



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Bruna Bessi Pereira

Toda pessoa tem direito a um lar: Os obstáculos na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis

Florianópolis

2022

Bruna Bessi Pereira

Toda pessoa tem direito a um lar: Os obstáculos na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luana Renostro Heinen

Florianópolis
2022

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

Bessi Pereira, Bruna

Toda pessoa tem direito a um lar : Os obstáculos na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis / Bruna Bessi Pereira ; orientadora, Prof.^a Dr.^a Luana Renostro Heinen , 2022.

104 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito à moradia adequada. 3. Direito à cidade. 4. Política de habitação de interesse social. 5. Florianópolis. I. , Prof.^a Dr.^a Luana Renostro Heinen . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Toda pessoa tem direito a um lar: Os obstáculos na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis**”, elaborado pela acadêmica Bruna Bessi Pereira, defendido em 16/03/2022 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **10,0 (dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 16 de março de 2022.



Documento assinado digitalmente
Luana Renostro Heinen
Data: 17/03/2022 10:38:10-0300
CPF: 016.128.511-26
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof.^a Dr.^a Luana Renostro Heinen
Professora Orientadora



Documento assinado digitalmente
Leticia Blank Netto
Data: 16/03/2022 18:09:49-0300
CPF: 036.984.020-84
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Leticia Blank Netto
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
MARCEL MANGILI LAURINDO
Data: 17/03/2022 11:33:29-0300
CPF: 049.261.559-40
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Marcel Mangili Laurindo
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluna: Bruna Bessi Pereira

RG: 54.258.831-6

CPF: 444.072.648-88

Matrícula: 16200997

Título do TCC: **Toda pessoa tem direito a um lar:** Os obstáculos na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luana Renostro Heinen

Eu, **Bruna Bessi Pereira**, acima qualificada; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 21 de março de 2022.

Bruna Bessi Pereira

BRUNA BESSI PEREIRA

Para minha avó Iraci Ferreira Bessi, por todo o amor.

AGRADECIMENTOS

Desconfio que uma das partes mais difíceis de iniciar e terminar um estudo durante a pandemia da covid-19 foi achar que a solidão extrapolaria o confinamento e me alcançaria na pesquisa.

Por isso, agradeço às pessoas que me fizeram sentir e ver que eu não estava sozinha.

À minha família, representada aqui nas figuras de minha mãe Elizete e meu pai José Pereira, agradeço por ter me oferecido as condições necessárias para que conseguisse concluir a minha graduação e fazer esta pesquisa. Agradeço pelo amor, dedicação e por todo o amparo.

Agradeço ao meu irmão, Murylo, por ser um dos meus grandes parceiros na vida. Gosto de pensar que os nossos caminhos seguem *quase* sempre ritmos parecidos. É uma alegria poder compartilhar tanto com você.

Às minhas amigas e amigos, agradeço por todo afeto, por todas as risadas e conversas. Conhecer vocês e trocar histórias, dúvidas, medos e alegrias tem sido um verdadeiro prazer. Obrigada, Laura, Jéssica, Carol, João, Vitória, Matheus e Roberta.

Agradeço à Professora Luana pela orientação, acolhimento e aprendizado. Foi incrível ver este trabalho tomando forma junto às observações e comentários de uma pesquisadora e professora que eu admiro tanto.

Por todo o meu caminhar na graduação, agradeço ao PET Direito UFSC, ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da UFSC (SAJU-UFSC) e à Revista Avant. Que felicidade ter feito e fazer parte de grupos que me permitiram viver a Universidade de forma tão intensa.

Também fico feliz de ter feito estágio na Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina e na Defensoria Pública da União em Florianópolis. Considero uma sorte ter tido influências tão determinantes e positivas na minha formação acadêmica.

Agradeço ao Defensor Público Marcel por ter me mostrado caminhos possíveis no Direito e o potencial de uma atuação profissional responsável, comprometida e crítica da realidade social brasileira. O período de estágio na Defensoria Estadual foi, sem dúvidas, um dos mais desafiadores e inspiradores da minha graduação.

Por fim, agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina por ter proporcionado a mim e para tantas outras pessoas um lugar de crescimento.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo investigar quais são os obstáculos na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis. Para isso, são apresentadas problemáticas estruturais relacionadas à moradia e ao acesso à cidade no Brasil e na capital catarinense. A política habitacional, deste modo, é considerada a partir de sua formação e das disputas em torno do espaço urbano e da desigualdade social presente no país e no município. A delimitação do tema levou em consideração a necessidade de se avaliar de maneira mais aprofundada a estrutura municipal em torno da habitação de interesse social. Nesse contexto, o problema da pesquisa foi pensado a partir do questionamento dos obstáculos existentes na materialização da política pública habitacional e de que forma eles se relacionam com as condições materiais da população. A hipótese levantada é a de que a política de habitação de interesse social está passando por um processo de desestruturação dentro do contexto nacional e municipal. Essa desestruturação conta com o aprofundamento da falta de estrutura institucional, da falta de dados atualizados e da insuficiência de recursos aplicados à política de habitação de interesse social. A hipótese foi confirmada, observando-se, ao fim do trabalho, que a existência desses obstáculos inviabiliza a efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social. O estudo foi realizado através de revisão bibliográfica, análise de dados, de atas do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, de documentos relacionados à habitação no país e no município e de notícias e artigos de opinião.

Palavras-chave: Direito à moradia adequada. Direito à cidade. Política de habitação de interesse social. Florianópolis.

ABSTRACT

This research has the aim to investigate what are the obstacles in the concretion of the right to adequate housing and of the right to the city regarding Florianópolis' social housing policy. Therefore, structural issues related to housing and access to the city in Brazil and in the capital of Santa Catarina are presented. Thus, the housing policy is considered from its formation and disputes surrounding the urban space and the social inequality present in the country and the city of Florianópolis. The delimitation of the research topic took into account the need to further evaluate the municipal structure regarding social housing. In this context, the research problem was conceived from the questioning of existing obstacles in the materialization of public housing policy and how they relate to the material conditions of the population. The hypothesis presented is that the social housing policy is undergoing a process of deconstruction within the national and municipal context. This deconstruction is founded by the deepening of the lack of institutional structure, the lack of updated data and the insufficiency of resources applied to the social housing policy. The hypothesis was confirmed, noting, at the end of the work, that the existence of these obstacles makes it impossible for the concretion of the right to adequate housing and the right to the city in the housing social policy. The study was conducted through bibliographic review, data analysis, analysis of records of the Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, documents related to housing in Brazil and in the city of Florianópolis, and news and opinion articles.

Keywords: Right to adequate housing. Right to the city. Social housing policy. Florianópolis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gráfico de composição do déficit habitacional segundo regiões geográficas – Brasil – 2019. Fonte: Déficit habitacional no Brasil. Tabela elaborado pela Fundação João Pinheiro, com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 2016-2019.....	38
Figura 2: Tabela de domicílios urbanos duráveis segundo componentes da inadequação Brasil – 2016 a 2019. Fonte: Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias. Tabela elaborada pela FJP e pela Diretoria de Estatística e Informações (Direi), com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), 2019.	39
Figura 3: Gráfico da distribuição dos critérios de inadequação do total de domicílios urbanos duráveis segundo regiões geográficas de 2019. Fonte: Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias. Gráfico elaborado pela FJP e pela Direi com os dados do IBGE e da PnadC, 2019.	40
Figura 4: Tabela da síntese das necessidades habitacionais e reassentamentos nos distritos de Florianópolis. Fonte: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental da Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2012.....	44
Figura 5: Tabela da demanda habitacional qualitativa em Florianópolis. Fonte: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental da Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2012.....	44
Figura 6: Recursos FMHIS 2000 – 2007; 2008 – 2010. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.	66
Figura 7: Programas e Ações do PMHIS Florianópolis. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.	69
Figura 8: Metas PMHIS – 2012 – 2025. 1- Atender 75% do déficit quantitativo. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.....	70
Figura 9: Metas PMHIS – 2012 – 2025. 2- Atender 100% do déficit qualitativo. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.....	70
Figura 10: Metas PMHIS – 2012 – 2025. 3- Realizar 100% dos reassentamentos/remanejamentos. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse	

Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.	71
Figura 11: Metas PMHIS – 2012 – 2025. 4- Atendimento 70% da demanda demográfica de 0 a 3SM Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.	71
Figura 12: Síntese dos custos das ações do PMHIS de Florianópolis. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.....	72
Figura 13: Recursos FMHIS. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CEF – Caixa Econômica Federal
CG – Comentário Geral
CMHIS – Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
COBRAPE – Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos
COHAB – Companhia de Habitação do Estado
COMHIS – Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social
DIREI – Diretoria de Estatística e Informações
EC – Emenda Constitucional
FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador
FCP – Fundação da Casa Popular
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FJP – Fundação João Pinheiro
FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNH – Fundo Nacional de Habitação
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
HIS – Habitação de Interesse Social
IAPs – Institutos de Aposentadoria e Previdência
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICES – Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
ONU – Organização das Nações Unidas
PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais
PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PCHIS – Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social
PCVA – Programa Casa Verde e Amarela
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis
PnadC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNH – Política de Habitação
PP – Política pública
PT – Partido dos Trabalhadores
Reurb-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico
Reurb-S – Regularização Fundiária de Interesse Social
RMF – Região Metropolitana de Florianópolis
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SDS – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social
SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMHSA – Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental
SNH – Sistema Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UHs – Unidades Habitacionais
UMM – União dos Movimentos de Moradia
UNMP – União Nacional por Moradia Popular

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	O ACESSO AO DIREITO À MORADIA ADEQUADA E AO DIREITO À CIDADE NO BRASIL E EM FLORIANÓPOLIS.....	17
2.1	A construção do sentido social da habitação no Brasil e em Florianópolis	17
2.2	A moradia no pós-Constituição de 1988 e a luta pelo direito à moradia adequada e pelo direito à cidade.....	26
2.3	O direito à moradia adequada e o direito à cidade como elementos fundamentais para uma vida digna	30
2.4	Necessidades habitacionais e o acesso à moradia adequada e à cidade	36
3	OS OBSTÁCULOS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA E DO DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS.....	46
3.1	O que é uma política pública	47
3.2	Políticas públicas de habitação social no Brasil	50
3.3	Estrutura municipal da política de habitação de interesse social de Florianópolis	62
3.4	O enfraquecimento da estrutura institucional, a falta de dados atualizados e a insuficiência de recursos financeiros na política de habitação de interesse social de Florianópolis.....	73
4	CONCLUSÃO	88
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

1 INTRODUÇÃO

Toda pessoa tem direito a um lar. Existe uma inquietação que me acompanha há muito tempo, antes mesmo de entrar na graduação. Sempre considerei estranha a divisão social estampada nas cidades brasileiras e materializada em bairros periféricos e com insuficiência de recursos públicos.

Fui criada em uma cidade chamada Francisco Morato, localizada na região metropolitana de São Paulo. Essa cidade é considerada *dormitória* por possuir um movimento de pendularidade (pessoas que moram ali e trabalham em outros lugares). Meu pai sempre me dizia: o povo daqui é bom e trabalhador, mas é um povo sofrido.

Só depois comecei a desenvolver os significados de “sofrido” para a população da cidade. Nos transportes públicos inadequados, nos deslizamentos que aconteciam nos morros da cidade e na falta de acesso a serviços essenciais, observava uma desigualdade não apenas social, mas também espacial.

Considero que consegui dar um *tom* para a minha inquietação quando iniciei o estágio na Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina. Lá, em contato com pessoas em situação de rua, que ora buscavam acolhimento social, ora reivindicavam algum direito (ou denunciavam a *falta* dele), me fiz uma pergunta simples: por que essas pessoas, que querem, não têm um lar?

Essa pergunta ainda me acompanha. Imaginei que o primeiro passo para chegar a uma resposta seria entender os obstáculos na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política habitacional. Penso ser fundamental analisar o processo de formação da habitação social, das necessidades habitacionais e da desigualdade socioespacial para a compreensão das dinâmicas das políticas habitacionais (e aqui trabalho com a política de habitação de interesse social).

