

Raquel Soares

**INVESTIMENTOS PÚBLICOS E VALORIZAÇÃO
IMOBILIÁRIA EM ÁREAS DE ZEIS:
Obras do PAC e moradias de aluguel na comunidade da Serrinha**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de mestre em Arquitetura e Urbanismo.
Orientadora: Profa. Dra. Maria Inês Sugai.

Florianópolis
2018

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

SOARES, RAQUEL
INVESTIMENTOS PÚBLICOS E VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA
EM ÁREAS DE ZEIS : Obras do PAC e moradias de
aluguel na comunidade da Serrinha / RAQUEL SOARES
; orientadora, Maria Inês Sugai, 2018.
156 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós
Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis,
2018.

Inclui referências.

1. Arquitetura e Urbanismo. 2. valorização
imobiliária. 3. aluguel informal. 4. investimentos
públicos. I. Sugai, Maria Inês. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação
em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

**INVESTIMENTOS PÚBLICOS E VALORIZAÇÃO
IMOBILIÁRIA EM ÁREAS DE ZEIS: obras do PAC e moradias
de aluguel na comunidade da Serrinha**

RAQUEL SOARES

ESTA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO FOI JULGADA
ADEQUADA E APROVADA EM SUA FORMA FINAL

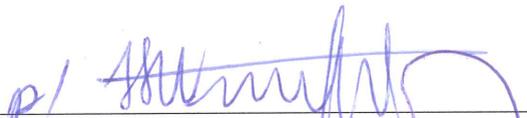


Prof. Dra. Maria Inês Sugai
Orientadora



Prof. Dr. Fernando Simon Westphal
Coordenador POSARQ-UFSC

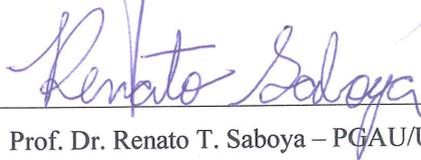
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Pedro Abramo – IPPUR/UFRJ (videoconferência)



Prof. Dr. Lino Fernando B. Peres – PGAU/UFSC



Prof. Dr. Renato T. Saboya – PGAU/UFSC

AGRADECIMENTOS

Depois de noites sem dormir, fins de semana na frente do computador ou dos livros, algumas lágrimas de sufoco, chegou a hora de agradecer....

Primeiramente a Deus, por sempre me guiar no caminho certo e fornecer perseverança nos momentos mais complicados!

Aos meus pais, Dirceu e Mercês por sempre apoiar meus sonhos e me ensinar valores para me tornar uma pessoa cada vez melhor. Foram eles também que me ensinaram a persistir sempre, e seguir depois das tempestades. Em meio a tantos telefonemas de desespero, eles são minha base!

Ao Daniel, por sempre me apoiar. Graças a ele aprendi a parar de chorar e seguir, a sonhar e a sorrir, a levantar depois dos tombos e a aprender com eles.

Ao Moisés, por me apoiar do jeito Moisés de ser. Mesmo em meio a suas loucuras, seus comentários se tornaram fundamentais para o meu crescimento.

À tia Meire, por ter se tornado meu apoio mais próximo, por me abrigar na minha chegada a Florianópolis e nos inúmeros fins de semana de estudo. Pelo acolhimento, carinho e dedicação, gratidão!

Ao Bruno, pela infinita paciência e pelo grande apoio nessa reta final, me dando a confiança de que tudo vai dar certo. Obrigada pelas intermináveis conversas sobre o meu tema de estudo.

Às meninas do 203, em especial a Jaz e a Bia por me auxiliar nas coletas de dados e nos mapas deste trabalho. Além do apoio na pesquisa, nossa amizade foi de fundamental importância durante este percurso.

À equipe VG, por se tornar minha família em Florianópolis e me apoiar em todos os momentos.

À professora Maria Inês, pelo ensinamento proporcionado durante a elaboração deste trabalho e pela imensa paciência comigo.

Gratidão!

RESUMO

O presente trabalho visa analisar as repercussões que os investimentos públicos efetivados em áreas urbanas informais determinam no valor dos aluguéis de moradias dessas comunidades. Para tanto, investiga o mercado de aluguéis e as alterações nos valores das moradias na Comunidade da Serrinha, situada no Maciço do Morro da Cruz, área central de Florianópolis – SC. A Comunidade da Serrinha, assim como outras comunidades situadas em áreas de ZEIS no Maciço do Morro da Cruz, recebeu obras executadas com recursos do governo federal obtidos através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). O PAC foi lançado em 2007 pelo governo federal com o objetivo de acelerar o desenvolvimento sustentável, aumentar a produtividade e superar os desequilíbrios e desigualdades sociais regionais. Os investimentos significativos do PAC no âmbito da Urbanização de Assentamentos Precários proporcionaram uma melhora significativa na qualidade de vida da população de baixa renda que reside nas regiões em que o investimento foi realizado. Entretanto, com a melhoria na infraestrutura nessas regiões, as obras do PAC elevaram direta e indiretamente os valores dos aluguéis dos imóveis, o que foi observado pela comparação entre os valores obtidos em diferentes pesquisas de campo realizadas na comunidade da Serrinha nos anos de 2005, 2010 e 2018: período anterior às obras do PAC, durante a sua execução e após o encerramento das obras. Os dados apresentados neste trabalho confirmam que os investimentos públicos em áreas de informalidades repercutem no mercado imobiliário, em especial, no valor dos aluguéis praticados. Os estudos realizados visam contribuir para a compreensão da realidade da população que vive de aluguel em

áreas informais e seu sistema de sustentação, viabilizando uma análise crítica das condições de acesso à moradia e da reprodução da informalidade e das desigualdades socioespaciais.

Palavras-chave: Valorização imobiliária 1. Investimentos públicos 2. Aluguel informal 3.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the repercussions of public investments on the informal rental market at these communities. Therefore, the researcher investigates the rental market, explores the cost variation of different houses at Serrinha, a community located at the heart of Florianópolis-SC. Serrinha, as other neighborhoods situated as ZEIS at the Morro da Cruz complex received public investment in construction from the federal government under the PAC. Also known as PAC, it was created back in 2007 with the main goal of accelerating sustainable development, raise productivity, and surpass imbalances and regional social inequalities. Investments made by the federal government in the Urbanization of Precarious Settlements (UAP) provided a significant improvement in the quality of life of the low-income population residing in the regions which received investment. However, with the improvement in infrastructure in these localities, PAC works directly and indirectly increased real estate rental values, which was observed by comparing the values obtained in different field surveys conducted at the community in 2005, 2010 and 2018: the period prior to the PAC works, during its execution and after the works were done. The data presented in this paper confirm that public investments in informal areas have repercussions in the real estate market, especially in the value of rents. The studies aim to contribute to the understanding of the reality of the population living in informal areas and their sustenance system, making possible a critical analysis of the conditions of access to housing and the reproduction of informality and social and spatial inequalities.

Keywords: Real estate valuation; Public investments; Informal rental market.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização da área conurbada de Florianópolis.....	46
Figura 2 - Mapa de ocupação da área conurbada de Florianópolis com o tempo.....	48
Figura 3 - Localização do Maciço do Morro da Cruz	49
Figura 4 - Evolução urbana na área central de Florianópolis. 1966-2008	56
Figura 5 – Localização Serrinha.....	58
Figura 6 – Proximidade na localização da Serrinha com a UFSC.....	61
Figura 7 - Expansão urbana na Serrinha de 1977 – 2004.....	62
Figura 8 – A presença do mercado informal de aluguel na Serrinha.....	63
Figura 9 - Mapa de localização do aluguéis na comunidade da Serrinha em 2006 e posteriormente em 2010.	64
Figura 10 – Representação do Desenvolvimento econômico Brasileiro 2004 – 2014.....	69
Figura 11 - investimentos em Santa Catarina.....	79
Figura 12 - Delimitação das comunidades no MMC gravadas como ZEIS (delimitadas por linhas verde azuladas e com número preto em círculos brancos).....	82
Figura 13 - A localização do Parque do Maciço, as ZEIS do Morro da Cruz e a TransCaieira.....	88
Figura 14 - Rua pavimentada pelo PAC.....	89
Figura 15 - Mapa Projeto PAC Serrinha	91
Figura 16 - Mapa PAC - Contrato 223 -2008.....	94
Figura 17 - Melhorias do PAC - escadas.....	94
Figura 18 - Mapa obras 2010 – 2014	96
Figura 19 - Imagens das melhorias de acesso.	97
Figura 20 - Mapa Obras PAC 2008 -2018	98
Figura 21 - Inserção da Serrinha com o entorno urbano	104
Figura 22 - Ampliação do número de imóveis de aluguel: 2005 – 2010	105
Figura 23 - Verticalização e consolidação da comunidade	106
Figura 24 - Localização das casas entrevistadas	111
Figura 25 - Localização das casas e divisão da comunidade em setores	112
Figura 26 - Investimentos setor D.....	113
Figura 27 - Consolidação setor G.....	114
Figura 28 - Situação atual setor H.....	115
Figura 29- Mapa dos aluguéis de 2005	116
Figura 30 - Mapa dos valores dos aluguéis em 2005.	117

Figura 31 - Mapa Aumento Aluguel ao ano (2005 – 2010).....	118
Figura 32 - Exemplo de obra de acessibilidade na comunidade	119
Figura 33 - Mapa Relação Obras PAC e Aumento Aluguel ao ano de 2005 -2010	120
Figura 34 - Mapa Aumento Aluguel ao ano (2010 – 2018).....	122
Figura 35 - Pavimentação de via - setor G.....	123
Figura 36 - Mapa Relação Obras do PAC e Valorização Aluguel 2010 - 2018	124
Figura 37 – A Servidão Lageanos.....	126
Figura 38 - Mapa Aumento de Aluguel 2005 – 2018	127
Figura 39 - Relação Aumento do Aluguel e Obras do PAC entre 2005 e 2018	128
Figura 40 - Localização das casas entrevistadas na região formal.....	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gráfico PAC investimentos em Infraestrutura	74
Tabela 2 – Gráfico investimentos em infraestrutura social e urbana	75
Tabela 3 - Gastos PAC Maciço -Florianópolis.....	92
Tabela 4 - PAC Contrato 223-2008.....	93
Tabela 5 - PAC Contrato 400 -2011 a 2013	95
Tabela 6 - PAC Contrato 612 -2014.....	95
Tabela 7 - Aumento do aluguel na Serrinha dividida por setores	129
Tabela 8 - Valorização imobiliária - aluguel.....	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP - Área De Preservação Permanente
BESC – Banco Do Estado De Santa Catarina
BNDES - Banco Nacional Do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional Da Habitação
CPF - Cadastro De Pessoas Físicas
EMPASC – Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FMCC - Fórum Do Maciço Do Morro Da Cruz
FNHIS - Fundo Nacional De Habitação De Interesse Social
IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística
IGP-M - Índice Geral De Preços Do Mercado
IPCA - Índice Nacional De Preços Ao Consumidor Amplo
IPPUR/UFRJ - Instituto De Pesquisa E Planejamento Urbano E Regional
Da Universidade Federal Do Rio De Janeiro
IPUF - Instituto De Planejamento Urbano De Florianópolis
MCIDADES - Ministério Das Cidades
MMC - Maciço Do Morro Da Cruz
PAC - Programa De Aceleração Do Crescimento
PBF - Programa Bolsa Família
PGAU/UFSC - Programa De Pós-Graduação Em Arquitetura E
Urbanismo Da Universidade Federal De Santa Catarina
PIL - Programa De Investimento Em Logística
PLAMUS - Plano De Mobilidade Urbana Sustentável
PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida
PMF - Prefeitura Municipal De Florianópolis
PMRR - Plano Municipal De Redução De Risco
RGPS - Regime Geral De Previdência Social
SC - Santa Catarina
SMHSA - Secretaria Municipal De Habitação E Saneamento Ambiental
SNHIS - Sistema Nacional De Habitação De Interesse Social
TELESC - Telecomunicações De Santa Catarina
UAP - Urbanização De Assentamentos Precários
UFSC - Universidade Federal De Santa Catarina
UN-HABITAT - United Nations - Habitat
ZEIS - Zona Especial De Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
1.1	OBJETIVOS	25
1.1.1	Objetivo geral	25
1.1.2	Objetivos específicos	25
1.2	METODOLOGIA	26
1.3	ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS	28
2	A RELAÇÃO INVESTIMENTOS PÚBLICOS x VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA	31
2.1	A DINÂMICA DO ESPAÇO URBANO	31
2.2	A INFORMALIDADE.....	37
2.3	O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL.....	41
3	A INFORMALIDADE EM FLORIANÓPOLIS E SEU MERCADO IMOBILIÁRIO	45
3.1	FLORIANÓPOLIS E SEU PROCESSO DE PRODUÇÃO SOCIOESPACIAL.....	45
3.2	OS ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM FLORIANÓPOLIS	48
3.3	O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL EM FLORIANÓPOLIS – PESQUISA DA REDE INFOSOLO/UFSC.....	51
3.4	O MACIÇO DO MORRO DA CRUZ: UMA ÁREA INFORMAL NA PARTE CENTRAL DA CIDADE	53
3.4.1	A comunidade da Serrinha	57
4	INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM ÁREAS INFORMAIS: O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC	67
4.1	CONTEXTO SOCIOECONOMICO BRASILEIRO – 2003 – 2010	67
4.2	CONTEXTO SOCIOECONOMICO BRASILEIRO – 2010 – 2018	71
4.3	O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC	72

4.4	A IMPLEMENTAÇÃO DAS ZEIS E DO PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FLORIANÓPOLIS	79
4.4.1	O PAC-UAP na Serrinha	89
5	AS REPERCUSSÕES DOS INVESTIMENTOS DO PAC NO MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL DE ALUGUEL..	101
5.1	O MERCADO DE ALUGUEL NA COMUNIDADE DA SERRINHA	101
5.2	ESCLARECIMENTOS METODOLÓGICOS	109
5.3	ANÁLISE DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA EM IMÓVEIS DE ALUGUEL NA SERRINHA	115
5.3.1	Aumento do valor dos aluguéis no período de 2005 – 2010	117
5.3.2	Aumento do valor dos aluguéis no período de 2010 – 2018	122
5.3.3	Aumento do valor dos aluguéis no período de 2005 – 2018	126
5.3.4	Relação com o mercado formal	131
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
	REFERÊNCIAS.....	145

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade social é um dos aspectos mais evidentes e conhecidos da sociedade brasileira. As disparidades sociais e econômicas também repercutem nas nossas cidades, através das disputas pela terra urbanizada e pela distribuição dos investimentos públicos, resultando em espaços urbanos com expressiva segregação socioespacial. Quanto mais desigual uma sociedade, mais injustas são as condições e os resultados socioespaciais destas disputas, ampliando e reproduzindo as desigualdades (HARVEY, 1991; LEFEBVRE, 1991; VILLAÇA, 2001; MARICATO, 2002, 2016; ROLNIK, 2003; SUGAI, 2015; entre diversos outros).

Essas distorções são favorecidas pela organização do espaço regida pelo modelo capitalista, ou seja, as disparidades sociais e econômicas são ampliadas na medida em que tal sistema beneficia somente a camada da sociedade que possui maior poder (SANTOS, 2012, p. 73). Neste contexto, a distribuição de investimentos públicos ocasiona uma maior desigualdade, pois beneficia e atende somente uma parcela da sociedade.

Segundo Villaça (2001), a localização da terra aumenta o preço do lote urbano conforme a acessibilidade às infraestruturas instaladas, ou seja, se o terreno estiver localizado próximo a infraestrutura ou serviços, maior será seu valor.

Também em relação ao preço do solo urbano, este se torna maior quanto menor for a oferta de áreas urbanas qualificadas, e quanto mais próximo o terreno estiver de equipamentos, serviços e infraestruturas da cidade (FARRET, 1985; SUGAI, 2015; MARICATO, 2002, VETTER, 2002, dentre outros)

Nas grandes e médias cidades do Brasil, os investimentos públicos destinados a obras de infraestrutura urbana, disponibilização de serviços e transportes públicos, implantação de equipamentos urbanos como parques e praças, promovem melhorias na localização e terminam por valorizar os imóveis no mercado imobiliário (VETTER, 2002; VILLAÇA, 2001; SUGAI, 2015).

No entanto, as melhorias promovidas pelos investimentos públicos são distribuídas de maneira desigual no espaço urbano e torna os imóveis acessíveis somente para a parcela mais privilegiada da população, para os que possuem recursos suficientes para arcar com o alto custo das melhores localizações (LEITE, 2014).

Ou seja, os investimentos públicos são apropriados pela parcela da sociedade com condições de adquirir e manter-se nas áreas que receberam tais investimentos, as áreas mais valorizadas.

Segundo Maricato (2001) os investimentos públicos urbanos quase sempre alimentam o mercado imobiliário restrito e especulativo ao invés de ampliar as oportunidades de localização, condição para democratização de acesso à cidade.

Trata-se de um paradoxo: os investimentos em infraestrutura de qualidade influenciam na valorização dos imóveis, porém poucos possuem meios para pagar um preço mais elevado pelo uso do espaço, evidenciando as desigualdades e a segregação urbana que o preço do solo origina, isto é, deixando transparecer as citadas diferenças de classes existentes na cidade e na sociedade.

Esse efeito nefasto foi relatado por Sugai (2015):

As análises dos investimentos públicos, além de evidenciarem a lógica de sua distribuição, que cria e reproduz as desigualdades sociais, indicaram também as diferenças entre a característica e o papel que estes investimentos assumem no processo de produção e nas disputas do espaço intraurbano (SUGAI, 2015, p.183)

Essas desigualdades são vistas através da concentração espacial de camadas sociais de maior rendimento e poder político das áreas com alta qualidade de vida vinculadas a uma minoria, detentora de poder.

Observa-se, ainda, um processo de valorização das áreas de fácil acesso a serviços, ou das áreas bem servidas de infraestrutura, intensificando o mercado imobiliário nas áreas centrais, tornando o local valorizado e um poderoso campo de acumulação capitalista.

O que resta para a população de baixa renda, então, são os bairros mais afastados, que receberam menos recursos públicos e, por isso, contam com piores infraestruturas, além de apresentarem precariedades e dificuldades de acessibilidade. Nas áreas centrais, restam as áreas de APP, os manguezais, as dunas, e os morros acima da cota 100 onde estão as favelas, justamente onde está localizada a comunidade da Serrinha em Florianópolis-SC.

Impossibilitados de adquirir casa própria ou de alugar moradias melhores, devido aos altos valores dos aluguéis e pelas exigências burocráticas, como por exemplo a exigência de emprego formal, caução, fiador, comprovação de renda, seguro fiança, carteira de trabalho, etc., ou pela necessidade de residir próximos do local de trabalho ou de lugares com maior oferta de trabalho, devido ao custo da mobilidade urbana, ou ainda uma combinação das alternativas citadas, os indivíduos de baixa

renda não possuem outra opção senão a área informal da cidade. Alugar casas, pequenos cômodos, morar em cortiços, ou em co-habitação em áreas informais da cidade, geralmente precárias, insalubres, com pouquíssimas condições de habitabilidade, passa a ser a única alternativa de parte da população que não possui condições de comprar imóveis, lotes, ou não quer construir ou morar numa área de periferia.

O mercado informal de imóveis é um tema recente e ainda hoje pouco estudado nas pesquisas de planejamento urbano. A maioria dos trabalhos e pesquisas sobre a lógica do mercado imobiliário e o uso do solo têm como objeto o mercado imobiliário formal ou legal.

Os temas relacionados à reprodução da cidade informal começaram a ser pesquisados a partir do final dos anos 90 e início de 2000. Esses temas são encontrados nas pesquisas de Abramo (2000, 2003), assim como Smolka (2003), Baltrusis (2000), Rede INFOSOLO (2006) e outros autores, com destaque para a existência de um novo mercado imobiliário, localizado nos assentamentos informais ou favelas, que atende à população de baixa renda que não possui acesso ao mercado formal e aos programas habitacionais. As pesquisas da Rede INFOSOLO estudaram o mercado imobiliário informal em várias cidades do Brasil, mostrando como este mercado é dinâmico, e apresentaram dados em que os aluguéis e compra de imóveis em algumas áreas informais de Florianópolis possuem o mesmo valor ou quase alcançam os valores de áreas formais centrais da cidade. Tal mercado é visto nas pesquisas com transações de compra, venda e locação de imóveis.

Se pouco tem sido estudado sobre as áreas informais das cidades, menos ainda se tem falado sobre os aluguéis nessas áreas. Os locatários costumam ser os moradores mais invisíveis e impotentes da favela.

Mike Davis (2006, p. 51) afirma que, tanto a literatura popular quanto pesquisas acadêmicas com o tema habitação informal “tendem a romantizar os invasores e ignoram os locatários.” Ainda hoje existem poucos estudos sobre os aluguéis nas áreas informais, dentre eles está o trabalho da Rede INFOSOLO, e as pesquisas de Lonardoní (2007, 2010) e Abramo (2003, 2010).

A partir da crise de 2016, o mercado de aluguel informal tem crescido cada dia mais nas médias e grandes cidades do Brasil, uma vez que as desigualdades sociais e econômicas têm aumentado, e a população de baixa renda apresenta cada vez menos condições de adquirir moradias.

Nesse contexto, faz-se necessário aprofundar o estudo sobre o **comportamento do mercado de aluguéis em áreas urbanas informais em face da execução de investimentos públicos nessas áreas.**

Os investimentos públicos nas áreas informais das cidades brasileiras são raros e recentes. Até 2007, praticamente não havia a implementação destes, até mesmo por impedimentos contidos nas legislações. Ou seja, os investimentos públicos não eram destinados para a melhoria da infraestrutura destas áreas, que só costumavam receber verbas em caráter emergencial, como no caso de desastres naturais, para recuperar os estragos provocados pelas intempéries.

Em 2007 o governo federal criou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que, dentre outras ações, também incluiu como um de seus objetivos o de promover a urbanização de assentamentos precários (PAC-UAP). Somente em Florianópolis foram pleiteados mais de 54 milhões de reais na época de seu lançamento, para a urbanização de áreas informais da cidade.

Há necessidade de se refletir sobre as possíveis repercussões dos investimentos públicos nas áreas informais da cidade, ou seja, esta pesquisa se torna relevante pela possibilidade de contribuir para a construção de soluções e políticas públicas que visem reduzir a vulnerabilidade dos locatários de imóveis em áreas informais, a partir da correlação entre os investimentos públicos e a valorização dos imóveis, e a repercussão no custo dos aluguéis das moradias em tais áreas, além de contribuir em futuras pesquisas acadêmicas com temas de informalidade e alugueis em áreas informais. Através destes resultados pode-se auxiliar no aumento da justiça na execução de recursos e prevenir gentrificações.

Será que a aplicação de investimentos públicos em áreas informais, como as ZEIS centrais de Florianópolis, influencia no valor do mercado imobiliário? Tal relação existe nas áreas formais da cidade, como já vimos, mas será que essa repercussão também ocorre nos locais onde não há regulamentação e o Estado não atua como concretizador da lei? Será que tal relação existe em áreas informais visadas pelo mercado capitalista como fonte de terras para especulação imobiliária?

É importante avaliar as consequências, para a população que vive de aluguel nas ocupações irregulares, de uma possível valorização das áreas informais beneficiadas por investimentos públicos, pois com a valorização das moradia, os locatários acabam não possuindo condições de pagar o aluguel, e acabam necessitando sair da comunidade em busca de um local mais acessível para habitar.

Sem uma política efetiva de regularização fundiária, e com a valorização imobiliária desses assentamentos irregulares refletindo diretamente no valor dos aluguéis, os locatários passam a correr grande risco de serem vítimas de um processo ainda maior de exclusão social, e de não conseguir viver mais na comunidade.

Esta pesquisa propõe uma discussão sobre os efeitos das intervenções públicas dirigidas à urbanização de assentamentos informais e à facilitação do acesso ao solo urbanizado pela população de baixa renda. Foi escolhida como local de pesquisa a Comunidade da Serrinha, localizada no Maciço do Morro da Cruz, na região central de Florianópolis, e que recebeu investimentos do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. Buscou testar se investimentos públicos podem ter elevado os preços das moradias de aluguel, inviabilizando o acesso ao solo urbanizado pelos locatários.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

A pesquisa teve como objetivo geral investigar as repercussões dos investimentos públicos destinados à Urbanização dos Assentamentos Precários, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nos valores dos aluguéis de moradias em áreas de informalidade. Para tanto, desenvolveu-se pesquisa sobre as variações dos custos de locação das moradias na comunidade da Serrinha, assentamento informal situado no Maciço do Morro da Cruz, Florianópolis, através da comparação e análise dos valores do aluguel em três períodos distintos: em 2005, momento anterior ao investimento do PAC; em 2010, durante a execução das obras; e em 2018, após a finalização das intervenções.

1.1.2 Objetivos específicos

- Localizar os investimentos públicos em áreas informais, sobretudo os do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na comunidade da Serrinha, evidenciando o contexto, os objetivos da criação do referido Programa e o processo de sua implementação.
- Estudar as mudanças dos valores do aluguel em três momentos, (2005, 2010 e 2018) buscando relacionar ou cotejar com momento anterior, durante e após a execução das obras.

1.2 METODOLOGIA

Como metodologia de pesquisa foram realizadas as primeiras leituras sobre temas como segregação socioespacial e informalidade urbana, bem como pesquisas sobre investimentos públicos e mercado imobiliário informal. Foram comparados dados de preços de aluguéis em três momentos distintos, com o objetivo de verificar a repercussão da aplicação de investimentos públicos no mercado imobiliário de aluguel em áreas informais.

Foi realizada inicialmente uma pesquisa bibliográfica levantando e identificando as obras acadêmicas que tratam da relação entre investimentos públicos e valorização imobiliária, do processo de expansão urbana, e das áreas de informalidade.

Autores como Maricato (2002), Lefebvre (1991), Villaça (2001), Correa (1989) e Rolnik (2001) foram fundamentais para a análise do espaço urbano e da compreensão da dinâmica imobiliária, considerando o espaço urbano como o local onde acontecem as desigualdades da sociedade, ou seja, palco de disputas sociais e econômicas.

Pesquisas que evidenciam o quanto os investimentos públicos repercutem na dinâmica imobiliária e no aumento do valor dos imóveis, também foram estudadas, como o livro de Sugai (1994, 2015), que evidenciou a possibilidade de relacionar investimentos públicos e valorização imobiliária ao longo de 25 anos. As pesquisas da Rede INFOSOLO e de Lonardoní (2007,2010) também foram fundamentais, pois sem estas não seria possível cotejar os dados desta pesquisa.

Na segunda etapa foi investigado como se deu o processo de expansão urbana de Florianópolis, fazendo um levantamento do contexto histórico da região metropolitana e suas áreas de informalidade, analisando a relação entre investimentos públicos e valorização imobiliária e o direcionamento da expansão urbana. Sobretudo, como se deu a ocupação do terreno onde hoje está situada a comunidade da Serrinha.

Na terceira etapa da pesquisa, estudou-se o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e seus objetivos. A tese de Elaine Tomas, do Programa de Pós-graduação da Geografia foi utilizada como base para se discutir o efeito ocasionado pela aplicação de investimentos públicos do PAC no Maciço do Morro da Cruz, trazendo pontos, inclusive, relacionados à reterritorialização desta região central da cidade de Florianópolis. Serão abordados as circunstâncias e os objetivos da criação do PAC, demonstrando onde estão localizados estes investimentos na comunidade estudada.

A Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal de Florianópolis disponibilizou a localização das intervenções do PAC na comunidade da Serrinha, tendo sido identificados investimentos em pavimentação viária, contenção de riscos, drenagem e saneamento básico. Optou-se por focalizar as obras de infraestrutura viária e de contenção de encostas por serem mais “notadas” pela população, esta observação foi percebida com os comentários realizados durante a aplicação dos questionários os comentários, uma vez que as obras de drenagem e saneamento básico, por serem subterrâneas, não são visíveis, e as melhorias no acesso viário são um importante fator para valorização. Além disto, em entrevistas com engenheiros da Prefeitura foi constatado que a maioria dos investimentos do PAC na Comunidade da Serrinha foi destinada a este tipo de obras.

Em seguida, para responder à pergunta problema da pesquisa, foram analisadas as variações do valor do aluguel em três períodos distintos, mediante dados colhidos em pesquisas anteriores da comunidade da Serrinha, nos anos de 2005 e 2010, e na pesquisa de campo realizada em 2018 para elaboração deste trabalho. Os dados serão comparados e correlacionados com a aplicação dos investimentos do PAC na comunidade.

Os dados de 2005 foram coletados pela Rede INFOSOLO, para sua pesquisa sobre mercado imobiliário informal, abrangendo compra, venda e locação de imóveis na comunidade da Serrinha, tendo sido aplicados 120 questionários, que correspondiam à amostra predefinida. Tais dados foram coletados antes da criação da Lei Complementar 2007/2005, que implementou as áreas de ZEIS no município de Florianópolis, sendo que dentre uma das 16 comunidades instituídas, está a Serrinha.

Em 2007 o PAC foi lançado pelo governo federal, e dentre uma de suas metas estava prevista a Urbanização de favelas. Em 2008, o projeto proposto pelo município de Florianópolis, relativo ao Maciço do Morro da Cruz, foi aprovado. As obras foram iniciadas ainda no ano de 2008 e se desenrolaram até 2014.

Os dados de 2010 foram coletados na pesquisa realizada por Lonardoni na comunidade da Serrinha, período em que as verbas de tal programa já haviam sido aplicadas e várias obras já haviam sido feitas. Ou seja, as melhorias em infraestrutura já estavam sendo presenciadas pela população do Maciço e da comunidade da Serrinha, pois as obras de contenção de riscos e melhorias no acesso viário foram as primeiras a serem concretizadas. Os dados coletados por Lonardoni caracterizam o universo de indivíduos e famílias que alugavam imóveis na Serrinha nos últimos seis meses contados a partir do momento da entrevista, tendo sido

aplicados 120 questionários. O foco da pesquisa era apenas a locação de imóveis na comunidade

Em fevereiro de 2018, ano em que se realizou a pesquisa de campo para a coleta dos dados desta pesquisa, as obras de contenção de riscos e melhorias no acesso viário da Comunidade da Serrinha já tinham sido entregues. Entretanto, as obras financiadas pelo PAC no Maciço do Morro da Cruz, como um todo, sofreram a influência da crise econômica e política que culminou com o impeachment da presidenta Dilma Roussef em 2016, tendo sido interrompidas também em razão da auditoria iniciada pela Corregedoria-Geral da União em 18.01.2016.

Após análises dos mapas das obras, foi identificada a localização dos imóveis de aluguel próximos às obras do PAC, em cotejo com os mapas da Prefeitura relacionados com a dissertação e tese de Lonardoni e do Infosolo (2006 e 2014).

Foram selecionados imóveis em diferentes pontos da comunidade com o objetivo de verificar qual foi a alteração do valor do aluguel antes e depois dos investimentos públicos. Escolheu-se pontos próximos dos investimentos do PAC e pontos distantes destes, na tentativa de verificar o quanto os investimentos públicos têm influência no valor do aluguel informal.

Para a pesquisa de campo foi realizada a aplicação de 38 questionários nos domicílios selecionados anteriormente, cujos resultados constituíram-se em importante fonte de informações e base para parte das análises que foram feitas. É importante salientar que não foi avaliado todo o universo de casas da comunidade, mas apenas pela localização e pela possibilidade de comparação com períodos precedentes, para o levantamento de informações que permitissem a aferição do processo de valorização considerando as intervenções do PAC.

1.3 ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos principais, além da introdução - na qual são apresentados os objetivos e a metodologia - e do capítulo das considerações finais.

No primeiro capítulo, foi realizada revisão bibliográfica que aborda pesquisas da relação entre investimentos públicos e valorização imobiliária, a cidade como território de disputas e desigualdades e o mercado imobiliário informal.

O segundo capítulo abordou o processo de expansão urbana no município de Florianópolis e o crescimento da informalidade habitacional, apresentando a expansão dos assentamentos informais no

Maciço Central do Morro da Cruz e os fatores que definiram e consolidaram esta área como alternativa de moradia para a população de baixa renda, abordando inclusive os processos segregativos do município. Neste capítulo apresenta-se também o processo de consolidação da comunidade da Serrinha.

Já o terceiro capítulo apresenta o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o contexto de sua criação, seus objetivos, e a aplicação dos investimentos públicos na urbanização de assentamentos precários. Foi abordada, em especial, a aplicação dos recursos do PAC no Maciço Central do Morro da Cruz, notadamente na Comunidade da Serrinha, mostrando onde se encontram as benfeitorias realizadas com verbas deste Programa.

