sobre a formação do preço da terra e reservar áreas para habitação social.

O Plano Diretor é um mecanismo que compõe o planejamento urbano, e deve ser essencialmente participativo em todas as suas instâncias. Como instrumento regulador do uso do solo urbano, tem por objetivo conter os fins especulativos sobre esse solo, para que a implementação da função social da terra seja eficientemente alcançada.

Ferreira (2010) destaca a importância do Plano Diretor no sentido de definir instrumentos e estratégias que contribuam para o acesso a terra urbanizada e a moradia. Ou seja, os instrumentos e mecanismos legais, que amparam a política urbana, contribuem para o acesso, pelas classes empobrecidas, ao solo urbano e ao mercado formal de habitação, ao permitir que o solo seja democratizado.

Regida pelos princípios do direito à moradia, consagrado na Constituição Federal de 1988; da moradia digna como vetor de inclusão social, através de um padrão mínimo de habitabilidade, que pressupõe, além da unidade habitacional, o acesso à infraestrutura, ao saneamento, ao transporte e aos serviços urbanos e sociais; da função social da propriedade urbana, o que significa a aplicação de instrumentos urbanísticos que viabilizem o acesso à terra urbanizada, insumo indispensável para a produção habitacional; da gestão democrática com a participação dos diferentes segmentos sociais; e da articulação das ações de habitação à política urbana, de modo integrado às demais políticas sociais e ambientais, a Política Nacional de Habitação tem como principal objetivo promover as condições de acesso à moradia

digna para todos, especialmente para os segmentos de baixa renda, historicamente excluídos, com os quais há uma enorme dívida social a ser resgatada (SOUZA; DEMALDI; ROSA, 2008, p. 138).

Desse modo, como se pode perceber, a função social da propriedade não propicia somente o acesso a terra urbanizada, mas contribui também para a inclusão das classes empobrecidas na cidade formal, na busca de democratizar os bens e serviços produzidos.

Segundo Ferreira (2010), para ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado legal de habitação, precisamos colocar em prática uma política urbana, no âmbito municipal, voltada para que se faça cumprir a função social da propriedade urbana e para ampliar o acesso a terra urbanizada.

De acordo com Uemura (2008, p. 126), “a função social da terra se efetiva quando o melhor uso e a ocupação do solo estão compatíveis com a infraestrutura existente e com a preservação ambiental, da paisagem e do patrimônio edificado, considerado significativo para a cidade”.

Para a efetivação da função social da propriedade, é fundamental a participação dos municípios no controle e no desenvolvimento do uso do solo urbano.

De acordo com Fernandes (2007, p. 29,30),

É de crucial importância que os municípios promovam uma ampla reforma em suas ordens jurídicas, de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, para aprovar um quadro de leis urbanísticas condizentes com o paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade. Assim, é fundamental que eles confrontem a questão da informalidade urbana não como a exceção à regra, mas como uma questão estrutural dos processos de crescimento urbano.

Sob essa nova ótica, acerca da política de planejamento urbano, ao transferir e compartilhar a responsabilidade sobre o uso do solo com os municípios, o Estado permite que eles adotem instrumentos de reforma urbana, e se tornem partícipes da política. Desse modo, a tendência é que tais políticas de planejamento urbano se tornam cada vez mais eficientes.

Essa alteração no ordenamento jurídico foi acompanhada também de um ‘empoderamento’ dos municípios brasileiros, que passaram a ter competências para ‘promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano’ (art.30, VIII da Constituição Federal), bem como, no exercício da competência comum com a União e os Estados, ‘promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento’ (art. 23, IX da Constituição Federal) (ALFONSINI, 2007, p. 73).



A participação dos municípios na política urbana brasileira está prevista no “Estatuto da Cidade, em seus artigos 5º e 6º, que cuida de estabelecer prazos, condições e garantias para que o município exija o cumprimento da função social daqueles imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados” (UEMURA, 2008, 115 e 116).

O desafio a ser enfrentado é mudar a cena da política urbana brasileira, buscar reverter a imensa desigualdade social e a exclusão, em decorrência da segregação que está imposta nas cidades brasileiras, e buscar a garantia dos recursos a serem disponibilizados para os municípios, para que seja viabilizada a política urbana.

Esse conjunto de instrumentos criados, a partir da Constituição Federal de 1988, possibilita, mesmo que tardiamente, a criação de uma lei como o Estatuto da Cidade, que passa a disciplinar o papel dos entes federativos, com suas funções atribuições, criando mecanismos formais e legais de regularizar a terra e promover melhorias urbanas às áreas ocupadas por pessoas pobres. Sem sombra de dúvidas, tal ação constitui-se num expressivo avanço.

Entretanto, na experiência em cena, a luta histórica da comunidade Panaia, embora reforçada por esses mecanismos, que possibilitaram a Regularização Fundiária, a permanência na terra só foi possível porque a população organizou-se e lutou pelo direito à propriedade, considerado legítimo a todos os brasileiros.

### **3.2 Vitória na conquista da terra: os moradores na luta**

Diante da ordem de despejo que os moradores receberam e com a possibilidade de serem expulsos das terras, a comunidade Panaia organizou-se e, para solidificar o processo participativo na luta pela permanência nas terras, formou uma Comissão de Moradores que os representasse, conforme descreve Rafaela, em entrevista:

Com muita dificuldade a gente sempre lutou. Eu acho que tudo que tu luta não dá de um lado dá de outro, a gente fazia assim. O que não dava aqui a gente procurava ali. Então, quando eu entrei e a Panaia começou a se organizar e ter uma comissão, quando eu comecei a participar das reuniões que era muito importante ali saia muita coisa, começamos a colocar no papel, registrar tudo, cada reunião foi registrada. Então a gente viu que começou, quando a gente se organiza pra fazer as reuniões a gente viu que aquilo ali começou a andar, a caminhar, a melhorar a Panaia. Onde eu me envolvi com a comissão e comecei a trabalhar junto com eles e me senti muito importante porque a gente viu a mudança. Eu me senti muito importante no meio da comunidade, uma que é a minha família [...] Eu me

achei muito importante porque a gente tem força e a gente é capaz de ajudar o ser humano, principalmente quando se trata de família (Rafaela 2010).

A Comissão de Moradores foi formada, basicamente por cinco membros, desde a época que os moradores receberam a ordem de despejo, passando por algumas alterações no decorrer dos anos. Contudo, poucos moradores permaneceram na Comissão desde o início até os dias atuais. Na concepção de Gohn (1991, p. 148) “não há um líder. Há lideranças. E estas lideranças são flutuantes”.

A Comissão de Moradores participa das reuniões com a SMHSA, representando os interesses da comunidade Panaia em diversas instâncias. Diante da falta de uma Associação de Moradores formalizada na comunidade e da exigência legal existente para que a SMHSA repassasse para a comunidade Panaia um equipamento comunitário construído com recursos do Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários, a Panaia, via SMHSA, realizou uma reunião comunitária que oficializasse, legitimamente, junto aos moradores, a Comissão de Moradores Transitória, com a finalidade de compor um processo transparente e democrático.