Deste modo, o meu interesse no tema é, essencialmente, uma forma de não naturalizar o acesso à moradia e o acesso à cidade pelo mercado. No Brasil, as pesquisas envolvendo o direito à moradia e à cidade e o levantamento de dados sobre as necessidades habitacionais demonstram a urgência do tema. Também demonstram as dificuldades de, em determinados governos, serem formuladas e implementadas políticas habitacionais adequadas à realidade nacional e local.

Observo as dinâmicas da especulação imobiliário no município de Florianópolis como parte de um projeto voltado à consolidação de uma cidade-mercadoria. Assim, penso que os obstáculos à efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social se relacionam a problemáticas estruturais da cidade.

A importância do tema se evidencia através dos dados sobre a situação habitacional do município de Florianópolis e de toda a mobilização, resistência e reivindicação de um modelo de cidade que não reforce a lógica de segregação socioespacial. Por isso, é central que se compreenda a construção de políticas de habitação de interesse social, assim como o direito à moradia adequada e o direito à cidade.

Nesse sentido, entendo que, para que haja vida com dignidade e seja possível o desenvolvimento das capacidades humanas, é preciso o acesso não apenas a uma casa, mas à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. A partir do acesso a uma moradia que considere toda a complexidade das necessidades habitacionais das pessoas, é possível se falar na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade.

O processo de efetivação desses direitos passa pela formulação e implementação de políticas públicas habitacionais. Essas políticas e programas sofreram variações ao longo da história brasileira, acompanhando os rumos políticos, sociais e econômicos que os governos deram para a habitação e para a cidade.

Deste modo, a efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade nas políticas habitacionais não acontece de forma automática. Apesar da previsão constitucional do direito à moradia e do Estatuto da Cidade apresentar o direito às cidades sustentáveis, são muitos os obstáculos à materialização desses direitos por meio de políticas públicas.

Ainda, para que hoje seja possível a existência do direito à moradia adequada e do direito à cidade, foi necessária intensa atuação de movimentos sociais e da sociedade civil organizada. A existência de tratados e convenções internacionais também foi de extrema importância para a consolidação do direito à moradia adequada e do direito à cidade no Brasil.

O cenário habitacional brasileiro, apesar de toda a atuação dos movimentos sociais, da sociedade civil e da presença de tratados internacionais, é bastante preocupante. As políticas públicas habitacionais estão em um processo de contínua desestruturação. O aprofundamento da desigualdade socioespacial e da financeirização da moradia e da cidade é acompanhado por um desmonte de direitos sociais e das políticas públicas.

A instituição do Sistema de Habitação de Interesse Social por meio da lei federal de número 11.124 de junho de 2005 aconteceu em um momento muito específico da história brasileira. Esse Sistema buscava articular a política habitacional para a população de baixa renda a outras políticas públicas, promovendo o planejamento das ações do setor habitacional de forma a garantir o acesso à moradia digna.

O SNHIS buscava, ainda, a articulação de diferentes níveis do governo, incentivando a descentralização da política habitacional no país. Para isso, determinou, dentre outras obrigações, que os municípios que aderissem ao Sistema elaborassem plano municipal de habitação, instituíssem fundo e criassem um conselho municipal de habitação de interesse social.

Em Florianópolis, a política de habitação de interesse social foi estruturada a partir do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), responsável por convocar e coordenar as Conferências de Habitação de Interesse Social (COMHIS), do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

Partindo dessa concepção, este trabalho tem o objetivo de analisar os obstáculos à efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis. O estudo foi dividido em dois capítulos: o primeiro capítulo busca apresentar uma noção mais geral e conceitual sobre o acesso ao direito à moradia adequada e ao direito à cidade no Brasil e em Florianópolis. O segundo capítulo apresenta elementos mais específicos da política de habitação de interesse social do município.

No primeiro capítulo, intitulado *O acesso ao direito à moradia adequada e ao direito à cidade no Brasil e em Florianópolis*, levanto conceitos essenciais para a compreensão dos obstáculos à efetivação desses direitos na política de habitação de interesse social. Para isso, considero a construção do sentido da habitação social como o ponto de partida no entendimento do processo de exclusão da população de baixa renda do acesso à moradia e à cidade.

Ainda nesse capítulo, apresento dados referentes às necessidades habitacionais brasileiras e de Florianópolis, que consideram não apenas a demanda demográfica, mas também categorias de déficit habitacional e de inadequação das moradias. Entendo que a política habitacional precisa estar de acordo com a realidade local, de forma a responder a essas necessidades de maneira coerente.

No segundo capítulo, chamado *Os obstáculos na efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis*, apresento de forma mais aprofundada a política habitacional. Nele, aponto o que se pretendia com o SNHIS e de que forma o poder público centralizou a sua atuação no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Com o exposto no primeiro capítulo, analiso a estrutura municipal de habitação de interesse social de Florianópolis. Assim, me proponho a responder ao meu questionamento de como essa estrutura se organiza e quais são os obstáculos à efetivação do direito à moradia

adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social do município. Pretendo, com isso, verificar a minha hipótese, que demonstra a desestruturação da política de habitação de interesse social e a conseqüente impossibilidade de efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade.

Alinho a minha resposta em três eixos centrais em relação aos obstáculos. O primeiro diz respeito à falta de estrutura institucional, o segundo, à ausência de dados atualizados e o terceiro, à insuficiência de recursos financeiros. Para a verificação dos três pontos, utilizo fontes que se complementam.

A metodologia deste estudo consistiu em revisão bibliográfica para o primeiro e segundo capítulo. Ainda no segundo capítulo realizei análise empírica de dados, utilizei relatórios oficiais, atas de reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, Planos Nacionais e Municipais de Habitação de Interesse Social, encaminhamentos da I Conferência de Habitação de Interesse Social, Carta enviada pelo CMHIS aos candidatos à eleição municipal de Florianópolis de 2020 e Análise dos Programas e Metas do PMHIS.

As atas que escolhi para a análise dos obstáculos à efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis foram as das reuniões ordinárias compreendidas entre 2019 e 2021. Em razão da limitação de tempo, não foi possível uma análise desde a criação do CMHIS – qual seja, em 2010, mas a partir das atas escolhidas (68, 71, 74 e 75, de 2019; 76 e 78, de 2020 e 81, 83, 86 e 87, de 2021), foi possível constatar os obstáculos enfrentados pela política municipal. As demais atas de reuniões ordinárias desse período não foram utilizadas porque entendi que, apesar de tratarem de temas muito importantes, não dialogavam diretamente com o objeto desta pesquisa.

Uma das limitações deste estudo foi a ausência de dados atualizados sobre a situação habitacional do município de Florianópolis. Essa ausência consta como um dos eixos de obstáculos de efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade no município. Por isso, em momentos específicos, foram acessadas matérias por meios de comunicação como jornais, revistas eletrônicas e *blogs* de atores da política habitacional de Florianópolis.

Ainda, esta pesquisa lidou com a limitação relacionada à dificuldade de acesso a informações precisas sobre as fontes e destinação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Parcialmente, se tentou sanar essa dificuldade com a utilização das atas das reuniões ordinárias 86^a e 87^a de 2021 e com gráficos que apontam os recursos destinados ao FMHIS.

Com isso em mãos, é possível iniciar a leitura deste trabalho.

2 O ACESSO AO DIREITO À MORADIA ADEQUADA E AO DIREITO À CIDADE NO BRASIL E EM FLORIANÓPOLIS

Neste capítulo, para discutir o acesso ao direito à moradia adequada e o acesso ao direito à cidade no Brasil e em Florianópolis, apresento parte da história da habitação social. A habitação social aqui considerada é a destinada à parcela da população de baixa renda que não possui condições de acessar a moradia pelo mercado. Para isso, busco analisar modelos de participação do poder público na habitação e na cidade.

Para melhor compreensão da moradia e do espaço urbano, trabalho com a importância da atuação de movimentos sociais para a conquista de importantes avanços institucionais em relação à habitação e à cidade. Ainda neste capítulo, exponho de que maneira os avanços internacionais sobre o direito à moradia adequada e o direito à cidade influenciaram na forma como os dois direitos são tratados nacionalmente.

Por fim, apresento o conceito de necessidades habitacionais no Brasil e em Florianópolis, utilizando dados relacionados ao déficit habitacional e à inadequação de moradias. Deste modo, pretendo desenvolver, ainda que de forma limitada, as condições habitacionais nacionais e da capital catarinense. Busco demonstrar, com a exposição desses dados, que o direito à moradia e à cidade encontram muitas barreiras para se efetivarem, representando um desafio para a política habitacional e para a política urbana.

2.1 A construção do sentido social da habitação no Brasil e em Florianópolis

O caráter social da habitação é historicamente construído, oscilando de acordo com a mobilização política no território e com a forma pela qual o poder público intervém nesse setor da reprodução da vida. Quanto mais avançado o processo de mercantilização da moradia e da cidade, maiores são os desafios para se pensar a habitação social voltada à existência digna das pessoas de baixa renda nas cidades.

Para uma melhor compreensão da habitação social, de políticas e programas habitacionais, é necessário considerar a complexidade da cidade, analisando a presença ou ausência de infraestrutura urbana. Nesse processo, entender a concentração de terras é central para que se possa considerar a limitação do acesso à moradia e à propriedade. Essa limitação não é naturalmente determinada, mas se constrói e se reproduz com a atuação do poder público e de disputas políticas e jurídicas no território.

Quando a propriedade da terra se tornou acessível a partir do processo de compra e venda, houve uma limitação substancial no acesso à propriedade. Essa limitação condicionou o acesso à casa e à cidade para as pessoas que não poderiam arcar com os custos de uma transação desse teor (Anna Lyvia Roberto Custódio RIBEIRO, 2020).

Esse processo contou com a promulgação da Lei de Terras (lei de número 601 de 18 de setembro de 1850), regulamentada pelo decreto de número 1.318 de 30 de janeiro de 1854. A Lei de Terras foi responsável por determinar o acesso à propriedade por meio da compra, universalizando a característica de mercadoria da terra no país e reformulando o seu regime de propriedade (RIBEIRO, 2020)¹.

Com isso, se aprofundou o caráter altamente concentrador da estrutura fundiária brasileira. A promulgação da Lei de Terras está relacionada ao processo de reorganização do sistema produtivo do país. Com o fim do tráfico de africanos escravizados e posterior abolição formal da escravidão, se iniciou um projeto que buscava dificultar o acesso à terra por imigrantes europeus que exerciam trabalho livre/assalariado. Essa alteração no regime de propriedade da terra foi fundamental para a urbanização das cidades, que contaria com um cenário de segregação socioespacial (RIBEIRO, 2020).

A abolição formal da escravatura ocorreu sem a formulação e implementação de políticas sociais, econômicas e culturais que integrassem os africanos e seus descendentes à sociedade brasileira (Abdias NASCIMENTO, 2016)². Para a população pobre, negra e excluída da propriedade da terra, o acesso à habitação e à cidade se deu de maneira bastante marcada por identificadores sociais e raciais³.

Deste modo, modelos distintos de moradia foram pensados para essas pessoas. Esses modelos rompiam com a casa burguesa unifamiliar. É o caso das habitações coletivas, que abrigavam boa parte da população negra e pobre das cidades. A marginalidade dessas

¹ Sobre o tema, escreveu Anna Lyvia Ribeiro (2020): “O sistema sesmarial foi suspenso em 1822, por meio do decreto do Príncipe Regente de 17 de julho, e até 1850 se identifica a ausência de legislação que disciplinasse o acesso à terra, implicando acessar a propriedade por meio da posse e estimulando o aumento de grandes propriedades improdutivas [...], Contudo, a propriedade privada é efetivamente regulada, podendo se falar em domínio privado, em 1850 com a Lei de Terras” (p. 34 – 35).

² A respeito do assunto, ver “O Genocídio do negro brasileiro”, do autor Abdias Nascimento (2016): “Qual foi o problema criado pelas classes dominantes brancas com a “libertação” da população escrava? Não foi, como devia ser, identificar e implementar a providência econômica capaz de assegurar a esta nova parcela do povo brasileiro sua própria subsistência. [...] Nutrido no ventre do racismo, o “problema” só podia ser, como de fato era, cruamente *racial*: como salvar a raça branca da ameaça do sangue negro, considerado de forma explícita ou implícita como inferior” (p. 79).