No capítulo quatro adentra-se à pesquisa de campo e análise dos resultados, comparando os dados encontrados nesta pesquisa com os dados dos anos de 2005 e 2010. Tais dados foram analisados considerando o papel dos investimentos públicos do PAC aplicados na comunidade estudada.

No último capítulo serão tecidas as considerações finais sobre os resultados apresentados, retomando os assuntos abordados no decorrer do trabalho, na tentativa de responder às perguntas apresentadas anteriormente. Em especial, a avaliação das consequências, para a população que vive de aluguel nas áreas informais, do aumento dos preços dos aluguéis de suas moradias após as obras do PAC, e a importância de se buscar alternativas que garantam habitação acessível para esta população, considerando a diversidade de sua demanda, de modo que se torne menos vulnerável do que atualmente é.

2 A RELAÇÃO INVESTIMENTOS PÚBLICOS x VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

Para análise da relação investimentos públicos e valorização imobiliária torna-se necessário, inicialmente, traçar algumas definições e pressupostos para o melhor entendimento da pesquisa realizada e dos capítulos seguintes. Desta forma, pretende-se evidenciar a partir de qual perspectiva teórica esta análise será conduzida.

Preliminarmente, discorre-se sobre a produção do espaço urbano, alvo de disputas entre os agentes sociais. Logo em seguida, será evidenciada a questão do Estado e o modo pelo qual ele atua na produção do espaço urbano brasileiro, discutindo a relação entre investimentos públicos e valorização imobiliária e também a segregação socioespacial. Por fim, apresentar-se-ão algumas compreensões sobre a informalidade, principalmente dos aluguéis e seu mercado imobiliário.

2.1 A DINÂMICA DO ESPAÇO URBANO

A partir da década de 1950 as cidades se tornaram mais urbanas. Contudo, algumas partes das cidades expandiram-se sem o devido planejamento, e os planos urbanísticos eram utilizados para atender somente às camadas de poder da sociedade.

Hoje, o mundo é definitivamente urbano, com o crescimento exponencial da população mundial e a consolidação do sistema capitalista de produção, que refletiu diretamente no modo como as cidades se organizam (MANOEL, 2010, p. 31)

Em relação à mudança do mundo de rural para urbano, e à constante modificação das cidades, Aguiar (2015, p. 118) relata que “o espaço urbano é uma variável dinâmica, que está em constante processo de transformação. E é na dimensão econômica da vida material e sua territorialização que se encontra a base para se entender o porquê de as cidades serem organizadas da forma como são.”

O desenvolvimento do capitalismo se deu em um longo processo de transformação da propriedade, que resultou na moderna propriedade fundiária e transformou a terra que era essencialmente um bem de valor de uso, em algo com valor de troca.

Assim, para Vera (2014):

Contrariamente aos produtos do capital que saem da produção industrial como mercadorias, um terreno para adquirir preço ou dar retorno como

renda, não tem nenhuma necessidade social de ser vendido. A moradia constitui no sistema capitalista, uma mercadoria, mas ela é um bem material diferente dos outros que as pessoas possam comprar, já que ela está ligada a um espaço, está ligada a terra. Uma mercadoria qualquer pode ser reproduzida ou fabricada aos milhares, mas a terra não, cada pedaço dela possui características singulares que não podem se reproduzir de forma igual. Um proprietário detém sempre o monopólio sobre um pedaço de terreno, por menor que seja ele. É isso que torna a propriedade da terra tão valiosa para o seu possuidor (2014, p. 33).

Segundo Vainer (2000, p.78), a cidade também se transforma em “uma mercadoria que deve ser vendida em um mercado bastante competitivo e onde outras cidades também se encontram à venda”, atendendo às propostas dos planejadores urbanos, nos marcos da “gestão de cidades”, difundidas pela ideologia neoliberal e apelando para a competitividade e para a supremacia dos interesses do mercado, como acontece com o solo urbano.

Lefebvre (2000) ressalta que nas sociedades capitalistas, converter espaços em mercadoria consiste em uma estratégia empregada pelos atores hegemônicos com o intuito de dominá-los para seus interesses particulares.

Correa (2003) identifica como sendo os agentes produtores do espaço urbano, aqueles que intervêm e o modificam de acordo com seu papel no processo de produção e reprodução do mesmo, enquadrando-os da seguinte forma: a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo as grandes industriais; c) os proprietários fundiários; d) os promotores imobiliários; e) o Estado; f) os grupos sociais excluídos.

A ação desses agentes é complexa e derivada da dinâmica de acumulação do capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e dos conflitos de classes que delas emergem (CORREA, 2003, p. 11).

Os agentes produtores não são homogêneos em seus interesses. A busca por garantir essa acumulação do capital que os inspira a intensificar a luta pela ocupação do espaço, conseqüentemente, gera conflitos. Assim, só resta aos setores sociais excluídos do processo de produção do espaço urbano fazer pressão pela garantia de seus direitos. Ao Estado resta mediar e garantir os interesses dos agentes (CORREA, 2003, p. 23).

No capitalismo, é através da posição do Estado, como mediador de conflitos de classe, que os agentes produtores definem quais áreas da cidade serão valorizadas em detrimento das demais e qual o ritmo dessa valorização (AGUIAR, 2015, p. 116).

O preço da habitação varia de acordo com sua localização, não se limitando ao seu tamanho e sua forma, mas sendo muito importantes também as condições de acesso, a vizinhança, a existência de infraestruturas e serviços próximos, etc.

Em relação à valorização da terra, tem-se que a classe de maior poder acaba determinando quais áreas serão mais valorizadas, restando para a população de baixa renda apenas as regiões desprezadas por essa classe dominante.

O preço bastante elevado do solo urbano nas áreas centrais das cidades e o crescimento acelerado, que desloca a camada da população de baixa renda para as periferias, negam o acesso dessa população à cidade equipada dos benefícios e da infraestrutura adequada.

Segundo Villaça (2001) o controle direto e indireto do solo urbano pela classe dominante se dá através de três mecanismos: localização dos aparelhos do Estado (aparelhos seguem os percursos territoriais das camadas de mais alta renda), produção de infraestrutura urbana (vias de transporte, melhoramentos públicos) e legislação urbanística favorecendo a burguesia.

As estratégias de localização dos agentes produtores do espaço urbano no contexto capitalista acabam por provocar uma busca incessante por novas áreas de investimentos, muitas vezes subvertendo o planejamento estatal e intensificando a dispersão urbana (MARCHI, 2015, p.50).

Para Villaça (2001), a localização é um fator irreprodutível e funciona como valor que incide sobre o preço do lote urbano segundo sua acessibilidade e infraestrutura instalada. A direção da expansão urbana segue as facilidades de acesso que as estruturas viárias proporcionam.

Como já mencionado anteriormente, o espaço urbano é território de disputas econômicas e espaciais. Na visão marxista, espaço é paradigma de conflito, sendo resultado das leis estruturais e conjunturais que regem suas transformações (FARRET, 1985, p. 85).

Neste viés, o Estado é considerado como um agente ativo e desprovido de neutralidade, e o mercado imobiliário é compreendido a partir do seu controle e dos interesses de grupos e classes que o comandam ou são afetados por ele (CARVALHO, 2015, p.40).

Portanto, a estruturação do espaço urbano passa a ser vista como um reflexo do capital. O solo tem um preço regulado de acordo com a

competição do espaço para a maximização de interesses (FARRET, 1985). Ou seja, o valor da terra será maior, quanto menor for o número de áreas qualificadas e próximas de equipamentos públicos e serviços. E o Estado enquanto produtor e distribuidor de bens e serviços urbanos destaca-se como um dos principais agentes de produção das cidades (VILLAÇA, 2001).

Em resumo, o valor da terra é resultado da construção coletiva da sociedade sobre ela e da capacidade de pagar de seus compradores. As camadas mais altas de renda da sociedade podem pagar mais e, portanto, se apropriam de lugares privilegiados (VILLAÇA, 2001).

Para Santos (2012, p. 73) tudo conspira para que a organização do espaço favoreça o crescimento capitalista e suas distorções. Em relação à cidade desigual, Rolnik (2014) afirma:

A cidade constitui um grande patrimônio construído histórica e socialmente, mas sua apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem um preço devido a seus atributos. Isso tem a ver também com a disputa pelos fundos públicos e sua distribuição (localização) no espaço (ROLNIK, 2014, p. 20).

Os comentários dos referidos autores evidenciam a disputa pela localização, como esta é determinante no preço da terra, e como a classe de maior poder se apropria dos melhores espaços urbanos. O mecanismo de crescimento urbano torna-se, assim, um alimentador da especulação, a inversão pública contribuindo para acelerar o processo (SANTOS, 1990).

Segundo Maricato (2001), os investimentos públicos quase sempre alimentam o mercado imobiliário restrito e especulativo, ao invés de ampliar as oportunidades de localização, condição para democratização do acesso à cidade.

Em relação à ausência de oportunidades de uma boa localização para todos, Villaça (1998) afirma que as disputas pelas localizações são disputas pela otimização dos gastos de tempo e energia. A segregação e o controle do tempo de deslocamento dos indivíduos que ela possibilita são decisivos nessa disputa.

Este mesmo autor define a segregação em cidades capitalistas - e as cidades brasileiras não são exceção à regra, como um “processo necessário para que haja dominação através do espaço” (VILLAÇA, 2001, p.360). No mesmo sentido, Sugai defende que “a segregação urbana não apenas expõe as desigualdades espaciais, mas dá concretude ao

conflito social e revela a existência da disputa que ocorre entre as classes sociais no processo de produção do espaço urbano.” (SUGAI, 2015, p.19)

A segregação socioespacial, portanto, viabiliza o controle do processo de produção do espaço urbano pela classe dominante e a reprodução das relações de dominação.

As distorções na distribuição dos investimentos públicos urbanos foi constatada por Sugai (2015) e por outros autores como Villaça (1998), Rolnik (2001) e Maricato (2000).

Não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de forma desordenada, mas pelo modo de sua aplicação. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigentes legislações de parcelamento do solo e detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram as condições 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 (MARICATO, 2013).

Seguindo os preceitos de valorização das questões econômicas em detrimento dos aspectos socioculturais, as cidades passam a ser administradas como empresas que competem por investimentos externos de corporações transnacionais em uma disputa que inclui o oferecimento de incentivos fiscais, formação da força de trabalho, qualificação do espaço construído, melhorias na infraestrutura e logística. Nesta cidade empresa, os gestores públicos atuam como empresários, confundindo o interesse público com o privado, e tratam o cidadão como consumidor (MANOEL, 2010, p.34)

Os investimentos públicos utilizados para a construção da cidade, em sua maioria, são apropriados pela parcela da sociedade com condições de adquirir e manter-se nas áreas mais bem equipadas. Os terrenos mais baratos são os que recebem menos recursos públicos e, por isso, contam com piores infraestruturas, além de apresentarem precariedades e dificuldades de acessibilidade.

Em relação aos investimentos públicos Sugai (2002) afirma que:

Uma das características mais evidentes que definem as desigualdades dos espaços intraurbanos, e a presença ou a ausência do Estado, diz respeito à distribuição e à localização diferenciadas dos investimentos públicos, em especial os relativos ao sistema viário. Qualquer

análise superficial dos investimentos públicos nas cidades brasileiras revela duas características: 1) que os investimentos públicos não se distribuem uniformemente no espaço intraurbano; 2) que há uma relação direta entre periferias pobres e ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos [...] mas o processo histórico e os agentes envolvidos em sua produção e localização, as características e especificidades destes investimentos - que geram diferentes intensidades de disputa e de disseminação e no tecido urbano -, as repercussões na dinâmica urbana e imobiliária, entre outros aspectos precisam ser analisados no tempo e no espaço [...] (2015, p.36).

A autora também sustenta que “os investimentos viários constituem-se, portanto, importante vetor no processo de estruturação intraurbana e gerador de acessibilidade, de valorização imobiliária e, principalmente, da qualidade da localização [...]” (SUGAI, 2015, p. 186).

Para Maricato (2014, p.181) a prioridade dada às obras viárias tem relação com os financiamentos das campanhas eleitorais, com a visibilidade notável de seus produtos, mas também se prestam muito ao jogo clientelista: “a periferia desurbanizada é uma fonte inesgotável de dependência política que afirma a relação de clientela. O asfalto, especialmente, tem forte apelo eleitoral” (MARICATO, 2014, p. 181).

Há, portanto, uma tendência segregadora na realização de investimentos públicos que acaba privilegiando a camada de poder, pois sabe-se que esse investimento tem como objetivo precípuo valorar a terra, o que acaba segregando pela impossibilidade de acesso a ela. Essa valorização dos terrenos e imóveis demonstra que a lógica de investimentos públicos como fator de valorização se perpetua e a terra é, antes de qualquer coisa, capital (AGUIAR, 2015, p. 118).

O acompanhamento das decisões sobre investimentos públicos ou privados nas cidades brasileiras, em especial nas metrópoles, mostra que se mantém a lógica dos fundos públicos subsidiarem a produção de novas localizações para a expansão do mercado imobiliário. O capital imobiliário mantém profissionais para o acompanhamento do orçamento público e da legislação urbanística já que eles incidem nos preços das localizações e, portanto, na valorização ou desvalorização de terrenos. Mas as empresas de construção pesada também exercem forte influência nas decisões sobre as obras de infraestrutura urbana. A relação entre empreiteiras de construção, a visibilidade de grandes obras viárias e as

doações para o financiamento de campanhas eleitorais parece ser uma chave que explica muito do investimento público da cidade (MARICATO, 2014, p. 87).

O fato é que paga pelo melhor espaço quem pode, ou seja, os terrenos ou habitações melhor localizados pertencerão àqueles que detêm poder econômico para adquiri-los, sobrando para a população mais pobre apenas as áreas desprezadas por aqueles, como encostas de morro, áreas alagadiças e de difícil acesso, ou as periferias.

Desta forma, o preço elevado da terra urbanizada acaba se tornando empecilho para o acesso à moradia em áreas formais, mesmo para famílias com rendimentos acima da linha de pobreza, o que colabora para o aumento das ocupações informais (SMOLKA, 2003).

A maioria dos problemas existentes nas cidades brasileiras atuais, como por exemplo, a dificuldade de mobilidade urbana e o alto preço do solo urbano nas regiões centrais das cidades, são consequências do modelo econômico de exploração, concentração de renda e de exclusão, agravados pelo crescimento populacional. Esses fatores contribuem para gerar agrupamentos sociais separados por renda e condição social, dentro das cidades, com camadas mais pobres sendo deslocadas para áreas periféricas (AFONSIN, 2007, p. 281).

Percebe-se, portanto, que, a produção das cidades brasileiras é marcada pela desigualdade, não sendo exceção entre as cidades capitalistas nos países periféricos. Enquanto uma parte da cidade é produzida na formalidade por empreendedores privados, boa parte do tecido urbano é produzida na ilegalidade, criando uma via transversa de acesso à moradia, tema que será abordado na sequência.

2.2 A INFORMALIDADE

O clientelismo político nunca esteve tão forte como na primeira década do século XXI nas cidades brasileiras. Autoridades do executivo e do legislativo agem como donas de pedaços da cidade e de seus moradores desafiando qualquer perspectiva de impessoalidade e racionalidade no uso do fundo público ou planejamento no uso e na ocupação do solo (MARICATO, 2014).

Maricato (2014, p. 136) afirma ainda que o mercado formal é restrito, seja de trabalho, de acesso à moradia e à cidade com serviços, equipamentos e infraestrutura. Nesse contexto, a ilegalidade passa a ser a regra.

Na maioria dos países em desenvolvimento as áreas informais são os principais locais de moradia para a população de baixa renda. De

acordo com o relatório da Nações Unidas, a UN-HABITAT, agência responsável pelos assentamentos humanos, em 2001, cerca de um milhão de pessoas vivia em assentamentos irregulares precários, aproximadamente 1/3 da população mundial.

Sobre o assunto Fernandes destaca que:

O processo de acesso informal à terra urbana e à moradia é, em parte, resultado de fatores relacionados à configuração da ordem espacial. A situação atual reflete o que tem sido chamado de incapacidade estrutural das administrações públicas, em especial na esfera municipal, de garantir acesso suficiente a terra urbanizada a custo acessível ou unidades habitacionais em áreas urbanas. Não existe investimentos em infraestrutura suficientes ou são destinados às camadas de alta renda. As autoridades públicas raramente fazem um esforço consciente para recuperar à comunidade qualquer valorização gerada pela prestação de serviços de infraestrutura e alterações na legislação de uso da terra (FERNANDES, 2012).

O mercado residencial legal, no Brasil, atende perto de 30% da população, deixando de fora até mesmo parte da classe média, famílias com renda de cinco a sete salários mínimos. Sem qualquer alternativa legal, grande parte da população urbana acaba ocupando informalmente a terra para morar. O Estado não controla a totalidade do uso e da ocupação do solo e não oferece alternativas habitacionais legais. Assim, as favelas constituem a forma de moradia de grande parte da população e não se trata de exceção, mas de regra. Na cidade do capitalismo periférico, a saúde, a previdência, a moradia digna e legal, a mobilidade urbana são apenas para alguns (DENALDI, 2008).

Nas cidades brasileiras, o modelo tradicional de pobreza na periferia acentuou-se no século XX. O antigo modelo centro-periferia ainda é bastante explicativo, embora autores também afirmem que já emergem novas modalidades de segregação socioespacial baseada na exclusividade residencial presente tanto nas áreas centrais como nas áreas periféricas. Assim, o modelo centro-periferia não é mais suficiente para descrever o padrão de segregação de grandes cidades como São Paulo. Mas todos os autores são unânimes em afirmar a forte presença da

segregação no espaço das cidades brasileiras. E as favelas constituem segmento espacial onde a pobreza é uma constante (MARICATO, 2014).

No entanto, não podemos, simplesmente, associar o aumento da pobreza, ou melhor, a incapacidade de superar a situação de pobreza ou de vulnerabilidade social da maior parte da população com o fenômeno da produção de assentamentos e moradias precárias. Este fenômeno não pode nem deve ser explicado como uma extensão da pobreza. Vários autores destacam que esta relação não se dá automaticamente. De acordo com Smolka, a pobreza, por si só, não é suficiente para explicar o aumento dos assentamentos informais. Para o autor:

Although the map of illegality corresponds to a great degree with that of poverty, the extent and persistence of informality cannot be explained by poverty alone. Not all occupants of informal settlements are poor, as many empirical studies in Latin America have proved in recent years. The rate of new irregular land occupations is much higher than the rate of increase in the number of new poor families. In Brazil, for example, the total number of favela residents has increased at five times the rate of poor residents, and a similar trend is seen in most large Latin American cities (SMOLKA, 2003, p. 4).

A tradição de planejamento urbano em grandes cidades latino-americanas reforçou os processos informais, juntamente com a falta de investimento público sistemático e de prestação de serviços nas áreas urbanas onde reside a população de baixa renda. A escassez, a falta de terras urbanizadas, tem efeito de criar mais informalidade, cujas causas são apontadas por Fernandes:

A informalidade é atribuída a muitas causas, incluindo baixos níveis de renda, planejamento urbano impraticável, falta de terrenos com fornecimento de serviços de rede pública e habitações de cunho sociais, e um sistema jurídico deficiente. Ela gera custos muito altos para os residentes, incluindo a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis. A informalidade também gera altos custos para os governos locais, quando estes

realizam programas de melhoria, além de custos indiretos altos por tratar de outros impactos da informalidade, como problemas da saúde pública, violência e outros de cunho social (FERNANDES, 2011, p.2).

Ainda sobre o assunto, o mesmo Autor destaca a existência de fatores macroeconômicos, com distribuição da riqueza, no processo de informalidade:

Pobreza e fatores macroeconômicos nacionais e internacionais subjacentes, especialmente a distribuição de riqueza e criação de empregos, desempenham um papel central na determinação do processo de assentamentos informais. Embora a maioria de habitantes de assentamentos informais seja, de fato, pobres, pobreza, não é a única causa de loteamento informal de terras. Alguns dados indicam que os níveis de pobreza absoluta diminuíram enquanto a informalidade cresceu. No Rio de Janeiro, por exemplo, as taxas de crescimento informal tem sido superiores as taxas de crescimento da população urbana e da pobreza (FERNANDES, 2011, p. 14).

As favelas acompanharam as fronteiras de expansão urbana, motivadas pelas atividades industriais e pelas imobiliárias. As pessoas que ali habitavam participavam do processo de reprodução do capital e do desenvolvimento urbano, porém não possuíam o pleno direito à cidade que ajudavam a construir.

Abramo (2003, p. 41) relata a necessidade de enfrentamento das áreas informais urbanas, de modo a promover a integração socioespacial dos grupos que vivem em tais áreas, afirmando que os governos têm que conceber mecanismos que se prestem para romper com o processo cíclico de produção de ilegalidade urbana, principalmente por meio da formulação de sistemas mais eficientes de provisão de terras e moradias na área central das cidades, exigindo uma política fiscal mais contundente sobre o valor da terra urbanizada.

Os programas de urbanização e regularização de favelas acontecem de forma regular nas cidades brasileiras, desde a década de 80 e, mesmo com alguns resultados positivos, estes programas não conseguiram contribuir para a diminuição da produção da irregularidade.

Durante muito tempo temas relacionados ao mercado informal foram tratados sem prioridade nas pesquisas de planejamento urbano e seu desenvolvimento. A partir do final dos anos 90 e início de 2000 tais temas começaram a ganhar forças com o enfoque do mercado imobiliário informal nas pesquisas de Abramo (2000, 2003) e Baltrusis (2000), este com destaque na existência de um novo mercado imobiliário: o submercado informal, que atende à população de baixa renda que não possui acesso ao mercado formal e aos programas habitacionais, como será visto a seguir.

2.3 O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL

O trabalhador brasileiro de baixa renda está praticamente excluído do mercado formal de moradia, pois seu salário não é suficiente para arcar com a aquisição e com as despesas do financiamento de uma habitação produzida pelo mercado formal. Esse trabalhador de baixa renda só consegue moradia em assentamentos irregulares: loteamentos, favelas e cortiços (ABRAMO, 2005, p. 91).

Diversos estudos e pesquisas confirmam que o mercado imobiliário informal é um dos principais meios de acesso à terra e moradia nas áreas informais das principais cidades do país (ABRAMO, 2003, 2005; LONARDONI, 2007, 2014; SUGAI & PERES, 2006).

Em assentamentos informais consolidados, onde a oferta de terra é escassa ou já não existe mais, as alternativas de compra e aluguel vêm se sobrepondo à possibilidade de ocupação de um terreno, sobretudo nos assentamentos localizados nas áreas urbanas mais centrais (LONARDONNI, 2007, 14).

Em relação ao mercado imobiliário informal Baltrusis (2007) afirma:

Entre as estratégias de provisão de habitação para o pobre, o mercado imobiliário informal em favelas aparece, muitas vezes, como única opção de acesso à moradia dos trabalhadores pobres. [...] Na maior parte dos países pobres ou em desenvolvimento, os assentamentos precários e irregulares se transformaram numa das principais formas de abrigar a população de baixa renda excluída do mercado formal de produção de moradia e das políticas de provisão (BALTRUSIS, 2007, p. 1).

Smolka (2001) alega que no setor informal, como em qualquer outro segmento do mercado de terras, os valores presentes refletem ou incorporam as expectativas de uso futuro do terreno. Assim, quanto mais forte a perspectiva de que a gleba, hoje sem serviços, será oportunamente beneficiada pelo loteador ou pelo Estado, através de benfeitorias, maiores serão os valores dos preços de venda do terreno e também do aluguel.

Em relação aos preços praticados no mercado imobiliário informal, estudos afirmam que possuem uma lógica própria:

Abramo (2001) ainda procura estabelecer regras de como os preços do mercado informal são determinados. Primeiramente, é preciso perceber que as transformações do ambiente construído formal determinam parte das dinâmicas de valorização/desvalorização do mercado informal assim como o inverso também é verdadeiro. Outro fato que poderia valorizar os preços no mercado informal seria o surgimento de uma concentração de comércio e serviços no entorno; além da liberdade construtiva e plástica nas intervenções, pois as áreas irregulares não são regidas por regras urbanísticas formais. Além da valorização em relação à proximidade de serviços e comércio, as edificações são valorizadas, quanto mais antiga for a área de ocupação e quanto mais consolidada for a construção (casas em alvenaria por exemplo, são mais valorizadas). O investimento feito pelas famílias com materiais de construção e melhoramentos nas suas moradias, costuma refletir diretamente no preço do imóvel, e estas casas costumam ser as mais valorizadas, independente da sua localização dentro da favela. O mercado imobiliário informal acaba sendo autorreferenciado, isto é, não se baseia em preços de imóveis de outras áreas irregulares, ou se baseia apenas nos preços dos imóveis dos bairros mais valorizados da cidade (ABRAMO apud SCALMO e OLIVEIRA, 2011, p. 46).

Em relação à locação nas áreas informais Davis (2006) afirma que é um modo para os pobres urbanos gerarem renda com seu patrimônio, mas numa relação de exploração de pessoas ainda mais pobres. É o mesmo entendimento de Sugai:

O mercado imobiliário informal, por outro lado, ao mesmo tempo em que permite aos mais pobres a “solução” de seu problema habitacional e desonera o Estado, também determina amplas penalidades a seus moradores, pois os submete ao mesmo processo de exploração do mercado formal, mas em condições inadequadas e precárias, sem infraestrutura, pagando valores próximos aos do mercado formal dos bairros vizinhos e, ao mesmo tempo, mantendo essas famílias em permanente condição de precariedade, de carência e sem a segurança jurídica do mercado formal; ou seja, reproduzindo as suas condições de pobreza e de exclusão (SUGAI, 2009, p. 195).

O processo de locação de imóveis nas favelas evidencia as disputas relativas ao acesso à moradia, reforçando as barreiras na aquisição de uma moradia para a população de baixa renda nas áreas urbanas.

Impossibilitados de adquirir casa própria ou de alugar moradias melhores devido aos altos valores de aluguéis e exigências burocráticas, ou pela necessidade de residir próximos do local de trabalho devido ao custo da mobilidade urbana, ou ainda numa combinação das alternativas citadas, os indivíduos de baixa renda não possuem outra opção senão alugar casas, ou pequenos cômodos em áreas informais da cidade, geralmente precárias, com poucas condições de habitabilidade. Apesar das inadequações e das dificuldades enfrentadas, bem como das incertezas que o mercado informal oferece, como a ausência da segurança da posse ou o aumento inesperado e exorbitante no valor do aluguel, o mercado de locação informal cresce cada dia mais nas grandes cidades brasileiras, bem como na maioria das grandes cidades dos países latino-americanos (ABRAMO, 2009).

Mike Davis (2006) afirma que, tanto a literatura popular quanto pesquisas acadêmicas com o tema habitação informal tendem a romantizar os invasores e ignoram os locatários. Os locatários costumam ser os moradores mais invisíveis da favela.

Em pesquisa relativa ao mercado informal de aluguel no Rio de Janeiro, Abramo (2009, p. 41) relata que tal mercado caracteriza-se por uma forte presença de residências de um só cômodo. Trata-se do resultado da subdivisão das residências em várias unidades familiares ou construção vertical de quitinetes, observando um retorno da população para áreas mais centrais.

Ainda, segundo o autor, a absorção de novos habitantes nas favelas na última década, aconteceu, em grande parte, através do mercado de aluguel. Sua pesquisa relata que a porcentagem de inquilinos na cidade do Rio de Janeiro, subiu de 14,8% em 2002, para 27,27% em 2008, cobrindo grande parte do déficit de moradia da cidade (ABRAMO, 2009, p. 35-36).

Ou seja, o mercado informal de aluguel tem se tornado a saída para que a população de baixa renda tenha acesso à moradia em áreas centrais da cidade. Nesse contexto, evidencia-se a importância de aprofundar o estudo sobre o mercado de aluguéis em áreas informais próximas das áreas valorizadas das cidades contemporâneas, como é o caso de Florianópolis-SC.

O capítulo seguinte expõe as particularidades do processo de expansão urbana da cidade de Florianópolis, o crescimento da informalidade habitacional e os processos segregativos do município, apresentando também o processo de consolidação da comunidade da Serrinha, objeto deste estudo.

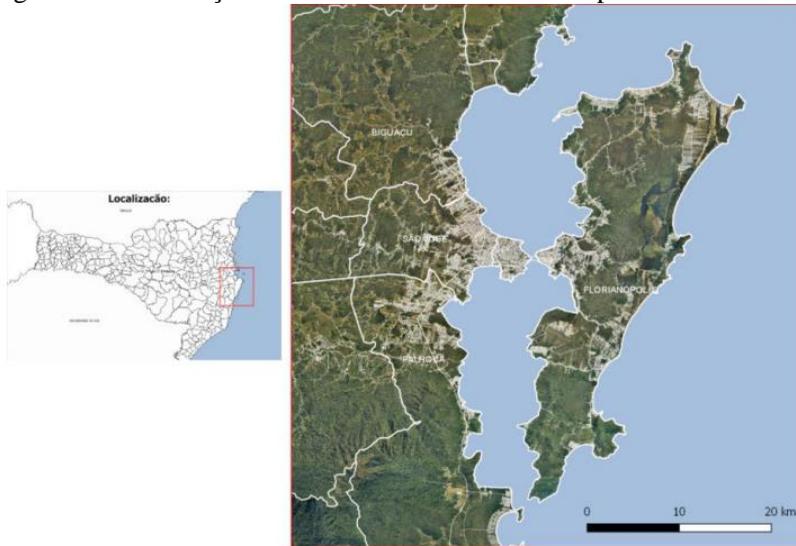
3 A INFORMALIDADE EM FLORIANÓPOLIS E SEU MERCADO IMOBILIÁRIO

Neste capítulo será apresentado um breve histórico da dinâmica urbana da área conurbada de Florianópolis com o objetivo de mostrar o processo de produção socioespacial do município, e entender algumas características e os elementos que tiveram influência na produção do espaço urbano atual. Será realizado um estudo breve sobre as áreas informais e o seu mercado imobiliário, analisando a localização das camadas sociais e sua influência na estrutura urbana.

3.1 FLORIANÓPOLIS E SEU PROCESSO DE PRODUÇÃO SOCIOESPACIAL

Florianópolis é conhecida internacionalmente por suas belas praias recomendadas pelas camadas mais ricas e privilegiadas da população. Apontada pela imprensa como “ilha de primeiro mundo”, altamente turística e preservada, com infraestrutura de qualidade e habitada por uma população instruída, saudável e com renda elevada, busca-se difundir a ideia de que a capital catarinense proporciona ótima qualidade de vida para seus habitantes, que teriam reduzido a pobreza e mantido sob controle a violência urbana, visando garantir e atrair novos investimentos e consumidores da iniciativa privada (SUGAI, 2015, p. 25).

Figura 1 - Localização da área conurbada de Florianópolis.



Fonte: SOUZA, 2016, p. 63.

Paralelamente a esse crescimento da economia e das riquezas em Florianópolis, à elevação do nível de renda média e à crescente migração formal, a migração pendular das camadas de mais alta renda manteve-se. Portanto, houve o crescimento da pobreza e das disparidades entre ricos e pobres, ampliou-se o processo de exclusão social e de segregação socioespacial (SUGAI, 2015, p. 32).

O município não escapa aos processos de reprodução da pobreza urbana, ao contrário, a cada administração municipal depara-se com a ausência de programas sociais que objetivem a melhoria das condições estruturais das populações menos favorecidas (PIMENTA, 2005, p. 123 e 124).

Além da ampliação das áreas de pobreza urbana, também houve um grande aumento nos índices estatísticos de criminalidade. A imprensa hegemônica não revela os problemas urbanos de ordem social e ambiental da cidade.

Florianópolis não é exceção à regra das cidades capitalistas e também apresenta desigualdades sociais, consolidando a disputa que rege a organização dos elementos da cidade e, principalmente, a distribuição das classes sociais no espaço.