Diante da luta que os moradores travaram para a permanência na área, pode-se perceber que a comunidade Panaia insere-se num campo fértil do processo de participação e os moradores passam a se perceber como parte desse processo de luta. É o que expõe o entrevistado:

Eu não me vejo só eu, mas uma boa parte da comunidade, se eu dizer que eu fiz mudanças dentro da Panaia talvez eu até tenha feito, mas não foi sozinho, foi eu Emilia, Gerusa. Eu acho que boa parte da comunidade Vandeler, uns já faleceram o Altamiro a própria vó. A vó é um agente de mudança, o Delo, todo mundo junto, e eu me encaixo nesse conjunto porque, na verdade, nessa liderança eu to desde o começo (Arthur 2010).

Os moradores da comunidade Panaia se perceberam como atores sociais na luta para a permanência na terra, engajados com diversas entidades, conforme fica evidenciado nas entrevistas realizadas com alguns moradores, destacando a importância da comunidade Panaia ter se unido e buscado mecanismos para poder permanecer no local.

De acordo com Gohn (1991, p. 98), a reivindicação básica do movimento de luta pela moradia, na questão das favelas, passou a ser a posse da terra pelo direito de cessão das áreas já ocupadas.

A expulsão dos moradores da área pertencente à União ocasionaria um grave problema social, devendo-se levar em consideração o fato de as famílias residentes na

comunidade Panaia possuem uma relação de parentesco muito próxima entre si, por isso não teriam onde se abrigar, tampouco a possibilidade de adquirir um terreno urbano formal na cidade.

Segundo Gohn (1991, p. 95),

Se por um lado, as lutas por garantias institucionais pelo direito de ser proprietário do lote que se comprou se enquadra nos moldes da ideologia burguesa e do ideário liberal, por outro esta luta também forneceu elementos para a construção da identidade e da força social em torno dos direitos coletivos dos moradores. Transfigurou-se o que antes era tratado como querelas individuais entre ingênuos e vigaristas num problema social relevante.

Tão importante quanto a luta dos moradores para permanecer na área da União, era a responsabilidade do poder público em garantir a permanência da comunidade Panaia na área em questão, através das legislações que empoderaram os municípios a garantir a função social da propriedade, por meio da democratização do acesso ao solo e aos serviços urbanos. Em entrevista realizada, Isabela expõe:

Todos participaram. Agora, mais para o final, algumas pessoas ficaram meio paradas, mas todo mundo participava, quando era passeata, quando fomos e dormimos lá no centro, ali na frente do Fórum, naquela praça, para manifestar. Se nós não tivéssemos nos unido, e com a ajuda das pessoas também que a gente teve de fora, porque a gente não sabia muita coisa também, a gente não tinha conseguido, a gente tinha ficado tudo na rua. Foi muito esforço da comunidade toda, todo mundo participou (Isabela 2010).

Sem dúvida, a participação assídua de todos os moradores, como também o apoio das diversas pessoas, órgãos e instituições constituíram fator importante e decisivo na luta para a permanência da comunidade Panaia no local. Nesse sentido, Gohn (1991, p. 148) orienta que:

A liderança do movimento é composta de duas categorias: participantes das classes populares, diretamente interessados nos projetos em andamento, e participantes das classes populares que são também agentes pastorais da Igreja, que se colocam na qualidade de apoio.

Pode-se afirmar que, a experiência gerada na luta serviu de elo para a continuidade da organização, e o movimento passou a ser visto como um exemplo (GOHN 1991), conforme expõe o entrevistado Daniel,

Eu me vejo uma pessoa até muito importante, porque cada um fez um pouco para a Panaia, e cada um contribuiu com um pouco, e isso aí foi um estímulo pra mim (Daniel 2010).

Desse modo, diante dos resultados do movimento social na luta pela moradia, realizado pelos moradores da comunidade Panaia, vê-se a possibilidade de ocorrerem outros movimentos; que se tomem como exemplo, em saber que através da mobilização, da organização e da reivindicação é possível transpor as barreiras do poder público, de se inserir nesse meio e dialogar com os gestores como uma forma de garantia dos direitos.

Apesar de todos os problemas e dificuldades enfrentados pelo movimento social que estabeleceram, os moradores da comunidade Panaia conseguiram conquistas significativas e demonstraram capacidade de intervenção junto à gestão da coisa pública ao pressionar o Estado a criar, no seu interior, aparelhos específicos para solucionar os problemas das trinta famílias que seriam despejadas, e a rever a legislação a respeito da aprovação de novos loteamentos.

### **3.3 Acesso ao direito a terra urbanizada: os moradores e a posse da terra**

As cidades brasileiras carregam em seu processo histórico a exclusão territorial e a disparidade na oferta da terra urbanizada, inviabilizando, para muitos, o acesso a cidade; aspecto que reforça a injustiça social.

De acordo com a entrevista realizada, Daniel relatou que:

A questão da terra eu vejo que, todo mundo tem direito a ter um pedaço de chão e uma casa, e eu me vejo na batalha que a gente batalhou, eu me vejo no direito de ter o meu canto, a minha terra própria (Daniel 2010).

Nas grandes cidades, a realidade de milhares de brasileiros, excluídos do mercado formal, do sistema financeiro formal da habitação e do acesso a terra regularizada e urbanizada, faz com que, muitos deles, ocupem área imprópria para estabelecer moradia. De acordo com Rolnick (2008, p. 27) “para as maiorias, sobram os mercados informais e irregulares, em terras que a legislação urbanística e ambiental não disponibilizou para o mercado formal: áreas de preservação, zonas rurais, áreas *non-edificandi*, parcelamentos irregulares”.

Arthur, em entrevista realizada, expõe,

A terra eu acho que todo mundo tem direito, e eu acho que eu não seria diferente [...] esse terreno aqui tava abandonado. Moro quarenta anos aqui, então eu me acho possuidor, e me acho no direito de ter esse terreno, essa minha parte (Arthur 2010).

Como forma de minorar os efeitos perversos, advindos da segregação territorial imposta as cidades, é necessária a implementação de políticas urbanas, que propiciem a execução de habitação social ao contingente populacional sem acesso a cidade formal.

E necessário produzir habitação social é indispensável ampliar o acesso a terra urbanizada, isto é, atendida por infraestrutura e serviços urbanos.

Somente a partir da implementação de políticas urbanas na área habitacional será possível minorar a segregação espacial, apresentada na maioria das cidades brasileiras, e propiciar a democratização do uso do solo urbano.