³ Segundo Anna Lygia Ribeiro (2020): “Essa realidade de ocupação socioespacial constatada permite construir um raciocínio que associa a segregação da população negra nos espaços urbanos à sua integração socioeconômica problemática obrigatoriamente atrelada à ausência de sua integração racial após a abolição da escravatura” (p. 117).

habitações é resultado de um processo de deslocamento das classes dominantes e de valorização de territórios ocupados pelas elites, apresentando os primeiros indícios de segregação espacial nas cidades. A definição desses territórios orientou a presença de investimentos em infraestrutura e saúde pública nos bairros da burguesia e a ausência de investimentos nos bairros em que havia a presença de pessoas negras e de baixa renda (RIBEIRO, 2020; Nabil BONDUKI, 2017).

No século XIX, a preocupação do poder público em relação às habitações dizia respeito às condições de higiene das moradias. Por conta da precariedade dos serviços de água e esgoto, a saúde pública passou a ser vinculada à problemática habitacional. Ainda que sob uma lógica liberal e de ausência da interferência do Estado na esfera privada, a elite brasileira passou a reivindicar um maior controle estatal na produção do espaço urbano. Essa reivindicação se contrapunha à exclusividade da atuação de empresas privadas (BONDUKI, 2017).

As políticas higienistas executadas em resposta a essas reivindicações foram aplicadas de formas distintas nas cidades. Essas políticas tinham como orientação o início da modernização do país⁴. Com a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, o poder público passou a desempenhar um papel central na organização das cidades. Ao dificultar que grupos de “indesejados” ocupassem os mesmos bairros que a classe dominante, o poder público atuou de forma a influenciar o processo de segregação socioespacial (Cauane Gabriel Azevedo MAIA, 2020).

Exemplo desse movimento de expulsão dos indesejados foi o que aconteceu em Desterro:

Nas primeiras décadas do século XX, com o pós-abolição, o projeto de modernização e urbanização da cidade criou estratégias para “limpá-la” e torná-la mais “civilizada” por meio do controle e interdição dos “indesejados”. Com isso, as mulheres faladas, em sua maioria negras, tornaram-se alvo das campanhas de higienização local que restringiam a livre circulação no município e mediavam as relações (MAIA, 2020, p. 87).

Em Florianópolis, no final do século XIX e início do século XX, ocorreu o movimento de migração da população de baixa renda para áreas mais pantanosas e para as encostas dos morros. Esse momento foi marcado pela expulsão de pessoas pobres e negras do centro, resultado da dificuldade de acesso à moradia e da existência de políticas de demolição de

⁴ No fim do século XIX e início do século XX, a sociedade brasileira começa a apresentar sinais da urbanização e posterior industrialização que alteraria os rumos do trabalho, da produção do espaço urbano e da reprodução da vida (Milton SANTOS, 2005).

habitações coletivas e cortiços. No município, a expansão urbana aconteceu de forma a perpetuar a localização de grupos de baixa renda na parte continental da cidade e na Região Metropolitana de Florianópolis (Israel Montesuma OLIVEIRA, 2011).

O projeto de urbanização e higienização de Florianópolis mobilizou, em 1920, a demolição de casas e cortiços no centro da cidade que não se encaixavam no padrão sanitário. O movimento que buscava dificultar a presença de pessoas pobres em áreas centrais contou com determinações legais para que a cidade fosse organizada. Esse foi o caso da lei de número 595 de 1927, publicada pelo superintendente Heitor Blum, que permitia a construção de casas de madeira nos Morros, com a condição de que não fossem visíveis das ruas ou praças já existentes⁵ (MAIA, 2020; André Luiz SANTOS, 2009). Em razão disso, passou a existir uma nova configuração social e espacial urbana, pautada no espaço para a elite econômica e política (SANTOS, 2009):

As informações contidas nos Autos demonstram que o projeto civilizador dos primeiros republicanos catarinenses, em grande parte, obtivera resultados positivos, pois, na década de 1930, a população cidadina pobre branca e a maioria dos afro-descendentes foram expulsas das áreas centrais da cidade de Florianópolis em função dos baixos rendimentos [...] (Silvia Maria Fávero AREND, 2005, p. 85)

A partir de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, a habitação ganha um novo sentido para o poder público. A questão sanitária, ainda presente, passa para segundo plano no debate sobre a habitação social. Nesse período, a habitação começa a ser considerada condição para a reprodução da força de trabalho, estando relacionada ao projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas. A industrialização do país é entendida como peça central para a política da época e a habitação se consolida como fundamental na formação ideológica, política e moral da classe trabalhadora (BONDUKI, 2017).

Essa formação acompanhou uma nova configuração da sociedade brasileira, que, a partir da década de 30, ganha contornos fortemente industrializados. Nesse período, ocorre o encontro entre a industrialização e a urbanização, potencializando o crescimento das cidades e aumentando significativamente o número de habitantes em centros urbanos⁶. Segundo Milton

⁵ Sobre a lei 595 de 1927, explica Santos: “A Lei 595 expressa vários aspectos do processo de transferência da pobreza urbana para os Morros. Primeiro, compõe um conjunto de leis, resoluções e decretos que ao longo de décadas formam muito mais um conjunto que expressava os desejos da elite urbana do que contratos sociais com mecanismos para se fazer cumprir. A 595 continuava expressando a preocupação sanitária e estética que moldaram a geografia histórica da pobreza urbana das primeiras décadas do século XX. Ela expressa a conclusão da divisão social, transformada em uma divisão mais profunda da cidade, divisão do território, divisão espacial” (SANTOS, 2009, p. 579).

⁶ De acordo com Milton Santos (1993), entre 1920 e 1940, o índice de urbanização no Brasil passou a 31,24%, com o número de 6.208.699 de pessoas concentradas em cidades no ano de 1940.

Santos (1993), a industrialização deve ser vista como um processo mais amplo, incluindo a formação de um mercado nacional, a expansão do consumo e a ativação da urbanização. O autor explica, ainda, que esse processo ultrapassa o nível regional para se situar em uma escala nacional, variando de acordo com as particularidades das cidades (SANTOS, 1993).

A ampliação do ensino superior e da burocracia estatal dá início a uma nova compreensão sobre o problema da moradia que altera o diagnóstico das condições habitacionais e dos obstáculos para sua melhoria. Com a Era Vargas, é consolidada a ideologia da casa própria. Esse processo mobiliza o poder público a pensar possibilidades para as trabalhadoras e para os trabalhadores adquirirem suas próprias casas (BONDUKI, 2017).

De acordo com Bonduki (1994), as medidas mais importantes implementadas pelo governo foram o decreto-lei do inquilinato em 1942, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs)⁷, a criação da Fundação da Casa Popular (FCP)⁸ e o decreto-lei de número 58, responsável por regulamentar a venda de lotes urbanos a prestações. Esse momento, que representou um marco para a habitação social, acompanhou a regulamentação entre o trabalho e o capital (BONDUKI, 1994).

O governo de Getúlio Vargas buscava romper com a identificação exclusiva entre proprietários e ricos. Para isso, promovia políticas que, sem colidir com os interesses das oligarquias, permitiam que a população de baixa renda (que tivesse *alguma* renda e vínculo empregatício), conseguisse acessar a propriedade privada (BONDUKI, 2017).

Em razão da variação dos benefícios recebidos a depender do grau de adequação da categoria de trabalhadores à estrutura do Estado, a concepção dessa política social é tida como de privilégio e não como um direito⁹ (José Murilo de CARVALHO, 2002). Ainda, esse período foi marcado por muitas propagandas governamentais que propagavam ideias favoráveis à pequena propriedade e à casa própria (BONDUKI, 2017).

⁷ A criação das IAPs, segundo José Murilo de Carvalho (2002), representou uma inovação na medida em que os Institutos se baseavam em categorias profissionais amplas e porque a criação deles contou com o governo como parte integrante do sistema. Nesse sistema, era do presidente da República a responsabilidade de nomear o presidente de cada IAP. De acordo com Bonduki (2017), “a habitação sempre apareceu de maneira ambígua entre as finalidades dos IAPs: ora como objetivo importante, ligado à ideia da seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais” (p. 109).

⁸ A Fundação Casa Popular, criada em 1946, foi o primeiro órgão criado no âmbito federal exclusivamente para solucionar o problema habitacional. Apesar de ter sido responsável pela construção, no Brasil, de 18.132 unidades habitacionais, o projeto da FCP fracassou em elaborar uma política habitacional social por conta da pressão dos setores contrários ao projeto (BONDUKI, 2017).

⁹ Os recursos investidos nas IAPS provinham do governo, dos patrões e dos trabalhadores, existindo uma variação dos benefícios concedidos a depender da IAP. Nesse sentido, esse sistema excluía categorias importantes de trabalhadores, privilegiando os grupos que o governo decidia favorecer. Os grupos mais favorecidos eram aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado, deixando de contemplar todos os autônomos, todas as trabalhadoras domésticas e todos os trabalhadores rurais (CARVALHO, 2002).

Em Florianópolis, a Era Vargas consolidou o processo de modernização e implementação de valores burgueses no espaço urbano. A preocupação central não era com as condições habitacionais da população negra e de baixa renda da capital catarinense (AREND, 2005). De acordo com Silvia Maria Fávero Arend (2005), as intervenções urbanísticas traçadas buscavam integrar, de forma parcial, o novo sujeito (a trabalhadora e o trabalhador brasileiro), sem torná-los cidadãos com plenos direitos.

Exemplo desse movimento foi a construção da Avenida Mauro Ramos durante o período do Estado Novo, que, apesar de ter sido considerada “visionária”, foi responsável pelo deslocamento de pessoas que habitavam nos entornos da área construída. A construção dessa avenida caracterizou uma nova etapa de modernização do espaço urbano de Florianópolis, reproduzindo as condições de habitação e urbanização inadequadas para as pessoas pobres e negras (AREND, 2005).

Assim, a aprovação do Plano Diretor de 1955 da capital catarinense se relacionou a esse processo. O plano se inseriu em um contexto de aceleração do desenvolvimento urbano a partir da concepção de uma cidade funcional. O objetivo era fomentar a industrialização da cidade sem responder às demandas de infraestrutura. O plano se centrava no alinhamento do desenvolvimento futuro de Florianópolis aos ideais de urbanização e modernização (Leandro José de Almeida CRAVO; Adriana Marques ROSSETTO; Adriana Carvalho da Silva STORCH, 2016)¹⁰.

Segundo Bonduki (2017), o saldo da Era Vargas foi muito significativo, especialmente quanto aos programas habitacionais formulados e à ideia da criação de uma fonte de recursos permanente vinculada aos salários para a produção de moradia. Nesse momento, a habitação passa a contar com intensa intervenção do poder público, acompanhando o processo de urbanização das cidades brasileiras. Esse período observa, ainda, a prática de autoconstrução das casas¹¹, que contribuiu para a acumulação capitalista no período de industrialização do país, principalmente de 1940 a 1980 (Erminia MARICATO, 2015).

Com os aprendizados da Era Vargas e com a coalização de interesses empresariais ligados à indústria da construção civil, em 1964, imediatamente após o golpe militar, foi constituído o Banco Nacional de Habitação (BNH). O BNH compõe o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Na criação do BNH, foi definido um organismo financeiro como central para

¹⁰ Nesse período foi pensada a Avenida Beira-Mar Norte, executada apenas na década de 1960, sendo uma resposta aos anseios de parte da elite florianopolitana que desejava a expansão imobiliária para outras áreas da ilha (CRAVO; ROSSETTO; STORCH, 2016)

¹¹ A autoconstrução da moradia ocorre pelos próprios moradores, sendo trabalhadores de baixa renda. Essa prática acontece aos poucos e, geralmente, não está adequada à legislação urbanística (MARICATO, 2015).

a formulação e implementação da política habitacional. Nesse sentido, explica Raquel Rolnik (2019):

Em primeiro lugar, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao “déficit habitacional”, ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de “casas próprias” a serem construídas. Em terceiro lugar, trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor – a indústria da construção civil –, além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro (p. 282).