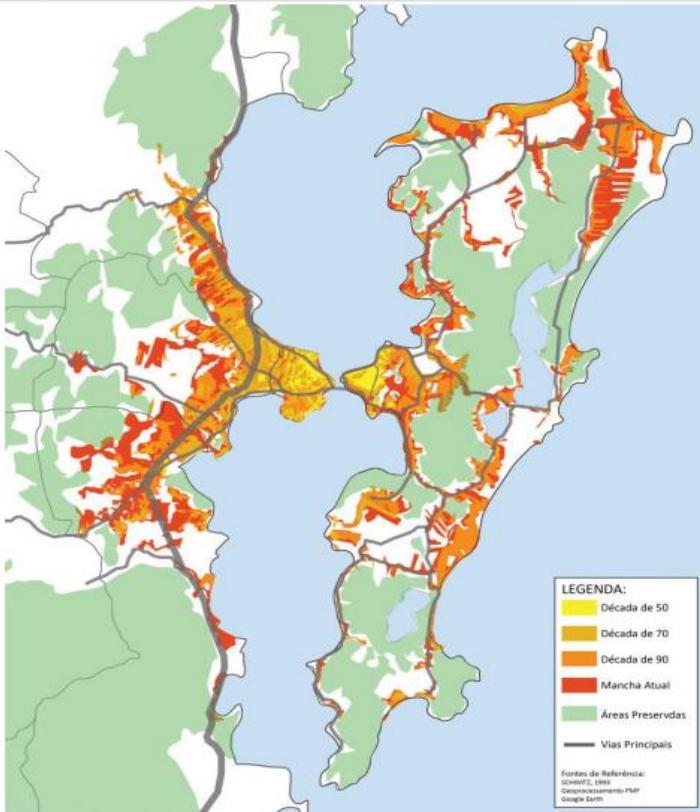
Para compreender a dinâmica urbana de Florianópolis, Sugai (2002) afirma que deve ser considerado todo o espaço intraurbano, com

seus conflitos socioespaciais e contradições, localização da riqueza e da pobreza, disputas e gestões locais, entre tantos aspectos da complexidade intraurbana.

A região conurbada de Florianópolis abrange, além deste município, os de Biguaçu, Palhoça e São José. Os quatro municípios apresentam a maior parte de sua urbanização em torno das baías norte e sul. Assim como mostra a figura 2.

Sugai (2015) afirma que 42% do território da Ilha de Santa Catarina é constituído de Áreas de Preservação Permanente (APP), devido ao relevo e unidades de conservação. As maiores densidades habitacionais estão localizadas na região central de Florianópolis e na divisa entre os municípios de São José e Florianópolis, próximo à rodovia BR-101.

Figura 2 - Mapa de ocupação da área conurbada de Florianópolis com o tempo.



Fonte: PLAMUS.

A figura 2 (acima) mostra as áreas de preservação permanente existentes na área conurbada de Florianópolis, bem como a época da ocupação das regiões, demonstrando como a área se expandiu.

3.2 OS ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM FLORIANÓPOLIS

Os estudos de formação e distribuição dos assentamentos informais localizados em Florianópolis abrangem toda a área conurbada da cidade, composta também pelos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, graças a sua forte integração socioeconômica e ao processo de conurbação de seus tecidos urbanos. Assim como afirma Sugai (2015), os

estudos de localização de suas áreas de pobreza devem ser analisados em conjunto, devido a sua dinâmica e espacialização, que suplantam as fronteiras político-administrativas e os limites intermunicipais.

Verifica-se que o processo de conurbação dos referidos municípios tornou-se mais evidente a partir de 1970 e suas ocupações informais iniciaram-se na porção insular da capital e se deslocaram em direção às áreas continentais, tanto da capital como também dos demais municípios pertencentes à área conurbada. As primeiras áreas ocupadas pela população pobre se situavam na porção leste do Maciço do Morro da Cruz, região próxima ao centro histórico de Florianópolis, no final do século XIX. Inicialmente, nas áreas mais planas e conforme iam se expandindo, ocupavam as partes mais altas da encosta oeste (LONARDONI, 2007).

Figura 3 - Localização do Maciço do Morro da Cruz



Fonte: Tomas, 2012

Entre os anos de 1960 e 1970, a construção da Universidade Federal de Santa Catarina atraiu ocupações urbanas na região norte e leste do Maciço e, logo em seguida, alguns assentamentos informais de baixa renda se desenvolvem na região (LONARDONI, SUGAI, 2004).

Em relação à área conurbada, o processo de periferização dos espaços de pobreza teve seu início na década de 1970 nos municípios de São José e Palhoça. A ocupação informal destas áreas ocorreu devido ao processo de migração rural-urbano (SUGAI & PERES, 2006).

Durante a década de 1980, as ocupações informais, apropriadas pela população de baixa renda, estavam situadas principalmente nas encostas do Maciço do Morro da Cruz e nas áreas continentais, mas também estavam presentes na periferia da Ilha e nos municípios de Palhoça e Biguaçu, em novos assentamentos (LONARDONI, 2007, p. 41).

Assim, como afirma Sugai (2002), o movimento de periferização dos assentamentos de baixa renda resultou, dentre outros fatores da estratégia de localização das classes de mais alta renda. Houve, a partir de 1970, um movimento da elite de se deslocar para as áreas norte e leste da Ilha, que passou a receber expressivas quantidades de investimentos públicos em relação às demais áreas.

A partir da década de 1990, o esgotamento das áreas continentais de Florianópolis próximas ao centro e a coibição da ocupação, inclusive, com a remoção de favelas ao longo da BR – 282, determinou um movimento de novas ocupações informais de baixa renda nas áreas mais periféricas no continente. Na ilha, apesar da importância estratégica do Maciço Central do Morro da Cruz, aonde o adensamento das ocupações vem promovendo a conurbação dos assentamentos informais existentes, verificou-se também o surgimento de novas ocupações em áreas mais afastadas do centro – no extremo norte e sul da Ilha – instalando-se sobre áreas de dunas, restingas e mangues (LONARDONI, 2007, p. 42 – 43).

Segundo o relatório da pesquisa realizada pela Rede INFOSOLO/UFSC (SUGAI & PERES, 2006, p.33) no início da década de 90 existiam cerca de 17 áreas de assentamento de população de baixa renda nas encostas do Maciço. Desde então, vem ocorrendo um processo

de expansão desta área. Comunidades que antes eram isoladas, atualmente se encontram unificadas pela malha urbana, como é o caso das comunidade de Mont Serrat, Serrinha e Alto da Caieira, unificadas pela expansão da ocupação no topo do Morro da Cruz.

Ainda segundo a pesquisa, ao final de 2004 existiam 170 assentamentos informais de baixa renda na área conurbada de Florianópolis, com cerca de 111 mil habitantes, ou seja, aproximadamente 15% da população total dos municípios pertencentes a esta área viviam em áreas informais de baixa renda. Do total de assentamentos, 61 estão localizados no município de Florianópolis, e se consolidam em áreas descartadas para ocupação formal, geralmente em áreas de preservação natural (SUGAI & PERES, 2006).

Verifica-se a maior concentração de assentamentos informais na área central da Ilha de Santa Catarina, nos limites do Maciço do Morro da Cruz. Nestas áreas, as famílias se instalam sobre as encostas rochosas e, frequentemente, vão avançando sobre as áreas de preservação permanente.

3.3 O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL EM FLORIANÓPOLIS – PESQUISA DA REDE INFOSOLO/UFSC

Como mencionado anteriormente, o acesso à moradia em áreas urbanas é cada vez mais restrito, o que faz com que a principal via de acesso à moradia para a população de baixa renda seja através do mercado imobiliário informal, que atua decisivamente no adensamento e consolidação de áreas informais já existentes, assim como a expansão de novos assentamentos em áreas periféricas do tecido urbano (LONARDONI, 2007, p. 51).

Muitas opções anteriormente disponíveis para pessoas de baixa renda, como é o caso da terra pública sem uso, foram ficando cada vez mais escassas e até mesmo as terras periféricas estão se tornando restritas, não restando outra alternativa senão o mercado de locação informal.

O mercado de aluguel nas áreas informais é, desde sua origem, heterogêneo, extremamente dinâmico e não está cercado de um excessivo formalismo nas garantias exigidas dos novos inquilinos, oferecendo flexibilidade na cobrança dos aluguéis, passo fundamental, haja vista a precariedade do trabalho de uma grande parte dos inquilinos.

Os estudos da Rede INFOSOLO/UFSC (SUGAI & PERES, 2006) na área conurbada de Florianópolis revelaram o mercado imobiliário informal como muito dinâmico, mostrando que nos últimos seis meses antes da realização da pesquisa, 10% dos imóveis de cada assentamento

estudado havia sido objeto de alguma transação imobiliária ou pretendiam ser. Durante a mesma pesquisa observou-se que, dos 455 questionários, 42,2% correspondiam a casos de aluguéis, 27,5% a casos de compra e 30,3% de imóveis à venda.

São expressivos, portanto, os casos de locação, sendo predominantes em cinco das seis áreas pesquisadas. Este alto índice de aluguel evidencia que os moradores locatários trocam de domicílio com frequência, ou seja, possuem uma mobilidade residencial intensa, revelando o grau de instabilidade em que vivem. As áreas localizadas na parte central e insular do município de Florianópolis têm maior porcentagem de transações de aluguel que os assentamentos mais periféricos, demonstrando a maior demanda por imóveis nas áreas que possuem melhores oportunidades de emprego, oferta de serviços e melhor infraestrutura.

O atributo localização atua intensamente na formação dos preços praticados. Segundo a pesquisa da Rede INFOSOLO/UFSC (SUGAI & PERES, 2006) os maiores valores de aluguel por metro quadrado se concentraram em dois assentamentos nas áreas centrais.

A comunidade da Serrinha, na qual desenvolveu-se a pesquisa objeto deste trabalho apresenta alto índice de transações imobiliárias, principalmente de locação, conforme relatado por Sugai:

Esse assentamento ocupa as encostas e parte do topo do Maciço, em sua face sudeste. Situa-se no bairro da Trindade, e outra pequena parte direciona-se para o bairro Saco dos Limões, ambos no Distrito Sede de Florianópolis. Parte dos moradores da Serrinha I ocupa área de propriedade da UFSC. Na base do Morro encontra-se o campus da Universidade Federal de Santa Catarina, cujo entorno apresenta boas condições de acessibilidade, de serviços e de infraestrutura, e com intensa demanda por pequenos apartamentos quitinetes e quartos de aluguel para estudantes. Essa demanda tem repercutido no mercado imobiliário formal e informal, inclusive com fortes pressões no mercado formal em avançar com construções de edifícios nas encostas do morro, em áreas do mercado informal. O conjunto das duas áreas informais, Serrinha I e Serrinha II possuía mais de 1.100 domicílios. A Serrinha I, a área informal pesquisada, possuía 660 moradias. Entre as cotas de nível 70 e 120, aproximadamente,

localiza-se a parte mais consolidada e, nos níveis mais altos, as ocupações mais precárias e recentes. Essa demarcação se refletiu nos resultados obtidos. Nas áreas mais consolidadas, e onde havia melhor acessibilidade, constatou-se o maior número de transações imobiliárias, em sua maioria de aluguel de imóveis (SUGAI, 2009, p. 170).

Destaca-se aqui que, nem sempre o fato de alugar imóveis significa que a renda de quem aluga seja menor do que a de quem compra. Durante a pesquisa da Rede INFOSOLO/UFSC (SUGAI & PERES, 2006) constatou-se que as rendas médias domiciliares dos entrevistados eram mais elevadas do que as dos moradores que haviam comprado imóvel na mesma comunidade.

3.4 O MACIÇO DO MORRO DA CRUZ: UMA ÁREA INFORMAL NA ÁREA CENTRAL DA CIDADE

Na parte central da cidade de Florianópolis, ao lado de uma intensa verticalização e da saturação cada vez maior do sistema viário, está o Maciço do Morro da Cruz (MMC). É um conjunto de comunidades localizadas na área central da cidade que, por muito tempo, sofreu pela ausência de investimentos públicos e pela falta de reconhecimento de seus direitos. Sob a justificativa de serem ocupações irregulares, era parte invisível da cidade (TOMAS, 2012, p.27).

Entre tantos lugares em que vivem pessoas de baixa renda em Florianópolis, o MMC é o de maior concentração de pessoas. Contrapondo-se com a luxuosa orla marítima da cidade, estão presentes barracos, becos e escadas. Sua localização na porção central da Ilha exerceu forte pressão na ocupação da área, apesar das restrições de caráter legal, como as questões ambientais e urbanísticas. Encostas íngremes e áreas de nascentes com vegetação natural foram cada vez mais ocupadas pela população excluída da cidade formal (TOMAS, 2012).

Segundo Lonardoní (2007, p. 49), a localização favorável do maciço em relação ao centro da capital e à área conurbada como um todo foi um atrativo para a população de baixa renda que migrou para a capital. Portanto, a localização representou uma oportunidade de associar à moradia outras necessidades de sobrevivência, como acessibilidade, oferta de emprego, infraestrutura, serviços e bens de consumo coletivos, além da significativa redução de gastos com transporte.

De acordo com os dados levantados pela Rede INFOSOLO/UFSC (SUGAI & PERES, 2006) em 2005 15% das famílias de baixa renda que ocupavam os assentamentos informais de toda a área conurbada de Florianópolis estavam localizadas no Maciço. Essa população se distribuía em 21 assentamentos informais, já com processo de ocupação avançado.

Segundo Lonardoni (2007) há uma diferenciação nos níveis de consolidação dos assentamentos do MMC, sendo que, nos lugares mais planos, localizados nas partes mais baixas nas encostas, a ocupação começou no início do século e está mais consolidada e estabilizada em relação às áreas ocupadas recentemente nas partes mais altas e de mais difícil acesso, destinadas aos novos migrantes.

Em virtude da escassez de terras livres para serem ocupadas no Maciço e do maior controle do poder público nas novas ocupações, observa-se um processo de comercialização no acesso à terra e moradia nos assentamentos existentes, onde a compra de uma casa e a locação de um imóvel se transformam na principal forma de acesso à moradia. O atributo localização atua decisivamente na valorização dos preços do mercado imobiliário informal no Maciço Central, mas esta área ainda permanece como um ponto estratégico de moradia para a população de baixa renda (LONARDONI, 2007, p.49).

Em termos estruturais, este maciço pode ser caracterizado como um grande bloco rochoso alongado no sentido norte-sul com altitudes que variam de 188m na porção sul, a 283m na parte norte (SAITO, 2004, p.17). De acordo com o Plano Diretor municipal, a totalidade das áreas situadas acima da cota de nível dos 100 metros, assim como as encostas com declividade acima de 30°, estão classificadas como APPs. Portanto, boa parte das ocupações estão localizadas em áreas de preservação permanente.

Segundo Pimenta e Pimenta (2002), o início da ocupação do MMC se deu no final do século XIX e início do século XX, quando os escravos libertos e a população expulsa em razão das reformas higienistas foram os primeiros a se fixar na encosta oeste do Maciço Central, próxima ao centro histórico da capital.

Para esses autores, a ocupação mais antiga do MMC é a comunidade do Morro Mont Serrat. A ocupação predominou na face oeste do Maciço até as décadas de 1940 e 1950, ocorrendo primeiramente nas áreas mais planas e depois avançando para cotas mais altas (SANTOS, 2009, p. 224).

A partir dos anos de 1960, a construção da Universidade Federal de Santa Catarina atraiu o crescimento urbano em direção às porções

norte e sul do Maciço Central e, nas décadas seguintes, esse processo de ocupação informal expandiu-se em torno de todo Maciço.

Na outra vertente do morro, encontra-se a comunidade do Alto da Caeira, ocupação mais recente do MMC, que se constituiu a partir de 1970 e enfrentou dificuldades nas fases iniciais da ocupação em relação ao fornecimento de energia elétrica e do abastecimento de água. A comunidade sofreu durante anos com o abastecimento de água realizado de maneira insuficiente através de “gatos” nos canos de abastecimento das TVs estabelecidas naquela área também de forma irregular, no topo do Morro da Cruz (TOMAS, 2012).

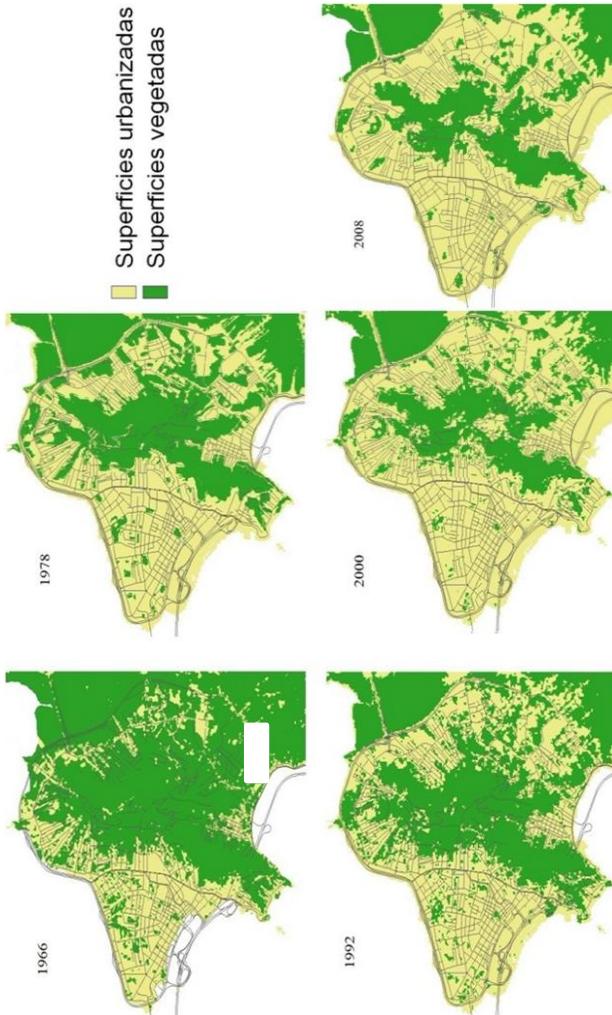
Nos anos de 1980, viveu-se no Brasil um período de profunda recessão econômica. Em Florianópolis, acentuou-se a concentração da população de trabalhadores expulsos do campo, e de outros trabalhadores desvalorizados como força de trabalho, expulsos do próprio espaço urbano, aumentando a parcela da população que não encontrou outra saída senão subir ainda mais para o alto do Morro da Cruz para ter onde morar.

A especulação imobiliária, atrelada à ausência de políticas públicas e de fiscalização mais eficazes, acelerou o quadro propulsor das ocupações irregulares na área em questão. Foi gerado, assim, um grupo de pessoas vivendo com baixa qualidade de vida e em risco constante de deslizamentos, tudo agravado pelas precárias condições das moradias, do desemprego, de uma forte atuação no mercado informal, extenso adensamento populacional e alto grau de vulnerabilidade social.

Na década de 1990, em virtude do intenso processo de migração em direção à capital e municípios da área conurbada, observou-se um avanço expressivo da ocupação informal sobre a cadeia de morros do Maciço Central (TOMAS, 2012).

Ainda, por se tratar de uma área privilegiada espacialmente e com belos atributos físico-naturais, o maciço também despertou o interesse dos setores de mais alta renda que se instalaram em trechos específicos das encostas, voltados para a baía norte. A ocupação do maciço por populações com extremos opostos de renda foi marcada por um processo de disputas pela terra, em que o poder público favoreceu os interesses específicos das classes dominantes (LONARDONI, 2007). Observa-se, na figura a seguir, o processo de expansão urbana na área central de Florianópolis, sendo visível a ocupação do Maciço da Cruz com o passar dos anos.

Figura 4 - Evolução urbana na área central de Florianópolis. 1966-2008



Fonte: TOMAS, 2012, p. 135 apud PELLERIN, 2010

Também se atribui esta diferenciação à dinâmica de construção da moradia, comumente adotada pela população que ocupa estas áreas. Ao longo do tempo, o barraco de madeira inicialmente construído foi sendo substituído por uma moradia de melhor qualidade e maior grau de

segurança, mais comuns nos assentamentos mais antigos (LONARDONI, 2007).

A localização favorável do maciço em relação ao centro da capital e à área conurbada como um todo sempre foi um atrativo para a população de baixa renda ao migrar para a capital. Desde o início do processo de ocupação informal no Maciço Central, intercalaram-se momentos de expansão mais e menos intensos, de acordo com o contexto sócio, político e econômico, que desencadearam os processos migratórios ao longo do tempo (SUGAI & PERES, 2006).

A existência dos assentamentos de baixa renda pode ter sido um aspecto que, em parte, tenha afastado o interesse das camadas de mais alta renda pela área do maciço. Além disso, a própria condição físico-natural de alta declividade, vegetação densa, difícil acesso e restrições legais à ocupação se constituíram em barreiras para ocupação da elite local, que acabou dando preferência para outras áreas urbanas. Estes fatores podem ter minimizado os processos de disputa pela terra no maciço, possibilitando a ocupação das camadas de baixa renda, porém em condições de sobrevivência muito precárias.

Historicamente, há uma preferência da população em geral por morar nos bairros centrais, devido à existência de infraestrutura e serviços públicos melhor consolidados no centro da cidade em relação às periferias. Para a população de baixa renda, entretanto, não há outra opção, para morar no centro, a não ser nas áreas de informalidade.

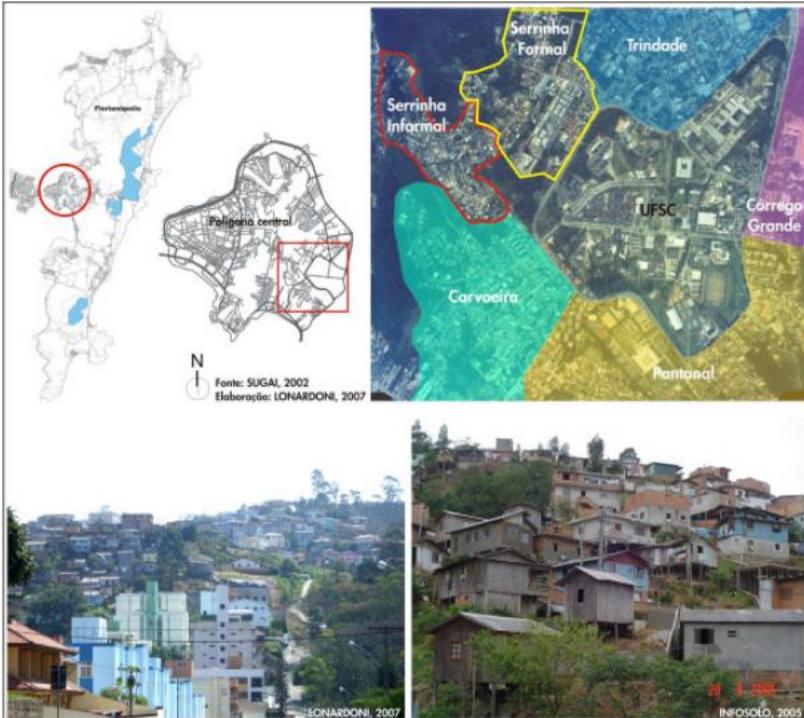
Por esses e outros motivos se explica, desde o início da formação das comunidades do MMC, a grande concentração de habitações precárias e coletivas que, apesar da precariedade, têm sido objeto de locação por parte da população que não possui outra forma de solucionar seu problema de moradia e conciliar com suas outras necessidades.

Esta situação também caracteriza a ocupação da Serrinha, uma das comunidades do MMC localizada na região central da cidade de Florianópolis, e adotada como alternativa de moradia da população de baixa renda, como será exposto a seguir.

3.4.1 A comunidade da Serrinha

A Serrinha é uma comunidade situada na encosta central do Maciço do Morro da Cruz, área central insular de Florianópolis, bem próxima da Universidade Federal de Santa Catarina, e que compartilha fronteiras com áreas de renda média e alta. É composta por uma parte de ocupação formal e outra informal, as quais podem ser visualizadas na figura a seguir:

Figura 5 – Localização Serrinha



Fonte: LONARDONI, 2007

A parte formal da Serrinha foi ocupada de forma mais intensa a partir da década de 1960 por famílias que em sua maioria possuíam um maior poder aquisitivo, em áreas que faziam limites com a UFSC. Já a ocupação informal se iniciou na segunda metade da década de 1980, com famílias de baixa renda fixando-se nas partes mais elevadas da encosta do morro (LONARDONI, 2006, p. 63).

A maior parte das terras ocupadas pelo informal é de propriedade pública da Universidade Federal de Santa Catarina, e a parcela restante é de propriedade privada, de titularidade de diferentes proprietários. O assentamento é cercado pelas áreas de ocupação formal e os limites entre as áreas formais e informais não são muito precisos. No entanto, diferenças claras são visíveis no tipo de ocupação, estruturas de construção e perfil socioeconômico.

A instalação do *campus* universitário exerceu primordial importância sobre a expansão da região onde se localiza a Serrinha, pois houve um expressivo aumento da oferta de infraestrutura, empregos, bens e serviços, sem contar as condições de acessibilidade, elementos que foram decisivos para atrair a população para aquela região.

A implantação da Universidade Federal de Santa Catarina ocorreu em meados de 1960 e a definição do local foi realizada sob conflitos de interesses divergentes da elite local, que sabia do resultado que a aplicação de investimentos públicos poderia proporcionar em relação a valorização imobiliária em seu entorno (SUGAI & PERES, 2006).

Havia proposta para que o *campus* fosse instalado no centro da cidade, porém a região da Trindade se mostrava como um ponto estratégico no eixo de ligação entre as áreas centrais e o Norte da Ilha, região de interesse do setor imobiliário turístico (SUGAI, 1994).

Em 1960, ocorreu o início das obras do primeiro trecho da Av. Beira Mar Norte, representando um marco nas intervenções viárias na porção norte da área central, resultando em uma nova dinâmica de acesso e também de valorização imobiliária. Percebe-se que vinham sendo implantados diversos equipamentos que privilegiavam esta parte da Ilha de Santa Catarina Sugai:

O interesse e favorecimento do poder público às áreas situadas a norte e nordeste da península central da Ilha da Santa Catarina foram evidenciados pelo processo de transferência das instalações estatais na direção do bairro da Trindade. Dentre estas, pode-se citar: o Hospital Infantil Joana de Gusmão (1979), a sede da TELESC – Telecomunicações de Santa Catarina (1974/76), a sede da EMPASC – Empresa Estatal de Pesquisa Agrícola (1977), o centro de treinamento do BESC – Banco do Estado de Santa Catarina (1979) e a primeira etapa do Centro de Ciências Agrárias da USFC (1977). Deve-se destacar ainda, a construção da sede da ELETROSUL numa área que fazia limite com o campus da UFSC. A equipe de funcionários desta empresa era composta por cerca de 2000 funcionários, sendo um grupo de alto poder aquisitivo, de diretores e técnicos administrativos, cujas demandas por habitação dinamizaram o mercado imobiliário na região (SUGAI, 1994, apud LONARDONI, 2007, p. 68).

A construção da Av. Beira Mar Norte no final da década de 1970 foi um marco também entre os investimentos do poder público no setor rodoviário, modificando a estrutura urbana nas regiões próximas a ela, resultando num intenso processo de ocupação e investimentos do setor imobiliário, tornando-se foco de interesses e investimentos públicos e privados.

Na década de 1970, cerca de 30% dos loteamentos aprovados no município localizavam-se na Trindade. No início dos anos de 1980, observou-se uma efetiva e intensa ocupação destes loteamentos, impulsionando a construção civil, a infraestrutura e o mercado imobiliário.

Lonardoni (2007) ressalta que essas intensas transformações urbanas nesta área da cidade contextualizam o surgimento e expansão do assentamento informal de baixa renda que ainda acontece na Serrinha, desenvolvendo-se no centro estratégico de disputas locacionais, e se consolidando como alternativa de moradia para os pobres em busca de melhores condições de vida, empregos e boas condições de acessibilidade.

Relata, ainda, que a grande maioria dos moradores da Serrinha veio do interior do estado de Santa Catarina em busca de melhores condições de vida. Em 2007, as edificações já ocupavam a cota de nível dos 160 metros e avançavam sobre as Áreas de Preservação Permanente. Em função desta alta declividade, as condições de acessibilidade são precárias e há uma escassa oferta de infraestrutura, o que se agrava cada vez mais com a ocupação desordenada, podendo ocorrer deslizamentos e processo erosivos com as chuvas (LONARDONI, 2007).

Figura 6 – Proximidade na localização da Serrinha com a UFSC



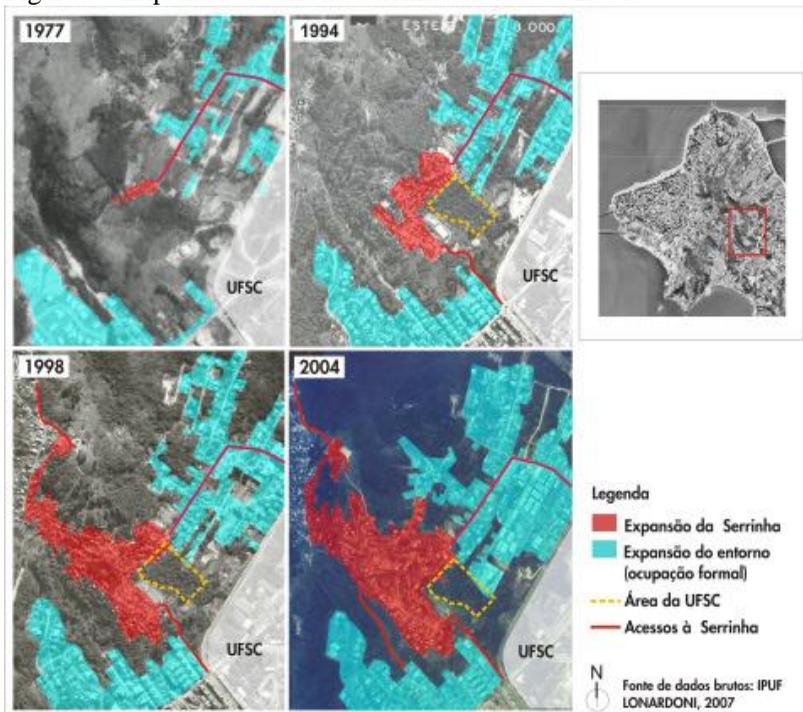
Fonte: Google Earth modificado pela autora.

Os investimentos do capital imobiliário na ocupação do setor formal no entorno da Serrinha foram mais expressivos ao longo da década de 1990 e tiveram papel importante na intensificação da ocupação da comunidade, marcando o início do mercado informal de aluguéis na comunidade, como observa Lonardoni:

No fim dos anos de 1990, a ocupação foi intensa, e a escassez de áreas livres passíveis de serem ocupadas nos bairros centrais fez com que o mercado imobiliário se consolidasse como a principal forma de acesso à moradia na comunidade. Primeiramente, com o mercado das terras que ainda restavam e, posteriormente, com a compra e venda de imóveis. Ao mesmo tempo a demanda de habitação era crescente e estimulava o mercado informal, que passou a ser visto pelos moradores locais como importante oportunidade de renda, ou complemento da renda. Este momento marca o início do mercado informal de aluguéis na Serrinha que, ao mesmo tempo, reflete o contexto de disputa por moradia e localização da população

da população de baixa renda nas áreas centrais no município, sobretudo, nos assentamentos do Maciço Central do Morro da Cruz (LONARDONI, 2006, p. 88).

Figura 7 - Expansão urbana na Serrinha de 1977 – 2004.



Fonte: LONARDONI, 2007, p. 117

A Rede INFOSOLO (2005), em sua pesquisa na Serrinha, constatou que o acesso à moradia na Serrinha, já naquela época, se dava pela via do mercado imobiliário informal, com destaque para o mercado de aluguéis cada vez mais expressivo, tendo sido constatado que 18,8% do total de 660 domicílios da comunidade eram imóveis alugados.

Como já mencionado, o início das atividades de aluguel na Serrinha está atrelado ao fim do estoque de terras livres para ocupação e a crescente demanda por moradia. Alguns proprietários viram a possibilidade de ampliar seus imóveis e alugar cômodos para obter uma renda mensal complementar. Em relação aos locatários, o aluguel destes cômodos era uma alternativa de moradia na área central do município,

pois não possuíam condições para compra de imóveis na comunidade, já que estes foram bastante valorizados no final da década de 1990.

Interpretando o significado do expressivo percentual de locações, Sugai afirma que:

O alto índice de transações relativas aos sub-mercados de aluguel, entre outras razões, pode ser indicativo de: a) uma condição de transitoriedade do morador; b) ausência de espaço para novas ocupações na comunidade; c) demanda por moradia, paralela e insuficiente de recursos dessas famílias para adquirir imóveis nas favelas; e d) menor tempo na cidade, considerando que a maior parte dos migrantes do sub-mercado de aluguel havia chegado recentemente na área conturbada (SUGAI, 2009, p. 175).