Nesse sentido Rolnick (2008, p. 27) enfatiza que,

A construção de cidades mais equilibradas, eficientes e justas requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizarem recursos financeiros, introduzam mecanismos permanentes de acesso à terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza e os instrumentos até agora em vigor no campo da gestão do solo urbano em nossas cidades.

Os moradores da comunidade Panaia estão inseridos em *locus* privilegiado na cena habitacional da cidade de Florianópolis. Nesta comunidade foi garantido o direito à moradia e à infraestrutura através da implementação e execução do Programa Habitacional.

Em entrevista, Elen esclareceu:

Eu me acho possuidora. Nós lutamos, batalhamos pra isso, e é isso que a gente acredita, e é isso que a gente vai, é um direito nosso que a gente tem. Nós somos cidadãos. Eu acho que tem sim, eu me sinto possuidora, mas não é só meu (Elen 2010).

As entrevistas realizadas com os moradores da comunidade Panaia permitem perceber aspectos riquíssimos no que diz respeito ao sentimento, que manifestam, de possuidores da terra como um direito.

Esse aspecto é observado na maioria das entrevistas realizadas, como no relato a seguir:

Eu acho que sou possuidora sim, porque eu acho que quando tu tem uma terra, tu cuida, tu zela, eu acho que é teu direito sim, porque todo mundo tem direito a uma casa digna. Não precisa ter luxo, mas digna. A educação digna, a saúde são direitos da gente, que a gente não sabe reivindicar, mas são direitos, sim. Direito meu pelo pouco tempo que moro aqui, mas cuido, construo, educo meu filho nessa terra eu acho que é direito, sim (Paula 2010).

Assim, com a luta pela permanência no local, há o reconhecimento da força que possuem, os próprios moradores, como atores fundamentais dessa luta, na desburocratização dos mecanismos institucionais e na viabilidade da implementação do programa habitacional.

### **3.4 Possibilidade de aquisição da terra pelos moradores da comunidade Panaia**

Sabe-se que o Brasil carrega em seu processo histórico a dominação das classes que possuíam as terras, sobre aquelas que não as possuíam. Com o desenvolvimento do país, a economia, até então com base agrária, passa para industrial, iniciando-se, desse modo, a transformação também da população, antes majoritariamente rural, agora urbana.

Configura-se assim, uma nova sociedade. Essa nova constituição social, porém, não ocasionou diferença expressiva na distribuição e no acesso as terras, como era anteriormente - o valor da terra continua sendo alto e somente um número restrito de cidadãos tem possibilidade de acessar a terra urbanizada.

Vainer (2000, p. 83) argumenta:

Sabe-se que a terra urbana é segregada e desigual não sendo democratizada e tendo acesso a todos pelo fato do valor que esta possui. [...] a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis.

Esse aspecto de segregação territorial e a não democratização do acesso ao solo ficam evidentes nas entrevistas realizadas com os moradores da comunidade Panaia, conforme Anita relata:

Nunca poderia comprar um terreno, nunca poderia, da onde que eu ia juntar dinheiro pra comprar se não tinha e não tenho, nunca teria como comprar um terreno com água, com luz todo arrumadinho quanto que ia custar? (Anita 2010).

O valor da terra se torna um fator relevante na formação das cidades brasileiras. É ele que estabelece e racionaliza os espaços nas cidades formais; exclui quem não possui recursos para adquirir e beneficia o contingente populacional menor, que pode adquirir a terra formal.

De acordo com Santana (2010, s/p).

A terra, ultrapassando seu caráter de ‘valor de uso’, como produto urbano, se apresenta no mercado. Algumas terras mais valorizadas, outras menos ou quase sem valor, em decorrência do maior ou menor, grau de incorporação dos *efeitos úteis* formam o mercado de terras. As terras *sem valor*, ou de valor reduzido, têm se constituído a alternativa de moradia para as frações de menor poder aquisitivo das classes trabalhadoras urbanas.

Constata-se esse efeito na comunidade Panaia, conforme o depoimento de Isabela, em entrevista realizada com a moradora:

Não teria possibilidade para comprar um terreno, um terreno é um absurdo de caro, cem mil, cento e cinquenta mil, cento e sessenta mil (Isabela 2010).

Desse modo, a cidade é vendida como mercadoria pelos seus governantes sempre que, ao tentar conquistar investidores internacionais, propiciam que a cidade se abra para receber os investimentos privados, em detrimento da vinda de migrantes que não possuam condições de acessar a cidade formal.

Segundo Vainer (2000, p. 80)

O realismo do capital é o que qualifica a cidade como mercadoria. O realismo da proposta fica claro quando nossos pragmáticos consultores deixam claro que esta abertura para o exercício é claramente seletiva: não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres; queremos visitantes e usuários solventes.

“Talvez esta seja, hoje, uma das ideias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo” (VAINER, 2000, p. 78).

Outro aspecto que deve ser levado em consideração, que eleva a contradição existente nas cidades, e que contribui para a precarização das condições de habitabilidade e elevação do preço do solo, diz respeito às legislações urbanísticas, de zoneamento e de uso e parcelamento do solo urbano, as quais desconsideram a ilegalidade presente na maioria das cidades brasileiras.

Para Maricato (2000, p. 147),

Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideraram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei.

Dessa forma, como estão colocadas, as legislações urbanísticas, de zoneamento e de uso e parcelamento do solo urbano propiciam a segregação, a exclusão social e territorial, ainda que a ineficácia da lei, muitas vezes, favoreça os interesses corporativos e grupos específicos ligados a governos.

Segundo Maricato, (2000), a legislação é um entrave na sociedade brasileira e também nas cidades e se caracteriza como ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais.

Em entrevista realizada, Daniel expõe:

Eu não teria possibilidade de adquirir um terreno, os terrenos são muito caros e a gente não ganha o suficiente pra bancar um terreno, aqui em Florianópolis é muito caro os terrenos, hoje eu não teria condições (Daniel 2010).

Dessa forma, conforme expuseram os moradores entrevistados, da comunidade Panaia, é inviável a compra de um lote regularizado na cidade formal, diante dos diversos fatores expressos que dificultam essa aquisição formalizada.

Nesse mesmo sentido, Maricato (2000, p.151) pontua:

Uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria da produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, montando que, enquanto os projetos de leis constituíram ideias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as ideias.

Diante do modelo segregado de urbanização no qual nosso país está inserido, é imprescindível implementar políticas que contribuam com o acesso democratizado do solo urbano, bem como implantar programas habitacionais de interesse social, para a população que está à margem do mercado habitacional. Urge buscar mecanismos que permitam romper com a especulação fundiária.

Sabe-se que a ineficiência em acessar o terreno formal e a escassez de moradia não constituem um problema individual, e sim de conjuntura, em que o trabalhador assalariado,



ainda que seja formal, não consegue acessar a terra pelo preço desproporcional entre o resultado de sua força de trabalho e custo da habitação.

É esta a perspectiva de Maricato (2000, p. 155):

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção.