Em 1966, convertido em empresa pública, o BNH se torna um “instrumento privilegiado de financiamento interno da economia do país” (Raquel ROLNIK, 2019, p. 284). Com isso, passa a ter considerável participação de representantes das instituições financeiras privadas em sua direção.

Nesse mesmo período é criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), sendo importante fonte de recursos para a política habitacional até os dias de hoje¹². Criou-se, também, no período da ditadura militar, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE)¹³ e a Companhia de Habitação do Estado (COHAB)¹⁴. Com as políticas do regime militar, a habitação adquire um caráter fortemente financeirizado e associado à promoção da casa própria (ROLNIK, 2019).

A moradia, com a montagem de um sistema de financiamento habitacional, passou a ser considerada um caminho para o crescimento do mercado de capitais. O poder público buscou dinamizar o setor imobiliário em relação às políticas de habitação, favorecendo o segmento empresarial e financeiro. Para isso, os governos militares utilizaram a política habitacional como estratégia central para dinamizar a economia e fortalecer o setor da construção civil, ao mesmo tempo em que, ao tornarem o trabalhador um proprietário, tentavam garantir que ele defendesse a propriedade (ROLNIK, 2019).

De acordo com Bonduki (2017), a criação do BNH representa a estruturação, pela primeira vez, de uma política habitacional no país. Apesar disso, o tema da habitação no regime

¹² Com a destinação de 8% do salário de cada funcionário, o FGTS, a partir de 1967, se torna o principal *funding* do BNH. Justamente em razão da quantidade de recursos provenientes do FGTS, o BNH alcançou o lugar de segundo estabelecimento bancário do país até o início de 1970 (ROLNIK, 2019).

¹³ O SBPE, considerado um financiamento habitacional, tem características de uma poupança privada, destinando-se à compra de imóveis ou terrenos, podendo ter a linha de crédito oferecida por instituições financeiras públicas e privadas.

¹⁴ Em Santa Catarina, a COHAB foi criada pela lei estadual de número 3.698 de 12 de julho de 1965 e constituída na forma do decreto-lei de número 4.032 de 15 de abril de 1966. A visão da COHAB-SC é a de “proporcionar à população catarinense acesso à moradia, visando melhorar sua qualidade de vida” e de “ser uma empresa autossuficiente, com um corpo funcional qualificado e motivado”, fazendo parte do plano do governo estadual e partindo do diagnóstico de déficit habitacional do Estado de Santa Catarina (COHAB-SC, *on-line*).

militar foi tratado a partir de uma gestão centralizada, sem a participação comunitária e com produção de casas de baixa qualidade e de localização periférica.

O movimento de crescimento do setor de construção civil voltado ao mercado imobiliário atingiu as cidades brasileiras de maneiras distintas. No caso de Florianópolis, nas últimas décadas do século XX, a vinda de pessoas em busca de emprego aumentou consideravelmente. Essa busca se pautava tanto em postos de trabalho na construção civil quanto em instituições públicas e na atividade turística (OLIVEIRA, 2011).

O processo de expansão da cidade e da Região Metropolitana de Florianópolis, no entanto, não ocorreu de maneira concomitante com a promoção de políticas públicas habitacionais para a população de baixa renda e a população negra da cidade. Surgem, nesse período, bairros e comunidades extremamente empobrecidas e carentes de infraestrutura urbana. A existência desses bairros entra em conflito permanente de terras com os interesses do capital imobiliário (OLIVEIRA, 2011).

Na década de 1970, o turismo ganha um papel bastante importante na política de planejamento urbano, prática que influenciou a criação do segundo Plano Diretor da capital catarinense. A atividade do turismo, que se apresentou como uma possibilidade de crescimento para a cidade, também gerou inúmeras tensões entre grupos sociais com interesses distintos. Apesar disso, em Florianópolis, o mercado turístico-imobiliário se consolidou como um dos principais atores do processo de urbanização, em especial nas regiões de maior valorização imobiliária e de atração das elites (Maria Helena LENZI; Tiago Cargin GONÇALVES, 2020).

Segundo Oliveira (2011), a instituição da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), em 1965, e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em 1960, fez de Florianópolis *polo* concentrador de ensino superior no Estado, criando o movimento de migração de estudantes para a cidade. Ainda, o autor aponta a Eletrosul, empresa pública autorizada a funcionar por meio do decreto de número 64.395 de 1969, como parte importante na expansão urbana da região próxima ao centro da cidade.

Esse processo, aliado à ausência de condições mínimas de infraestrutura e de políticas habitacionais, fez com que a população de baixa renda recorresse às áreas periféricas da cidade. Deste modo, se consolida a ocupação dos morros e de áreas periféricas por pessoas sem condições econômicas de acompanhar a valorização imobiliária da capital (OLIVEIRA, 2011).

O processo de periferização do município de Florianópolis acentua uma produção do espaço urbano voltada para o crescimento do mercado turístico e imobiliário. Na década de 1990, ocorre a criação do terceiro Plano Diretor da cidade, considerado um ponto de transição

do planejamento urbano dos planos diretores anteriores (CRAVO; ROSSETTO; STORCH, 2016).

A nível nacional, a extinção do BNH, em 1986, resultado da desarticulação entre os interesses empresariais responsáveis pela política habitacional, deixou uma lacuna em relação à atuação do poder público frente às necessidades habitacionais brasileiras (ROLNIK, 2019). Em resposta ao aprofundamento desses problemas, na década de 1970 e 1980, junto à luta contra o governo ditatorial, é fortalecida a atuação de movimentos sociais urbanos que reivindicavam uma cidade democrática (MARICATO, 2015). Segundo Maricato (2015), um desses movimentos é o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que retomou ideais interrompidos na década de 1960.

No período de redemocratização do país também ocorreu a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). No FNRU, a habitação e a cidade passam a ser reivindicadas segundo uma noção social, rompendo com a visão mercadológica até então adotada pelo poder público. A atuação do FNRU foi extremamente importante para garantir, na Constituição Federal de 1988, a existência de um capítulo sobre a política urbana, presente nos artigos 182 e 183. O movimento pela reforma urbana participou ativamente da Assembleia Nacional Constituinte, reforçando a importância da institucionalização e normatização do direito à cidade no texto constitucional e em outras legislações (Helena Duarte MARQUES, 2020):

Como princípios, o Fórum luta para garantir o acesso de todos os moradores da cidade a moradia digna, saneamento ambiental, saúde, educação, transporte público, trabalho, lazer, de acordo com eles, ao direito à cidade. Uma pauta importante é a gestão democrática das cidades, que seria um caminho para a concretização do direito à cidade (MARQUES, 2020, p. 169).

Graças à atuação de movimentos sociais e de atores da sociedade civil organizada, o direito à moradia foi incluído no rol de direitos sociais dos cidadãos¹⁵. Essa inclusão aconteceu por meio da Emenda Constitucional (EC) de número 26 de 2000. Com isso, houve o reconhecimento do caráter coletivo desse direito, elevando o status da moradia no ordenamento jurídico brasileiro.

Apesar da institucionalização da política urbana e do direito à moradia no texto constitucional, com o término da ditadura militar, o acesso das trabalhadoras e trabalhadores à cidade continuava intermediado pelo mercado. Segundo Maricato (2015), nas décadas de 1980

¹⁵ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988, *on-line*).

e 1990, o país observou um aumento no desemprego e na retração do investimento público em políticas sociais. Esse processo foi resultado do movimento de globalização e do ideário neoliberal, que evidencia nas cidades um cenário de tragédia urbana (MARICATO, 2015).

Nesse sentido, a habitação social não alterou substancialmente as condições de vida da parcela da população de baixa renda nas cidades. As políticas formuladas e implementadas pelo poder público priorizavam os interesses de mercado, fomentando a produção de unidades habitacionais e o acesso ao crédito imobiliário.

Disso resultou a desarticulação da política habitacional brasileira frente às alterações produzidas pela industrialização e urbanização. Por isso, apesar de ter se tornado uma “preocupação” do poder público, a moradia foi historicamente reforçada como um privilégio sob a condição da existência de uma renda. Essa situação foi formalmente alterada com a Constituição Federal de 1988, sem que, no entanto, os desafios de acesso à moradia e à cidade fossem resolvidos.

2.2 A moradia no pós-Constituição de 1988 e a luta pelo direito à moradia adequada e pelo direito à cidade

Em 1990, a atividade imobiliária e o financiamento habitacional se alteram, com mudanças no fornecimento de crédito habitacional e na estrutura de capital das empresas envolvidas no mercado imobiliário residencial. Nesse período, são realizadas reformas liberalizantes no setor imobiliário, com a ampliação do capital financeiro no mercado imobiliário. O FGTS passa a ter a gestão da Caixa Econômica Federal (CEF), prevalecendo uma visão bancária na concessão de crédito para financiamento habitacional (ROLNIK, 2019).

No sentido das reformas liberalizantes realizadas no setor imobiliário, explica Rolnik (2019), foram introduzidas operações de securitização, em um modelo que buscava, a partir da abertura para o crédito de longo prazo, oferecer uma resposta à demanda habitacional. Segundo os idealizadores dessas reformas, a melhor política habitacional que poderia ser pensada seria uma em que o setor imobiliário não precisasse correr muitos riscos. A oferta habitacional deveria, por isso mesmo, ser realizada a partir do mercado, com o estabelecimento de garantias de retorno dos investimentos pelo mercado imobiliário (ROLNIK, 2019).

Exemplo desse movimento foi a introdução, com a lei 9.514 de 20 de novembro de 1997¹⁶, da modalidade da alienação fiduciária, que “mantêm a propriedade jurídica da unidade

¹⁶ Essa lei dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

habitacional com o credor até o pagamento total da dívida, momento em que o tomador do empréstimo obtém o título de propriedade” (ROLNIK, 2019, p. 288). Com essa alteração, passa a existir, no direito brasileiro, a possibilidade de mobilizar casas como garantia de operações financeiras, o que consolida um ambiente regulatório orientado para o mercado (ROLNIK, 2019).

Apesar do movimento de fortalecimento do mercado imobiliário e da financeirização da moradia, alguns municípios tiveram experiências distintas na formulação e implementação de políticas relacionadas à cidade e à habitação. Foi esse o caso de São Paulo, com a gestão de Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁷, que contribuiu para a formulação e implementação de políticas habitacionais a partir da participação de militantes, assessorias técnicas, acadêmicos e técnicos governamentais. Nessa gestão, o mutirão autogestionário se converteu em um programa habitacional propriamente dito, contando com o financiamento do governo e da gestão e responsabilidade técnica direcionados às organizações populares (Luciana TATAGIBA; Ana Claudia Chaves TEIXEIRA, 2016).

Outros municípios, como Florianópolis, não tiveram uma experiência semelhante de gestão democrática da cidade e da moradia. A partir da década de 1980, o turismo passa a representar um papel central na articulação entre o setor privado e o poder público. Na década de 1990, as políticas públicas da ilha são direcionadas para a valorização do turismo, com o fomento de infraestrutura urbana orientada para o mercado (OLIVEIRA, 2011):

Diante deste conjunto de fatores, após a crise dos anos de 1980 e das algumas conturbações políticas e econômicas enfrentadas tanto em escala nacional quanto em escala local, a década de 1990 ficou marcada por um gradativo processo de expansão urbana da Região Metropolitana, o que Campos (2010) definiu como a fase de recuperação do mercado imobiliário, que com o apoio de diversas instituições públicas e privadas, em conjunto com a expansão da indústria do turismo e pela promoção da cidade enquanto excelente qualidade de vida. [...] A formação de bairros mais empobrecidos surge também como consequência deste processo, a degradação de relações de trabalho, como mostrado acima, dos trabalhadores da construção civil, a falta de infra-estrutura urbana em certas localidades e principalmente a dificuldade de encontrar emprego condiciona muitas pessoas a ocuparem certos espaços urbanos, muitas vezes distantes do centro da cidade e dos serviços básicos essenciais a produção da cidadania (OLIVEIRA, 2011, p. 107 -108).