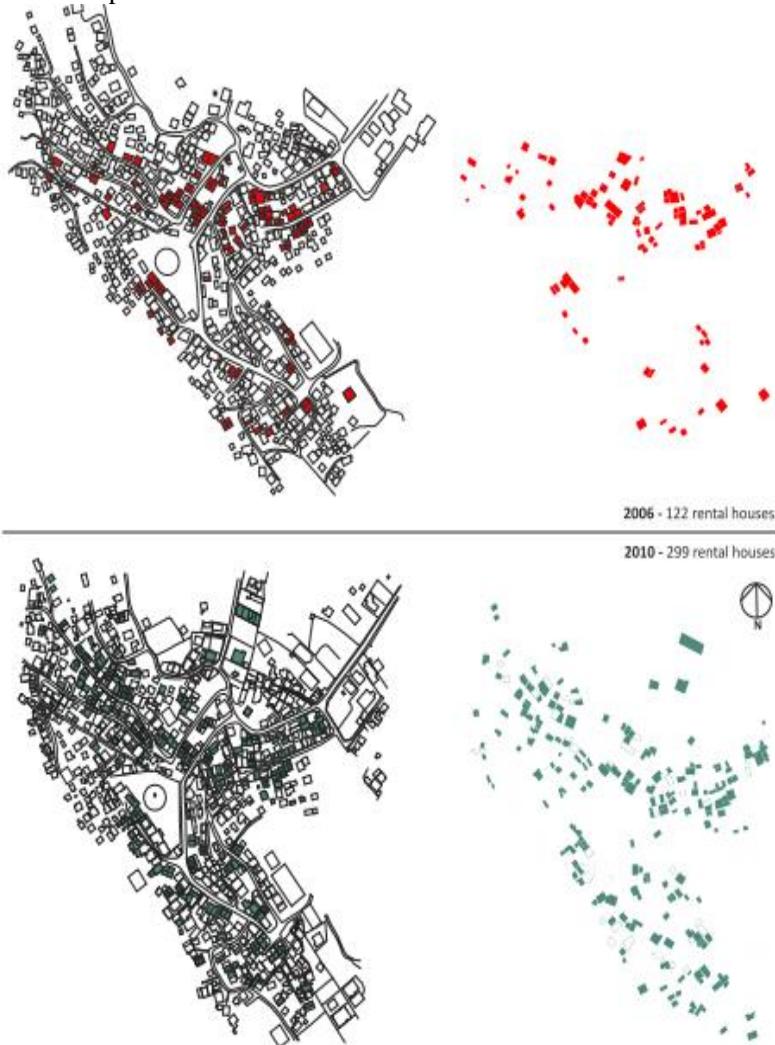
Figura 8 – A presença do mercado informal de aluguel na Serrinha



Fonte: LONARDONI, 2007

O mapa a seguir mostra a localização dos imóveis alugados em 2005 na Serrinha em um comparativo com os imóveis alugados no ano de 2010 na mesma comunidade, imóveis que foram estudados também na pesquisa de Lonardoni, que apresentou, além de sua localização, os valores dos aluguéis:

Figura 9 - Mapa de localização do alugueis na comunidade da Serrinha em 2006 e posteriormente em 2010.



Fonte: LONARDONI, 2014.

Apesar da existência de imóveis com valores de alugueis altíssimos, sobretudo aqueles melhor localizados, segundo os moradores ainda é rentável morar na Serrinha, por possuir uma excelente localização, ao invés de habitar nas áreas periféricas da cidade, com custos e tempo

exorbitante de deslocamento num sistema de transportes e serviços precários.

4 INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM ÁREAS INFORMAIS: O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC

Neste capítulo pretende-se abordar o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, programa criado pelo governo federal em 2007 com o objetivo de estimular o crescimento da economia brasileira, através do investimento em obras de infraestrutura logística, energética, social e urbana. Será abordado inicialmente o contexto histórico brasileiro à época da criação do referido Programa, para uma melhor compreensão dos seus objetivos e áreas de aplicação.

Em seguida, será analisada a sua aplicação na urbanização de assentamentos precários, em especial no Maciço do Morro da Cruz, em Florianópolis, e mais especificamente na comunidade da Serrinha.

Esta base de conhecimento é necessária para a compreensão da relação entre a aplicação de investimentos públicos em áreas informais centrais, e a valorização das moradias de aluguel informal, tema deste trabalho.

4.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO BRASILEIRO – 2003 – 2010

A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente o direito de propriedade no rol dos direitos e garantias fundamentais, mais precisamente no artigo 5º, inciso XXII, mas em seguida, no inciso XXIII, estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social”. Além de estar prevista dentre os direitos fundamentais, a função social da propriedade também está prevista no art. 170 da Constituição, como um dos princípios da ordem econômica que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (BRASIL, 1998).

Com o mesmo intento, o art. 182 da Constituição Federal de 1988 também dispõe sobre as *funções sociais da cidade*, a serem implementadas por meio da política de desenvolvimento urbano:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Com a promulgação dos princípios da função social da propriedade e da função social da cidade, a Constituição Federal de 1988 se constitui

no marco de uma nova ordem jurídico-urbanística, pois a elevação destes princípios à estatura de norma constitucional impôs que se adotasse uma base legal igualmente voltada para a concretização dos ideais de justiça social e de qualidade de vida urbana.

Entretanto, a norma legal regulamentadora do art. 182 da Constituição Federal, relativo à política de desenvolvimento, somente veio a ser editada no ano de 2001, treze anos após o início da vigência da Constituição Federal de 1988, na forma do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

A simples edição de uma lei, todavia, não é suficiente para a concretização do seu conteúdo, principalmente quando se trata de uma questão complexa como a política urbana, e de um país de dimensões continentais como o Brasil. Maricato (2007) relata que desde 1986 a política urbana no Brasil tinha seguido um rumo errático no âmbito do governo federal, com Ministérios e Secretarias sendo criados e extintos até janeiro de 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades. Para Ermínia Maricato:

A proposta do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral, havia a ausência de marcos institucionais ou regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, caso das áreas de saneamento, habitação e transporte. O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte da população urbana - mobilidade e trânsito (MARICATO, 2007).

Por meio do Ministério das Cidades, o Governo Federal formulou a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, como tentativa de elaborar um novo pacto sócio-territorial para combate ao déficit de habitações concentradas na faixa de interesse social, assim considerada a população com renda familiar até 3 salários mínimos (MARICATO, 2007).

Indo além da simples construção de moradias, à implementação de uma política habitacional com foco na urbanização de assentamentos

precários, conjugando as necessidades da população mais pobre, de acesso ao saneamento ambiental, à regularização fundiária, à inclusão social e à moradia adequada, foi uma das principais missões do Ministério das Cidades a partir de sua criação em 2003, no primeiro mandato do governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (BRASIL, 2010).

Cabe ressaltar que neste governo houve um grande fortalecimento de políticas sociais, após anos de políticas conservadoras promovidas pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. No entanto, não houve a implementação da política habitacional integrada prevista inicialmente, apenas os programas de governo como PMCMV, PAC, etc.

Na área social, o governo Lula houvera recebido do governo anterior um mercado de trabalho fortemente desestruturado, com altas taxas de desemprego (cerca de 12,3 % em 2003), e níveis elevados de informalidade, assim como uma crise na economia, ou seja, uma grande parcela da sociedade não se enquadrava nos programas do Estado como seguro-desemprego, aposentadorias, proteção previdenciária, auxílios, pensões, etc.

O governo Lula empreendeu uma estratégia de desenvolvimento para o período de 2004 a 2014, cujos vetores de expansão, as políticas de ações públicas e privadas propostas, bem como os resultados esperados foram sintetizados por CARDOSO JR. e NAVARRO (2016) na tabela abaixo, da seguinte forma:

Figura 10 – Representação do Desenvolvimento econômico Brasileiro 2004 – 2014



Fonte: Brasil, 2014b.

Fonte: CARDOSO JR; NAVARRO, 2016, p.18

Os resultados dessa estratégia começaram a aparecer rapidamente. Em 2005 o país estava em seu auge, as exportações bateram recordes, o real valorizou-se, a inflação ficou sob controle e o governo conseguiu captar dinheiro no exterior, com emissão de títulos. O número de desempregados em outubro caiu 7,3% em relação ao mesmo mês de 2004, conforme dados do IBGE (2010)

Segundo a Fundação Getúlio Vargas a miséria atingiu, em 2005, o seu menor patamar desde 1992. Por outro lado, a inflação, outro indicador que afeta a renda da população, não saiu do controle. O IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) contabilizou, de janeiro a novembro de 2005, alta de 5,31%. A variação foi inferior à verificada em igual intervalo de 2004, quando a elevação do índice foi de 6,68%(FGV, 2005)

Além de não se desvalorizar internamente, a moeda brasileira ganhou força internacionalmente, e por aquela época o real foi a moeda que mais se fortaleceu no mundo. Em 12 meses, entre novembro de 2004 e novembro de 2005, a moeda do país subiu 33% em relação ao dólar (CARDOSO JR; NAVARRO, 2016).

No período de 2006 a 2010, até instalar-se a crise econômica mundial em 2008, com o aumento do salário mínimo à frente da inflação e a expansão das políticas públicas sociais, houve uma diminuição dos índices de desemprego e do grau de informalidade das relações de trabalho e da desproteção previdenciária; e percebeu-se uma reação positiva no mercado de trabalho graças aos estímulos da política econômica, sobretudo com a criação do PAC em 2007(CARDOSO JR. e NAVARRO 2016, p. 19-20)

Em 2004 o nível de remuneração da base da pirâmide social também parou de cair, o que contribuiu para prolongar o processo de redução de desigualdades. No governo Lula o Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES se tornou o grande promotor do desenvolvimento, e só em 2002 desembolsou mais de R\$38,2 bilhões de empréstimos a empresas. Sempre crescendo, em 2009 o investimento foi de mais de R\$137,4 bilhões. Após o mandato do presidente Getúlio Vargas, o governo Lula foi o que mais teria instituído programas sociais com impacto muito significativo sobre a pobreza (MARICATO, 2013, p. 42-43).

A economia brasileira cresceu 7,5% em 2010 na comparação com o ano anterior. Foi o maior crescimento em 24 anos, desde 1986, quando também a alta foi de 7,5%(CARDOSO JR e NAVARRO, 2016)

Como demonstrado, o país vivia sua melhor fase, a população mais pobre foi beneficiada, inclusive com o recebimento de investimentos

públicos em áreas informais, o que até então somente ocorria em situações de desastre, como relata Maricato:

Rotineiramente, a atenção do governo municipal aos informais surgia apenas em determinados momentos, quando alguma tragédia (enchentes, desmoronamentos, incêndios em favelas) fazia vítimas e a cidade informal teimava em aparecer pelas costuras do tecido que pretendia ocultá-la. (MARICATO, 2013, p. 31-32)

Foi construído portanto, um Estado forte que investia na infraestrutura econômica e social (MARICATO, 2013, p. 41).

4.2 CONTEXTO SOCIOECONOMICO BRASILEIRO – 2010 – 2018

No início de seu mandato presidencial, em 2011, Dilma Rousseff adotou uma política econômica visando reduzir a demanda agregada e conter a inflação. Seu governo foi marcado pela gradual piora no cenário internacional devido à crise do Euro, à fraca recuperação norte-americana e à desaceleração dos países emergentes.

Entre 2010 e 2014, o governo apostou que a mudança de política econômica somada às isenções fiscais seriam suficientes para impulsionar conjuntamente oferta e demanda agregada de bens. Tal ação, contudo, não foi bem consistente.

Houve uma desaceleração da economia. O *quantum* da produção industrial estagnou desde 2010, enquanto as vendas no comércio varejista continuaram aumentando até 2013. Mas a partir de 2014 passaram a reduzir de volume, num quadro de desaceleração econômica.

Em 2015-2016, a economia sofreu uma série de choques, ajuste fiscal, crise hídrica, desvalorização da moeda, etc, que contribuíram para reduzir ainda mais o crescimento econômico. Vários outros efeitos secundários aprofundaram a recessão como o aumento da taxa de juros, aumento do desemprego, a queda da renda, a contração do mercado de crédito e a redução dos investimentos públicos (Pires, 2016b). A combinação de recessão com o aumento das taxas de juros causou uma enorme desaceleração da oferta de crédito, que, por sua vez, tem atrasado a recuperação da economia.

Com o impeachment da ex-presidente Dilma houve também a descontinuidade de todos os programas e políticas implementados desde 2003, causando uma grande perda para toda a população, principalmente

para as pessoas de baixa renda. O país até os dias atuais não possui estabilidade alguma. As desigualdades aumentaram, as cidades estão cada vez piores.

Os anos de 2003 a 2016 representaram um momento único do ponto de vista da adoção de políticas que buscavam combinar crescimento econômico com ações redistributivas. Atualmente essas ações tiveram uma brutal reversão com a adoção clara de um ideário neoliberal radicalizado e de uma forte limitação do Estado, seja pela crise econômica seja pela deslegitimação do corpo político, como observa Madeira (2017):

No campo da política urbana, os últimos 14 anos – ou, mais particularmente, os últimos 9 anos, tomando como referência o lançamento do PAC em 2007 – também representaram um ponto fora da curva, se considerarmos a evolução histórica das políticas de desenvolvimento urbano desde a extinção do BNH. Mesmo se compararmos a atuação dos governos Lula e Dilma com o período militar, pode-se observar que a habitação nunca teve tanta centralidade na agenda federal como nos últimos 9 anos (MADEIRA, 2017, p. 2).

O PAC é um exemplo de programa governamental integrado com políticas abrangentes e de longo prazo mencionadas no parágrafo anterior, e que acabou sendo descontinuado, em decorrência das mudanças sofridas pelo país.

4.3 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC

No segundo mandato do Presidente Lula (2006-2010), o PAC veio dar concretude e direção à proposta de desenvolvimento do Governo.

Lançado em janeiro de 2007, o PAC constituiu o principal instrumento de política econômica para estimular o crescimento da economia nacional, por meio de ajustes estruturais e investimentos dirigidos para alguns setores da economia, visando retomar as obras de infraestrutura econômica e social cuja construção o governo federal praticamente abandonara desde 1980, quando recuaram os investimentos e tiveram início os ajustes fiscais (MARICATO, 2014, p.64).

A meta total de investimentos para o programa em sua primeira fase (2007-2010) foi de 657 bilhões de reais e em sua segunda fase – PAC 2 (2011-2014) – 955 bilhões (PLANEJAMENTO, 2011).

O diagnóstico realizado junto ao anúncio do PAC evidenciava que as carências e deficiências de infraestrutura brasileira constituíam sério obstáculo ao crescimento e desenvolvimento econômico do país. Ferreira (1996) sugere, com algumas estimativas, que o investimento em infraestrutura tem impactos significativos sobre o crescimento.

Com a criação do PAC foi proposto alavancar o crescimento de indicadores econômicos por meio de investimentos em setores estratégicos da economia que incluem o setor energético, primordial para o desenvolvimento econômico global, e o da construção civil. Este, intensivo em mão de obra, permite também atacar o problema da geração de emprego e, ao mesmo tempo, a escassez de moradia popular (BRASIL, 2007).

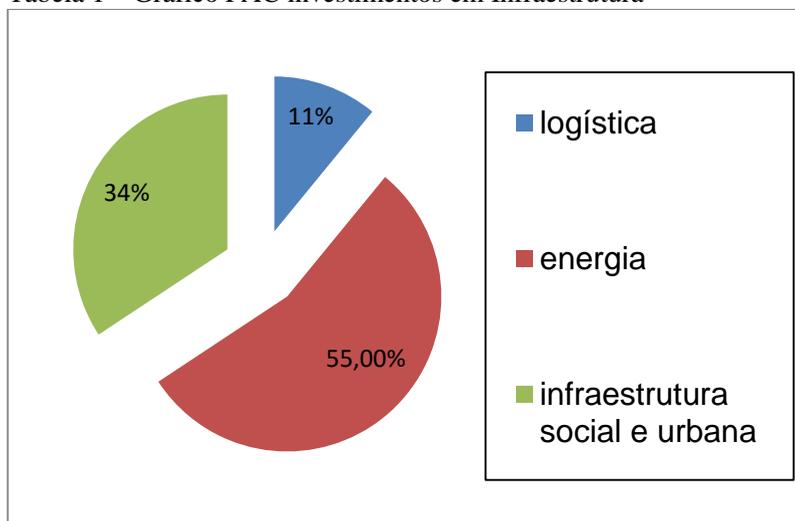
Uma habitação digna compreende, além da edificação propriamente dita, a qualidade ambiental do meio e a inserção e integração com a cidade através da disponibilidade de infraestrutura urbana e de acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos. Assim, os projetos de urbanização de assentamentos precários inseridos no PAC contemplaram ações, obras e serviços visando proporcionar a superação das condições de precariedade dos assentamentos escolhidos, incorporando-os à cidade formal, com abordagem das questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental (BRASIL, 2010).

Os projetos de habitação previam a implantação de infraestrutura básica, incluindo rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, condições adequadas de coleta de lixo, contenção e estabilização do solo para eliminação de riscos, construção de equipamentos públicos, além da adequação do sistema viário e do parcelamento da área. As adequações no parcelamento e sistema viário são feitas de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano no qual ela se insere (BRASIL, 2010).

Os eixos do PAC dividem-se em cinco grandes blocos: (1) investimento em infraestrutura; (2) estímulo ao crédito e financiamento; (3) melhoria do ambiente de investimento; (4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e (5) implantação de medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007a; 2007b).

O primeiro bloco de medidas do PAC (investimentos em infraestrutura), previa investimentos divididos da seguinte forma: logística (11% do investimento total planejado destinados às rodovias, ferrovias, portos e aeroportos); energia (55% do investimento total planejado deveriam ser gastos com geração e transmissão de energia elétrica, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e infraestrutura social e urbana (170,8 bilhões que correspondem a 34% do investimento total planejado e engloba investimentos em saneamento, habitação, trens urbanos e programas como o Luz para Todos e o Pró Água Nacional (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Tabela 1 – Gráfico PAC investimentos em Infraestrutura



Fonte: SOARES, 2018

Em 2007, a urbanização de assentamentos precários foi incluída em um dos eixos do PAC. Tais assentamentos possuem alta concentração de domicílios, e o objetivo do PAC-UAP era ampliar o acesso à moradia digna, com ações integradas de regularização urbanística, fundiária e de segurança, habitação, saneamento e inclusão social, com a permanência dos residentes no local ou o seu reassentamento (BRASIL, 2013).

Os recursos do PAC gastos em infraestrutura social e urbana seriam distribuídos da seguinte forma: 106,3 bilhões em habitação, 40 bilhões em saneamento, 3,1 bilhões em metrô e 12,7 bilhões em recursos hídricos.

Tabela 2 – Gráfico investimentos em infraestrutura social e urbana
% INVESTIMENTO POR COMPONENTE



Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017

Dos recursos destinados à habitação era previsto que 11,6 bilhões fossem dirigidos à urbanização de favelas e 44,3 bilhões, para a construção de novas moradias.

Segundo Maricato (2014) se somarmos todos os investimentos, incluindo subsídios do Orçamento Geral da União no período de 2003 a 2009, foram investidos em habitação R\$ 68,5 bilhões destinados à produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, atingindo mais de 3,6 milhões de famílias.

Na espacialização de urbanizações selecionadas em 2007/2008, verifica-se que o UAP-FNHIS foi direcionado ao atendimento de favelas de menor porte, e o PPI-IF destinou-se aos grandes complexos de favelas, visando, entre outros fins, erradicar palafitas, despoluir mananciais e equacionar áreas de risco iminente nas principais metrópoles do país (BRASIL, MCIDADES, 2010).

Prevendo investimentos em projetos de ampliação da infraestrutura logística, produtiva e energética, assim como investimentos em moradia popular e políticas sociais, o PAC alimenta a possibilidade de um modelo de desenvolvimento nacional que, ao se articular com

políticas sociais compensatórias, pode criar um estado de bem estar social.

No entanto, a alocação de investimentos do PAC até 2012 revela concentração de recursos na ampliação da infraestrutura logística, produtiva e energética, com ênfase no aumento da capacidade de exploração de combustíveis fósseis. Ou seja, os incentivos do PAC aumentam a importância atribuída aos produtos primários – em particular o petróleo – na pauta das exportações e reforçam a dependência das commodities (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007)

Em sua concepção inicial, para o período de 2007 a 2010 (PAC-1), o PAC projetou a realização de investimentos no Brasil orçados em R\$ 503,9 bilhões, sendo R\$ 67,8 bilhões do governo federal e R\$ 436,1 bilhões das empresas estatais federais e do setor privado. Sem haver concretizado o que projetara, programou em 2010, para o período de 2011 a 2014, uma “segunda” fase do PAC com previsão de investimento de R\$ 958,9 bilhões. A estimativa após 2014 era a de injetar mais R\$ 631,6 bilhões em obras, totalizando R\$ 1,59 trilhão para esta segunda fase (PEREIRA, 2013).

Na avaliação do governo federal, o PAC contribuiu para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais, tendo sido de fundamental importância para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais (BRASIL, 2010).

Em 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida também destinado a impulsionar a construção de moradias como forma de reagir à crise que se iniciou internacionalmente em 2008. Segundo Maricato (2014, p.66), o PMCMV significou a retomada de conceitos antigos vigentes durante o Regime Militar sobre a promoção de moradias, apesar das diferenças localizadas principalmente na proposta do Fundo Garantidor de Habitação Popular e nas medidas relativas à regularização fundiária.

Cabe também destacar a retomada do papel dos bancos e fundos públicos na provisão de crédito e na alavancagem dos investimentos públicos e privados, por meio do PAC e do PMCMV. Enquanto o primeiro incluiu grandes obras de infraestrutura de logística e energia, investimentos em saneamento e urbanização de favelas, o segundo ampliou significativamente os subsídios públicos para a construção de casas. Por fim, houve também o fomento a setores econômicos

específicos, como os de produção de automóveis e construção naval. No total do PIB, a presença das operações de crédito cresceu de 24,2%, em 2002, para 45% em 2009. Com isso, o volume de recursos envolvidos nos financiamentos à pessoa física mais que quadruplicou entre 2003 e 2009. Nesse campo, ressalta-se o avanço do financiamento para a habitação, que subiu de 25,7 bilhões, em 2004 para 80 bilhões, em 2009 (ROLNIK, 2015)

O PAC-1 remeteu a maior parte dos recursos relativos à moradia e infraestrutura social para urbanização de favelas e por isso se identificou mais com o pacote de desenvolvimento urbano, do que com o pacote habitacional lançado em 2009 pelo governo federal, ou seja, o PMCMV.

Na primeira fase, a urbanização de favelas e assentamentos precários foi incorporada ao PAC com recursos provenientes do Orçamento Geral da União e financiamento do setor público, num total de R\$11,8 bilhões contratados.

Para Maricato (2014, p. 74) a urbanização de favelas prevista no PAC assegura uma condição urbana saudável para os mais pobres, consolidando sua localização e também relações já construídas com seu entorno:

O impacto de tal intervenção é notável no local que é objeto imediato do projeto, mas também pode ser notado na região do entorno devido ao saneamento e à circulação viária que integra esse novo bairro à cidade. O PAC não ignora a cidade existente, mas propõe justamente incorporar esse passivo urbano elevando seu padrão de urbanidade (MARICATO, 2014, p.75).

Um dos maiores méritos do PAC foi viabilizar a execução financeira e a articulação entre os diversos programas, garantindo recursos imunes ao fantasma do contingenciamento. Outro grande mérito consistiu na articulação entre as instâncias federativas (governo federal, estadual e municipal) na definição dos projetos prioritários.

As propostas iniciais do Governo Lula para a urbanização de assentamentos precários também reforçam o protagonismo dos governos locais, o que aparece fortemente tanto no desenho do SNHIS-Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do FNHIS-Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, quanto nas diretrizes do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social. Deve ser ressaltado que com a extinção do BNH, as ações de intervenção em favelas ficaram sob a

responsabilidade dos municípios que, entretanto, não receberam recursos significativos para fazer frente a essa responsabilidade.

Com a inserção da Urbanização de Assentamentos Precários no âmbito do PAC, ela passou a se adequar aos mesmos procedimentos em termos de controle político e financeiro, ou seja, estava fora do contingenciamento, como todos os recursos do PAC. Ao mesmo tempo, dado o volume de recursos envolvidos, o PAC-Urbanização de Assentamentos Precários passou a atrair também o interesse das empreiteiras (MADEIRA, 2017).

Segundo Arretche (2012), a urbanização de assentamentos é o tipo de programa habitacional que apresentou mais baixa frequência (14%) entre os municípios brasileiros, nos anos de 2007 e 2008, ficando atrás da construção de unidades habitacionais, da melhoria das habitações e da oferta de materiais. Contar com um órgão municipal de gestão, por exemplo, não era condição necessária para obter os recursos do PAC, ainda que sua existência alimentasse as chances de sucesso na captação de recursos e no planejamento das ações habitacionais.

Em 2010, o Governo Federal lançou a continuação do Programa para o período 2010-2014. O PAC II incorporou o PMCMV como um dos eixos de atuação. Os recursos para urbanização de assentamentos precários passaram a integrar o eixo PMCMV, no qual a produção e aquisição de imóveis são as principais linhas de atuação. O eixo PAC-Cidade Melhor também agrega recursos aplicáveis aos assentamentos precários via programas de saneamento ou prevenção em áreas de risco (NATONUCCI; SAMORA, 2016).

O PAC – UAP, em sua primeira etapa, desembolsou R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo o país. Relançado em 2012, já no primeiro mandato de Dilma Rousseff, o Programa anunciou a contratação de R\$ 12,7 bilhões em 337 municípios e 26 estados.

Trata-se de uma das mais importantes políticas públicas para este segmento, não só por seu volume de recursos e a escala das intervenções realizadas, mas também por sua dimensão simbólica, ao afirmar uma política de urbanização de ocupações informais até então ignoradas pela cidade formal. Nesse processo de urbanização, a regra geral é a permanência das famílias na localidade, sendo a remoção adotada apenas como exceção (MADEIRA, 2017).

Em relação ao estado de Santa Catarina, em 2010, quase 379 milhões de reais já haviam sido destinados para aplicação do Programa em tela, como mostra a seguinte tabela retirada do material elaborado pelo Ministério das Cidades:

Figura 11 - Investimentos em Santa Catarina

Investimento por unidade da federação e municípios beneficiados

		R\$ milhões
Centro-Oeste		1.132,94
DF	Brasília	441,05
GO	Águas Lindas de Goiás, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Cidade Ocidental, Formosa, Goiânia, Luziânia, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Senador Canedo, Trindade e Valparaíso de Goiás	281,35
MS	Amambai, Anastácio, Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Campo Grande, Corumbá, Dourados, Maracaju, Naviraí, Paranaíba, Ponta Porá, Ribas do Rio Pardo e Três Lagoas	264,74
MT	Barra do Garças, Cáceres, Canarana, Cuiabá, Poconé, Rondonópolis, Tangará da Serra e Várzea Grande	145,80
Sul		1.737,25
PR	Araucária, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Foz do Iguaçu, Londrina, Maringá, Paranaguá, Pinhais, Piraquara, Ponta Grossa, São Jorge do Patrocínio, São José dos Pinhais, Toledo e Umuarama	595,74
RS	Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Caxias do Sul, Cruz Alta, Erechim, Esteio, Gravataí, Montenegro, Novo Hamburgo, Parobé, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Rolante, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santa Rosa, Santiago, Santo Ângelo, São Leopoldo, Sapiranga, Taquara, Venâncio Aires, Viamão e Vista Alegre	762,81
SC	Balneário Camboriú, Blumenau, Camboriú, Chapecó, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Palhoça, Rio Negrinho, São Bento do Sul e São José	378,70

FONTE: BRASIL, 2010

A seguir será visto como foi aplicado tal Programa em Florianópolis, especificamente no Maciço do Morro da Cruz e na Comunidade da Serrinha. Mas num primeiro momento, será necessário contextualizar a criação das ZEIS – ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL no Maciço do Morro da Cruz, pois a demarcação da área como ZEIS se constitui em pré-requisito para aplicação dos recursos de tal política.

4.4 A IMPLEMENTAÇÃO DAS ZEIS E DO PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FLORIANÓPOLIS

A seleção de projetos beneficiados pelo PAC- URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS foi realizada de duas formas e momentos distintos: a primeira, no início de 2007, voltada aos grandes complexos de favelas, e a segunda, anual, voltada para os assentamentos de menor porte, por meio de seleção pública. Num primeiro momento, foram selecionados por meio de pactuação federativa os projetos prioritários de investimento com foco em grandes assentamentos, como o

Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, e a ocupação nas represas Billings e Guarapiranga, em São Paulo. Foi neste momento que foi selecionada também a ocupação do Maciço do Morro da Cruz, em Florianópolis (BRASIL, 2010).

Para definição dos projetos a serem beneficiados com os recursos do PAC-UAP, governos estaduais e prefeituras participaram de dois ciclos de reuniões que se estenderam por dois meses, na busca de uma articulação federativa e parcerias entre os governos, para potencializar a capacidade de investimento público.

A operacionalização do PAC-UAP envolve diversos atores, sendo a Casa Civil e a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República como Coordenador Central; o Ministério das Cidades como gestor; a CAIXA e o BNDES como agentes operadores e agentes financeiros; a administração pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios como proponentes e executores, e as famílias atendidas, como beneficiários finais.

Após a seleção das propostas, os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal apresentam à CAIXA ou ao BNDES, conforme o caso, a documentação técnica, institucional e jurídica para fins de formalização das operações. O Ministério das Cidades monitora a apresentação e análise dos documentos comprobatórios da titularidade da área de intervenção e dos projetos de engenharia; do trabalho social e da regularização fundiária; a obtenção de licenciamento ambiental; e da realização de processo licitatório de contratação das construtoras e empresas prestadoras de serviços.

Embora o PAC tenha sido criado em 2007, os estudos para a elaboração do projeto de urbanização do Maciço do Morro da Cruz, em Florianópolis, tiveram início em 2005, conforme registros da Prefeitura Municipal:

O Projeto do Maciço do Morro da Cruz teve início no ano de 2005 com o levantamento das necessidades da população local e elaboração do diagnóstico da situação, com o apoio das associações comunitárias. A partir daquele ano várias ações foram implementadas, entre elas a elaboração do plano municipal de redução de risco de deslizamento, aprovação da lei de zoneamento das áreas de interesse social – ZEIS, e a criação do parque do maciço do Morro da Cruz (PMF, 2008, p.2).

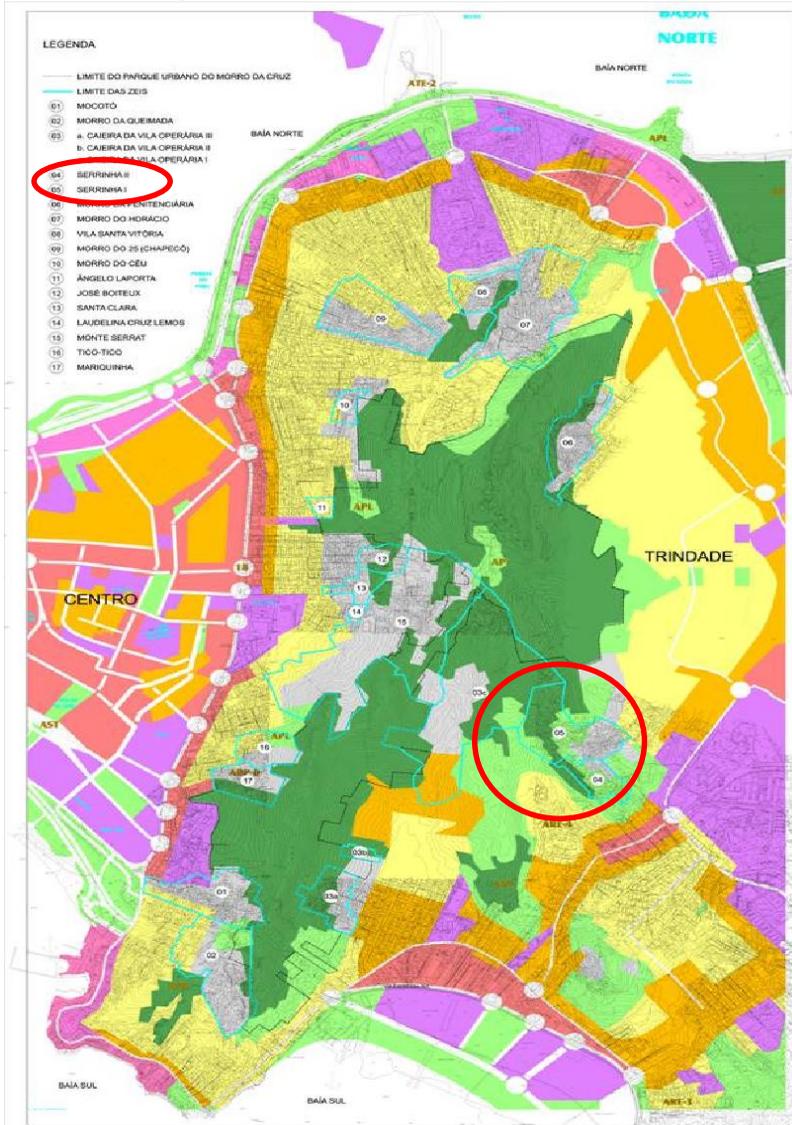
Até o lançamento do PAC-UAP, durante muitos anos as comunidades do Morro da Cruz tiveram sua existência negada ou simplesmente ignorada pelos poderes públicos locais. Serviam como local de abrigo da parcela da população que não possuía condições de habitar no meio urbano formal.