Em consequência, os trabalhadores constroem, eles próprios, suas casas, com seus poucos recursos financeiros nas áreas periféricas, à margem da cidade, em lotes precários e irregulares, por não conseguirem se inserir no mercado formal de moradia. A exclusão urbanística, representada pela imensa ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial” (MARICATO, 2000).

Rafaela, entrevistada para este estudo observa:

Imagina uma pessoa que não tem emprego ou é assalariado como vai conseguir comprar um terreno desse? Não tem como. Aqui o pessoal não tinha condições de comprar um terreno (Rafaela 2010).

Nesse cenário se avolumam as consequências decorrentes da privação de moradia, tais como, a exclusão do mercado de trabalho, a informalidade, a ociosidade, que acabam por contribuir para a explosão da violência urbana, verificada, principalmente, nesses espaços, já desprovidos de tantas necessidades, onde os índices de violência e de homicídios são bastante elevados.

Maricato (2000, p. 124) esclarece,

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve, no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo.

Com o atual modelo urbanístico imposto às cidades e a supressão dos direitos sociais, as deficiências habitacionais se tornam cada vez mais latentes nas cidades brasileiras. A entrevista realizada com os moradores da comunidade Panaia permite essa visualização no depoimento de Arthur:

Eu não teria condições, pelo salário e pelo valor que está a terra hoje. Não pelos problemas que tem na família, de saúde. Até uns anos atrás eu até teria, mas hoje não. Está mais complicado pra conseguir comprar pelo alto valor (Arthur 2010).

Um fator importante e que deve ser levado em consideração, segundo afirma Maricato (2000), diz respeito à recessão e ao desemprego, ocasionados pela reestruturação produtiva e pela imposição do Consenso de Washington, seguido à risca pelo governo brasileiro, são dados de conjuntura que impactaram as cidades. Esses fatores transformaram profundamente a vida dos moradores das cidades brasileiras, e contribuem para a informalidade, os baixos salários, o desemprego, os empregos precários, e a renda insuficiente.

Paula, na entrevista realizada, acrescenta que:

Um terreno aqui custa cem mil. Quem compra um terreno, vai ter que construir, vai gastar quanto? Cento e pouco, vai duzentos mil não tem condições. Um terreno no Campeche é noventa mil, como vai comprar se tenho que comer, é caro é muito caro. Eu, de coração, não tenho dinheiro pra isso (Paula 2010).

Os fatores evidenciados na periferia ilegal alimentam as desigualdades sociais impostas pelo sistema financeiro internacional, em que, muitas vezes, os recursos públicos são transferidos a mercados privados, não priorizando grande parte da população, que se encontra residindo em assentamentos informais.

### **3.5 Resultados do Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários e a Melhora na Qualidade de Vida**

O Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, executado na comunidade Panaia, objetivou urbanizar e regularizar a área pertencente ao Ministério da Aeronáutica, ocupada por trinta famílias há mais de quarenta anos.

Com a implementação do Programa de Urbanização, os moradores da comunidade Panaia vivenciaram as mudanças na qualidade dos serviços prestados, na efetivação dos direitos constituídos, e se inseriram na cidade formal através do acesso aos serviços públicos prestados para aquela comunidade.

Em maio de 2007, além da assinatura da Ordem de Serviço, foi, também, assinado o contrato entre a PMF e a Empreiteira responsável pela execução das obras na comunidade Panaia.

Durante a execução das obras, visando avaliar o processo de implementação das obras, esclarecer possíveis dúvidas dos moradores e propiciar um espaço de discussões e decisões, eram realizadas reuniões periódicas, reunindo os moradores da comunidade Panaia, a comissão de moradores, representantes da Empreiteira contratada para a execução da obra, técnicos da SMHSA e Amigos da Panaia.

É evidente, assim, que o Programa de Urbanização promoveu a melhora da qualidade de vida, e atingiu a comunidade como um todo, beneficiando as 30 famílias com:

Execução de um loteamento contendo toda infraestrutura urbana, com capacidade para 30 lotes, localizado no Bairro Carianos, Município de Florianópolis – SC, na comunidade denominada Panaia. 1. Sistema de abastecimento de água com 30 ligações domiciliares; 2. Esgotamento sanitário, construção de 30 (fossa/sumidouro); 3. Sistema de distribuição de energia elétrica com 30 ligações domiciliares; 4. Iluminação Pública atendendo aos 30 lotes; 5. Pavimentação do sistema viário; -Execução de 6 habitações, das quais 4 necessitam ser realocadas em face do projeto urbanístico do loteamento e 2 encontram-se em situação de precariedade. O sistema de esgotamento sanitário será individual (fossa/sumidouro); - Regularização Fundiária (FLORIANÓPOLIS, 2008, p 18).

Na execução do Programa de Urbanização foi construído na comunidade Panaia, uma creche e um posto de saúde para a utilização de todo o bairro Carianos inclusive da comunidade Panaia.

As visitas e as entrevistas realizadas na comunidade Panaia permitiram perceber o impacto e os resultados do Programa de Urbanização na vida dos moradores daquela comunidade.

Precisa melhorar bastante, mas o que era a Panaia antes e o que é hoje é uma cidade, de repente de uma favela ela se transformou em uma cidade isso agente não pode negar [...] agente não caminha mais no meio do mato, não caminha na lama, hoje os filhos da gente estudam, a maioria dos filhos da avó são analfabetos, todos têm emprego, têm uma vida que nem se compara a vida que a gente levou [...] eu voltei a estudar terminei os meus estudos, se não fiz faculdade tenho vontade de fazer, muita gente aqui voltou a estudar, muita gente terminou os estudos e tem um emprego bom [...] muita gente que era analfabeta hoje não é mais, tem iluminação pública, têm as ruas, onde eles moravam era muito precário, tinha casa caindo a Prefeitura constatou isso, [...] hoje consegui a casa, consegui iluminação hoje temos luz própria da CELESC a gente paga, a água é encanada tudo isso veio beneficiar, melhorou pra mim, está faltando alguma coisa, fazer o projeto no casarão, entregar alguns detalhes mais pra mim melhorou noventa por cento, não tem nem explicação do que era mesmo se tu ver as fotos de antigamente, quarenta anos atrás isso aqui é uma cidade era muito triste era muito precário mesmo [...] quando começou o projeto a comunidade começou a se integrar, [...]o bairro Carianos era muito preconceituoso, hoje a comunidade já integrou, tem o posto de saúde que

ficou ótimo o pessoal passa tudo por dentro da Panaia, antes eles tinham até medo de passar aqui [...] mas hoje em dia a comunidade está bem integrada com o bairro, tem uma associação no bairro que quando tem reunião eles participam quando a gente convida eles participam a comunidade ajudou bastante a Panaia (Rafaela 2010).