A experiência do município de Florianópolis, longe de ser uma exceção, marca um modelo de cidade voltado para interesses privados. A ausência de investimentos do poder público, a nível nacional, em políticas urbanas estruturais de transporte, habitação e saneamento foi um dos fatores responsáveis pelo aprofundamento da crise da situação urbana e habitacional

¹⁷ Mandato de 1989 até 1992.

no Brasil. Apesar de alguns municípios terem tido experiências mais democráticas, o que se observou foi um baixo investimento por mais de duas décadas para essas políticas. Apenas em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, os investimentos nessas áreas foram lentamente retomados (MARICATO, 2015).

A presença de movimentos sociais foi fundamental para a discussão sobre habitação e cidade no Brasil, desempenhando um papel central na conquista de significativos avanços institucionais. Apesar das diferenças entre os movimentos sociais de luta por moradia, é possível associar as suas origens à intensificação do processo de urbanização e industrialização e os efeitos desse processo para a classe trabalhadora (Lúcio KOWARICK apud TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016).

Na década de 1980, o fortalecimento de movimentos de luta por moradia ocorreu em razão da crise econômica que inviabilizou o pagamento de aluguel de muitas famílias brasileiras. Por conta disso, a participação popular em ocupações urbanas e nos movimentos sociais aumentou consideravelmente (BONDUKI apud TATAGIBA; TEIXEIRA 2016). Em várias ocupações urbanas, movimentos sociais atuaram e continuam atuando de maneira a se organizar em pautas de melhorias habitacionais e da vida na cidade. Ainda, são reivindicadas condições de trabalho adequadas, acesso à saúde, à educação, etc., considerando que, para além da moradia, é preciso garantir outros serviços fundamentais para uma vida digna (TATAGIBA; TEIXEIRA 2016).

O movimento que teve a cidade de São Paulo como principal aglutinador de mobilizações em torno da moradia foi a União dos Movimentos de Moradia (UMM). Esse movimento se organizou mediante a influência das Pastorais da Moradia e das Comunidades Eclesiais de Base. A UMM é considerada o embrião da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), criada em 1993 para coordenar as lutas do movimento nacionalmente (TABAGIBA; TEIXEIRA, 2016).

O objetivo da UMM é a articulação e mobilização de movimentos de moradia, do direito à cidade, da reforma urbana e da autogestão. Esse movimento foi articulado através de princípios da proposta autogestionária, do direito à moradia e à cidade, além da participação popular nas políticas públicas. A atuação da UMM nas edições da Conferência Nacional, Estadual e Municipal das Cidades foi muito importante para a aprovação de propostas na política de desenvolvimento urbano (UMM, *on-line*).

Em resposta ao avanço de políticas neoliberais adotadas pelo governo brasileiro, também é articulado o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), criado no interior do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1997. O MTST, em 2000, já

possuía uma base consolidada e se articulava com outros movimentos por moradia (Débora Cristina GOULART apud Ivan Tamaki Monteiro de CASTRO; Livia Gimenes Dias da FONSECA, 2019). O direito à moradia digna é a bandeira do movimento, sem, no entanto, ser a única: é feita a luta pelo “direito à educação, ao atendimento de saúde, ao transporte coletivo, à infraestrutura básica em seu bairro e a muitas outras necessidades” (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM-TETO, 2015, p. 243).

A reforma urbana defendida pelo MTST apresentava uma transformação profunda na organização das cidades. O movimento também realizou o diagnóstico de que as cidades, da maneira como estão estruturadas, são utilizadas para o lucro e gerenciadas como uma empresa pelos governantes:

Expulsando os mais pobres do centro, os especuladores de terra e empreiteiros veem seus condomínios de luxo, prédios de escritório e outras obras se valorizarem cada vez mais. Mantendo a saúde pública precária, ganham as empresas de planos de saúde; mantendo a educação pública precária, ganham os donos de escolas particulares; mantendo transporte público precário, ganham as grandes empresas de produção de automóveis; e assim por diante (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM-TETO, 2015, p. 244).

Por se colocar como um movimento territorial, o processo de ocupação de imóveis ociosos é entendido como uma estratégia de resistência e de organização dos trabalhadores e das trabalhadoras que moram nas cidades. Não apenas o MTST, mas outros movimentos articulam as ocupações urbanas como forma de mobilizar a função social da propriedade, reivindicando, junto a isso, a necessidade de que seja garantida a habitação e outros serviços públicos (CASTRO; FONSECA, 2019).

A atuação desses movimentos e a articulação em torno da ocupação territorial foi fundamental para consolidação da luta por moradia e pelo reconhecimento desse direito na Constituição Federal de 1988. Desde o início da organização da luta por moradia em movimentos sociais, outros movimentos foram criados e estruturados. Esses movimentos denunciam a ausência de políticas habitacionais e urbanas adequadas e apresentam formas de organização e de vida pautadas na dignidade das pessoas (CASTRO; FONSECA, 2019).

Um significativo avanço institucional foi a criação, com a lei federal 10.257 de 2001, do Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (MARICATO, 2015). Nessa lei, foram estabelecidas normas de ordem pública e de interesse social que orientam a propriedade urbana. A partir do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor passou a ser considerado um instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana dos municípios (BRASIL, 2001).

Em Florianópolis, a criação do Plano Diretor em acordo com o Estatuto da Cidade ocorreu com a lei complementar de número 482 de 17 de janeiro de 2014 (CRAVO; ROSSETTO; STORCH, 2016). Os princípios do plano são “a função social e ambiental da propriedade privada e a função social dos espaços de propriedade públicas destinados ao uso comum” (FLORIANÓPOLIS, 2014, *on-line*). Para isso, o plano apresenta a “democratização do acesso à terra e à moradia, priorizando a habitação de interesse social e incentivando a regularização fundiária de assentamentos irregulares” como uma de suas diretrizes (FLORIANÓPOLIS, 2014, *on-line*).

Ainda, a ação em prol de alterações da vida na cidade foi responsável pela criação, em 2003, do Ministério das Cidades e de Secretarias Nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental. Integrado, inicialmente, por assessorias e lideranças de movimentos sociais e urbanos surgidos nos anos 1980 e 1990, o Ministério das Cidades tinha como prioridade política o reconhecimento da agenda da reforma urbana (ROLNIK, 2019).

A reforma urbana, pensada institucionalmente, buscava introduzir e fortalecer o conceito da função social da propriedade urbana, de forma a combater a especulação imobiliária e reconhecer os assentamentos informais, integrando-os à cidade. Defendia, ademais, a articulação de um espaço urbano mais democrático. Para isso, reivindicava a constituição de espaços institucionais participativos em que houvesse a manifestação, elaboração e controle social de políticas urbanas (ROLNIK, 2019). A partir dessa interpretação do espaço urbano, nesse período foram pensadas as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) e o Conselho Nacional das Cidades (2004) (MARICATO, 2015).

Essas conquistas institucionais aconteceram em um momento de intensa mobilização de movimentos sociais urbanos e de luta pela moradia. Naquele período, os sentidos do direito à moradia, da política urbana e do direito à cidade se mostravam cheios de potencialidades, contando com a disposição do poder público para investir em políticas sociais. Esse modelo de participação democrática e de organização em torno da infraestrutura urbana sofreu duros golpes com as mudanças de governo.

2.3 O direito à moradia adequada e o direito à cidade como elementos fundamentais para uma vida digna

Para fins desta pesquisa, o conceito de direito à cidade utilizado será o disposto no Estatuto da Cidade, considerando o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. Para a moradia, será utilizado o conceito de direito à moradia adequada, que, apesar de

contemplar a produção da unidade habitacional, não se limita a ela. Também serão apresentados conceitos elaborados por movimentos e organizações internacionais, sem a pretensão de aprofundamento no processo de elaboração e recepção de normas internacionais.

O direito à moradia foi, em muitos casos, associado à produção de unidades habitacionais e ao oferecimento de crédito habitacional. Nesse sentido, se priorizou a atuação do poder público em torno da formulação e execução de políticas voltadas a facilitar o acesso à casa própria a partir desses mecanismos (Maria Eugenia Rodrigues TROMBINI; Alice Dandara de Assis CORREIA, 2019). Em contraposição a esse modelo hegemônico, o direito à moradia passou a ser reivindicado por movimentos sociais e por muitos órgãos internacionais e nacionais a partir de um conceito mais amplo. Esse conceito extrapola a produção habitacional e alcança condições adequadas de habitação e de vida com dignidade.

Assim, o conceito do direito à moradia adequada, que não é estático, mas se altera a depender do momento histórico, é fruto da atuação de órgãos, entidades e atores internacionais e nacionais (CASTRO; FONSECA, 2019). A presença da habitação no artigo 25, §1º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), foi fundamental para o avanço no debate sobre a moradia ao dispor que “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis [...]” (UNICEF, *on-line*).

Ainda, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela ONU em 1966, dispõe, no artigo 11, §1º, que os Estados-partes reconhecem o direito à moradia adequada. Com esse entendimento, o direito à moradia passa a ser defendido como necessário para o desenvolvimento humano e para o acesso a outros direitos (CASTRO; FONSECA, 2019).

O Brasil, signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, também ratificou o disposto no PIDESC através do decreto de número 591 de 06 de julho de 1992. A definição do direito à moradia adequada foi realizada pelo Comentário Geral (CG) de número 4 do Comitê sobre o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

O CG de número 4 estabelece que o direito à moradia não deve ser lido de forma a restringi-lo ao acesso a uma casa, mas que “deve ser entendido como o direito de viver em segurança, em paz e com dignidade (parágrafo 07), uma vez que ele está intimamente ligado a outros direitos humanos e princípios fundamentais que embasam o Pidesc” (CASTRO; FONSECA, 2019, p. 419). O direito à moradia adequada, de acordo o CG de número 04,

contempla a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços e infraestrutura, o custo acessível da moradia, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação cultural (CASTRO; FONSECA, 2019).

A segurança jurídica da posse diz respeito à garantia da não ocorrência de despejos e deslocamentos forçados e outras ameaçadas à posse. A disponibilidade de serviços e infraestrutura está relacionada ao fato de a moradia não estar isolada na cidade – mas realizar-se nela. Considera ser necessário que as pessoas consigam acessar, sem grandes dificuldades, água potável, energia, saneamento básico, tratamento de resíduos, transporte e iluminação pública. Ainda, para que a moradia seja adequada, é necessário que não haja um ônus excessivo com o aluguel, de maneira a não comprometer a manutenção da vida em outros âmbitos. A habitabilidade é a ideia de que a moradia ofereça condições de salubridade, sendo acessível na medida em que políticas habitacionais assegurem a moradia adequada para todas e todos, contemplando os grupos mais vulneráveis. A moradia também deve ter uma localização razoável e acesso adequado às opções de emprego, transporte público, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer. Deve, por fim, para ser adequada, respeitar a diversidade cultural e os padrões habitacionais de usos e costumes das comunidades e grupos sociais (Nelson SAULE JÚNIOR; Patrícia de Menezes CARDOSO, 2005, p. 22).

No âmbito nacional, além da presença da moradia como direito social no artigo 6º, também há a previsão, na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 7º, inciso IV, de ser direito dos trabalhadores urbanos e rurais salário mínimo capaz de atender a necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia (...) (BRASIL, 1988). Ainda, no artigo 23, inciso IX, dispõe-se ser “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988, *on-line*).

Não há dúvidas de que a previsão expressa do direito à moradia em textos normativos representa um avanço para a aplicação desse direito. A partir da institucionalização, é possível a instrumentalização do direito para se atingir fins políticos. Apesar disso, a efetivação desse direito é um desafio a nível nacional e, mais especificamente, a nível estadual e municipal. A efetivação do direito à moradia, que deveria figurar entre as prioridades do poder público, tanto em razão da previsão constitucional como pela ratificação do disposto no Pidesc, ainda é bastante limitada no Brasil (CASTRO; FONSECA, 2019).

A importância da ação coletiva reivindicatória é demonstrada na medida em que, a partir dela, é possível que o direito à moradia adequada seja defendido por seu caráter social. A luta política é fundamental para que seja possível considerar as particularidades locais e as

necessidades habitacionais da população. Assim, uma das reivindicações em relação ao direito à moradia é que ele seja efetivado em conjunto a outros direitos, considerando a complexidade da reprodução da vida nas cidades (CASTRO; FONSECA, 2019).