A fim de superar as dificuldades comuns enfrentadas pelos moradores do MMC, onze associações de moradores se reuniram para reivindicar demandas como regularização fundiária, implementações de infraestruturas, e garantia dos direitos sociais, formando o chamado Fórum das Comunidades do Maciço do Morro da Cruz (FMMC). Neste contexto de discussões, houve a apresentação de duas demandas que logo em seguida se transformariam em leis: a implementação das ZEIS nas áreas já ocupadas – Lei Complementar Municipal nº 207/2005 e a criação e implementação de um parque municipal abrangendo toda a área remanescente não ocupada - Lei nº 6.893/2005(TOMÁS; SHEIBE, 2015, p.166).

Em dezembro de 2005, após o processo de elaboração com as comunidades, ocorreu a aprovação por parte da Câmara de Vereadores, com a sanção pelo prefeito municipal, da Lei Complementar nº 207/2005, que alterou o Plano Diretor do Distrito Sede no MMC, incluindo nas Áreas Especiais, as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) localizadas na região do Maciço (TOMAS, 2012).

A delimitação das comunidades do Maciço do Morro da Cruz gravadas como ZEIS pode ser visualizada na imagem abaixo:

Figura 12 - Delimitação das comunidades no MMC gravadas como ZEIS (delimitadas por linhas verde azuladas e com número preto em círculos brancos).



Fonte: PMF/SMHSA (2008b) apud TOMÁS, 2012. Obs.: a área identificada com o número (2) corresponde à área (1) da legenda, ou seja, os Morros da Queimada e Jagatá.

A delimitação da região do Maciço como área de ZEIS representou um importante avanço para as comunidades, viabilizando a realização de inúmeras benfeitorias com investimentos públicos, e a possibilidade da regularização fundiária das áreas ocupadas (TOMÁS, 2012, p. 200-270).

A delimitação das áreas de ZEIS é primordial para possibilitar a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária, item obrigatório das intervenções com recursos do PAC-UAP. O fato de situar-se em área de ZEIS permite a flexibilização das exigências relativas à documentação jurídica da área, bem como dos parâmetros urbanísticos. Ainda, permite a simplificação dos procedimentos para operacionalização da regularização fundiária pela via extrajudicial previstos na Lei 11.977/2009, recentemente alterados pela Lei 13.465, de 11.07.2017. Mas é preciso ressaltar a necessidade de que as políticas de regularização fundiária sejam efetivadas, pois somente a delimitação da área em ZEIS não é suficiente.

A Lei Complementar N° 207/2005 afirmou o compromisso do poder público com a realização de inúmeras benfeitorias nas ZEIS do Morro da Cruz, conforme previsto no art. 4º, e seu parágrafo primeiro:

Art. 4º Nas ZEIS do Morro da Cruz, o Poder Executivo implantará os seguintes equipamentos comunitários quando inexistentes ou insuficientes na respectiva UEP178:

- I - praça;
- II - posto policial;
- III - posto de saúde;
- IV - centro social;
- V - creche;
- VI - educação infantil;
- VII - educação fundamental;
- VIII - restaurante popular;
- IX - equipamentos de lazer.

§ 1º. Nas ZEIS do Morro da Cruz, o Poder Executivo implantará ou gestionará a implantação dos seguintes programas:

- I - pavimentação;
- II - rede de água;
- III - esgotamento sanitário;
- IV - drenagem urbana;
- V - coleta de lixo;

- VI - transporte coletivo;
- VII – telecomunicações;
- VIII– iluminação pública;
- IX – recuperação ambiental;
- X – saúde pública (FLORIANÓPOLIS, 2005).

Mesmo a legislação estabelecendo todas as melhorias que deveriam ser realizadas, a lei não foi efetivada em seu todo. A implantação dos equipamentos comunitários trazidos no rol do art. 4º deixou muito a desejar até os dias de hoje.

Segundo o Ministério das Cidades em 2010:

A urbanização integrada do Maciço do Morro da Cruz envolve 16 comunidades beneficiando 5.677 famílias e compreenderá o reassentamento de 438 famílias que vivem em áreas de risco, 414 melhorias habitacionais, contenção de encostas, redes de água e esgoto, a implantação de um parque e a recuperação de áreas degradadas. Para promover uma melhor acessibilidade dos moradores, será implantado o transporte vertical e remodelada a infraestrutura viária (BRASIL, 2010).

O projeto do PAC proposto pela Prefeitura de Florianópolis para aplicação no Maciço do Morro da Cruz foi aprovado pelo Ministério das Cidades em 2007. Em março de 2008, com a vinda do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva a Florianópolis, ocorreu o lançamento oficial do programa, que previa a liberação da verba de 54,6 milhões, sendo 25 milhões partindo da União, 15 milhões do governo do Estado e 14,6 milhões de contrapartida da prefeitura (TOMÁS, 2012, p. 265).

Entretanto, na publicação do Ministério das Cidades, de 2010, intitulada “Urbanização de Favelas: a experiência do PAC”, o projeto do Maciço do Morro da Cruz é apresentado com um valor total de investimento de R\$ 70,7 milhões (BRASIL, 2010). Já na Cartilha Estadual - 5º Balanço do PAC em Santa Catarina, publicado em 31.10.2017, é informado um investimento total de R\$ 117.098 milhões, e a fase atual do empreendimento consta como “em obras” (BRASIL, 2017).

Como se vê, o volume de investimentos mais que dobrou desde a formalização da contratação, em 20 de março de 2008, sem que até o momento as obras tenham sido finalizadas.

A demora pode ser atribuída, em grande parte, à própria complexidade do Projeto. No âmbito da Secretaria de Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Florianópolis (ex-SMHSA), a concepção do projeto nas comunidades do Morro da Cruz, em conformidade com a LC 205/2005, deveria atender ao seguinte elenco de ações, abrangendo, inclusive, uma política de geração de emprego e renda:

Os investimentos previstos se distribuem nas seguintes ações: terraplenagem; pavimentação; drenagem pluvial; abastecimento de água; sistema coletor de esgoto; rede de distribuição de energia elétrica; contenção de encostas; transporte vertical; habitação, módulo hidráulico e módulo de caixa d'água, implantação do parque do maciço, recuperação ambiental de áreas degradadas, coleta de resíduos sólidos, regularização fundiária e trabalho social (PMF, SMHSA, 2008 apud TOMÁS, 2012).

No entanto, os recursos liberados pelo PAC-Florianópolis até 2012 foram destinados, em sua maioria, a obras gerais de infraestrutura, como abertura e pavimentação de ruas, implantação de redes de esgoto e energia elétrica, e à implantação do Parque Municipal do Maciço da Cruz (TOMÁS, 2012, p. 291).

Deve-se ressaltar que a questão central para os técnicos da Prefeitura de Florianópolis em relação ao projeto do Maciço do Morro da Cruz, e até mesmo para os moradores das comunidades em 2008, eram as áreas de risco e seus tratamentos, em especial os deslizamentos e quedas de blocos de pedra, acidentes muito comuns nas áreas do Maciço até antes das obras do PAC.

Em entrevista com o engenheiro da Secretaria de Obras do município, foi afirmado que a localização das obras envolve terrenos com intenso declínio e sujeitos a deslizamentos do solo por suas próprias condições físicas. Foi diagnosticado, portanto, como prioridade naquela região, uma política eficiente de prevenção de riscos de deslizamentos em encostas, além de políticas municipais de habitação, saneamento e planejamento e desenvolvimento urbano.

A questão da acessibilidade também foi priorizada. Nas áreas mais altas existiam somente pequenas ruas e becos em condições precárias e

de difícil acesso, inviabilizando, por exemplo, o tráfego de ambulâncias e carros do corpo de bombeiros, o que poderia ser fatal em casos de emergência. Isso sem falar da inexistência de unidades de saúde ou outros equipamentos públicos (DUTRA, 2016).

Quanto às habitações, por se tratar de ocupações irregulares, a situação de risco nesses assentamentos também se agravava com a precariedade da infraestrutura.

Segundo consta de relatório cedido pela PMF/SMHSA (2007, p. 6), as habitações que se encontram em áreas de risco e deverão ser desocupadas se subdividem em 3 grupos: remoções que se fazem necessárias em função de habitações que estão em áreas ambientalmente frágeis e/ou pela precariedade das habitações existentes; aquelas que estão inseridas dentro do traçado do projeto de infraestrutura; e aquelas em áreas consideradas de risco alto e muito alto. O total levantado era de 438 casas nestas condições.

A metodologia utilizada para a identificação das habitações das áreas de risco alto e risco muito alto teve como base o Plano Municipal de Redução de Riscos, fotos aéreas e visitas em campo. O Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) – por escorregamentos, é um documento que contempla “uma série de diretrizes técnicas e gerenciais que permite ao poder público a implementação de ações estruturais e não estruturais em assentamentos precários no município” (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/PMF, 2007 p.5).

Até 2012 outras remoções consideradas necessárias foram identificadas no projeto de infraestrutura e dizem respeito às obras do sistema viário, principalmente visando à melhoria do acesso e da circulação interna das comunidades. Mas apesar dos estudos prévios, novos traçados de ruas foram executados diretamente no local sem prévio projeto, fazendo-se concessões de acordo com o acesso à “garagem” de cada um, casas e famílias em situação de risco que deveriam ser removidas e reconstruídas deixaram de sê-lo pela falta de local apropriado; famílias vivendo há dois anos em aluguel social (cujo prazo máximo é de 2 anos), voltaram a ocupar suas casas nos locais antigos (TOMÁS, 2012, p.278).

Já dentre os projetos de abertura de novas ruas e o alargamento de outras tantas, que mereceram implantação prioritária pelos responsáveis pelo Projeto do PAC-Maçiço do Morro da Cruz, destaca-se a abertura e pavimentação da Transcaieira, via que permite a travessia de veículos da Trindade ao centro, em relação à qual relata Tomás (2012):

A abertura de novas ruas e o alargamento de outras tantas estão entre as obras que mereceram implantação prioritária pelos responsáveis do PAC-Florianópolis. Pode-se considerar como um dos mais importantes a abertura e pavimentação de uma via – chamada de TransCaieira – que possibilita, hoje, a travessia de todo o Maciço, entre o centro da cidade e a Trindade, através das comunidades do Mont Serrat, do alto da Caieira e da Serrinha, num caminho semelhante àquele já utilizado pelas galeotas (carroças) no Século XIX (TOMÁS, 2012, p.273).

A TransCaieira pode ser visualizada na imagem a seguir:

escapar do catastrófico trânsito nos horários de pico, como forma de chegar mais rapidamente até seus destinos.

A comunidade da Serrinha, objeto desta pesquisa, fica ao lado da TransCaieira, e foi profundamente afetada pela implantação de tal via, conforme será analisado a seguir.

4.4.1 O PAC-UAP na Serrinha

Na Serrinha, com o Projeto do Maciço da Cruz, ruas foram pavimentadas, calçadas, rampas e escadarias ganharam corrimões e muros de pedras foram construídos para conter deslizamentos de encostas. A implantação da TransCaieira, conforme mencionado, proporcionou mobilidade urbana às comunidades do Maciço, e aos poucos vem mudando a sua aparência. A rua Marcus Aurélio Homem, que liga a Caieira à Serrinha, hoje asfaltada, não existia.

Figura 14 - Rua pavimentada pelo PAC, parte da Transcaieira.



Fonte: PMF, 2017.

Com a obra, os moradores puderam contar com novas linhas de ônibus que integram três comunidades: Caieira, Serrinha e Mont Serrat. Segundo a Prefeitura Municipal de Florianópolis, a obra teve um investimento de R\$ 950 mil, com recursos municipais, estaduais e federais.

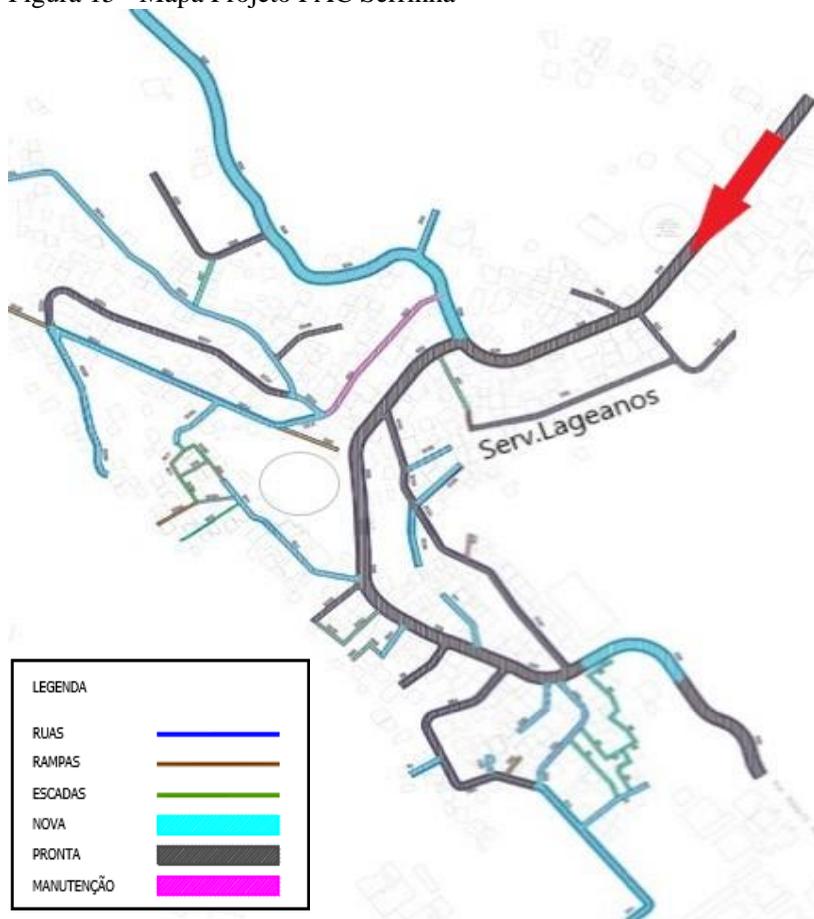
Mas ao mesmo tempo em que a Rua Marcus Aurélio Homem, a rua geral da Serrinha, representou um avanço para os moradores da comunidade no aspecto do transporte coletivo e mobilidade urbana,

passou também a ser considerada uma via de grande perigo, e hoje é inegável a necessidade de ser alargada.

De fato, o trajeto passou a ser utilizado como rota alternativa para deslocamentos entre a Trindade e o Centro nos momentos de trânsito intenso, devido à sua ligação com a Transcaieira. Estreita e praticamente sem calçadas, a via fica congestionada com o volume de carros trafegando nos momentos de grande fluxo. Nos horários de aula, as crianças descem e sobem a rua como via de acesso à escola, e constantemente são vítimas de atropelamento. Assim, fica evidenciado que a construção da via foi um projeto que melhorou muito a estrutura das comunidades, mas não houve uma previsão das consequências no longo prazo.

Conforme já mencionado, as obras do PAC no Maciço do Morro da Cruz com o maior percentual de execução são as que se referem às contenções de risco e pavimentações viárias, e possivelmente são as obras que mais se relacionam com a valorização imobiliária dos locais aplicados. Na figura a seguir é possível visualizar o projeto da utilização dos recursos do PAC para a comunidade da Serrinha:

Figura 15 - Mapa Projeto PAC Serrinha



Fonte: PMF, 2017.

Por meio do mapa acima, percebe-se que toda a comunidade da Serrinha receberia melhorias em sua infraestrutura, principalmente nas áreas com topografias mais altas, região mais pobre e com ruas sem pavimentação e sem saída.

Já foi visto que a principal prioridade para a Prefeitura de Florianópolis, no Projeto do Maciço do Morro da Cruz, foram as áreas de risco, e por isto em um primeiro momento foram realizadas as obras de contenções de encostas, muros de arrimo, aberturas de ruas e escadas, tendo havido algumas modificações em relação ao projeto inicial, pois a

situação das comunidades, devido à precariedade, é instável. Por exemplo, uma simples chuva pode acarretar deslizamento de terra em área que não estava prevista para intervenção, ocasionando a necessidade de direcionamento de recursos para aquela área, embora não estivesse prevista.

Tabela 3 - Gastos PAC Maciço -Florianópolis

DESCRIÇÃO DOS PROJETOS	CUSTO TOTAL (R\$)
PROJETOS	571.135,78
TERRAPLENAGEM	430.208,09
PAVIMENTAÇÃO	4.172.527,01
DRENAGEM PLUVIAL	2.525.170,79
REDE DE ÁGUA E ESGOTO	12.043.579,14
REDE ELÉTRICA	2.988.184,66
CONTENÇÃO (MUROS)	5.122.245,34
HABITAÇÕES, MÓDULOS SANITÁRIOS E TERRENOS	19.546.288,21
TRANSPORTE VERTICAL	2.300.000,00
PARQUE DO MACIÇO	1.250.000,00
SUPERVISÃO OBRAS	625.000,00
TRABALHO SOCIAL	1.616.676,22
RESÍDUOS SÓLIDOS-LIXO	131.378,20
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	1.135.400,00
EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS	233.371,22
TOTAL GERAL	54.691.164,66

Fonte: PMF, 2014

Portanto, dos mais de 54 milhões destinados as obras do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários do Maciço do Morro da Cruz, cerca de 38 milhões foram destinados as obras de infraestrutura, como se percebe nas tabelas anteriores.

Durante as obras do PAC – MMC, os contratos para realização das obras foram sendo formalizados pela Prefeitura em etapas. Os contratos destinados a obras de infraestrutura, relativos a intervenções viárias (terraplenagem, drenagem pluvial, pavimentação e muros de contenção), são os Contratos 223/2008, 400/2013 e 612/2014. A seguir são apresentadas tabelas com os valores gastos com cada um destes itens, em cada comunidade, durante a execução de tais contratos com investimentos do PAC.

Tabela 4 - PAC Contrato 223-2008

Nº Contrato Execução/Fornecimento							MEDIÇÃO FINAL	
223/FMIS/2008								
Comunidade	Canteiro	ADM	Terraplenagem	Pavimentação	Drenagem Pluvial	Muros	TOTAL	
MH Morro do Horário			2.060,43	70.380,20	5.995,90	339.287,12	417.723,65	
CA Caleira			406.192,85	1.350.765,88	176.109,12	2.854.592,96	4.787.660,81	
M25 Morro do 25			1.869,40	45.638,49	16.515,46	219.532,01	283.555,36	
SV Santa Vitória			-	17.122,72	17.916,37	326.059,34	361.098,43	
MJ Morro Jagatá			4.419,52	107.372,65	20.751,55	234.325,33	366.869,05	
TC Mariquinha/Tico-Tico			11.115,26	43.424,20	1.917,79	314.624,97	371.082,22	
MS Mont Serrat			34.104,74	364.163,91	136.527,43	1.281.971,10	1.816.767,18	
MC RUAS			1.537,54	95.840,76	35.947,70	103.326,78	236.652,78	
S Serrinha			611.041,23	561.846,14	321.182,60	781.640,79	2.275.710,76	
MP Penitenciária			500,89	52.126,15	7.616,70	74.126,87	134.370,61	
MQ Morro da Queimada			1.575,22	73.598,17	20.454,45	611.499,79	707.127,63	
Geral Maciço	14.737,14	896.219,72					910.956,86	
TOTAL	14.737,14	896.219,72	1.074.417,08	2.782.279,27	760.935,07	7.140.987,06	12.669.575,34	

Fonte: PMF, 2015

Como demonstrado na Tabela 4 (acima), no Contrato do PAC 223 a maioria dos recursos destinados à comunidade da Serrinha foram gastos com muros de contenção (R\$ 781.640,79). O mapa apresentado na figura seguinte, Fig. 16, mostra onde estão localizados os muros construídos com os recursos de tal contrato.

A figura 17 mostra uma das várias escadas construídas com investimentos do PAC na Serrinha, evidenciando a melhoria de acesso que a comunidade obteve a partir de 2008.

Já em relação ao contrato 400, as obras foram realizadas de 2011 a 2013, e as do contrato 612 foram realizadas em 2014. A distribuição dos gastos ocorreu da seguinte forma:

Tabela 5 - PAC Contrato 400 -2011 a 2013

Nº Contrato Execução/Fornecimento							MEDIÇÃO FINAL	
400FMHIS/2013								
Comunidade	Canteiro	ADM	Terraplenagem	Pavimentação	Drenagem Pluvial	Muros	TOTAL	
CA Cateira			196.391,28	819.918,73	163.779,24	2.265.501,92	3.445.591,17	
MS Mont Serrat			386.708,89	567.479,03	353.411,80	3.714.689,90	5.022.289,62	
S Serrinha			49.965,60	227.623,38	21.707,94	675.689,64	974.986,56	
MP Penitenciária			127.961,31	15.316,43	24.539,69	157.690,29	325.507,72	
Geral Maciço	25.091,69	483.209,41					508.301,10	
TOTAL		483.209,41	761.027,08	1.630.337,57	563.438,67	6.813.571,75	10.276.676,17	

Fonte: PMF, 2015

Tabela 6 - PAC Contrato 612 -2014

Nº Contrato Execução/Fornecimento							MEDIÇÃO GERAL PARCIAL	
612FMHIS/2014								
Comunidade	Canteiro	ADM	Terraplenagem	Pavimentação	Drenagem Pluvial	Muros	TOTAL	
MH Morro do Horácio			300.676,06	448.757,06	-	22.448,27	2.493.713,49	3.265.594,89
CA Cateira			122.352,03	384.572,14	-	33.825,05	603.262,52	1.144.011,74
M25 Morro do 25			42.373,21	192.668,83	-	33.134,26	933.756,72	1.201.933,02
SV Santa Vitória			166.955,04	129.311,46	-	129.263,78	2.464.364,67	2.889.894,95
MJ Morro Jagatá			187.104,54	87.007,41	-	4.428,04	2.072.745,63	2.351.285,62
MR Mariquinha			2.336,76	20.236,76	-	-	74.063,96	96.637,48
TC Morro do Tico-Tico			15.411,93	49.457,58	-	-	374.178,92	439.048,42
MS Mont Serrat			53.271,88	417.011,05	-	22.836,37	645.192,13	1.138.311,43
MC Morro do Céu			44.007,13	137.756,56	-	1.530,44	142.927,81	326.221,93
S Serrinha			40.188,48	201.788,29	-	-	442.242,23	684.219,00
MP Penitenciária			136.976,83	228.631,67	-	52.444,67	493.732,70	911.785,87
MQ Morro da Queimada			20.394,88	77.539,72	-	528,52	543.158,84	641.621,95
Transcaeira			9.348,71	18.088,61		1.023,73	-	28.461,05
Geral Maciço	82.349,20	436.295,18						518.644,38
TOTAL	82.349,20	436.295,18	1.141.397,48	2.392.827,14	-	301.463,14	11.283.339,64	15.637.671,76

Fonte: PMF, 2015

As duas tabelas anteriores demonstram a distribuição de recursos do PAC nos contratos 400 e 612, ambos com obras de 2010 a 2018 - O mapa a seguir se refere a localização das melhorias proporcionadas pelos investimentos do PAC na Serrinha na área de Pavimentação e Muros:

Figura 18 - Mapa obras 2010 – 2014



Fonte: AUTORA, 2018.

Com a realização das obras do PAC, a comunidade teve melhorias e uma possibilidade de acesso em algumas regiões antes muito precárias. Como demonstrado na figura acima, quase todas as regiões da comunidade receberam algum tipo de obra, proporcionando uma melhora na qualidade de vida da população que ali vive.

Entretanto, deve ser ressaltado que as obras realizadas no período de 2010 a 2014 na comunidade da Serrinha, a maioria delas relacionada à pavimentação viária, atualmente já apresentam defeitos, tanto por má execução, quanto por inexistência de manutenção.

Figura 19 - Imagens das melhorias de acesso.



Fonte: SOARES, 2018

A imagem acima mostra uma abertura de rua com calçamento realizada com investimento do PAC e que atualmente se apresenta cheia de vegetação e rachaduras, podendo causar um acidente para um idoso ou uma criança que precise passar naquela região.

Uma das moradoras da comunidade ouvidas na pesquisa de campo, referindo-se às obras do PAC e ao tráfego intenso após a abertura da Transcaieira, observou que *“a comunidade ganhou muito com as obras do PAC, porém a comunidade ainda precisa de mais investimentos públicos, a região mais ao centro da comunidade é muito boa para morar e com a Transcaieira agora podemos chegar no centro rapidinho, mas quando dá umas seis horas é melhor continuar em casa, tudo para!”* (Moradora da comunidade, 2018).

Na figura 20 apresenta o mapa das obras realizadas pelo PAC no período total estudado, ou seja de 2008 a 2018. Vejamos:

Figura 20 - Mapa Obras PAC 2008 -2018



Fonte: AUTORA, 2018

Conforme já mencionado, as obras do PAC no Maciço do Morro da Cruz começaram a ser executadas em 2008, e dentre as ações a serem implementadas está prevista a regularização fundiária das habitações, tal como o Estatuto da Cidade estabelece.

No lançamento do Projeto do Maciço do Morro da Cruz/PAC Florianópolis, os jornais estampavam que o objetivo do projeto seria a inclusão social das 5,6 mil famílias que vivem nas 16 comunidades demarcadas, sobretudo através de “ações de melhoria das condições de habitação, da instalação de infraestrutura e da recuperação ambiental, além de ações de educação ambiental e geração de emprego e renda” (Diário Catarinense, 2008, p. 4).

Este resultado, entretanto, parece longe de ser alcançado. Depois de oito anos, três gestões presidenciais, a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SHSA) estima que cerca de 66% dos serviços foram executados. Alguns dos resultados mais evidentes foram o desenvolvimento do sistema viário no Maciço, com destaque para a Transcaieira, a abertura ao público do Parque Natural do Maciço do

Morro da Cruz, e a mitigação do risco ambiental. A Defesa Civil Municipal informou que o número de ocorrências reduziu 73% nos quatro primeiros anos de intervenções (BURBULHAN, 2017).

Pode-se, no entanto, questionar se as ações realizadas até o momento foram suficientes para promover a inclusão da população residente no Morro, e diminuir a segregação socioespacial.

Percebe-se uma tendência de alta dos valores dos imóveis, em decorrência das intervenções realizadas, de uma forma acelerada e especulativa que nas palavras de Maricato (2014, p.78) “reproduz a desigualdade e impacta a composição dos lucros e rendas do circuito financeiro, produtivo e comercial”.

Maricato (2014) também afirma que mesmo com a criação de novas leis, novos órgãos públicos e novos espaços de participação, as cidades estão piorando. Mesmo afirmando que no Brasil a sociedade está menos desigual, a melhora social e econômica a que se refere (em relação principalmente ao consumo) não se reflete nas cidades. Cita como exemplo o aumento da produção de automóveis entre 2008 e 2010, que pode se tornar causa de um grande problema para a cidade. Da mesma forma, conjuntos habitacionais que muitos acreditam ser a solução para o déficit habitacional podem trazer mais problemas que soluções, como observado em várias pesquisas acadêmicas:

A situação das cidades piorou muito nos últimos 30 anos e continuará a piorar, ainda que os investimentos em habitação e saneamento tenham sido retomados pelo governo federal a partir de 2003. Não houve mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades, especialmente das metrópoles. A ausência de controle sobre o uso e a ocupação do solo – questão central para se garantir justiça social e preservação ambiental – é evidenciada pela ocorrência de enchentes e desmoronamentos (...) As conquistas institucionais não lograram mudar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental: a forma desigual e especialmente a forma ambientalmente predatória do mercado fundiário e imobiliário cuja atitude especulativa foi potencializada pela introdução de investimentos maciços dos programas federais (MARICATO, 2014, p.84).

O acompanhamento das decisões sobre investimentos públicos ou privados nas cidades brasileiras mostra que se mantém a lógica dos fundos públicos subsidiarem a produção de novas localizações para a expansão do mercado imobiliário. Como observa Rolnik (2015):

As dinâmicas econômicas recentes têm desafiado as cidades a absorver o crescimento, melhorando suas condições de urbanização de modo a sustentá-lo do ponto de vista territorial. Os desafios não são poucos, já que não se trata apenas de expandir a infraestrutura das cidades para absorver um crescimento futuro: a base – financeira, política e de gestão – do processo de urbanização consolidou um modelo marcado por imensas disparidades socioespaciais e grande degradação ambiental. Apesar dos sucessos da política econômica – entre eles, o aumento dos gastos públicos no setor de habitação e saneamento – e das promessas de descentralização e extensão do direito à cidade presentes no Estatuto da Cidade, as marcas do modelo predatório e discriminatório de cidade continuam em plena vigência, constituindo o que podemos denominar hoje de crise urbana. Essa crise tem origem nas permanências e persistências de um modelo excludente, predatório e patrimonialista (ROLNIK, 2015, p. 266).

No que interessa ao objeto do presente trabalho, o que podemos observar no contato com a Comunidade da Serrinha, é que as obras do PAC até o momento executadas melhoraram a qualidade de vida dos moradores da comunidade, pois levaram infraestrutura e eliminaram situações de risco, com as obras de contenção de encostas. A melhoria no acesso a alguns locais da comunidade é evidente, a pavimentação e a abertura de algumas ruas foi de fundamental importância para o bem estar da comunidade.

Deve ser ressaltado, entretanto, que as ocupações continuam sendo informais, pois até o momento o projeto de regularização fundiária do Maciço do Morro da Cruz não foi implementado, e a insegurança da posse ainda é um medo existente. Assim sendo, a comunidade continua excluída do contexto da cidade formal, apesar de já ter acessado algumas melhorias.

5 AS REPERCUSSÕES DOS INVESTIMENTOS DO PAC NO MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL DE ALUGUEL

No capítulo anterior, foi abordado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-UAP), tendo sido demonstrado como ocorreu a aplicação dos investimentos do referido Programa nas obras no Maciço do Morro da Cruz, em Florianópolis, e mais especificamente foram descritas as obras financiadas pelo PAC na comunidade da Serrinha, relacionadas com a infraestrutura viária e de contenção de riscos, e identificados os locais da aplicação dos recursos.

No presente capítulo, pretende-se caracterizar o mercado informal de aluguel na Serrinha, seu funcionamento e sua dinâmica para, ao final, demonstrar os dados levantados durante a pesquisa de campo, bem como realizar a comparação dos valores dos aluguéis nos anos de 2005 e 2010 com os valores atuais, correlacionando com as áreas que sofreram intervenção com investimentos públicos do PAC. A partir destes dados, pretende-se analisar a repercussão dos referidos investimentos na valorização imobiliária no mercado informal de aluguéis na Serrinha.

5.1 O MERCADO DE ALUGUEL NA COMUNIDADE DA SERRINHA

A caracterização do mercado de aluguel na Serrinha se tornou de fundamental importância para o trabalho, pois agregou dados necessários para a análise dos reflexos que os investimentos públicos geram no mercado de moradias destinadas a locação em áreas informais, contribuindo para a compreensão das peculiaridades desse mercado.

Já foi visto anteriormente que o processo de escolha de um imóvel para morar obedece a uma série de fatores racionais como preço, localização, vantagens relativas, dentre outros.

Em relação às pessoas de baixa renda, Abramo (2003, p. 199) relata que os “fatores locacionais mais importantes na decisão residencial das famílias pobres” dividem-se em três grupos: 1) a preferência por acessibilidade à cidade; 2) a presença de familiares e de amigos, ou seja, de uma rede social; e 3) a preferência por estilo de vida.

No caso da comunidade da Serrinha, os dados da pesquisa Infosolo (2005-2006) indicam que o primeiro fator está ligado à proximidade do local de trabalho, ou à oferta de empregos no local. Esta informação também foi afirmada durante a pesquisa de 2018 quando ao responderem os questionários cerca de 65% dos moradores interrogados alegaram que buscaram a Serrinha para morar pela localização próxima ao centro

Na pesquisa realizada pela INFOSOLO (2005-2006) na Serrinha, observou-se que o locatário padrão considerava em seu processo de escolha não apenas a localização da comunidade na cidade, mas também a localização do domicílio dentro dessa comunidade.

A escolha da comunidade tinha como principais justificativas o fato de ser próxima de seu local de trabalho e também o desejo de morar próximo aos parentes. Demonstrava-se, no entanto, satisfeito com seu atual imóvel alugado, indicando que tinha interesse em comprar um imóvel na comunidade em que habitava (SUGAI & PERES, 2006).

Já em relação aos locadores, assim como relata Baltrusis (2009) e Abramo (2005) existem dois grupos que atuam no mercado de locação em áreas informais, e podem ser classificados como: um primeiro formado por aqueles moradores que ampliam sua residência para receber um parente e/ou para abrigar os filhos quando se casam. Depois de algum tempo, o imóvel fica vago e o proprietário disponibiliza aquele espaço para locação.