Nessa mesma entrevista, Rafaela continua expondo:

Consegui muitas coisas, não passo mais dificuldades hoje em dia, porque eu acho quando começa a melhorar a pessoa, apesar de tudo cada um tem o seu valor e é capaz de mudar e agente conseguiu, com ajuda da prefeitura da comunidade [...] hoje a gente está bem instalado isso é que importa imagina isso aqui mudou, gente, as pessoas que vêm no posto de saúde o olham a minha casa dizem nossa como a Panaia mudou, toda murada com encanção esgoto, era tudo céu aberto, pra mim assim, se muda a tua comunidade do jeito que é hoje muda a tua vida também, faz parte da tua vida isso, mudou tudo hoje eu posso dizer que eu tenho tudo (Rafaela 2010).

Neste sentido, os moradores da comunidade Panaia se percebem como partícipes do processo de mudança da comunidade, de ilegal à regularizada, ressaltando-se que os moradores não só vivenciaram o processo de conquista da terra, como também a transformação do espaço em que viviam.

Na entrevista realizada com Antônio, o mesmo relatou que:

Melhorou, foi arrumado um terreno para mim e meus filhos morar, para eles viver em cima e para agente se arrumar, se não tinha onde morar eu acho que tenho direito de ganhar um pedaço de terreno construir as casinhas pra viver com meus filhos. Arrumaram as ruas todas, construíram as casinhas não tem mais aquele jeito, não tem mais aquela bagunça como era antes, mudou também as próprias pessoas aqui dentro, mudou as ruas, as casas, e um monte de coisas ruins (Antônio 2010).

Através dos depoimentos, nas entrevistas, pôde-se perceber que, com a permanência dos moradores na comunidade e a implementação do Programa de Urbanização, se torna explícito que tão importante quanto as obras, a regularização urbanística e as melhorias, são os efeitos causados no interior de cada morador beneficiado com o Programa.

Os moradores começaram a se perceber como sujeitos de direitos, cidadãos capazes de lutar por direitos. Essa nova configuração da comunidade impulsionou-os a se perceberem como sujeitos capazes de realizar mudanças no espaço em que vivem; as conquistas serviram como um estímulo para querer mudar, sendo que muitos moradores analfabetos retomaram os estudos.

Na entrevista realizada, Valdemar esclarece um pouco mais essas mudanças:

Pra mim mudou a rua, por exemplo, não tinha rua e a energia que aqui era escuro, agora tem energia aqui na frente e lá atrás, as pessoas da Panaia ficaram mais civilizadas por que começaram a entender melhor as coisas até então eles estavam só naquele mundinho daqui, só eles, aí quando foi feito as ruas eles começaram a ver que era mais gente socializou mais, que até então eles estavam naquele mundo deles [...] depois que a prefeitura se meteu, pra nós foi melhor, hoje as viaturas passam por aqui, o que mudou foi que socializou mais e ficou melhor com a implantação da Prefeitura, as casas ficaram tudo organizadinhas, o pessoal passou a ser mais gente, até então eles achavam que não eram gente eles comentavam aí passou a ser gente. (Valdemar 2010).

A percepção de mudança dos moradores da comunidade Panaia é entendida também na melhora da qualidade de vida. Com a implementação do Programa de Urbanização, rompeu-se um ciclo; melhoraram, significativamente, as condições de habitabilidade; cheias que aconteciam com frequência; o excesso de lixo; os animais peçonhentos, enfim, configurou-se um novo espaço.

Daniel, em entrevista compartilha isso:

Agora está cem por cento melhor, a verdade é que está faltando algumas coisas, mas na vista de antigamente para agora, melhorou bastante porque abriu espaço para conseguir outras coisas, conseguir o resto das casas que estão faltando mais algumas coisas, mas já melhorou bastante (Daniel 2010).

De acordo com o relato das entrevistas realizadas, durante a execução do Programa foram propiciadas à comunidade diversas ações educativas; foi realizado pela SMHSA, vários encontros informativos de ESA; como também houve a intervenção do grupo Amigos da Panaia, que contribuiram com ações emergentes, como mutirões de limpeza entre outros. O objetivo era a conscientização dos moradores no trato, no cuidado e na preservação do meio ambiente e do local em que vivem, conforme relata Paula, na entrevista:

Melhorou muito a minha vida, não ter vergonha do lugar onde tu moras que é um lugar bonito, não ter vergonha do teu endereço [...] das pessoas estarem melhorando sabe assim de querer crescer, de saber que o jeito de adquirir é estudando, é trabalhando não tem outro jeito (Paula 2010).

A partir do depoimento de Paula, podem ser percebidas as mudanças ocorridas na comunidade Panaia, em virtude da luta dos moradores e, posteriormente, com a efetivação do Programa de Urbanização. Torna-se explícita a mudança interna e externa nos moradores da

comunidade, que, anteriormente, não possuíam perspectiva, tampouco pretensão de mudar a sua condição de vida, e hoje buscam, por si mesmos, meios de estudar e trabalhar.

Segundo se depreende das entrevistas realizadas, os moradores sentiam-se discriminados pelo bairro Carianos; sofriam do preconceito que prevalecia por se tratar de uma comunidade de baixa renda, e algumas ocasiões, eram marginalizados e acusados por pertencerem à comunidade Panaia.

Este fato foi minorado com a iniciativa do Programa de Urbanização, mas não extinto. Dessa maneira, também nessa proposta de mudança, os moradores da comunidade Panaia buscaram instrumentos para romper com a discriminação imposta pelo do bairro, conforme se pode perceber na entrevista realizada com Arthur:

Melhorou a infraestrutura [...] hoje tu vê, tem uma estrada boa que antes era cheio de buraco era tudo cheio de mato, o pessoal jogava lixo pra tudo quanto é lado, tu vivia no meio da porquindade, hoje não, hoje tu tem tudo mais limpinho bonito a mudança foi muito boa não só pro pessoal da comunidade Panaia, mas pro pessoal do Carianos. O pessoal do Carianos não passavam na Panaia, não entravam há uns anos atrás eles não entravam aqui era, tudo cheio de árvore, tudo cheio de mato, era bonito na verdade, por cima, mas quem entrava aqui dentro tinha lixo ali, o pessoal jogava lixo de qualquer jeito, então hoje o pessoal é mais consciente a Panaia foi aberta para todo mundo, tem água vai ter luz e foi aberta para a comunidade, o Carianos tinha medo de entrar na Panaia hoje eles entram aí, em tudo e a toda hora parece uma cidade, então as mudanças foram muito boas (Arthur 2010).

Atualmente há uma maior integração entre a comunidade e o bairro. Após o alargamento das ruas e a implementação do sistema viário, os moradores do bairro Carianos começaram a trafegar pela comunidade e a frequentar a creche, o posto de saúde, anteriormente isso não era visto.