Sobre o tema, foi realizado o Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004 – Violações, Práticas positivas e Recomendações ao Governo Brasileiro. O Relatório identificou a forma como a moradia é tratada no Brasil sob a perspectiva dos direitos humanos, das legislações e das políticas públicas nacionais, enfatizando o direito à moradia adequada, constatando-se que

As cidades estão longe de oferecer condições e oportunidades equitativas a seus habitantes. A maior parte da população urbana está privada ou limitada – em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade – nas possibilidades de satisfazer suas mais elementares necessidades. Diante de tal realidade, nosso desafio é construirmos cidades justas e democráticas, baseado nos princípios da solidariedade, liberdade, equidade, dignidade e justiça social. A participação dos atores locais, especialmente dos movimentos sociais e associações populares, torna-se decisiva para a construção dessas cidades. A Relatoria¹⁸ para contribuir com este processo promove a defesa do direito a cidade compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades e povoados, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, ao usufruto da riqueza e cultura das cidades, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação, a preservação da herança histórica e cultural (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005, p. 23).

Deste modo, o acesso ao direito à moradia adequada está associado ao acesso ao direito à cidade. O que se reivindica é uma cidade sustentável e um acesso democrático e equitativo a serviços públicos (SAULE JÚNIOR; CARDOSO 2005).

O termo direito à cidade foi utilizado, pioneiramente, pelo autor Henry Lefebvre. Na acepção de Lefebvre, o direito à cidade deve ser uma bandeira de luta dos trabalhadores, de modo a subverter as condições capitalistas de produção e de reprodução do espaço urbano. Portanto, em sua obra é defendido o caráter revolucionário do direito à cidade, sendo exigida uma transformação da sociedade. Posteriormente, o termo foi utilizado em obras acadêmicas e por inúmeros movimentos sociais, ganhando significados diferentes do teor revolucionário defendido por Lefebvre (Helena Duarte MARQUES, 2020).

Em Lefebvre, o direito à cidade é formulado como um direito à vida urbana transformada e renovada. Esse direito pressupõe uma mudança social promovida pela classe

¹⁸ De acordo com o documento, a Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e à Terra Urbana faz parte de um projeto da sociedade civil brasileira inspirada nas ações da ONU. Para isso, são nomeados relatores especiais responsáveis por investigar situações de desrespeito aos direitos humanos. Essas Relatorias são consideradas ferramentas da ONU para avaliar o grau de implementação dos direitos e para oferecer recomendações aos governos nacionais (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005, p. 10).

operária, que, segundo o autor, “nega e contesta, unicamente com sua presença, a estratégia de classe dirigida contra ela” (LEFEBVRE, 2001, p. 118).

O direito à cidade proposto por David Harvey (2014) pressupõe que os processos de urbanização sejam considerados. Nesse sentido, o autor entende que essa leitura deve ser feita de maneira radical e fundamental, considerando a urbanização como um fenômeno de classe. Ainda, aponta a atuação dos movimentos sociais urbanos e a ocupação das ruas como importante na consolidação de conceitos sobre o direito à cidade (HARVEY, 2014). Nas palavras do autor:

Portanto, convenhamos: a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais (embora eles existam em grande número, como sabemos). Surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero (HARVEY, 2014, p. 15).

Os movimentos sociais urbanos, para David Harvey (2014), são essenciais no que diz respeito ao direito à cidade. A atuação desses movimentos representa a reivindicação por uma vida urbana com características transformadas e adequadas. Apesar de existirem diferentes movimentos pelo direito à cidade ao redor do mundo, esse é um direito cuja reivindicação surge de ruas e bairros de cidades doentes. Por isso, de acordo com o autor, esses movimentos estão presentes em dezenas de cidades de todo o mundo (HARVEY, 2014).

Na legislação brasileira, a incidência do direito à cidade é posterior à previsão do direito à moradia. A recepção do direito à cidade contou com a ação conjunta de organizações do MNRU ao Fórum Social Mundial e o Fórum Urbano Mundial. Essa atuação foi responsável, em 2005, pelo lançamento da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (SAULE JÚNIOR apud Marcelo Eibs CAFRUNE, 2016).

Nesse documento, o direito à cidade é entendido como o “usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (CARTA, 2007, p. 02). Esse direito compreende outros direitos necessários para uma vida digna na cidade, como o direito ao trabalho em condições equitativas, o acesso à seguridade social, à saúde pública, à água potável e à alimentação (CARTA, 2007).

O termo direito à cidade também está presente na Nova Agenda Urbana, resultado da Habitat III, demonstrando elementos que integram o conceito. Conforme explica Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (2019), segundo a plataforma global pelo direito à cidade¹⁹, os pilares

¹⁹ Essa rede que foi fundamental para a negociação da Nova Agenda Urbana e que tem por objetivo auxiliar a pensar em estratégias para cidades justas, democráticas e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos locais e nacionais (CASIMIRO, 2019).

do direito à cidade são a “distribuição espacialmente justa dos recursos, a participação e o acesso a uma agenda política urbana e o respeito à diversidade sociocultural no território da cidade” (CASIMIRO, 2019, p. 175).

Nesse sentido, o que se observa é que o direito à cidade, compreendido nas legislações, declarações políticas e estatutos, aglutina outros direitos que dizem respeito à reprodução da vida. No Brasil, a recepção desse direito no Estatuto da Cidade foi responsável pelo aumento do debate público sobre o tema (CAFRUNE, 2016). Com o Estatuto da Cidade, o direito às cidades sustentáveis foi definido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, *on-line*).

Ainda, a previsão constitucional da política urbana²⁰, tornou possível a disputa em torno da função social da propriedade, o que é mobilizado por inúmeros movimentos sociais de moradia em casos de ocupação de imóveis ociosos. Aliado a isso, a obrigatoriedade de que municípios com mais de vinte mil habitantes criassem Planos Diretores foi importante para que a política urbana se estruturasse de maneira mais localizada, sendo este um instrumento básico para a sua concretização (BRASIL, 1988).

O direito à cidade aponta a responsabilidade do poder público de garantir a funcionalidade do território urbano, provendo serviços públicos de infraestrutura urbana para a população. Esses serviços, para a concretização desse direito, devem ser distribuídos pelo território da cidade de forma equânime (ainda que não homogênea), alcançando a todas e todos igualmente, independente da raça, classe e/ou gênero. A distribuição de serviços depende do planejamento urbano específico de cada localidade, razão pela qual o Plano Diretor é tão importante (CASIMIRO, 2019).

Para que aconteça a efetivação do direito à cidade, é fundamental que o processo de formulação e implementação de políticas públicas conte com a participação popular (CASIMIRO, 2019). De acordo com Lígia Casimiro (2019), “a participação dos habitantes concede legitimidade, eficácia e possibilidade maior de efetividade aos modos de intervenção urbana, dado que se apresenta como uma resposta às demandas, e não como uma presença indevida” (p. 176).

²⁰ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...]”.

A reivindicação de que esse direito seja efetivado se alinha à necessidade de se pensar uma nova forma de habitar e viver na cidade, considerando as determinantes culturais, raciais, de gênero, classe, sexualidade, etc. (CASIMIRO, 2019). Por isso, as políticas urbanas são defendidas em seu caráter de intersectorialidade com outras políticas na cidade, buscando dignidade à vida das pessoas. Sobre o direito à cidade, explica Casimiro (2019):

A cidade, composta de espaços, públicos e privados, situados em um mesmo território recebe o impacto da diversidade sociocultural complexa que se defende como caracterizadora do direito à cidade. Nesse sentido, reforça-se que sua concepção agrega o sentimento da vida cidadina, com pessoas desempenhando papéis e reproduzindo sua existência em todos os níveis sociais. O respeito às características sociais na (re)concepção das cidades é fundamental para compreender e promover o direito à cidade como um bem comum que cumpra com as previsões normativas que tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade apontam, pois trata-se de expressões da vontade humana de poder ser, de agregar dignidade à condição humana dos brasileiros e das brasileiras (p. 177).

Deste modo, a efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade depende da formulação e implementação de políticas públicas que contemplem as diferentes dimensões da vida na cidade. As características culturais de cada território e dos grupos que ali habitam precisam ser consideradas, assim como as necessidades habitacionais. Para que o acesso a esses direitos seja possível, a articulação deve acontecer de modo a possibilitar que as políticas e os programas habitacionais estejam de acordo com as realidades locais.

2.4 Necessidades habitacionais e o acesso à moradia adequada e à cidade

Os avanços institucionais e legais referentes à moradia e à política urbana não representaram um rompimento com a precariedade habitacional nas cidades brasileiras. Esses avanços, frutos de processos históricos de luta por moradia e por uma cidade democrática, acompanharam um processo de continuidade e descontinuidade de políticas públicas. Sofrem, por isso, retrocessos a depender do grau da influência do mercado no território e do afastamento ou aproximação do poder público com os problemas sociais.

Nesse sentido, a lógica de financeirização da habitação e do espaço urbano agravou a condição de moradia para a parcela da população de baixa renda. *Ter um lar* se vincula à capacidade de acessar a casa pelo mercado, em um processo que busca afastar a moradia de seu caráter de direito social.

As pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro (FJP)²¹ demonstram o déficit habitacional e a inadequação das moradias no Brasil (FJP, 1995). Para a análise realizada sobre a moradia, foram utilizados indicadores que verificaram os critérios de uma moradia adequada. De acordo com a FJP (1995), as necessidades habitacionais urbanas não são estáticas nem uniformes para todas as cidades. Por isso, é importante se considerar a composição da sociedade analisada, o tempo estudado e as políticas públicas implementadas pelo governo nacional, estadual e municipal.

A partir do levantamento de dados sobre as necessidades habitacionais, é possível realizar, ainda que parcialmente, um diagnóstico das condições habitacionais no país. Esse processo deveria auxiliar na formulação e implementação de políticas públicas habitacionais e urbanas (FJP, 1995).

Nas necessidades habitacionais estão contemplados o déficit e a inadequação habitacional. Segundo a FJP (2021), essas duas categorias podem ser entendidas como a “falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo e que, por algum motivo, não fornece” (*on-line*). O déficit habitacional considera a presença de: habitação precária, incluindo domicílios rústicos²² e domicílios improvisados²³, coabitação²⁴ ou ônus excessivo com aluguel²⁵. No Brasil, em 2019, o déficit habitacional total foi de 5.876.699 habitações, tendo sofrido um aumento entre os anos de 2016 e 2019, ainda que variando em seus componentes (FJP, 2021, p. 115).

Em pesquisa realizada pela FJP, o ônus excessivo com aluguel foi considerado o principal componente do déficit habitacional no Brasil, chegando a 3,035 milhões de domicílios em 2019, ultrapassando o número de 2,814 milhões de domicílios em 2016 (FJP, 2021, p. 118).

²¹ A Fundação João Pinheiro, criada em 1969, é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Ela é considerada fonte de conhecimento e informações para o desenvolvimento do estado e do país, caracterizando-se pela inovação na produção de estatísticas e criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais. As atividades da FJP contemplam “estudos básicos para conhecimento da realidade econômica e social do estado e suas regiões” (FJP, *on-line*), prestando serviços a instituições federais, estaduais e municipais, empresas e organizações privadas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais e entidades representativas de diversos segmentos sociais. A FJP calcula, desde 1995, o déficit habitacional no Brasil (FJP, 2021).

²² São considerados domicílios rústicos “aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Exemplos: taipas sem revestimento e madeira aproveitada” (FJP, 2021, *on-line*).

²³ Os domicílios improvisados são “locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia. Exemplos: prédios em construção, viadutos, vagões de trem, carroças, tendas, grutas etc. que serviam de moradia na data de referência. Todos esses domicílios foram considerados particulares improvisados” (FJP, 2021, *on-line*).