Já o segundo grupo, é composto por aqueles que possuem vários imóveis para locar. Eles compram casas e ou terrenos nas favelas e empreendem vários imóveis, o que não ocorre em qualquer favela, mas apenas naquelas bem localizadas e com grande demanda por moradia, como é o caso da Serrinha. Sobre essa categoria destaca Baltrusis (2009):

Nessa categoria encontramos dois tipos de empreendimentos: Tipo horizontal – cortiço de quintal –. O locador possui um lote grande, ou adquire vários lotes e constrói uma viela com uma fileira de casinhas. Tipo vertical. O locador empreende uma edificação com três ou quatro andares (os condomínios). Se no primeiro caso pode-se identificar uma estratégia de sobrevivência, no segundo podem-se aventar pelo menos duas hipóteses. Na primeira, trata-se de uma diversificação da atuação dos grandes comerciantes da favela. O sobre lucro gerado pela atividade comercial é investido na produção e locação de unidades habitacionais, uma atividade muito semelhante ao que acontecia na cidade de São Paulo antes da Lei do Inquilinato. A outra, mais difícil de ser comprovada, é que esses empreendimentos seriam realizados com os recursos oriundos das atividades ilícitas (BALTRUSIS, 2009).

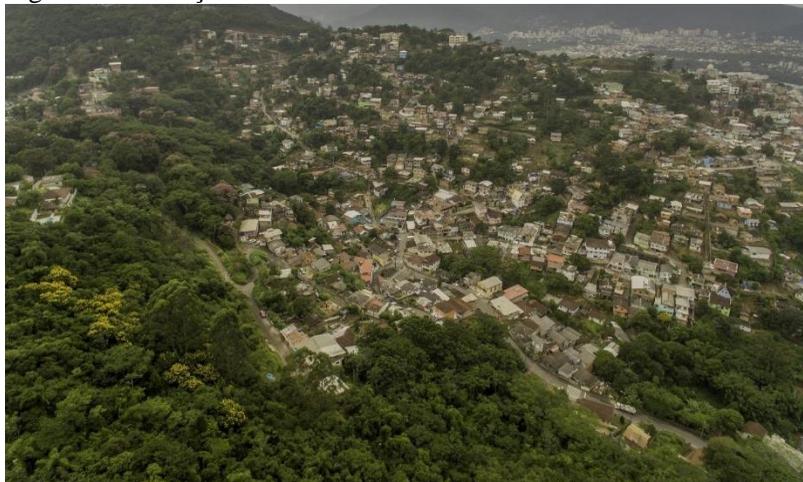
Em 2005, a pesquisa realizada pela Rede INFOSOLO na Serrinha relatou que apesar de, em sua maioria, os locadores habitarem na própria comunidade, observou-se que 1/3 dos locadores habitava em outros bairros, destacando-se também o fato de 52% dos locadores possuírem outros imóveis para alugar (SUGAI & PERES, 2006).

Na pesquisa de 2018, tal dado não foi estudado, pois os questionários foram aplicados apenas aos locatários da comunidade, mas através de comentários realizados pelos moradores durante os questionários foi percebido a presença de proprietários que utilizam os próprios terrenos para construção de puxadinhos para locação com o intuito de complementação de sua renda familiar. Mas também foi constatado a presença de proprietários de várias quitinetes na comunidade que nem ao menos moram na Serrinha.

Quanto à composição dos preços praticados pelo mercado imobiliário informal, se assemelha muito aos praticados pelo mercado formal. A diferença reside, em grande parte, no fato de que, nas áreas formais, a locação de imóveis deve seguir uma série de exigências burocráticas impostas pela lei para a contratação, tais como garantias, reajuste do aluguel, renovação da locação, retomada pelo locador, que será demonstrado mais a frente.

Como já afirmado nos capítulos anteriores, a Serrinha está localizada na região central da cidade, próxima à UFSC, possui fácil acesso a serviços, e estes são fortes motivos para a comunidade possuir uma maior procura por moradia. A instalação da UFSC nas proximidades acabou trazendo o desenvolvimento para as regiões próximas, se tornando a justificativa para que a população de baixa renda buscasse tal área para morar, visando melhores condições de vida.

Figura 21 - Inserção da Serrinha com o entorno urbano



Fonte: Google, 2016

Na Serrinha, a localização do imóvel está diretamente ligada à possibilidade de residir em área mais próxima do local de emprego. Em muitos casos, o emprego ou a possibilidade de conseguir trabalhos temporários pode estar na própria região, por exemplo, vários moradores da Serrinha trabalham nos bairros próximos ou até mesmo na UFSC.

Para a população de baixa renda, morar na Serrinha acaba se tornando alternativa para se ter acesso a serviços e infraestrutura, o que faz com que a procura por moradia ali seja cada vez mais intensa, motivando outros moradores a reinvestir nos imóveis e ampliá-los para alugar.

O aluguel passa a ser, então, a primeira forma de acesso à habitação na Comunidade, já que, atualmente, não existem muitas áreas disponíveis para ocupação, e as que existem são de difícil acesso, de modo que o mercado de locação de imóveis é um mercado em ascensão. Isto confirma o entendimento de Baltrusis (2003), anteriormente mencionado, de que o mercado imobiliário de locação se fortalece à medida que as favelas se adensam, e os preços dos imóveis se tornam inviáveis para aquisição pelos novos moradores.

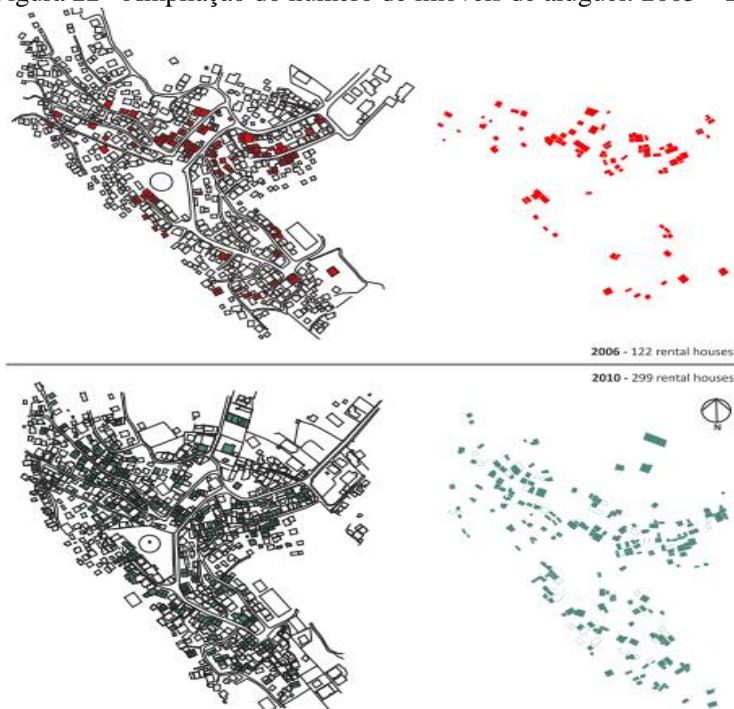
No que diz respeito à profissão dos locatários e sua renda mensal, em 2005 a maior parte dos responsáveis pela família era do sexo masculino, declarado de cor branca, convivia com um (a) companheiro(a) e seu nível de instrução alcançava até a oitava série.

Deve-se observar, no entanto, que cerca de 18% dos chefes de família eram mulheres cujo rendimento era o único da família. Esse locatário descrito exercia, em sua maior parte, algum trabalho remunerado, quase sempre no papel de empregado. Recebia, em média, 2,1 salários mínimos mensais e apresentavam renda domiciliar de 2,9 salários mínimos (INFOSOLO, 2006).

Em 2018 foi possível constatar que cerca de 36% dos imóveis em que foi realizado a pesquisa, os chefes de família são mulheres e que também tem seu rendimento como o único da casa.

Em relação aos períodos comparados no presente estudo, em 2005 a pesquisa da Rede INFOSOLO identificou a existência de 120 imóveis alugados num universo de aproximadamente 650 domicílios na Serrinha. Em 2010 Lonardoní (2014) constatou uma imensa ampliação no número de imóveis de aluguel na comunidade. De 120 imóveis de aluguel em 2005, foram encontrados em 2010, 299 imóveis de locação. Como demonstrado em figura abaixo:

Figura 22 - Ampliação do número de imóveis de aluguel: 2005 – 2010



Fonte: LONARDONI, 2014

Em 2018 não foi estimado a quantidade de imóveis de aluguel que a comunidade possui como um todo, porém pode-se afirmar que este número cresceu muito em relação a 2010, podendo chegar a quase 1000 imóveis para locação em toda a Serrinha. Na comunidade, caminhando pela rua é possível perceber a verticalização e ao dialogar com algum morador qualquer será afirmado a imensa quantidade de imóveis para esta finalidade na comunidade atualmente.

A imagem a seguir evidencia a verticalização e a consolidação da comunidade:

Figura 23 - Verticalização e consolidação da comunidade



Fonte: CHRISTENSEN, 2017.

Em 2018, a comunidade está bem mais consolidada, e o universo de imóveis de aluguel também cresceu fortemente de 2005 a 2018.

Com as obras do PAC a facilidade de acesso a casas com topografia mais elevada e também as mais distantes da entrada da comunidade aumentou muito e conseqüentemente houve uma consolidação dessas áreas pois agora seria possível chegar até essas regiões de carro ou moto. Houve também a possibilidade da entrada de carros de corpo de bombeiro, viaturas policiais e caminhões de coleta de lixo na comunidade, o que não acontecia antes. Com isso a qualidade de vida dos moradores aumentou e a procura por imóveis na comunidade também, juntamente com a consolidação desta.

No tocante à localização das moradias de aluguel na comunidade, Lonardoni (2007) relata a situação em 2006:

A localização destes imóveis evidencia a relação que este mercado de aluguel estabelece com o grau de consolidação da comunidade, uma vez que grande parte dos imóveis alugados se concentra na porção mais antiga da Serrinha, onde se verificam melhores condições de acesso e maior oferta de infra-estrutura e serviços. É nesta área que se concentram os trechos de ruas pavimentados da comunidade e onde se pode ter acesso de carro. Compreende ainda, o trajeto atendido pelo transporte público, onde passa a única linha de ônibus que chega à Serrinha. O padrão construtivo dos imóveis é melhor em comparação a outras áreas da comunidade e há predominância de alvenaria dentre as construções (LONARDONI, 2007, p. 97).

Atualmente os imóveis de aluguel estão espalhados pela comunidade toda, assim como evidenciado, pois com as obras do PAC, ruas foram pavimentadas e algumas até abertas novamente. Assim, a facilidade de acesso possivelmente contribuiu para que o mercado de aluguel se expandisse na Serrinha. Junto com a expansão do mercado de aluguel é possível perceber uma diminuição na desigualdade intrafavela, pois surgiram imóveis de locação onde ainda não existiam e aquela área, que antes não possui aluguel, passa a fazer parte do mercado imobiliário. Ou seja, com a realização das obras do PAC e a presença de investimentos públicos houve uma diminuição na segregação intrafavela.

Durante os questionários em 2018, quando perguntado aos locatários de imóveis sobre a exigência de documentação para a realização da locação, foi constatado que essa documentação, muitas vezes, não existe. Existem algumas exceções, quando são feitos alguns contratos escritos, para os quais é exigida uma cópia de documentação como: CPF e Identidade dos envolvidos. Segundo os moradores, esses contratos muitas vezes são cópias de contratos formais, encontrados na internet.

Os dados coletados na pesquisa de campo revelam que todos os locatários entrevistados negociaram o valor do aluguel e o prazo da locação diretamente com os proprietários, e se comprometeram verbalmente em honrar com suas responsabilidades para com o locador.

Alguns inquilinos entrevistados afirmaram que na comunidade há proprietários que trabalham com contratos de aluguel, mas que conhecem pouquíssimos casos.

Em relação às condições estabelecidas entre os envolvidos na locação imobiliária, constatou-se que o mercado é totalmente informal e os acordos são estabelecidos individualmente baseados em relações de extrema confiança entre os envolvidos. Entretanto, como não existem contratos, algumas vezes, os acordos informais não funcionam, e existem casos de abusos por parte dos locadores. Na comunidade da Serrinha houve relatos quanto aos abusos do locador e o desespero de moradores que não pagaram o aluguel e não têm para onde ir, pois o proprietário dá prazos mínimos para a desocupação do imóvel.

Algumas vezes, ao serem indagados sobre o imóvel, os locatários demonstraram certa resistência na resposta, demonstrando que mesmo sendo uma prática disseminada na comunidade estudada, a locação ainda é motivo de insegurança para os proprietários, que muitas vezes orientam o locatário para responder essas questões afirmando ser um imóvel cedido por um parente. Foi constatado que, em muitos casos, a causa desse receio dos proprietários é o fato de serem imóveis construídos em áreas irregulares, e de possuírem mais de um imóvel para locação.

Esse tipo de receio só começou a acontecer com os estudos da empresa Iguatemi, em 2009, para a regularização fundiária, quando se espalhou que os imóveis de aluguel seriam divididos ou doados para os locatários. Os locadores sabem que a lei não permite propriedade de mais de um imóvel beneficiário de regularização fundiária em área de ZEIS.

Um dado importante a ser ressaltado é o tempo de ocupação dos imóveis alugados. Podemos inferir que o mercado imobiliário de aluguel na Serrinha é bastante dinâmico, em que vários inquilinos não passam mais do que dois anos no mesmo imóvel.

Durante a aplicação do questionário em 2018, foi notável a alta rotatividade dos locatários, o que pode ser atribuído ao fato de, geralmente, serem pessoas que vieram de outras cidades, estados e até mesmo regiões do país, na tentativa de uma vida melhor. Ainda sem emprego, escolhem morar na Serrinha por indicação de amigos ou parentes que já residem na comunidade. Logo em seguida, não conseguem mais pagar o aluguel e não veem outra alternativa a não ser mudar para regiões mais periféricas da cidade.

São pessoas pobres que ainda não conhecem Florianópolis, e que acreditam que o bairro mais caro da cidade seria a Trindade, Pantanal ou Itacorubi, por já terem procurado algum lugar para morar nas áreas formais destes bairros, e constatarem a inviabilidade pelos altos valores

cobrados (notado através das conversas durante a aplicação dos questionários).

Vários moradores da comunidade são trabalhadores informais, e em meio a uma crise econômica ou diminuição de trabalho em determinada época, o trabalhador também tem sua renda mensal diminuída, o que pode prejudicar no pagamento do aluguel contratado, o que também determina a mudança para outro local.

A seguir será analisado um pouco mais deste mercado imobiliário e dos índices de aumento relacionados às melhorias que a comunidade teve nos últimos anos com a aplicação dos investimentos do PAC.

Antes de analisar os dados obtidos através da pesquisa de campo, serão esclarecidos os procedimentos utilizados para coleta destes, apresentando também as justificativas dos referidos procedimentos.

5.2 ESCLARECIMENTOS METODOLÓGICOS

Para análise do mercado imobiliário de aluguéis da Serrinha, o presente trabalho baseou-se em três momentos históricos distintos, como já exposto anteriormente. Os três momentos são diferentes tanto numa escala local (para a comunidade que recebeu melhorias), como numa escala global (em relação à situação econômica do país).

Em 2005, quando foram coletados os dados dos valores dos aluguéis, a comunidade ainda não estava delimitada como área de ZEIS e ainda não havia previsão do recebimento dos recursos públicos. Para este período foram utilizados os dados coletados pela Rede INFOLOSO/UFSC, que estudou o mercado imobiliário informal em diversas cidades do Brasil, dentre elas o município de Florianópolis e nele a comunidade da Serrinha.

Já em 2007, o PAC foi lançado pelo governo federal e em 2008 o projeto do Maciço do Morro da Cruz foi aprovado. As obras tiveram início em seguida, promovendo melhorias. Em 2010, data da segunda coleta de dados, a verba de tal programa já havia sido aplicada e várias obras já haviam sido feitas. Ou seja, as melhorias em infraestrutura já estavam sendo presenciadas pela população do Maciço e da comunidade da Serrinha. Para análise deste período foram utilizados os dados da tese de Lonardoní (2014).

Em 2018, ano em que se realizou a pesquisa de campo para a coleta dos dados do presente trabalho, as obras já tinham sido entregues e após o impeachment da presidente Dilma, os recursos do PAC foram suspensos por tempo indeterminado.

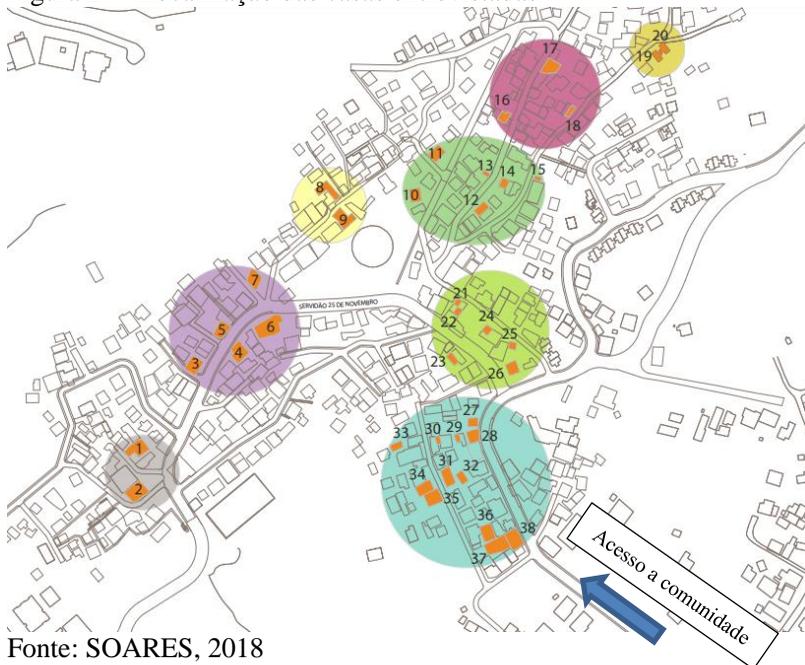
Em 2005 foram aplicados 38 questionários que correspondiam à amostra predefinida, mas havia um total de 120 imóveis de aluguel; já em 2010 foram aplicados um total de 120 questionários, de uma amostra de 299 imóveis de aluguel na comunidade. Dentre as questões abordadas, incluem-se as características do domicílio alugado, informações sobre o contrato de locação, características sócio demográficas do locatário, dentre outras. Já em 2018, não houve possibilidade de verificar o total dos imóveis alugados na Serrinha, porém pode-se afirmar que houve um grande aumento no número de imóveis locados, numa estimativa de mais de 800 imóveis.

Foram selecionados imóveis em diferentes pontos da comunidade da Serrinha, com o objetivo de verificar qual foi a alteração do valor do aluguel antes e depois dos investimentos públicos, escolhendo pontos próximos dos investimentos do PAC e imóveis distantes destes, na tentativa de verificar o quanto a aplicação de verbas públicas pode ser determinante no valor do aluguel informal.

É importante ressaltar aqui que para a escolha das casas onde se iria aplicar o questionário foi necessário pegar os imóveis entrevistados em 2005 e 2010, com o objetivo de ir exatamente na mesma casa entrevistada para a aplicação do questionário em 2018, com o intuito de verificar o aumento do aluguel e não ter o risco de se entrevistar uma casa maior, ou melhor que a estudada nas outras pesquisas, pois assim a variação de preço poderia se dar por outros fatores, como a infraestrutura do imóvel.

Foram selecionadas a partir das pesquisas anteriores, 38 imóveis para a aplicação do questionário. Buscou-se escolher imóveis espalhados em todas as regiões da comunidade para uma melhor análise da variação do valor do aluguel e através da proximidade das casas selecionadas para a pesquisa foram agrupadas para a realização de pequenos setores para a pesquisa.

Figura 24 - Localização das casas entrevistadas



Fonte: SOARES, 2018

A realização da pesquisa de campo se deu com a aplicação de questionários contendo perguntas pré-estabelecidas elaboradas com base na pesquisa realizada pela Rede INFOSOLO/UFSC (questionário em anexo), cujos resultados constituíram-se em importante fonte de informações e base para parte das análises feitas.

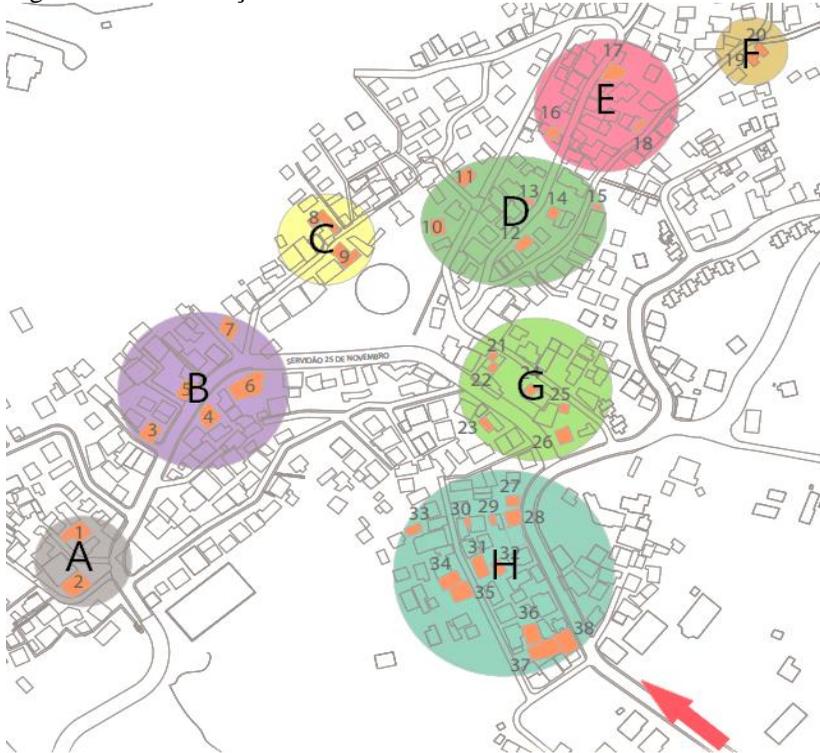
Para a aplicação dos questionários, um morador da comunidade atuou como guia, para auxiliar na identificação e localização dos imóveis alugados objeto das pesquisas anteriores, facilitando a escolha dos potenciais locatários a serem entrevistados.

Os dados levantados foram comparados com os dados de 2005 e de 2010, com o objetivo de verificar qual a porcentagem de aumento no valor dos aluguéis nos três períodos de tempo. E após a obtenção de tais porcentagens, realizar reflexões acerca de tais valores.

É importante salientar que a pesquisa não avaliou todo o universo de casas da comunidade, mas apenas levantou informações que permitiram a comparação do processo de valorização considerando as intervenções do PAC.

Para viabilizar a operacionalização da pesquisa de campo ocorrida em fevereiro de 2018, como já mencionado anteriormente, foi subdividida a comunidade em oito regiões denominadas com as letras de A a H, como demonstrado na imagem a seguir:

Figura 25 - Localização das casas e divisão da comunidade em setores



Fonte: SOARES, 2018

O setor A se encontra na parte com topografia mais baixa da comunidade, próxima a Residência Universitária da UFSC, porém, não há passagem para veículos pela parte de baixo da comunidade, em conversa com os moradores foi relatado que era possível a passagem por pedestres, mas eles relatam que se trata de um caminho bastante perigoso.

Já o setor B se encontra em uma área com topografia mais elevada do que o setor A. As casas deste setor estão bem próximas da parada de ônibus e dos pequenos mercados da comunidade, é considerada como

Já o setor E, possui características semelhantes ao setor D, porém com topografia mais elevada e mais distante da entrada principal da comunidade, mas este setor também foi beneficiado com melhorias na estrutura viária, facilitando o acesso aos moradores, o mesmo ocorreu com o setor intitulado F, que está ainda mais alto e distante da comunidade. É importante ressaltar, que este setor quase não possuía imóveis de aluguel em 2005. Já em 2018 a área começou a fazer parte do mercado imobiliário de aluguel, com vários imóveis para locação.

Em relação ao setor G, percebemos as melhorias com a aplicação de investimentos do PAC. Tal setor foi uma das primeiras regiões na comunidade a se consolidarem e atualmente, a maioria de suas casas tem estrutura. As casas selecionadas estão muito próximas de ponto de ônibus e mercados importantes da comunidade, como demonstrado na imagem a baixo:

Figura 27 - Consolidação setor G



Fonte: CHRISTENSEN, 2017

O setor H está localizado próximo à entrada da comunidade e passa por um processo de regularização fundiária pois o terreno é de propriedade da Universidade Federal. Por estar em processo de doação de terras a área não pode receber recursos públicos para sua melhoria. Portanto a Servidão Lageanos, região do setor H, não recebeu obras do

PAC e sua valorização ocorreu de forma indireta. A imagem a baixo mostra tal setor:

Figura 28 - Situação atual setor H



Fonte: CHRISTENSEN, 2017

Foram comparados também os valores do mercado imobiliário informal com os valores do mercado formal, obtidos em imobiliárias ou junto a proprietários de imóveis em áreas formais da cidade, próximas à comunidade estudada, como será demonstrado mais adiante.

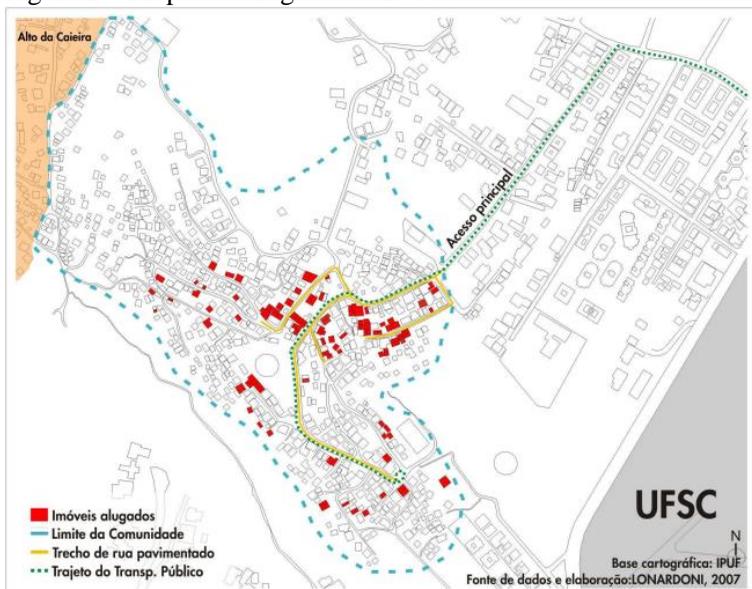
Os dados levantados foram refinados para a elaboração de tabelas, com o objetivo de correlacionar e comparar as informações obtidas, bem como de analisar todos os resultados para um melhor entendimento do tema.

A elaboração de mapas foi fundamental para a pesquisa, possibilitando uma melhor visualização na análise dos dados. Esses mapas podem ilustrar questões relevantes sobre o assunto.

5.3 ANÁLISE DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA EM IMÓVEIS DE ALUGUEL NA SERRINHA

O mapa a seguir demonstra o universo de casas de aluguel na comunidade em 2005.

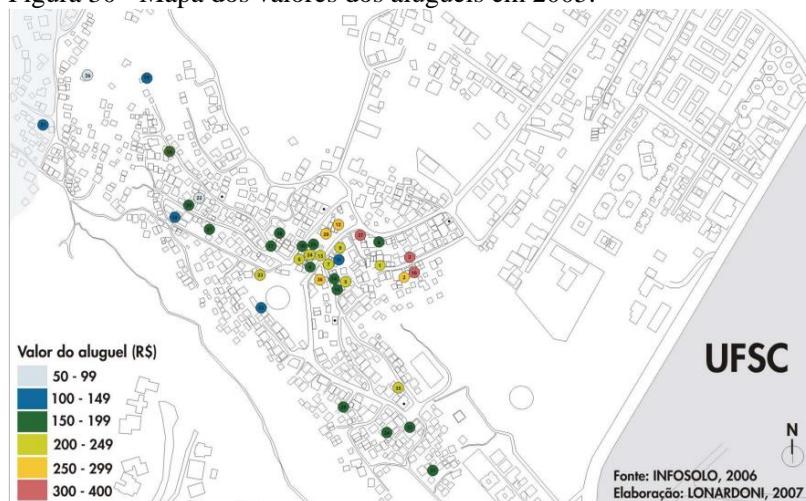
Figura 29- Mapa dos aluguéis de 2005



Fonte: LONARDONI, 2007

Através da análise do mapa acima é possível perceber que os imóveis de aluguel em 2005 se localizavam, como já mencionado anteriormente, nas regiões mais próximas à entrada da comunidade, perto do acesso principal da Serrinha até a caixa d'água. O mapa a seguir apresenta também os valores aproximados dos aluguéis em 2005.

Figura 30 - Mapa dos valores dos aluguéis em 2005.



Fonte: LONARDONI, 2007

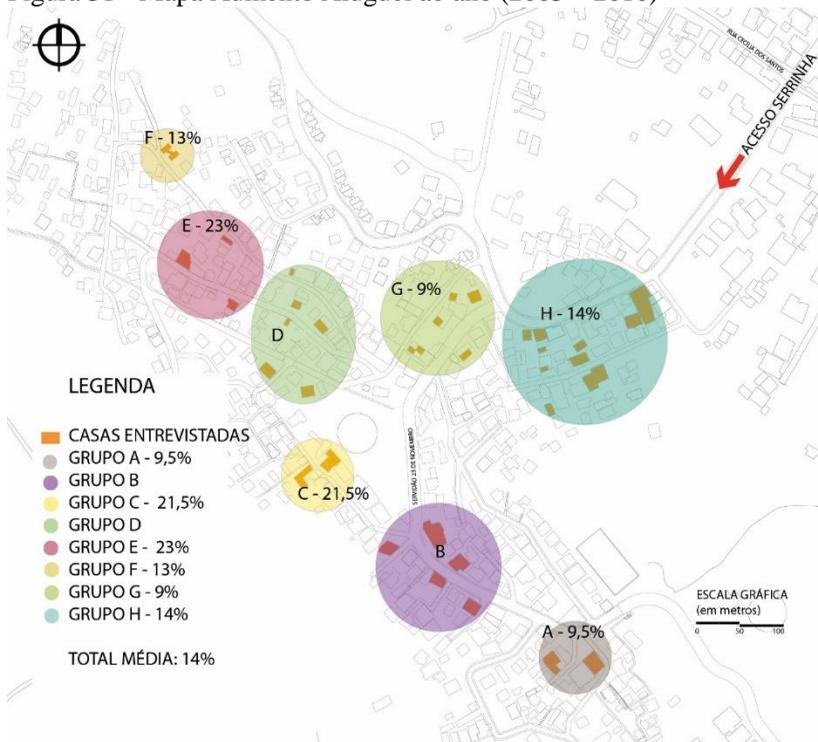
O mapa acima apresenta a faixa de aluguel em que se inseriam e a localização dos imóveis objeto das entrevistas realizadas em 2005 para a pesquisa do INFOSOLO, com publicação em 2006. Como se pode constatar, os valores dos aluguéis são mais altos nas regiões mais centrais e na entrada da comunidade, áreas também mais consolidadas, com aluguéis que chegavam até a R\$ 400,00.

5.3.1 Aumento do valor dos aluguéis no período de 2005 – 2010

Em 2005, através da pesquisa da Rede INFOSOLO, já tinha sido constatado que os locatários habitavam, em sua maioria, em casa de um pavimento, com aproximadamente 46 m² de área construída, sendo a única casa a ocupar o lote que, em média, apresentava 279,0 m² de área. No entanto, no caso da Serrinha, metade dos domicílios apresentava mais de um imóvel num mesmo lote. O inquilino pagava para o locador, em média, R\$ 208,00 reais mensais pelo imóvel, que representava custo médio de R\$ 4,47 por metro quadrado de área construída. O valor do aluguel pago pelo imóvel, em geral, era significativo no orçamento do locatário e representava cerca de 23% de seu rendimento domiciliar (INFOSOLO, 2006).

O mapa a seguir mostra a percentagem média de aumento anual nos valores dos aluguéis obtida em cada setor da pesquisa durante os períodos de 2005 a 2010.

Figura 31 - Mapa Aumento Aluguel ao ano (2005 – 2010)



Fonte: SOARES, 2018

A figura acima trata-se do mapa da comunidade estudada e as casas de aluguel selecionadas para a realização da pesquisa de campo deste trabalho, divididas em setores e com a média anual do aumento do valor do aluguel. Percebe-se que os setores que tiveram maior aumento no preço do aluguel foram o setor E, com média de 23% de aumento ao ano, e o setor C com 21,5%. Valor considerado excessivo em todos os setores, mas nestes dois houve um aumento maior ainda.