Arthur, ainda, complementa:

Na minha vida mudou bastante, não financeiramente, mas de experiência, porque a gente era muito fechado aqui no Carianos, a gente conversava com um com outro mais a gente não participava de reuniões, a gente não se interessava pelos problemas dos outro, a gente não era egoísta é que a gente era bem fechado aqui dentro, hoje não, hoje eu tenho muitos amigos, a gente apreendeu com a Prefeitura, com os Amigos da Panaia, então a gente tem muitos amigos a gente vê que não é só a gente aqui que temos os problemas todo mundo tem seus problemas em muitas outras comunidades também (Arthur 2010).

Assim, as entrevistas realizadas com os moradores da comunidade Panaia, permitiram compreender a importância e o sentido dos resultados obtido com a efetivação do Programa

de Urbanização. Pôde-se constatar a caracterização da comunidade Panaia como uma nova comunidade em diversos sentidos, seja de infraestrutura, habitacional e social, mas, principalmente, que os moradores se vêem como protagonistas das conquistas alcançadas. Na entrevista realizada, Valdemar contemporiza:

Hoje melhorou, o alimento ninguém passa mais fome, matéria que é casa, muro, calçamento, energia que não é mais rabicho, melhorou muita coisa o alimento que ninguém ganha mais, o pessoal compra, trabalha. Todo mundo trabalha, melhorou muito isso aqui, [...] melhorou muita coisa, melhorou depois que a prefeitura se encaixou com a gente até então quando a prefeitura não tinha se encaixado com a gente era difícil sozinho não ia conseguir nada (Valdemar 2010).

Na última reunião comunitária do ano de 2007, a “amiga da Panaia” propôs que os moradores avaliassem e escrevessem num papel sobre os aspectos positivos e negativos ocorridos naquele ano, em relação à comunidade, à comissão de moradores, SMHSA, e ao grupo Amigos da Panaia. Assim, foi feito:

**Como aspectos positivos:**

- O início do Programa de Urbanização, em especial a construção das 06 unidades habitacionais; bem como definição dos lotes;
- Presença dos Amigos da Panaia, Júlia e Lázaro, que vem acompanhando a Comunidade em toda a sua trajetória;
- Integração da PMF com a Comunidade, que, por meio Serviço Social, vem buscando articular as ações previstas no Programa ao cotidiano dos moradores, objetivando efetivar a participação dos mesmos no desenvolvimento do programa;
- Os moradores, em sua maioria, encontram-se trabalhando, e as crianças estudando, o que não se fazia pertinente em anos anteriores;
- Encaminhamento de uma moradora à APAE.

**Entre os aspectos negativos foram apontados:**

- O falecimento do amigo do Sr. “Mítico” que fez-se presente nas lutas da Comunidade;
- Desorganização e falta de participação dos moradores nas reuniões comunitárias, gerando, muitas vezes, o repasse de informações equivocadas;
- Morosidade no piquetamento dos lotes 21 e 30;
- Desintegração da Comissão de Moradores (RELATÓRIO DA REUNIÃO COMUNITÁRIA 18.12.2007).

A comunidade Panaia lutou pela efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988; inseriu-se na cena pública e lutou pela garantia da terra urbanizada como uma forma de acessar a cidade formal. De acordo com Ferreira (2010, p. 25),

Os artigos 182 e 183 estabeleciam alguns instrumentos supostamente capazes de dar ao poder público melhores condições de regular a produção e apropriação do espaço urbano com critérios socialmente mais justos e introduziam o princípio da chamada “função social da propriedade urbana”.

Assim, a comunidade Panaia se reproduz diante da vitória na luta pela conquista da terra, incorporando mecanismos democráticos que possibilitará a continuidade da luta, na desburocratização dos instrumentos legais que garantam o direito à moradia digna e o acesso aos serviços.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a elaboração deste trabalho pôde-se compreender como se constitui o processo de urbanização no Brasil e na cidade de Florianópolis, marcadamente na comunidade Panaia, comunidade migrante da Serra Catarinense que não conseguia acessar a cidade formal ocupa um terreno da União.

O problema de acesso a terra traz em sua gênese a exploração do trabalho, o escravismo, o coronelismo, uma vez que as terras se concentravam sob o poder da minoria, a qual explorava quem não as possuía e precisava trabalhar para sobreviver.

Nas últimas décadas, o país passou a enfrentar a reversão da população que era majoritariamente rural e passava a ser urbana. As cidades não possuíam estrutura, tampouco políticas urbanas para receber esses migrantes que adensavam as cidades na perspectiva de obter melhores salários e, em decorrência, melhorar a sua qualidade de vida.

A cidade, vista como uma mercadoria de alto custo, favorece o acesso apenas a quem tem condições de comprá-la. Assim, ao chegar à cidade, o migrante fica impossibilitado de acessar a terra urbanizada pelo alto custo, consequência dos baixos salários, que é desproporcional do preço da moradia.

Esse fator se torna um agravante, pois influencia o cenário das cidades, as quais, a partir de então, são redesenhadas. O solo urbano se torna seletivo, fragmentado entre a cidade formal e a periferia ilegal, ocasionando a segregação socioespacial das cidades.

O fenômeno urbanístico nas cidades brasileiras aumentou o *deficit* habitacional, contribuindo significativamente para emergir as desigualdades sociais em que a pobreza é homogeneamente difundida, além de contribuir para o aumento da violência urbana.

Este cenário vai favorecendo, em todo o país, o crescimento das áreas periféricas, caracterizadas pela privação de moradia, e por todas as ausências de infraestrutura e serviços urbanos evidenciados nesses espaços.

As políticas sociais e de planejamento urbano ficaram em segundo plano, contribuindo substancialmente para acirrar as desigualdades sociais. A discussão acerca da política urbana é muito recente, como também o são os mecanismos legais que operacionalizam a política. Contudo, sem sombra de qualquer dúvida, é necessária a reversão da política urbana imposta pelos mecanismos legais como a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, regulamentado pelo Estatuto das Cidades, e a efetivação do Plano Diretor Participativo, na busca de democratizar o acesso ao solo urbano, através da função social da propriedade.

Nesse emaranhado de relações acerca da efetivação da política urbana e do acesso a terra urbanizada, a comunidade Panaia é expressão latente. A partir da ordem de despejo recebida, os moradores da comunidade Panaia teriam de deixar a área na qual viviam há muitas décadas, como forma de enfrentamento os mesmos organizaram um movimento social na luta pela terra.

Esse movimento foi composto por todos os moradores da comunidade, com o apoio do grupo Amigos da Panaia, de organizações e órgãos representativos que fortaleceram o movimento.

Os moradores participaram de audiência pública e das mais diversas formas de manifestação, articularam-se junto à PMF, e conquistaram a efetivação do direito à moradia, garantido pela Constituição Federal de 1988, inserindo-se na cidade formal através da transferência da área pertencente à União para a PMF, com a implementação do Programa de Urbanização.