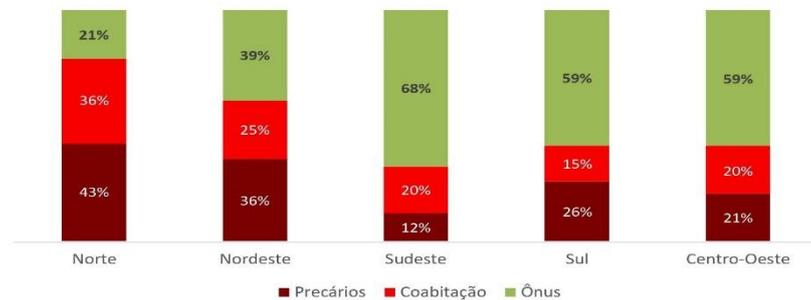
²⁴ Segundo a FJP, a coabitação classifica-se como famílias conviventes e todas as que morem em cômodos cedidos e alugados, com a noção de uma coabitação familiar não desejada, de pessoas que pretendem acessar um domicílio unifamiliar, mas que, por razões diversas, não conseguem (FJP, 2021).

²⁵ Diz respeito às famílias urbanas de até três salários mínimos que, morando em casa ou apartamento, gastam mais de 30% da renda com aluguel (FJP, 2021).

Ainda, a região sul apresentou, em 2019, o número de 363.299 domicílios enquadrados na definição de ônus excessivo com aluguel. Houve, portanto, um aumento significativo, visto que, em 2016, na região Sul, o número de domicílios com ônus excessivo com aluguel era de 351.999 (FJP, 2021).

Na figura abaixo é possível verificar o peso do ônus excessivo com aluguel na composição do déficit habitacional em 2019:

Gráfico 17: Composição do déficit habitacional segundo regiões geográficas – Brasil – 2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020, Data de extração: 14/11/2020. Elaboração própria.

Figura 1: Gráfico de composição do déficit habitacional segundo regiões geográficas – Brasil – 2019. Fonte: Déficit habitacional no Brasil. Tabela elaborado pela Fundação João Pinheiro, com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 2016-2019.

O aumento desse componente do déficit indica que muitas famílias brasileiras, para habitarem nas cidades, estão despendendo boa parte da renda com o aluguel. As alternativas da população de baixa renda, quando inexistem políticas públicas habitacionais adequadas, se limitam a buscar uma casa em áreas deterioradas ou casas sem condições de habitabilidade. O ônus excessivo com o aluguel representa, por isso, a diminuição do já insuficiente orçamento de consumo das famílias trabalhadoras (Lúcio KOWARICK, 1979).

Deste modo, Lúcio Kowarick (1979) entende que a problemática habitacional deve ser vista tanto a partir da *pauperização absoluta* ou *relativa* a que os sujeitos da classe trabalhadora estão submetidos como ao processo da espoliação urbana. A espoliação urbana, de acordo com o autor, representa “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência [...]” (KOWARICK, 1979, p. 59).

A respeito da inadequação de domicílios urbanos²⁶ são considerados os elementos de carências de infraestrutura urbana²⁷, carências edilícias²⁸ e inadequação fundiária urbana²⁹. Em 2019, no Brasil, o número de domicílios inadequados foi de 24.893.961, havendo significativo crescimento entre 2018 e 2019 (FJP, 2021). A figura extraída da Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias elaborada pela FJP e pela Diretoria de Estatística e Informações (Direi) demonstra esse aumento da inadequação dos domicílios:

Tabela 9: Domicílios urbanos duráveis segundo componentes da inadequação Brasil – 2016 a 2019

Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
Inadequações de Infraestrutura Urbana	13.920.361	14.225.490	13.683.449	14.257.395
Abastecimento de água	10.535.753	10.929.414	10.293.491	10.725.833
Esgotamento Sanitário	4.543.831	4.551.437	4.736.936	4.916.086
Energia elétrica	400.407	419.290	456.109	406.143
Coleta de lixo	801.730	690.316	640.265	553.350
Inadequações Edilícias	10.301.353	10.433.213	10.777.071	11.246.366
Armazenamento	8.283.738	8.341.592	8.624.705	9.000.021
Cômodos servindo de dormitório	1.766.699	1.757.868	1.825.851	1.886.095
Ausência de banheiro	244.304	341.969	371.412	359.872
Cobertura inadequada	862.832	1.058.061	975.451	1.023.757
Piso inadequado	74.207	71.223	74.396	69.187
Inadequação fundiária	2.514.972	2.884.350	2.996.006	3.557.117
Domicílios inadequados	23.072.869	23.665.050	23.668.325	24.893.961

Figura 2: Tabela de domicílios urbanos duráveis segundo componentes da inadequação Brasil – 2016 a 2019. Fonte: Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias. Tabela elaborada pela FJP e pela Diretoria de Estatística e Informações (Direi), com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), 2019.

A respeito da distribuição de inadequações segundo as regiões geográficas:

²⁶ Para essa análise, são considerados apenas os domicílios que não foram classificados pelo déficit habitacional em razão da estrutura física, sendo excluídas as habitações precárias (improvisadas e rústicas) e os domicílios do tipo cômodo. São considerados apenas os domicílios urbanos, sendo o domicílio contabilizado apenas uma vez pela inadequação, ainda que possua outras (FJP, 2021, *on-line*).

²⁷ Os subcomponentes dessa categoria são: a presença de energia elétrica, de abastecimento de água, do esgotamento sanitário e da coleta de lixo (FJP, 2021, *on-line*).

²⁸ Compõem as carências edilícias: inexistência de banheiro exclusivo, o número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório, o armazenamento de água inadequado, o piso inadequado e a cobertura inadequada (FJP, 2021, *on-line*).

²⁹ O componente da inadequação fundiária urbana está presente quando pelo menos uma das pessoas que reside em um domicílio afirma ter a posse, mas não a propriedade, total ou parcial, do terreno ou da fração ideal de terreno onde a habitação se localiza (FJP, 2021, *on-line*).

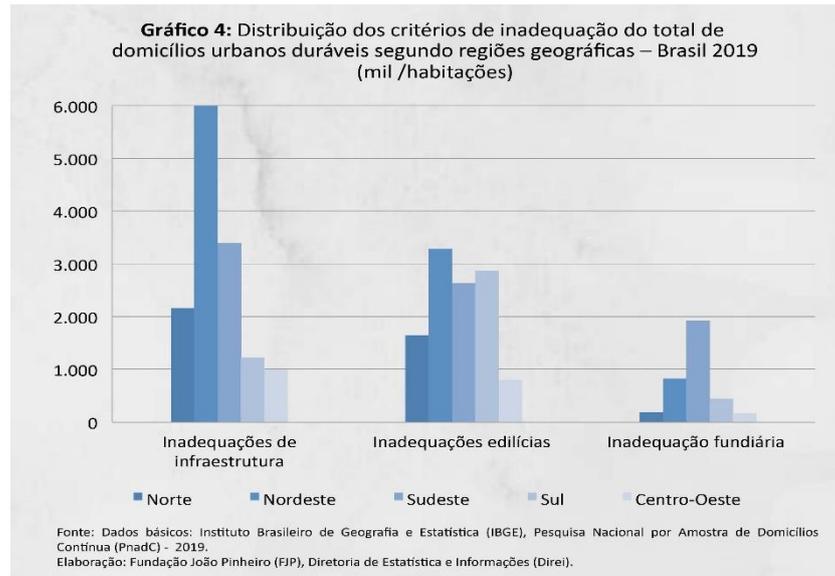


Figura 3: Gráfico da distribuição dos critérios de inadequação do total de domicílios urbanos duráveis segundo regiões geográficas de 2019. Fonte: Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias. Gráfico elaborado pela FJP e pela Direi com os dados do IBGE e da PnadC, 2019.

O aumento do número de domicílios inadequados entre 2016 e 2019 demonstra a insuficiência das políticas e programas habitacionais no provimento do acesso à moradia adequada. Ainda, o país conta com um cenário preocupante em relação aos despejos realizados. Em julho de 2020, o Brasil recebeu a orientação, da ONU, de que suspendesse os despejos durante a pandemia de covid-19. Nessa orientação, o Relator da ONU afirmou que duas mil famílias já haviam sido desalojadas³⁰ (Diogo MOREIRA, 2020)³¹.

Os dados apresentados pelos indicadores da FJP e o número de despejos realizados em meio a uma pandemia dizem respeito não apenas à insuficiência de políticas habitacionais, mas refletem condições materiais da sociedade brasileira. O acesso à moradia adequada e à cidade é influenciado pelas relações entre capital, terra e trabalho. A parcela da população que dispõe de recursos para ter uma propriedade e/ou arcar com os custos de aluguel e manutenção da casa é priorizada em detrimento de outros grupos. Esse processo influencia a organização espacial

³⁰ Durante a pandemia de coronavírus, foi promulgada a lei de número 14.216 de 2021, que suspendia o despejo ou a desocupação de imóveis urbanos até o fim de 2021 (AGÊNCIA SENADO, 2021). O projeto de lei (PL) de número 827 de 2020 havia sido vetado integralmente por Jair Bolsonaro, tendo o Congresso Nacional derrubado o veto. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de número 828, foram suspendidas, por seis meses, as desocupações de áreas habitadas antes da pandemia. Em dezembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou a decisão responsável por estender até 31 de março de 2022 a “proibição de despejos e reintegrações de posse contra famílias vulneráveis durante a pandemia de covid-19” (André RICHTER, 2021, *online*)

³¹ Mais informações estão disponíveis no site: <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1719591>. Data de acesso: 04 de dezembro de 2021.

das cidades, estabelecendo e dividindo territórios da elite e da classe trabalhadora (Alvaro PEREIRA; Giovanna Bonilha MILANO; Leandro Frankin GORSODORF, 2019).

A ocupação territorial da classe trabalhadora acontece, em muitos casos, de maneira informal. O componente da inadequação fundiária é responsável por gerar a insegurança da posse, que afasta essas pessoas da cidade dita “legal” e do sistema judiciário formal (ROLNIK, 2019).

Em estudo sociológico sobre as estruturas jurídicas internas de uma favela do Rio de Janeiro (de nome fictício de Pasárgada), analisado por Boaventura de Sousa Santos, foram apresentados depoimentos dos habitantes da comunidade. A frase utilizada por um morador, de que “nós éramos e somos ilegais”, é interpretada pelo autor de maneira a indicar que “tudo se passa como se a legalidade da posse da terra se repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm a ver com a terra ou com a habitação” (Boaventura de Sousa SANTOS, 1980, p. 08).

Deste modo, se determina o que é considerado um território legal ou ilegal, ultrapassando o espaço físico e alcançando as pessoas. Segundo Santos (1980), esses moradores passam a ser considerados como “criminosos, suspeitos, vagabundos e em geral maus elementos”, enfrentando dificuldades para conseguir um emprego e acessar outros serviços públicos na cidade. A atuação policial nesses territórios também segue a lógica de uma “ilegalidade quase existencial”. Para as pessoas habitantes de comunidades, portanto, o direito estatal se apresenta, na maioria dos casos, de forma repressiva e violenta³² (SANTOS, 1980).

A inadequação das moradias também diz respeito ao local em que a casa será construída. O afastamento da população dos centros e a precariedade das habitações possui um recorte marcadamente de classe e raça. A ocorrência de chuvas e deslizamentos atinge especialmente pessoas que não possuem recursos para construir uma casa com infraestrutura adequada. Foi esse o caso dos deslizamentos que aconteceram, em janeiro de 2022, na Região Metropolitana de São Paulo, atingindo a população pobre de cidades como Francisco Morato e Franco da Rocha³³. O fato dessas pessoas serem atingidas de maneira mais direta e trágica por fatores ambientais se relaciona a um planejamento urbano desconectado das necessidades

³² A militarização de favelas e bairros pobres do Rio de Janeiro é denunciada por seu caráter de cercear direitos fundamentais aos habitantes das comunidades. Além das arbitrariedades praticadas nesses territórios, como a repressão e boicote ao transporte local, são muitos os rastros de dor e sangue que permanecem. Um dos casos que ganhou repercussão foi o de Amarildo de Souza, sequestrado, torturado e executado por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora do Morro da Rocinha, zona sul do Rio (Patrick GRANJA, 2015).

³³ Até o dia 28 de janeiro de 2022, foram confirmadas 24 mortes em decorrência das fortes chuvas que atingiram São Paulo (Patrícia PASQUINI; Fábio PESCARINI, 2022).

sociais e à inexistência de políticas voltadas à efetivação do direito à moradia adequada e à cidade.