Não foi possível a análise dos valores dos aluguéis destes anos nos setores B e D, pois não foram considerados na pesquisa de 2005, induzindo à conclusão de que tais imóveis ainda não eram destinados à locação ou não existiam.

As obras do PAC foram aprovadas em 2007 e começaram a ser executadas em 2008. Durante o período de 2005 a 2010, a região do Maciço do Morro da Cruz sofreu um processo de consolidação ainda maior, a partir da sua inserção como área de ZEIS em 2005, com vistas a um futuro processo de regularização fundiária, previsto dentre as intervenções a serem feitas com recursos do PAC. Como já afirmado anteriormente, o país vivia uma época de grandes avanços, e a promessa de tais obras na comunidade da Serrinha fez com que o valor da terra também aumentasse.

Em contrato inicial, no ano de 2008, a prioridade das obras do PAC eram as áreas de risco, por isto foram realizadas primeiramente as obras de contenções de encostas e retirada de algumas (poucas) famílias de suas casas, para que pudessem sair da situação de risco intenso.

Também foram realizadas obras de acessibilidade com pavimentação de ruas já existentes e construção de escadas, o que também contribuiu para a construção de mais casas nas áreas mais altas da comunidade, onde quase não haviam imóveis de aluguel na pesquisa realizada por Lonardoní em 2007.

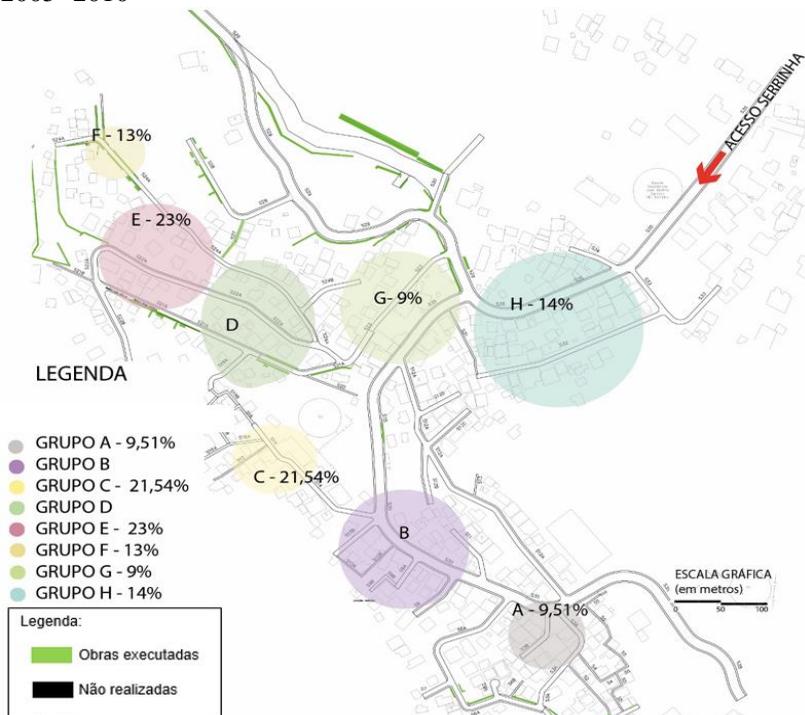
Figura 32 - Exemplo de obra de acessibilidade na comunidade



Fonte: CHRISTENSEN, 2017

Na figura abaixo, serão relacionados os aumentos dos valores dos aluguéis entre 2005 e 2010 com as obras do PAC relacionadas à infraestrutura.

Figura 33 - Mapa Relação Obras PAC e Aumento Aluguel ao ano de 2005 -2010



Fonte: SOARES, 2018

Em 2005 a oferta de imóveis alugados era maior na área mais consolidada do assentamento, onde também se concentravam os imóveis cujos aluguéis são mais altos. Havia uma diminuição dos valores quando os imóveis se afastavam em direção as cotas mais elevadas da encosta, onde o acesso era mais complicado e as condições mais precárias.

As obras do PAC de 2008 a 2010 foram muito significativas em relação aos muros de contenção de riscos na comunidade, e a maioria foi realizada nas cotas de topografia mais elevadas.

Quando se relaciona a localização das obras do PAC com os aumentos do aluguel no período de 2005-2010, percebe-se que os setores C e E, tiveram maior aumento e receberam obras que beneficiaram os imóveis. Foram construídos, nestes setores, muros de contenção de risco e escadas próximos aos imóveis objeto da pesquisa.

As casas dos setores que mais tiveram aumento também estavam próximas das áreas previstas no projeto das futuras obras de pavimentações viárias. No caso do setor E, havia previsão de pavimentação viária da rua, facilitando o acesso até as casas pesquisadas, obra executada em 2014 pelo contrato 612.

Em 2012 também foram realizadas obras de pavimentação viária próximas aos imóveis do setor E, e obras de manutenção da pavimentação já existente, facilitando muito o acesso aos imóveis do setor C, além de rampas e escadas construídas próximo a este setor. Em tais setores, o valor dos aluguéis aumentou significativamente em relação aos demais. Os demais setores tiveram aumentos entre 9 e 14% ao ano, aumentos também consideráveis, principalmente, quando relacionados aos reajustes do salário mínimo.

Os setores C e E tiveram destaque no aumento dos valores dos aluguéis no período de 2005 a 2010 e foram regiões que receberam melhorias significativas com as obras do PAC, tais setores receberam, a partir de 2008, facilidade de acesso e melhorias na pavimentação viária. Os moradores das casas selecionadas nessas áreas em 2005 não conseguiam chegar em suas casas com veículos, já em 2010 essa possibilidade passa a existir. Podendo ser um fator importante para o expressivo aumento dos valores dos alugueis nesses setores.

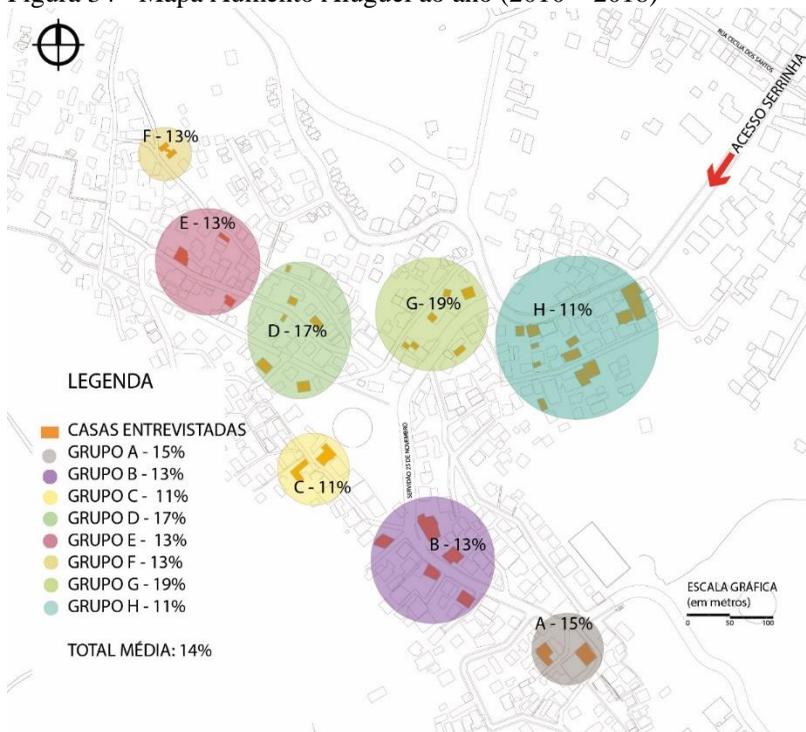
Percebe-se que os setores C, E e F possuíam pouquíssimos imóveis de aluguel em 2005, e em 2010 o número destes havia aumentado bastante. O valor do salário mínimo aumentou de R\$300,00 em 2005 para R\$ 510,00 em 2010, com média de 11,7% ao ano. Ou seja, mesmo nos setores que apresentaram aumentos menores no valor do aluguel, o reajuste do salário mínimo foi semelhante, não ocasionando em aumento na qualidade de vida do locatário, pois juntamente com o aumento do salário mínimo há também um aumento de outros bens e serviços, como por exemplo, a cesta básica, produtos de higiene pessoal, entre outros. O aumento do salário mínimo menor que o aumento do valor do aluguel representa uma maior porcentagem da renda familiar gasta com moradia e um corte na renda destinada em outras finalidades, ou seja, se torna ainda mais difícil para a família arcar com o aluguel.

De modo geral, de 2005 a 2010, o valor dos aluguéis na comunidade estudada apresentou um aumento de 9% a 23% ao ano, sendo a média de 15%. Esses valores são considerados altos se comparados ao mercado formal, que geralmente adota a variação do IGP-M (FGV) para o reajuste dos aluguéis. A variação do índice IGP-M (FGV) para o período de 01/01/2005 a 31/12/2010 foi de 36,05%, sendo a média de 7,2% ao ano.

5.3.2 Aumento do valor dos aluguéis no período de 2010 – 2018

Já em relação aos aumentos dos valores dos aluguéis no período entre 2010 e 2018, temos o seguinte mapa:

Figura 34 - Mapa Aumento Aluguel ao ano (2010 – 2018)



Fonte: SOARES, 2018

Foi constatado que o setor que mais apresentou aumento no valor dos aluguéis no período de 2010 a 2018 foi o G com 19% de média de aumento anual. Já os setores nos quais os aluguéis tiram menor percentual de aumento foram os denominados na pesquisa com as letras C e H, ambos com 11% de aumento anual em sua média. A média geral de aumento dos aluguéis nesse período foi de 14%.

Importante destacar que a região G, que apresentou o maior percentual de aumento no valor dos aluguéis (19%), foi a que tinha apresentado menor percentual de aumento no período de 2005 a 2010. A valorização do aluguel no último período provavelmente se deve ao fato

de a região ter recebido obras de pavimentação de uma via importante no ano de 2012, ajudando bastante no acesso através de veículos.

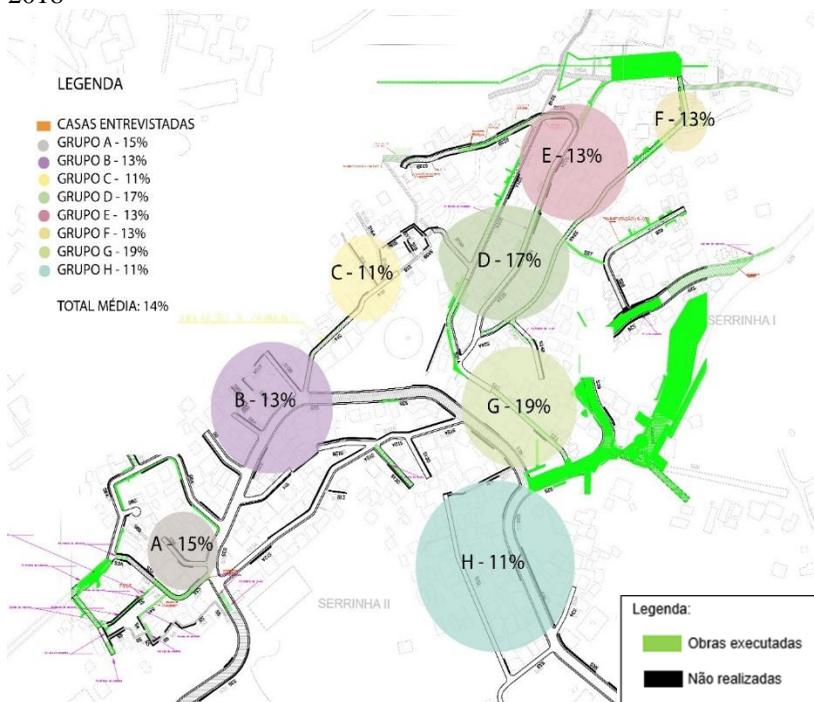
Figura 35 - Pavimentação de via - setor G



Fonte: CHRISTENSEN, 2017

A seguir, é possível visualizar no mapa a relação dos aumentos dos aluguéis de tal período com as obras do PAC realizadas.

Figura 36 - Mapa Relação Obras do PAC e Valorização Aluguel 2010 - 2018



Fonte: SOARES, 2018

Através da análise do mapa é possível perceber que as regiões que menos tiveram aumento do valor dos aluguéis no período de 2010-2018 (C e H, ambas com média de 11%), não tiveram obras do PAC no período analisado, podendo ser um forte indício da menor valorização em relação às demais regiões.

As regiões B, E e F tiveram 13% de aumento ao ano no valor de seus aluguéis e todas contaram com investimentos de obras do PAC em suas proximidades nos anos de 2010 a 2018, com destaque maior para as regiões E e F que receberam melhorias de viárias bem perto das casas analisadas. São regiões que se desenvolveram mais durante os últimos anos, aumentando consideravelmente o número de imóveis em geral, e também o número de imóveis de aluguel.

As regiões A e D também apresentaram aumento no valor dos aluguéis, no percentual de 15% e 17% ao ano, respectivamente. Tratam-se de duas regiões que receberam melhorias consideráveis por meio de

obras do PAC, entre elas o calçamento das vias de acesso às casas estudadas, e a construção de escadas e becos de acesso para os pedestres, facilitando a chegada dos moradores em suas casas.

De 2010 a 2018, os preços dos aluguéis nas regiões estudadas, subiram em média de 11% a 19% ao ano, enquanto na região formal próxima da comunidade, verificou-se um aumento da ordem de 6% a 12%, como será mostrado mais adiante. É importante destacar que, durante esse período, a comunidade recebeu obras de pavimentação viária, principalmente nas áreas com topográfica mais elevadas, próximas às regiões D, E, F e G, o que pode ter interferido substancialmente nos valores dos aluguéis em tais setores.

Percebe-se que a região localizada próxima à entrada da comunidade, setor G, teve a média do valor dos aluguéis majorada em 19% ao ano. Tal setor recebeu obras de pavimentação e saneamento básico, além da finalização das obras da Transcaieira, se tornando uma importante rua de acesso rápido do centro à Trindade, o que aumentou o fluxo de pessoas e também um maior número de linhas de transporte coletivo atendendo tal região.

Todos os setores receberam algum tipo de obra no período de tempo analisado, exceto o setor H, onde se localiza a Servidão Lageanos, e que por ser objeto de ação judicial de Reintegração de Posse e Regularização Fundiária movida pela União Federal contra os moradores, não pôde participar e receber investimentos do PAC, como já mencionado anteriormente.

Figura 37 – A Servidão Lageanos



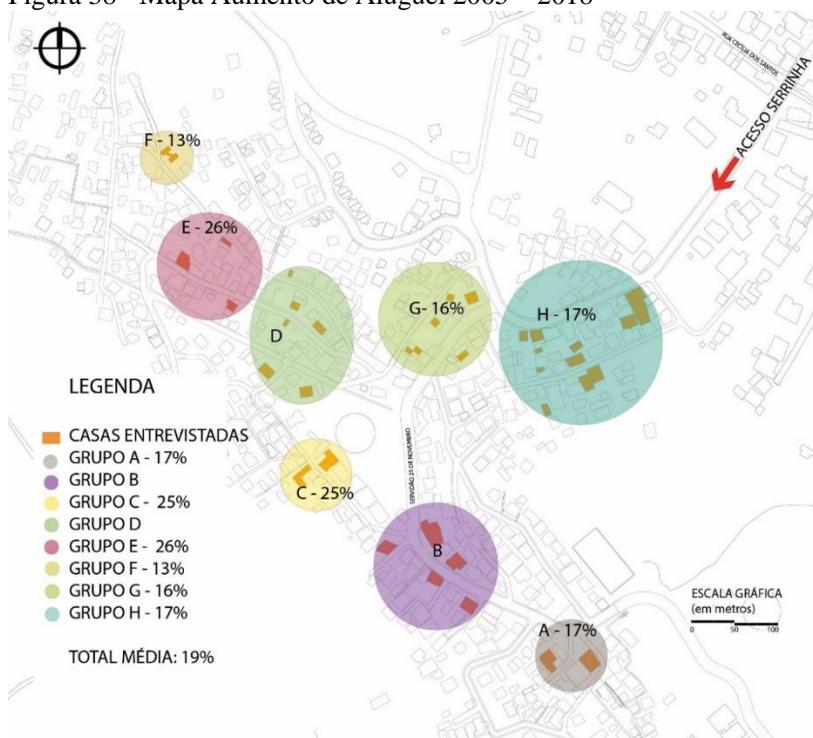
Fonte: CHRISTENSEN, 2017

Percebe-se, portanto, que os setores tiveram um aumento no valor do aluguel mais uniforme em comparação com o período anterior analisado e que as moradias de aluguel informal da comunidade tiveram aumentos determinados direta e indiretamente pela aplicação de investimentos públicos na comunidade.

5.3.3 Aumento do valor dos aluguéis no período de 2005 – 2018

Em relação ao período de 2005 a 2018 a variação do valor dos aluguéis nos oito setores já mencionados pode ser visualizada no mapa a seguir:

Figura 38 - Mapa Aumento de Aluguel 2005 – 2018

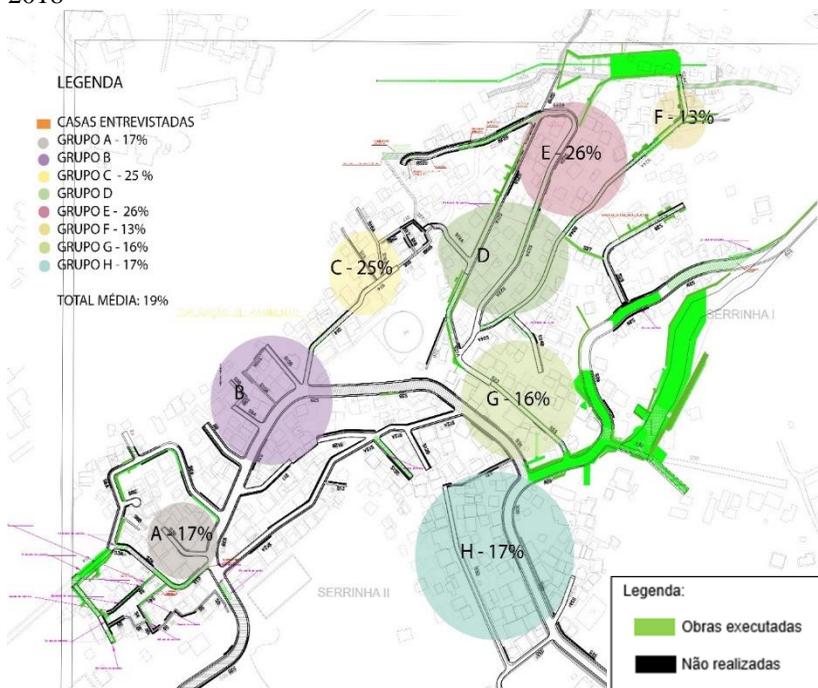


Fonte: SOARES, 2018

O mapa da figura 29 demonstra que os setores com mais valorização nos preços dos aluguéis durante o período de 2005 a 2018 foram os denominados C e E, com média de 25% e 26% de aumento ao ano, percentuais considerados muito elevados. O setor com menor índice de aumento foi o F com 13% de aumento anual. A média de todos os setores neste período de tempo foi de 19%.

No mapa a seguir, os percentuais anuais de aumento constatados no valor dos aluguéis, foram correlacionados com a localização das obras do PAC.

Figura 39 - Relação Aumento do Aluguel e Obras do PAC entre 2005 e 2018



Fonte: SOARES, 2018.

Quando se relaciona a localização das obras do PAC com a média da valorização dos aluguéis das regiões estudadas, é possível constatar que os lugares que receberam obras tiveram significativo aumento no valor dos aluguéis.

A melhora na infraestrutura da comunidade, e os altos investimentos públicos destinados às contenções de risco e à pavimentação viária podem ter sido a causa do expressivo aumento nos valores dos aluguéis.

Os setores B e D não puderam ser quantificados devido à ausência de dados em 2005 dos imóveis entrevistados. É interessante observar que todos os setores avaliados tiveram aumentos expressivos no valor dos aluguéis.

A tabela abaixo apresenta as porcentagens de aumento ao ano apurados na pesquisa e ilustrados nos mapas anteriormente demonstrados, para uma melhor comparação entre os períodos:

Tabela 7 - Aumento do aluguel na Serrinha dividida por setores



AUMENTO DO ALUGUEL SETOR - SERRINHA			
SETOR	2005 a 2010	2010 a 2018	2005 a 2018
média A	9,51%	15%	17%
média B		13%	
média C	21,54%	11%	25%
média D		17%	
média E	23%	13%	26%
média F	13%	13%	13%
média G	9%	19%	16%
média H	14%	11%	17%
media	15%	14%	19%

Fonte: SOARES, 2018

Percebe-se que no período de 2005 a 2010 a média anual dos valores dos alugueis da comunidade sofreu um aumento substancial nos setores C e E, pois, receberam melhorias consideráveis na infraestrutura próxima as casas analisadas. Tais setores também tiveram médias consideráveis nos períodos de 2005 a 2018, são consideradas regiões que desenvolveram muito na comunidade.

Já no período de 2010 a 2018 os setores que tiveram destaque nos valores dos alugueis foram os setores próximos à entrada da comunidade: G e D, são setores localizados mais ao centro e perto de mercados e paradas de ônibus. São regiões que receberam níveis consideráveis de investimentos públicos, comprovando que os resultados dos estudos que comparam investimentos públicos e valorização imobiliária em áreas formais, também podem ser percebidos em áreas informais da cidade.

Na tabela a baixo é notável a ampla valorização imobiliária nos alugueis da comunidade da Serrinha através de alguns valores absolutos encontrados com a pesquisa.

Tabela 8 - Valorização imobiliária - aluguel

setor	valor 2005	valor 2010	valor 2018
A	R\$ 160,00	R\$ 250,00	R\$ 550,00
	R\$ 180,00	R\$ 250,00	R\$ 550,00
B		R\$ 300,00	R\$ 550,00
		R\$ 350,00	R\$ 550,00
		R\$ 250,00	R\$ 700,00
C		R\$ 300,00	R\$ 500,00
	R\$ 130,00	R\$ 270,00	R\$ 550,00
D		R\$ 400,00	R\$ 800,00
	R\$ 150,00	R\$ 400,00	R\$ 650,00
		R\$ 300,00	R\$ 650,00
E	R\$ 170,00	R\$ 330,00	R\$ 500,00
	R\$ 150,00	R\$ 200,00	R\$ 500,00
	R\$ 80,00	R\$ 250,00	R\$ 550,00
F		R\$ 250,00	R\$ 600,00
	R\$ 150,00	R\$ 250,00	R\$ 400,00
G		R\$ 250,00	R\$ 600,00
		R\$ 300,00	R\$ 800,00
	R\$ 150,00	R\$ 250,00	R\$ 500,00
	R\$ 250,00	R\$ 300,00	R\$ 700,00
		R\$ 150,00	R\$ 500,00
H	R\$ 160,00	R\$ 350,00	R\$ 600,00
	R\$ 150,00		R\$ 600,00
		R\$ 350,00	R\$ 600,00
	R\$ 200,00	R\$ 350,00	R\$ 570,00
	R\$ 250,00	R\$ 300,00	R\$ 570,00
		R\$ 300,00	R\$ 650,00
		R\$ 400,00	R\$ 700,00

Fonte: SOARES, 2018

5.3.4 Relação com o mercado formal

Durante a pesquisa, surgiu a necessidade de comparação do mercado imobiliário informal de aluguel na região estudada, com o mercado imobiliário formal, com o intuito de obter mais dados para subsidiar a análise sobre a repercussão dos investimentos do PAC nos aluguéis nas áreas informais. Considerou-se necessário que os aluguéis avaliados nas áreas formais da cidade estivessem localizados nas proximidades da comunidade da Serrinha, a fim de possibilitar uma melhor análise comparativa, por se tratar de áreas já valorizadas por se localizar em região central, dotada de infraestrutura e serviços.

Em relação ao mercado imobiliário formal, muitos locadores recorrem a empresas administradoras de imóveis, o que acaba encarecendo o valor dos aluguéis. Já nas áreas informais não há o mesmo rigor quanto ao cumprimento das exigências legais e documentações. Os contratos geralmente são verbais, sem garantias, o valor do aluguel é combinado entre as partes, mas sem regras claras para os reajustes, ficando muitas vezes ao exclusivo critério do proprietário.

Para se alugar um imóvel na área formal da cidade é necessário que se cumpra uma série de burocracias, sendo fundamental a presença de garantias como fiadores, “aluguéis calções” e comprovação de renda de ao menos um morador com renda maior do que o valor do aluguel. Já no mercado informal, foi percebido durante a pesquisa, que a maioria dos imóveis são negociados e alugados verbalmente diretos com o locador, sem muita burocracia, mas em alguns casos há contratos escritos.

De modo geral, percebe-se que o mercado imobiliário informal apresenta particularidades importantes em relação ao seu funcionamento, com semelhanças e/ou diferenciações em relação ao mercado imobiliário formal, dificultando o estabelecimento de relações diretas de preço entre eles, pois cada um possui um rol de características próprias.

Em vista disso, o estudo constituiu numa ferramenta para complemento no entendimento de uma das formas de acesso à moradia em assentamentos populares informais, através do aluguel, podendo ainda contribuir sobremaneira para o entendimento do processo atual de produção e reprodução das áreas de informalidade e de pobreza nos centros urbanos. Se trata de um estudo da precarização do precário, do aluguel em áreas informais que ocorre sem o devido controle social.

A demanda por aluguel em favelas, mesmo em condições precárias, evidencia, mais uma vez, a importância da localização das moradias, de que a moradia deve ser central.

O mapa a seguir apresenta a localização dos imóveis pesquisados, referentes aos aluguéis do mercado imobiliário formal, e a tabela apresenta os seus valores em 2010 e 2018. Estes dados foram obtidos através do contato com uma imobiliária da cidade e de proprietários e locatários desses imóveis.

Figura 40 - Localização das casas entrevistadas na região formal.



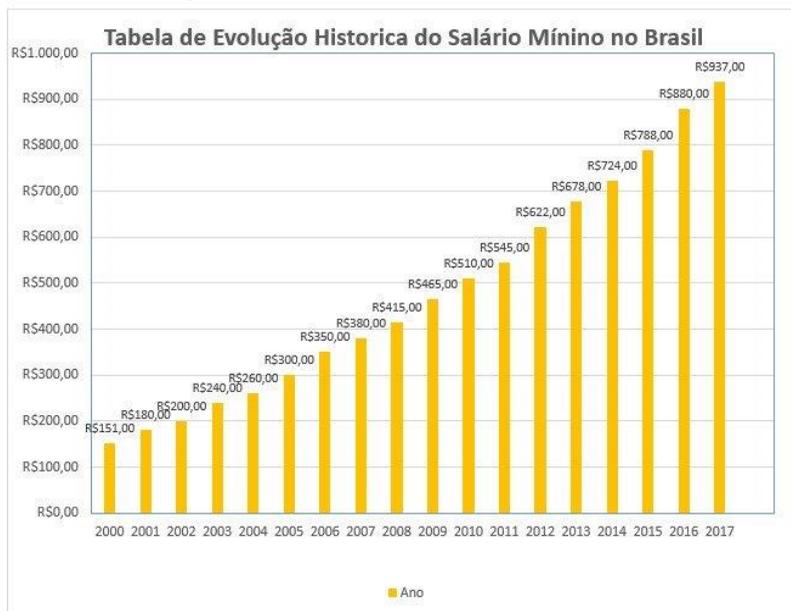
Fonte: SOARES, 2018

Os imóveis 1, 2 e 3 tiveram um aumento no valor do aluguel de 6, 8 e 9 por cento ao ano, respectivamente. Comparados tais percentuais com aqueles obtidos na comunidade informal estudada, percebe-se que o valor do aluguel na Serrinha subiu consideravelmente mais do que o aluguel na área formal da cidade. Já os pontos 4, 5 e 6, localizados em uma área com contexto diferente da região da entrada da Serrinha, aqui relatados apenas para ilustrar, tiveram uma média de 7% ao ano no reajuste dos aluguéis, valor bem menor do que os encontrados na pesquisa de campo na comunidade da Serrinha.

Já a variação do índice IGP-M (FGV) no período de 2010 a 02/2018 foi de 63,99%, que representa uma média de 7,99% ao ano. Ou seja, valor quase similar às médias de aumento do aluguel observadas nas áreas formais da cidade, enquanto que a média do aumento do aluguel na região da Serrinha, para este período, ficou na casa dos 14% ao ano, quase o dobro.

Em relação ao reajuste do salário mínimo, no período de 2010 a 2018, segunda fase dos dados coletados e analisados na pesquisa, percebe-se que há uma tendência à diminuição do percentual de reajuste, principalmente depois de 2016, com destaque para o ano de 2018 que teve aumento de apenas 1,81%. Destaca-se, por outro lado, o ano de 2012, com 14,13% de aumento.

Tabela 9 - Evolução Histórica Salário Mínimo no Brasil



Fonte: site - osalariominimo.com.br

Como visto, houve uma acentuada valorização do mercado informal de aluguéis na Comunidade da Serrinha, e as obras do Programa de Aceleração ao Crescimento tiveram considerável influência neste processo de valorização.

Ainda em relação às análises realizadas, muitas vezes os próprios moradores não fazem ideia de como se dá o processo de valorização imobiliária em Florianópolis, e muito menos na região em que vivem. Muitos deles não conhecem as melhorias realizadas pelas obras do PAC (os moradores mais recentes, principalmente aqueles que não são de Florianópolis).

Já os moradores mais antigos conhecem as melhorias realizadas, mas afirmam que os investimentos públicos poderiam ser melhor aplicados, como por exemplo, a construção de calçadas na Rua Marcos Aurélio Homem, que dá acesso à comunidade, proporcionando segurança aos moradores que possuem filhos e precisam subir e descer a rua todos os dias para ir para a escola.

O acesso à infraestrutura básica valoriza os imóveis, mesmo nas áreas de ocupação informal, como a Serrinha. Esse acesso pode ser precário ou até irregular, mas a simples expectativa de melhoria de uma área pode provocar a valorização do imóvel. Valladares (1978) já observava que a expectativa de melhoria ou de mudança, e, no caso do Rio de Janeiro na década de setenta, de ser atendido pelo programa de moradia do Banco Nacional de Habitação – BNH, aumentou a demanda por barracos em favelas, o que provocou “a ação de muitas pessoas que, aproveitando-se da situação, construíram novos barracos em espaços ainda vazios, chegando a incluir em seus projetos cômodos de aluguel” (Valladares, 1978, p. 52).

Tal fato ocorre na Comunidade da Serrinha, objeto desta pesquisa. Os dados obtidos demonstram que o preço do aluguel subiu mais do que o percentual de aumento do salário mínimo entre 2005 e 2018.

É importante compreender a dinâmica do mercado imobiliário informal de aluguéis, para compreender a realidade da população de baixa renda sujeita a este mercado.

O aluguel nas áreas informais é uma realidade, a realização de investimentos públicos pode ter sido determinante na valorização das moradias de aluguel informal, e os dados apresentados anteriormente demonstraram tal interferência no aumento dos aluguéis dos imóveis na comunidade da Serrinha.

Porém, outros fatores podem ter influenciado nessa variação de preços. O aumento do valor do aluguel pode ter ocorrido dessa maneira expressiva em função da forma arbitrária com que os locadores efetuam os reajustes; e possivelmente também em função do aumento de demanda por moradias de aluguel nas comunidades situadas nas áreas centrais, mas isso não foi objeto desta pesquisa. Deve-se registrar que Florianópolis é o único município da área conurbada que possui mais emprego do que mão de obra, segundo o Plamus e a dissertação de Souza (2016).

O PAC trouxe melhorias para a população que vive na comunidade, mas a regularização fundiária dos imóveis ainda não foi efetivada, e além disto, em seu formato atual, a regularização não contempla a situação dos locatários, que continuarão sendo a parte mais invisível da favela.

Faz-se necessário avançar na implementação de políticas de habitação efetivamente inclusivas, e que considerem a existência e dinâmica também do mercado imobiliário informal, para não gerar efeitos perversos como adverte Baltrusis:

Se as políticas de regularização não compreenderem a dinâmica do mercado imobiliário – formal e informal – elas gerarão “efeitos perversos, muitas vezes promovendo uma maior segregação socioespacial e a “gentrificação” das áreas – ao invés de promover a inclusão das áreas e suas comunidades. Políticas meramente formais de legalização podem até garantir a segurança individual da posse/propriedade (no sentido de que os moradores não serão removidos/despejados), mas não protegem os moradores da chamada expulsão pelo mercado ou da crescente vulnerabilidade em áreas dominadas pelo tráfico de drogas (BALTRUSIS, 2005).

Com os dados estudados neste capítulo é possível perceber que o mercado informal de aluguel se assemelha ao mercado formal no que se refere à variante localização e oferta de investimentos públicos em infraestrutura, serviços e acessibilidade.