Diante da luta que travaram, os moradores presenciaram a eficácia advinda da organização popular; perceberam a importância e a força que possuem os movimentos sociais na cena política; avançaram e experimentaram vitórias por meio de um movimento social organizado. Do mesmo modo, os moradores da comunidade Panaia vivenciaram a democracia participativa, instrumento fundamental que compõe os movimentos sociais, entendidos como um mecanismo de fortalecimento da população.

Hoje os moradores da comunidade Panaia conquistaram a efetivação das políticas urbanas de acesso a terra na cidade que se caracteriza, e possuem o direito à moradia garantido, bem como os equipamentos e os serviços públicos necessários.

Assim, a comunidade que antes era composta por casas precárias, sem qualquer serviço público, hoje tem todos os equipamentos e os serviços públicos garantidos, sendo que a maior vitória conquistada entre os moradores é saber que diante de lutas e dos manifestos conseguiram, através de um movimento social organizado, a permanência nas terras e, posteriormente, a implementação do Programa de Urbanização.

Com a realização deste Trabalho de Conclusão de Curso, todos os objetivos propostos foram alcançados, ao se buscar compreender a realidade das cidades brasileiras, o problema de acesso a terra urbanizada, e como a comunidade Panaia está inserida nesta dinâmica, compondo um movimento social na busca pela efetivação do direito à terra.

Diante da atual conjuntura das cidades brasileiras, descritas neste trabalho, entende-se que os estudos acerca da efetivação das políticas urbanas são de extrema relevância e devem

ser continuados, tratando-se de implementar as política urbanas como forma de democratizar o acesso a terra urbana.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para o processo de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNICK, Raquel. **Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. Brasília, Ministério das Cidades, 2007.

BEZZERA, Romeu Augusto de Albuquerque. **A terra urbana em Florianópolis (SC): loteamentos e desmembramentos de 1940 a 2001**. Pós – Graduação em geografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

BOPPRÉ, Afrânio Tadeu. **Expansão urbana em Florianópolis: conflito entre a cidade real e a cidade legal**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise de Campos. **Regularização Fundiária Urbana no Brasil**. Brasília, Ministério das Cidades, 2009.

\_\_\_\_\_; GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. **Manual da Regularização Fundiária Plena**. 2ª edição. Brasília, Ministério das Cidades, 2009.

CIDADES, Ministério das. Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários. **Manual de Apresentação das Propostas do Ministério das Cidades Exercícios de 2008/2011**. Secretaria Nacional de Habitação, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, Brasília, 2008/2011.

\_\_\_\_\_. Secretarias Nacionais, disponível em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/) Acesso em 05.06.2010.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNICK, Raquel. **Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. Brasília, Ministério das Cidades, 2007.

\_\_\_\_\_. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. **Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Política urbana e habitacional no Brasil. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana, In: CIDADES, Ministério da Aliança das Cidades. **Ações Integradas de urbanização de assentamentos precários/curso a distância**. 2ª edição. Brasília, 2010.

FERREIRA, Marli Maria; BOLLMANN, Maria da Graça O. N. **Associação de moradores: interesses em jogo**. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1993.

FROTA, Neto Antonio. **Urbanização no Brasil (e alguns de seus limites)**. Brasília, Senado Federal, 1978.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

GOUVÊA, Denise; RIBEIRO, Sandra. Regularização fundiária plena: questões comuns a todos os processos. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. **Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, **Censo demográfico**, disponível em [www.ibge.gov.br/](http://www.ibge.gov.br/) Acesso em 14.06.2010

LISBOA, Teresa Kleba, **Gênero, classe e etnia: trajetórias de vida de mulheres migrantes**. Florianópolis: UFSC; Chapecó: Argos, 2003.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. In: Revista São Paulo em perspectiva. V.14, n. 4, out dez. 2000. São Paulo. Disponível em [www.scielo.org](http://www.scielo.org). Acesso em 06.03.2010

\_\_\_\_\_. **Metrópole, legislação e desigualdade**. In: Revista Estudos Avançados. V.17, n. 48. São Paulo, maio/ago. 2003. São Paulo. Disponível em [www.scielo.org](http://www.scielo.org). Acesso em 06.03.2010

\_\_\_\_\_. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias - planejamento urbano no Brasil**. In: Arantes, Otilia. **A cidade do pensamento único - desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARTINS, Valter. **A Política Habitacional Brasileira e sua Expressão no Estado de Santa Catarina**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

PIMENTA, Luís Fugazzola; PIMENTA, Margareth de Castro Afech. **Final de século e novos espaços da pobreza. Os morros de Florianópolis**, 2008.

POLI, Odilon Luiz. **Leituras em Movimentos Sociais**. Chapecó, SC: Grifos, 1999.

Portal Sul da Ilha, praias e localidades. Disponível em [www.suldailha.com.br/content/view/26/39/](http://www.suldailha.com.br/content/view/26/39/) Acesso em 01.04.2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, **Projeto Social Comunidade Panaia**. Florianópolis, 2008.

\_\_\_\_\_. Política Habitacional de Florianópolis. Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. Versão preliminar da Política Habitacional de Florianópolis. Florianópolis, 2002.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamentos Ambiental. **Relatório da reunião comunitária 18.12.2007**.

RESCHKE, Alexandra et al. Regularização fundiária de interesse social em áreas da união. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. **Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. **Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. **Forma mercadoria assumida pela terra e submissão da propriedade à função social: uma contradição nas cidades do Brasil**, 2010. Disponível em [www.ess.ufrj.br](http://www.ess.ufrj.br), acesso em 10/06/2010.

SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana – regularização fundiária**, Dissertação apresentada ao programa de pos graduação em direito político e econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzi. São Paulo, 2008.

SILVA, Marliange. **A experiência do programa Habitar Brasil Bid – Região Chico Mendes: Uma análise da participação social**. Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à participação que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander, **A Inovação Democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Claudia Virginia de; DEMALDI, Rosana; ROSA, Junia Santa. Acesso à moradia. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. **Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

SOUZA, Júlia Maris Latronico de, Apostila **Panaia: Um espaço de luta e sonhos de libertação**. Curso de Realidade Brasileira – Região Sul. Turma Florestan Fernandes. Chapecó, 2004.

SOARES, Fabiana de Souza. **O processo de negociação no programa Habitar Brasil Bid – seu significado para os sujeitos de direito – os desafios para o Serviço Social**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

UEMURA, Maragareth Matiko, Instrumentos de ampliação do acesso à terra urbanizada. In: CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. **Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

VAINER, Carlos B. Pátria. Empresa e mercadoria, notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

# ANEXOS

**ANEXO 01:** A comunidade Panaia anterior a implementação do Programa de Urbanização.



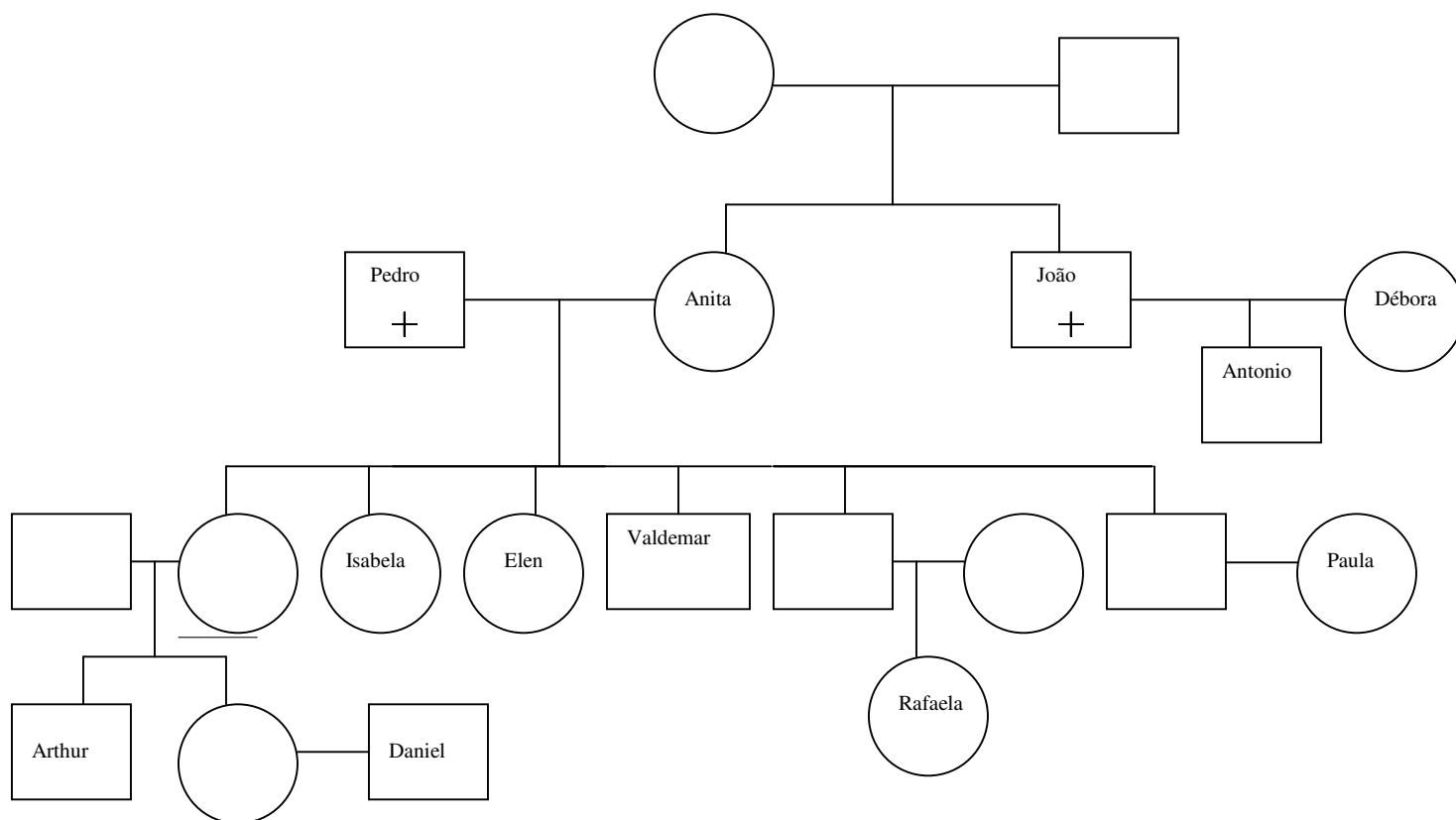




**ANEXO 02:** A comunidade Panaia atualmente.



# APÊNDICE

**APÊNDICE 01:** Organograma da família

O organograma não apresenta todos os membros da família, somente os moradores entrevistados e os que foram necessários para situar estes.

**APÊNDICE 02:** Termo de consentimento livre e esclarecido.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

Florianópolis, 04 de fevereiro de 2010.

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você esta sendo convidado (a) a participar da pesquisa **o significado processo de Regularização Fundiária para ao moradores da comunidade Panaia, viabilizado através do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.**

Você foi indicado (a) pela Comissão de Moradores da comunidade Panaia para ser entrevistado (a) por ser morador (a) desta comunidade. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará prejuízo em sua relação com o pesquisador, com o Departamento de Serviço Social/UFSC e com a prefeitura Municipal de Florianópolis.

**Os objetivos deste estudo são:**

- Reconhecer nos Moradores da Comunidade Panaia o significado da Regularização Fundiária;
- Contextualizar o processo migratório dos moradores do meio rural para o urbano;
- Identificar nos moradores o sentido de pertencimento da terra, e se estes se reconhecem como possuidores da terra por direito.
- Compreender o significado da conquista da terra frente às lutas para a permanência da Comunidade no local;

- Conhecer as possibilidades que os moradores teriam em adquirir a terra regularizada em uma cidade com crescente escassez de terra e o aumento da especulação imobiliária;
- Identificar as mudanças ocorridas na vida dos moradores após a implementação do Programa de Urbanização, Regularização Integração de Assentamentos Precários.

Obrigado pela sua contribuição.

Heloiza Voges

Acadêmica do curso de serviço social

Heloiza Voges

Centro Sócio – Econômico

Departamento de Serviço Social

Endereço: Campus Universitário João David Ferreira Lima, CEP 88.040-900

CP 476, Trindade – Florianópolis/SC.

Orientador: Valter Martins

Departamento de Serviço Social

**Declaro que entendi os objetivos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.**

---

Sujeito da Pesquisa

### **Roteiro da entrevista a ser realizada na comunidade Panaia**

- 1 – Qual sua cidade de origem?
- 2 - Qual era sua profissão ou seu trabalho na sua cidade de origem?
- 3 – O que levou você (sua família) a sair da cidade de origem e vir para a Capital?,  
Descreva esse processo.
- 4 – Há quanto tempo mora na Comunidade?
- 5- Quais as principais dificuldades que você e sua família encontraram ao chegar à  
Florianópolis?
- 6 – Como se sentiu ao chegar na Comunidade?
- 7 – O que mais o marcou nessa época?
- 8 – Quais são as diferenças da Comunidade Panaia de antes para a atual? O que  
melhorou?
- 9 – Quais foram às mudanças que ocorrerão na sua vida após a implementação do  
Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos  
Precários?
- 10 – Quais os maiores desafios que a Comunidade enfrentou?
- 11 – Você se vê como um agente de mudança frente à luta para permanecer na terra?
- 12 - Você se sente possuidor da terra por direito, como um direito garantido para todo  
cidadão?
- 13 - Você acha que teria a possibilidade de adquirir um “pedaço” de terra regularizado  
nesta cidade?