Na pesquisa de 2005 da Rede INFOSOLO, as áreas mais periféricas, próximas ao assentamento do Alto da Caieira foram os locais com menores valores de aluguel encontrados, além de menos imóveis de aluguel também. Naquela época eram encontrados os menores valores em áreas de ocupação mais recente onde as condições de acesso eram muito precárias e a declividade da encosta dificultava a própria construção dos imóveis.

Em 2007, Lonardoní (2007) já afirmava que os preços dos aluguéis, assim como os reajustes dos valores, não obedeciam a uma lógica e acabavam resultando de critérios variados. Naquela época, segundo os locadores, as principais variáveis no reajuste do valor da prestação era o aumento do consumo de água e luz, além de fatores como melhorias e reformas que os proprietários realizam nos imóveis, e da própria valorização imobiliária na comunidade. A pesquisa ainda demonstra casos que o aumento do aluguel, na época, foi maior do que do índice do IGP-M – Índice Geral de Preço de Mercado (LONARDONI, 2007)

Durante a pesquisa, foi possível comprovar a tese de Smolka (2003) ao afirmar que os inquilinos são a parte mais vulnerável da comunidade. Em casos de inadimplência, os locadores de imóveis muitas vezes se sentem superiores por terem nas mãos algumas casas a mais, utilizando até mesmo de ameaças de agressões físicas e verbais para que o locatário pague o valor cobrado. Há relatos de aumentos inusitados com justificativas sem sentido, como a bonificação do inquilino, ou porque o vizinho subiu o valor do imóvel dele. E, muitas vezes, sem justificativa alguma.

Percebe-se, assim, que não há uma regularidade nos valores do aluguel e nem sequer nos reajustes dos mesmos. Os locatários muitas vezes não sabem como será o dia de amanhã, uma vez que o locador pode reajustar o valor do aluguel do imóvel sem nenhum tipo de regra, e a qualquer momento também pode pedir a desocupação do imóvel. Neste sentido afirma Fernandes (2006):

Fomentada pela ação e pela omissão do Poder Público, bem como pela combinação entre liberdade urbanística e a formação de redes sociais nos assentamentos informais, a dinâmica de preços nos mercados informais tem chegado a níveis absurdos(...) sendo que as variações dos preços no mercado informal refletem a diversidade de processos de acesso informal ao solo e à moradia nas cidades, verificada não somente entre assentamentos diferentes, mas também dentro de cada assentamento (FERNANDES, 2006, p. 356).

Abramo (2009) descreve a mobilidade residencial ascendente, do aluguel para a moradia própria. E durante a pesquisa de campo foi visto que os locatários consideram o aluguel apenas “porta de entrada” das famílias na comunidade, e têm a expectativa de conseguir comprar suas casas com a melhora nas condições financeiras. Porém, com estes excessivos aumentos constatados e o valor dos aluguéis da região central cada vez maiores, a efetiva compra da moradia fica cada vez mais distante da realidade da população de baixa renda que hoje vive de aluguel.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou investigar as repercussões dos investimentos públicos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) destinados à Urbanização dos Assentamentos Precários, nos valores dos aluguéis de moradias em áreas de informalidade. Para tanto, desenvolveu pesquisa sobre as variações dos custos de locação das moradias de aluguel na comunidade da Serrinha, assentamento informal situado no Maciço do Morro da Cruz, Florianópolis, através da comparação e análise dos valores do aluguel em três períodos distintos: em 2005, momento anterior ao investimento do PAC; em 2010, durante a execução das obras; e em 2018, após a finalização das intervenções.

O PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, criado pelo governo federal, visando aumentar os investimentos em infraestrutura, acelerar o desenvolvimento e superar os desequilíbrios e desigualdades regionais (BRASIL, 2007). Tal programa realizou intervenções em todo o Brasil nos setores de logística (como rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), energia (geração e transmissão de energia elétrica, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis), e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, urbanização de favelas).

Em 2005, 16 comunidades pertencentes ao Maciço do Morro da Cruz, foram delimitadas como área de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, através da Lei Municipal Complementar nº 207/2005, para que pudesse receber tais investimentos, pois a delimitação das áreas de ZEIS é requisito para possibilitar a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária, item obrigatório das intervenções com recursos do PAC-UAP.

O Município de Florianópolis pleiteou e obteve cerca de 57 milhões de reais, no primeiro momento, para serem aplicados em infraestrutura e urbanização de assentamentos precários no Maciço do Morro da Cruz, região central informal da cidade.

Em 2007, o projeto do Maciço do Morro da Cruz foi aprovado pelo Ministério das Cidades, e as obras tiveram início em 2008. Em 2010, data da segunda coleta de dados, a aplicação das verbas de tal programa já havia iniciado e várias obras já haviam sido feitas. Ou seja, as melhorias em infraestrutura já estavam sendo presenciadas pela população do Maciço.

Dentre as comunidades do Maciço, e próxima do campus da UFSC, encontra-se a Serrinha, que foi beneficiada com recursos do PAC investidos em obras de infraestrutura, como pavimentação, abertura de ruas, saneamento básico, energia elétrica, etc. Tal programa beneficiou

significativamente a qualidade de vida dos moradores da região, que até então não tinham recebido tantos investimentos públicos.

Em 2018, ano em que se realizou a pesquisa de campo para a coleta dos dados deste trabalho, as obras já tinham sido entregues, algumas sem sua total finalização, outras já em condições ruins devido aos problemas na execução e má conservação das melhorias, mas após o impeachment sofrido pela presidente Dilma, os recursos do PAC foram todos suspensos por tempo indeterminado. É um período em que as cidades brasileiras sofrem com o momento de total paralisia de investimentos públicos.

Há pesquisas que demonstram que a concretização de investimentos públicos em áreas formais podem ser fatores determinantes da valorização do mercado imobiliário. Este trabalho, no entanto, buscou averiguar se os investimentos públicos também determinam o processo de valorização dos imóveis de aluguel nas áreas informais, de forma similar à locação de imóveis na região formal da cidade.

Para a realização da pesquisa foram comparados os valores de aluguéis na comunidade da Serrinha em três momentos históricos distintos, 2005, 2010 e 2018.

Com relação as áreas informais, acredita-se que estas estão sendo mais procuradas como forma de moradia como um dos efeitos da crise vivida pelo país, com o aumento da taxa de desemprego que em 2005 era de 9,87%, em 2010, 6,74% e 2018 12,2%, a população tem buscado trabalhos informais e sem comprovação de renda não consegue alugar imóveis em áreas formais da cidade. (IBGE, 2018)

O aumento da procura por moradias de aluguel em áreas de informalidade também pode estar relacionado à escassez de áreas vazias passíveis de ocupação nos assentamentos consolidados nas regiões mais centrais das cidades, conseqüentemente, a população mais pobre não vê outra saída senão a locação. Destaca-se que para muitos é melhor morar de aluguel em áreas centrais da cidade e próximos dos serviços e o emprego, do que morar em regiões mais afastadas. A questão da mobilidade e de custos de deslocamentos é fundamental motivo das famílias buscarem as favelas centrais, isso está citado tanto na pesquisa INFOSOLO, como na dissertação do Eduardo Leite Souza sobre PMCMV.

Atualmente o mercado de aluguel na comunidade da Serrinha é expressivo e continua crescendo, por conta da demanda de ser uma região próxima a serviços. Para a população que reside na área, morar na comunidade da Serrinha significa ter acesso a serviços e infraestrutura, o que faz com que a procura por moradia ali seja cada vez mais frequente,

o que motiva os proprietários a reinvestirem nos imóveis e ampliá-los para alugar.

Em relação aos locadores, percebe-se que eles se enquadram em dois tipos distintos: aqueles que ampliam seus imóveis e alugam com o objetivo de complementar a renda da família. São agentes mercantis simples e que buscam apenas uma melhora na condição de vida da sua família através do aumento da renda familiar, são maioria na comunidade. E aqueles que possuem diversos outros imóveis e sequer residem na comunidade, que acabam vivendo de renda de imóveis locados. Estes são minoria, mas possuem muitos imóveis dentro da comunidade da Serrinha.

Em 2005, as pesquisas da Rede INFOSOLO (SUGAI & PERES, 2006), também expostas por Lonardon (2007) demonstraram que as moradias de aluguel se concentravam nas regiões centrais da Serrinha, próximas ao acesso principal da comunidade. Em 2010, assim como 2018, foi constatado que os imóveis alugados não se concentram mais somente nos acessos, mas já haviam penetrado nas áreas interiores da comunidade.

Houve uma expansão das áreas consolidadas e junto com elas a expansão dos imóveis de aluguel também. Com a construção da obra de integração viária, a Transcaieira, atualmente é possível constatar a presença de imóveis de aluguel nas partes de topografia mais elevadas da comunidade. Ocasionalmente em uma possível diminuição da desigualdade intra-favela. Com as obras do PAC a população agora tem melhores condições de acesso a suas casas e moradias que antes eram acessíveis apenas à pé, através de um beco, hoje possuem condições de passar carros, aumentando a procura por casas mais acima na comunidade.

Junto ao aumento da produção habitacional, e a expansão da Serrinha, foi visto também o aumento dos preços dos aluguéis residenciais acima dos índices inflacionários. Algumas regiões chegaram a apresentar 23% de aumento anual no período de 2005 a 2010. Sendo que a média de aumento do IGP – M (índice que regulamenta os valores dos alugueis formais) neste mesmo período de tempo foi de 7,2% ao ano.

Ou seja, em um período em que o salário mínimo aumentou muito acima da inflação, entre 2003 e 2014, os preços dos aluguéis da comunidade foram aumentados desproporcionalmente aos do mercado formal, que são reajustados pelo IGP-M.

Com a realização das obras do PAC na comunidade da Serrinha, os aluguéis das áreas próximas a aplicação dos investimentos tiveram aumentos maiores que os aluguéis das áreas formais da cidade, regidos pelo IGP-M.

Nos períodos de 2005 a 2018 houve setor da comunidade com aumento médio anual de 26% no valor dos aluguéis. Já no período entre 2010 e 2018 o setor que apresentou maior aumento situa-se na entrada da comunidade, com 19% ao ano, evidenciando que algumas áreas apresentam valorizações indiretas. Ou seja, dos setores pesquisados, há casas próximas as obras, com melhorias direta e casas mais distantes das obras, com melhorias indiretas. Como na comunidade houve um grande aumento no valor dos aluguéis nos três momentos distintos podemos afirmar que a comunidade apresentou valorização indireta e direta com a realização das obras do PAC.

É importante destacar que, se comparado o aumento dos valores dos aluguéis, com aqueles praticados nas áreas formais próximas, tem se uma diferença altíssima. Enquanto alguns setores de imóveis na Serrinha apresentaram aumentos de 19% ao ano, os aumentos dos imóveis locados nas regiões formais se situavam na faixa de 6% a 12% ao ano.

Por meio da pesquisa foi observado que a aplicação de investimentos públicos do PAC em áreas centrais informais pode ser fator determinante no aumento dos preços das moradias de aluguéis.

No entanto, é preciso ressaltar que o aumento exorbitante dos valores dos aluguéis na comunidade da Serrinha durante os períodos analisados, como por exemplo, médias de aumentos de 26% ao ano em alguns setores, pode estar relacionado a fatores que não foram o foco da pesquisa. Como exemplo, cita-se o poder discricionário dos locadores de majorar os preços dos aluguéis a partir de critérios pouco claros, ou arbitrários, como alguns locatários indicaram, efetivado a partir do aumento do salário do locatário!

Ou seja, os locatários estão sujeitos a essa condição de aumentos abusivos não apenas em função dos investimentos públicos do PAC, embora por meio da demonstração dos dados e análises realizadas neste trabalho, possa-se perceber nitidamente a relação entre os investimentos públicos aplicados na comunidade, e a valorização imobiliária dos aluguéis na Serrinha. Mas também por estarem fora do mercado formal, sem apoio e proteção da estrutura jurídica e estatal!

É preciso, portanto, introduzir mecanismos de formalização que busquem garantir a permanência dos locatários nas áreas informais em que vivem.

Ao analisar as respostas dos locatários nos questionários mostrou-se que o tempo de permanência dos moradores de aluguel em áreas informais é muito pequeno, não chegando a média de 2 anos, tal dado analisado juntamente com o aumento no valor dos aluguéis evidencia-se a imensa dificuldade dos locatários de permanecer nestas áreas,

confirmando o entendimento de pesquisadores (SMOLKA, 2003; SUGAI, 2015; ABRAMO, 2003; INFOSOLO, 2006) que apontam os inquilinos como a parte mais vulnerável da comunidade.

Afinal, eles estão fragilizados, e à mercê da vontade dos locadores acabam tendo que aceitar os aumentos nos valores dos aluguéis determinados por eles. Como vivem na parte informal da cidade, tais aumentos não são regulados pelo Estado, como nas áreas formais, e os locatários não dispõem de meios legais para se defender, como já explanado anteriormente.

Durante o trabalho foi visto que há na comunidade casos em que o valor do aluguel cobrado representa grande parte da renda familiar, e muitas vezes representa de 50 a 80% do orçamento da família moradora daquele determinado imóvel.

Quando o valor do aluguel supera a condição financeira do locatário, ele não vê outra saída a não ser se mudar para regiões mais baratas e mais afastadas do centro da cidade, sujeitando-se até mesmo a condições ainda mais precárias de moradia, sem acesso a serviços e infraestrutura.

Quando o valor do aluguel se torna incompatível com a condição financeira da família que ali vive, ela precisa se mudar dali e muitas vezes a saída tem sido as ocupações, alternativa que tem crescido desde de 2016. Em Florianópolis temos exemplos de ocupações recentes como a Ocupação Mariele Franco e a Ocupação Fabiano de Cristo, onde famílias que não têm onde morar ocupam terrenos que estão em desuso e não exercem sua função social. Passando a fazer com que aquela propriedade seja útil de alguma forma.

Em relação aos investimentos do PAC na comunidade da Serrinha, eles de fato, proporcionaram melhores condições de vida para a população de baixa renda residente na região e são de fundamental importância.

Com as obras do PAC, a comunidade estudada recebeu saneamento básico, possibilidade de acesso a carros, como corpo de bombeiros, polícia, caminhão para o recolhimento de lixo e tudo isso muda muito na condição de vida da população que ali vive, porém, tais investimentos devem estar sempre atrelados a políticas públicas que possibilitem a permanência de tal população no local.

Com as melhorias há a valorização dos imóveis e esta população permanece ainda mais vulnerável e não tem a segurança da permanência, de continuar morando na comunidade, como já mencionado, pois não têm condição de pagar o aluguel.

Somente as obras em infraestrutura não proporcionam a segurança social. A população tem melhora na condição de vida, mas, os locatários não são beneficiados com as políticas de regularização fundiária. E esta é uma realidade importante que deve ser levada em consideração. É preciso a criação e efetivação de políticas públicas habitacionais que levem em consideração a existência dos inquilinos nas áreas informais. A questão para todos os moradores é que se trata de uma área informal, não regularizada. Portanto, há a insegurança jurídica e potencial para serem removidos. Para os locatários não haveria problema em ser informal, para eles, na verdade, seria importante haver normas e regulamentação dos valores dos alugueis.

A aplicação de investimentos públicos em áreas informais consolidadas, como a Serrinha, sem o devido comprometimento com políticas de habitação consistentes, ampliando as possibilidades de acesso a uma moradia digna para a população de baixa renda, não colabora para a solução do problema da falta de acesso desta população às áreas centrais da cidade, dotadas de infraestrutura e serviços, alimentando as distorções causadas pelo sistema capitalista e pelas disputas de poder existentes na cidade.

Este trabalho buscou entendimento sobre a população residente nas áreas informais da cidade, em específico daqueles que vivem em moradias de aluguel, tendo sido constatado que o mercado de aluguel informal na comunidade da Serrinha tem aumentado com o tempo de forma expressiva, o que demonstra que a locação tem sido uma forte alternativa de acesso à moradia nestas áreas, por parte da população mais pobre.

Importante destacar que o problema não é a locação em si, mas um mercado em que não existe regulamentação, e no qual os locadores ditam as regras como querem, deixando os inquilinos numa situação de vulnerabilidade maior ainda, pois são pessoas que não têm outra alternativa senão alugar esses imóveis precários, há muitos casos de negociação, a maioria; a condição não é tão categórica, pois para os locadores também interessa ter recursos.

É importante considerar alternativas como o aluguel social, com valor de aluguel subsidiado e compatível com a renda da população de mais baixa renda.

Já houve e ainda existem experiências positivas deste programa em vários países europeus, como França, Inglaterra e Países Baixos, com arranjos diferenciados entre si, sendo alguns programas predominante públicos e outros privados, ou a combinação de ambos. Deve também ser mencionada a experiência do Uruguai com a FUCVAM- Federação

Uruguia de Cooperativas Habitacionais de Ajuda Mútua, cooperativas habitacionais em que a propriedade dos imóveis é da cooperativa, e não dos moradores.

No Brasil, o aluguel social ainda é uma experiência incipiente, embora, como teoria, faça parte da Política Nacional de Habitação (PNH 2004) e no Plano Nacional de Habitação (PlanHab 2009) representada pela linha programática “Promoção Pública de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Urbanas Consolidadas”, que sugere subsidiar parte dos aluguéis de imóveis em centros urbanos para a população de baixa renda, como alternativa de acesso à moradia.

Entretanto, até o momento não houve tentativa de implementação do programa em âmbito nacional, sendo o aluguel social utilizado principalmente como forma de acesso temporário à habitação, beneficiando famílias atingidas por catástrofes e desastres, ou removidas em decorrência de obras e políticas públicas.

A iniciativa mais parecida com a Locação Social é a apresentada no Projeto de Lei nº 6.342/2009, que propõe a criação, no âmbito do SNHIS-Sistema Nacional de Habitação Social, do Serviço de Moradia Social – SMS, em trâmite na Câmara dos Deputados, e que se destina a pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social.

O exemplo mais citado de implementação de aluguel social com caráter permanente, no Brasil, é a experiência do Município de São Paulo, oficializado em 2002 na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy, que tinha como objetivo melhorar as condições de moradia no centro e combater a expulsão da população de baixa renda residente na área. Atualmente, outros municípios como Curitiba e Belo Horizonte também discutem sobre a possibilidade de implementação de programa semelhante.

Necessário ressaltar que, para que um programa de aluguel social seja viável, é necessária uma democracia estável, com políticas públicas contínuas e com controle social dos valores dos aluguéis e seus eventuais reajustes, sem interferência do poder discricionário e arbitrário de governos passageiros. Assim, haveria a garantia de permanência no imóvel, ou mesmo de mudança de unidade habitacional quando ocorrer alguma mudança na vida dos moradores, evitando que a população de baixa renda seja expulsa pela valorização imobiliária.

Ainda, dentre as dificuldades para a implementação de um programa de locação social, cita-se a forte ideologia do sonho da casa própria, estimulada pelo formato da política habitacional passada e presente, e incorporada pela população.

Enfim, há possibilidade de garantir habitação acessível à população de baixa renda, de outra forma que não seja a aquisição do imóvel. Inclusive, a locação tem suas vantagens, pois permite a mobilidade em caso de mudança de emprego, ou outras circunstâncias da vida, do interesse do locatário. É imprescindível avançar na instituição de novas soluções, que possam fazer frente à complexidade dos desafios envolvendo a habitação de interesse social no Brasil. Ao se apresentar mais uma opção, a política habitacional estaria considerando a diversidade da demanda, reconhecendo que nem todos querem ou podem ser proprietários de imóveis, mas que todos têm direito à moradia digna.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P(2001) **Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica da favela: localização residencial e mercado imobiliário.** In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR.

_____. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras.** Coleção HABITARE/FINEP. Porto Alegre: ANTAC. 2009

_____. **O mercado informal imobiliário em favelas.** Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2002-b (Relatório de Pesquisa). Mimeo.

_____. **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latinoamericanas.** Rio de Janeiro: Ed. Sete Letras, 2003

ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil.** In: Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acessado em: 27 de junho de 2018.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **‘Minha Casa, Minha Vida’, o pacote habitacional de Lula.** 2009. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrololes.net/download/gthab/text_ref_outros/fix_e_arantes_MCMV.pdf. Acesso em: 28 de junho de 2018.

ARRETCHE, M. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** Secretaria Nacional de Habitação; Centro de Estudos da Metrópole, 2012.

BALTRUSIS, Nelson. **A dinâmica do mercado imobiliário informal.** Disserta o de mestrado apresentada   Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade de Campinas, SP. 2000.

_____. **O mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista.** In: Edesio Fernandes; Betânia

Alfonsin(Org.). A Lei a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

_____. **O mercado imobiliário informal em favelas na região metropolitana de São Paulo: O caso de Guarulhos.** 2004. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/8816/653>
7. Acesso em: 27 de junho de 2018.

_____. **A valorização fundiária da propriedade urbana.** 2006. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/4028/402837798006/>. Acesso em: 28 de junho de 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em set. de 2017.

_____. **Estatuto da cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/PAC>> Acesso em: 23 de julho de 2017

_____. **Ministério das Cidades.** Secretaria Nacional de Habitação. Programas e Ações. Habitar Brasil BID – HBB. Disponível em: Acesso em 23 de julho de 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Urbanização de Favelas: a experiência do PAC. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/166/titulo/urbanizacao-de-favelas->. Acesso em: 11 de agosto de 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão democrática da cidade.** In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10. 257/01. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 322-341.

BURBULHAN, Talita. **A cidade aos nossos pés: parte 3: “quem deixa um lugar plano para viver no morro?”** Disponível em <<http://maruim.org/2017/08/25/parte-3-quem-deixa-um-lugar-plano-para-viver-no-morro/>>. Acesso em 17 de junho de 2018.

CARDOSO, Adauto Lucio (Coord.). **Urbanização de favelas no Brasil após o PAC: avaliação da experiência e desafios para o futuro.** 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/SL_Sesoes_Livres/SL%205.pdf. Acesso em: 12 de dezembro de 2018.

CAMPOS, Edson Telê. 2009. **A Expansão Urbana na Região Metropolitana de Florianópolis e Dinâmica da Indústria da Construção Civil.** Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/92562>. Acesso em: 28 de junho de 2018.

CORREA, Lobato. **O espaço urbano.** São Paulo: Ática, 1989.

DAMBROS, Marina Feltrin. **O aluguel social como expressão do déficit habitacional no maciço do morro da cruz – Florianópolis/SC:** desafios ao serviço social. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30409056.pdf>. Acesso em: 11 de agosto de 2018.

DAVIS, Mike. 2006. **Planeta Favela.** Disponível em: http://rebels-library.org/files/planet_of_slums.pdf. Acesso em: 26 de junho de 2018.

DUALDE, Ricardo. **A utilização da renda fundiária nas cidades brasileiras:** Estudo de relações-chave em municípios da área metropolitana de São Paulo. 2009. 191 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DUTRA, Janaina Venturi. **O Direito à moradia no Maciço do Morro da Cruz:** Contribuições e desafios. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Serviço Social UFSC. Florianópolis – SC. 2016

FARRET, Ricardo Libanez. **Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano.** In: FARRET, R.L (org.). O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001;

_____. **Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo?** Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. In FDU – Fórum de Direito Urbano e Ambiental 47, set-out./2009, p.22;

_____. **“Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil.”** In ABRAMO, Pedro. A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro, Sette Letras: FAPERJ, 2003b.

_____. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade:** diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. **Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas.** In: Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 9, n. 9, p. 177-187, out. 2010. Disponível em <http://www.anauni.org.br/site/wpcontent/uploads/2011/12/RDDP_9.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007

GUERRA, Alexandre [et al.]. **Brasil 2016: recessão e golpe.** Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Recessao-Golpe-web.pdf>. Acesso em: 11 de agosto de 2018.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade.** In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume. 2005.

_____. **A liberdade da cidade.** In: MARICATO et al. Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística. **Censo 2010.**

JUNIOR, José Celso Cardoso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. **TD 2174 - O Planejamento Governamental no Brasil e a Experiência Recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** 2016. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27217:td-2174-o-planejamento-governamental-no-brasil-e-a-experiencia-recente-2007-a-2014-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac&catid=390:2016&directory=1. Acesso em: 28 de junho de 2018.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**– Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. In: SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. Cap. 8. p. 255 a 273. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf. Acesso em: outubro de 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Moraes, 1991.

LEI COMPLEMENTAR DE FLORIANÓPOLIS-SC Nº 207 DE 20 DE DEZEMBRO DE 2005. **Altera em caráter emergencial o plano diretor do distrito sede no maciço do morro da cruz e da outras providências.** Disponível em: <

http://www.leismunicipais.com.br/cgilocal/form_vig.pl> Acesso em: 23 de julho de 2017.

LEI ORDINÁRIA DE FLORIANÓPOLIS-SC Nº 6893 DE 08 DE DEZEMBRO DE 2005. **Cria o parque urbano do Morro da Cruz e da outras providências.** Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2005/690/6893/lei-ordinaria-n-6893-2005-cria-o-parque-urbano-do-morro-da-cruz-e-da-outras-providencias-2005-12-08-versao-original>. Acesso em: 23 de julho de 2017.

LONARDONI, Fernanda Maria. **Aluguel, Informalidade e Pobreza; o acesso à moradia em Florianópolis**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade), Florianópolis. UFSC. 2007.

_____. **Within the limits and opportunities of informal rental housing: Tenants and livelihood in Brazilian**. Tese de Doutorado. École Polytechnique Federal de Lausanne. 2014.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento**. 2016. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7332/1/td_2253.PDF

MAGALHÃES, Fernanda; VILLAROSA, Francesco Di. **Urbanização de favelas: lições aprendidas no Brasil**. 2012. Disponível em:
https://issuu.com/idb_publications/docs/book_pt_73658. Acesso em: 28 de junho 2018.

MANOEL, Paula Scheidt. **Cidade, Poder e Imprensa: notícias sobre o meio ambiente e sobre mobilidade urbana em Florianópolis**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade), Florianópolis. UFSC. 2010

MARCHI, Marcio. **A produção contemporânea do espaço urbano e o direito à cidade: um estudo sobre a inserção do Programa Minha Casa Minha Vida na área conurbada de Florianópolis**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Florianópolis. UFSC, 2015.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 121-192.

_____. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

_____. **As Ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, O. et. All(Org.). A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011b.

MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANCONA, A. L. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS** de vazios urbanos. Ministério das Cidades, 2009. Disponível em <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/guia_zeis_final.pdf>. Acesso 10 de janeiro de 2017.

MIRANDA, Rogério. **Habitação popular & favelas em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José.** Florianópolis: Edição do autor, 2001. 111 p.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade;** para compreender.... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OSÓRIO, Letícia. Direito à moradia no Brasil. **Fórum Nacional de Reforma Urbana.** Disponível em: http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf. Acesso em jan de 2017.

PEREIRA, Alinger dos Santos. **Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10).** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro – RJ. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7315/5805> acesso em: março de 2018

PEREIRA, Elson Manoel. **Planejamento urbano no Brasil:** conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/PMF. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. **Plano Municipal de**

Interesse Social. Contrato nº. 669/FMIS/2008. Produto 2: Inserção Regional e Características do Município. Vertrag, Curitiba, revisão 3, julho de 2009

PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. **Florianópolis do outro lado do espelho.** Ed. UFSC. 2005.

PIMENTA, Luis Fugazzolo; PIMENTA, Margareth Castro Afeche. **A institucionalização da precariedade: Estado e habitação popular no Aglomerado Urbano.** Scripta Nova: Revista eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. V.9, 2005

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (Secretaria Municipal de habitação e Saneamento Ambiental). **Excerto de Relatório Interno do Projeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 2007(mimeo)**

_____ (Secretaria Municipal de habitação e Saneamento Ambiental). **Projetos e Ações no Maciço do Morro da Cruz – Florianópolis,** Março 2008. Acesso em 06 de jun., 2009
http://www.pmf.sc.gov.br/habitacao/habitacao_/dados_conjuntos/morro_da_cruz_/apresentacao_mmc_comunidades.pdf(não mais disponível).

_____ (Secretaria Municipal de habitação e Saneamento Ambiental). **Projetos e Ações no Maciço do Morro da Cruz.** Florianópolis, 2008a(Apresentação: para as comunidades, 22 slides)

_____ (Secretaria Municipal de habitação de habitação e Saneamento Ambiental). **Projeto do Maciço do Morro da Cruz.** Florianópolis, 2008b. Disponível em:
<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/habitacao/index.php?cms=projeto+macico+do+morro+da+cruz&menu=9> Acesso em: 09 de jun. 2015.REIS, Almir Francisco. Ilha de Santa Catarina: permanências e transformações. Florianópolis. Ed. UFSC. 2012. p. 15-44.

PLANEJAMENTO, Ministério do. **1º Balanço do PAC (2007).** Disponível em
<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>. Acesso em 10/10/2014.

PLANEJAMENTO, Ministério do. **PAC Balanço 4 anos (2007-2010)**.

Disponível em

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>>. Acesso em 23/10/2014.

PLANEJAMENTO, Ministério do. **PAC2 10º Balanço (2011-2014)**.

Disponível em

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/39402f62fbbfea9c5c6325040fdf6954.pdf>>. Acesso em 23/10/2014.

ROLNIK, Raquel. **Guia do Estatuto da Cidade**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.

_____. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP. 2003.

ROLNIK, Raquel & SANTORO, Paula. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. **Solo Urbano e Habitação de interesse social: A questão fundiária na política habitacional e urbana no país**. Revista de Direito da ADVOCEF, v. 1, n. 13, p. 123–158, 2011.

SAITO, Sílvia. **Estudo analítico da suscetibilidade a escorregamentos e quedas de blocos no Maciço do Morro da Cruz**. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SAMPAIO, Umberto Violatto. **Habitação e Direito à Cidade no Alto da Caieira**. Trabalho de Conclusão de Curso de Arquitetura e Urbanismo. UFSC. 2017.

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado**, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma

Urbana na atualidade. São Paulo: FAUUSP (tese), 2013 Disponível em < http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05072013102906/publico/CAIO_SANTO_AMORE_TESE.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

SANTOS, Milton. **Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo**. 1990. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/232399821/SANTOS-Milton-Metropole-Corporativa-Fragmentada-o-Caso-de-Sao-Paulo>. Acesso em: 26 de junho de 2018.

SANTOS, Roberto Marquetti dos. **LEGISLAÇÃO E LOCALIZAÇÃO: As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Município de Itajaí, SC**. Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo. 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/93843>. Acesso em: 26 de junho de 2018.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Segregação socioespacial e centralidade urbana**. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs.). *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2013. p. 61-93.

SMOLKA, Martim Oscar. **Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução**. In Abramo, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, Eduardo Leite. **A periferização dos empreendimentos do programa minha casa minha vida e suas consequências na dinâmica socioespacial e na mobilidade urbana da área conurbada de Florianópolis**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/173263/343407.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 de agosto de 2018.

SUGAI, M.I. e PERES, L.B. **Relatório Final de Pesquisa. Mercados Informais de solo urbanos nas cidades brasileiras e o acesso dos pobres ao solo – Área Conurbada de Florianópolis.** Florianópolis: Grupo de Pesquisa INFOSOLO, março/2006

SUGAI, Maria Inês. **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano:** a Via de Contorno Norte-Ilha, 1994. 327 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação Silenciosa: Investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis.** UFSC, 2015.

TASCHNER, Suzana. **São Paulo 90:** em busca de um local onde morar. In: Encontro da ANPUR, VI, Brasília. 1997

TOMÁS, Elaine Dorighello. **Antigos e novos olhares sobre o Maciço do Morro da Cruz: de não território a território do PAC – Florianópolis.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Florianópolis. UFSC. 2012

TOMAS, Elaine; SCHEIBE, Luiz Fernando. 2015. **O Maciço do Morro da Cruz (MMC) em Florianópolis (SC) de não território a território do PAC.** Disponível em:
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2015v49n1p165>. Acesso em: 29 de junho de 2018.

VALLADARES, Lícia Prado (Org.). **Habitação em questão.** 2º ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. **Repensando a Habitação no Brasil.** Coleção Debates Urbanos. N.º3. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria:** a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B.. *A Cidade do Pensamento Único.* Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 5ª ed., 2000. pgs. 75-103.

VERA, Margaux Hildebrandt. 2014. **O Programa Minha Casa Minha Vida e as repercussões na dinâmica socioespacial e sua inserção no**

contexto urbano na área conurbada de Florianópolis. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/129128>. Acesso em: 28 de junho de 2018.

VILLAÇA, Flavio José Magalhães. **Espaço intra-urbano no Brasil.** Studio Nobel, São Paulo, 2001.

_____. **Efeitos sobre o Social na Metrópole Brasileira.** In: SOUZA, Maria Adélia A. de, et all. *Metrópole e Globalização.* São Paulo, 1999.

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil.* 1. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, 169-244 p.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 2012. 296p