No município de Florianópolis, a situação habitacional e urbana acompanha os desafios do cenário nacional. A segregação socioespacial existente em Florianópolis e sua área conurbada conta com a concentração de investimentos públicos e ações privilegiadas em determinadas áreas do município. Essa distribuição de vantagens e desvantagens da cidade exerce forte influência no alto preço dos terrenos e de imóveis, sendo a localização ponto central para a determinação do valor que se irá pagar (Eduardo Leite SOUZA; Maria Inês SUGAI, 2018).

Por conta do preço de alugueis em Florianópolis, o que se observa é um expressivo número de deslocamentos intermunicipais. A relação de pendularidade diária envolve o município e as cidades da Região Metropolitana de Florianópolis (RMF). Segundo Eduardo Leite Souza e Maria Sugai (2018), Florianópolis é o único município da RMF que atrai mais viagens do que produz. Assim, muitas pessoas, em razão da renda, vivem em municípios da área conurbada e trabalham e/ou estudam em Florianópolis:

Segundo o Censo 2010 (IBGE, 2010), as atividades dos trabalhadores de Florianópolis vindos de outros municípios são principalmente: os serviços domésticos (28,83% das vagas de Florianópolis); a construção civil (23,07% das vagas) e os serviços industriais de utilidade pública (Siup) e de administração pública (23,06% das vagas). Isso mostra que a mão de obra atraída para o município de Florianópolis é, principalmente, para trabalhos que exigem menores qualificações, com vencimentos mais baixos (SOUZA; SUGAI, 2018, p. 82).

A expulsão populacional de parcelas da população de baixa renda em Florianópolis acontece em conjunto à atração populacional para a cidade. O município, em razão do sistemático anúncio como cidade turística, articula dinâmicas específicas de atração de população com as de segregação espacial. Deste modo, Florianópolis se aproxima de uma “cidade-mercadoria”. Esse modelo reforça os entraves de mobilidade no município e de acesso à cidade pela população pobre residente no alto e nas encostas dos morros, em regiões afastadas ou em áreas de risco (Luís Felipe Aires MAGALHÃES; Vitor Hugo TONIN, 2015).

O conceito de “cidade-mercadoria”, aplicado por Magalhães e Tonin (2015) à Florianópolis, diz respeito a um processo de conversão da terra urbana em objeto da valorização do capital. A apropriação da terra acontece em um contexto de segregação socioespacial, espoliação urbana e superexploração da força de trabalho. Como a remuneração da classe trabalhadora não acompanha a elevação da renda da terra em Florianópolis, são reduzidas as

possibilidades de pagamento dos custos relacionados à habitação no município e o atendimento de outras necessidades (MAGALHÃES; TONIN, 2015).

O local da moradia, segundo Magalhães e Tonin (2015), é central para compreender as contradições presentes no município. A localização da casa é responsável por determinar não apenas o valor do aluguel, mas também a satisfação de outras necessidades básicas e a distância entre a casa e o trabalho. O projeto elitista de cidade agrava a segregação socioespacial, afastando, do poder público, a responsabilidade de fornecer uma resposta adequada às necessidades habitacionais da população (MAGALHÃES; TONIN, 2015).

Nesse sentido, na versão final do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), publicada em 2012, houve um levantamento das necessidades habitacionais do município. O plano foi elaborado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA).

Nele, consta que as necessidades habitacionais do município de Florianópolis contemplam o déficit habitacional, a demanda demográfica e a inadequação das moradias. O déficit é entendido como a falta por reposição total de unidades precárias e atendimento à demanda reprimida. A demanda demográfica apresenta a necessidade da construção de novas unidades para atender o crescimento demográfico e a inadequação aponta a necessidade de melhorias de unidades habitacionais que apresentam algum tipo de carência (PMF; SMHSA, 2012).

Os dados do diagnóstico disponibilizado pela Prefeitura de Florianópolis, por não terem sido atualizados desde a publicação do PMHIS, não apresentam as mudanças demográficas e espaciais que se operaram na cidade. O documento considerou um período de 15 anos de previsão para a situação habitacional em Florianópolis (PMF; SMHSA, 2012), mas, de todo modo, precisaria ser revisado de forma a atualizar o diagnóstico e estratégias para a política habitacional.

Na figura abaixo, com a tabela extraída da página 24 do PMHIS, visualiza-se que o déficit habitacional quantitativo ao tempo da publicação do plano era de 7.842 domicílios, com a demanda demográfica, em um cálculo de 15 anos, de 54.550 domicílios:

Tabela 8: Síntese das necessidades habitacionais e reassentamentos nos distritos de Florianópolis

Distrito	Demanda reprimida			Demanda demográfica (15 anos)			
	Déficit Habitacional Quantitativo	Reassentamentos	Subtotal	0 a 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Subtotal
Sede (Continente)	2.297	556	2.853	2.897	1.346	2.268	6.511
Sede (Ilha)	4.046	538	4.584	9.250	5.007	7.626	21.883
Cachoeira do Bom Jesus	183	70	253	1.137	567	488	2.192
Campeche	168	43	211	2.382	1.555	2.201	6.138
Canasvieiras	26	36	62	1.236	649	771	2.656
Ingleses do Rio Vermelho	113	168	281	2.411	1.255	1.304	4.970
Pântano do Sul	4	6	10	425	228	278	931
Ratones	-	-	-	612	247	166	1.025
Ribeirão da Ilha	1005	249	1.254	656	370	417	1.443
São João do Rio Vermelho	-	-	-	1729	949	773	3451
Santo Antônio de Lisboa	-	-	-	323	183	231	737
Barra da Lagoa	-	-	-	406	186	204	796
Lagoa da Conceição	-	-	-	782	435	600	1.817
Total	7.842	1.666	9.508	24.246	12.977	17.327	54.550

Fonte: VERTRAG

Figura 4: Tabela da síntese das necessidades habitacionais e reassentamentos nos distritos de Florianópolis. Fonte: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental da Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2012.

Em relação à demanda habitacional qualitativa, que engloba a inadequação por carência de infraestrutura, por adensamento excessivo e pela inadequação fundiária, é possível notar que a inadequação fundiária, considerada pela irregularidade, parcial ou total, na obtenção do título da propriedade, alcançava, em 2009, o número de 7.148:

Tabela 4: Demanda habitacional qualitativa em Florianópolis

Tipo de inadequação	Descrição	Quantidade estimada - 2009	Fonte
Inadequação por carência de infraestrutura	Carência de água	829	Pesquisa amostral realizada pela COBRAPE
	Carência esgoto sanitário	4.513	
	Carência energia elétrica	730	
	Carência coleta de lixo	2.732	
	Sem sanitários internos	701	
Inadequação por adensamento excessivo	Adensamento excessivo	1.488	A partir de dados FJP/IBGE
Inadequação fundiária	Inadequação fundiária	7.148	CADHAB com percentuais da Pesquisa realizada pela COBRAPE.

Fonte: Elaborado pela Vertrag a partir dos dados do CADHAB (2010); IBGE Cidades; FJP (2000); COBRAPE (2007)
 Nota: Nas quantidades estimadas em relação à inadequação por carência de infraestrutura foram descontadas as AIS que já passaram ou que o processo de intervenção urbanística está em andamento.

Figura 5: Tabela da demanda habitacional qualitativa em Florianópolis. Fonte: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental da Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2012.

A inadequação das moradias, em especial a quantidade estimada, em 2009, da inadequação fundiária, demonstra uma dificuldade da população de acessar a moradia adequada no município. Uma política habitacional coerente com as necessidades habitacionais e com a realidade local deve, por isso mesmo, ser capaz de oferecer uma resposta que esteja articulada a outras políticas públicas.

Em 2015, foi realizado um estudo base sobre o Crescimento Urbano em Florianópolis. Esse estudo foi articulado a partir do projeto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), intitulado “Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)”. Também contou com a participação da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e da Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (COBRAPE)³⁴. No estudo, foi constatada

uma segregação socioespacial em Florianópolis e no contexto metropolitano. A capital atrai a população de alta renda, tanto por suas características cênicas como no seu centro urbano que se estende no continente e São José. Segundo pesquisas da FGV (2011), Florianópolis é a segunda cidade brasileira com maior concentração de segmentos sociais denominados “classe A”, atrás somente de Niterói (RJ), o que explica uma alta taxa de ocupação do solo por domicílios de mais alta renda (ICES – BID *et al*, 2015, p. 83).

O Estudo sobre Crescimento Urbano elenca as debilidades do Núcleo Metropolitano de Florianópolis³⁵. Apresenta, ainda, como principais causas estruturais dessas debilidades a desigualdade social metropolitana, a segregação socioespacial, a existência de loteamentos informais, a falta de aplicação de instrumentos de planejamento, intermunicipais e interestaduais e a falta de visão metropolitana. De maneira a especificar essas causas, o estudo aponta o alto valor da terra e a especulação imobiliária, o déficit habitacional, a gestão urbana deficiente, a falta de integração entre órgãos do governo em diversas esferas, a carência de infraestruturas de saneamento em diversos pontos, etc. (ICES – BID *et al*, 2015, p. 221).

Em relação aos efeitos das causas estruturais das debilidades do crescimento urbano, são elencadas a “deterioração da paisagem urbana, a perda de espaços naturais/cênicos, a destruição de ecossistemas, o aumento de riscos naturais, a diminuição da qualidade de vida e

³⁴ Para mais informações, recomenda-se a página: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/turismo/index.php?cms=cidades+emergentes+e+sustentaveis>. Data de acesso: 04 de dezembro de 2021.

³⁵ Foram 14 as debilidades detectadas: DEB 1. Existência de domicílios e famílias em áreas de grandes inclinações, com maior vulnerabilidade a riscos naturais e menor conectividade aos demais bairros, DEB 2. Existência de quantidade enorme de loteamentos informais, DEB 3. Baixa ocupação de áreas com potencial de recebimento de maior contingente populacional, DEB 4. Localidades da Ilha de Santa Catarina com acesso dificultado o limitado à estrutura e desconexão entre bairros, DEB 5. Existência de rodovias em desacordo com o ordenamento urbano municipal, DEB 6. Baixo uso e ocupação de aterros em Florianópolis, DEB 7. Falta de espaço qualificado de lazer no interior dos bairros, DEB 8. Bairros com baixa densidade em áreas não urbanas e frágeis, DEB 9. Presença de famílias e domicílios em Áreas de Proteção Permanente, DEB. 10 Assentamentos urbanos e lotes em antigas parcelas agrícolas, sem ordenamento e estrutura viária e rede adequada de saneamento, DEB 11. Grande pressão urbana próximo à costa, desrespeitando os limites da faixa da praia, manguezais e outras áreas frágeis ecologicamente, DEB 12. Pouca articulação intermunicipal e falta de gestão de ordenamento territorial em nível metropolitano, DEB 13. Dificil acessibilidade regional e rodovias com “má-fama”: dificuldade de integração e de acessos entre municípios e DEB 14. Crescimento urbano linear ao redor da rede rodoviária, expandindo a área conurbada do Núcleo Metropolitano (ICES-BID *et al*, 2015, p. 197 – 198).

o aumento de emissões de gases efeito estufa” (ICES – BID *et al*, 2015, p. 221). Nas fichas individualizadas de cada debilidade, são apresentados efeitos mais detalhados como “o aumento de famílias vivendo em áreas de risco, o aumento da especulação imobiliária em locais de atração turística e cênica, o aumento do déficit habitacional e políticas públicas sem real aplicação ao território, etc.” (ICES-BID *et al*, 2015, p. 221).

Segundo Magalhães e Tonin (2015), a outra face das contradições sociais urbanas na Grande Florianópolis é a da resistência. A partir de reivindicações de movimentos sociais e organizações populares em torno do acesso à moradia adequada e do acesso à cidade, é possível que sejam refletidas condições de transformação da sociedade. Assim, a reação ao processo de segregação socioespacial e a um modelo elitista de cidade permite tanto identificar as estruturas de poder vigentes como as alternativas possíveis a esse modelo.

3 OS OBSTÁCULOS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA E DO DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS

A partir do exposto sobre a habitação social e o direito à moradia adequada e direito à cidade, neste capítulo, o debate sobre a política de habitação de interesse social no Brasil e em Florianópolis é aprofundado. A partir das definições de política pública, se pretende expor a trajetória de ações governamentais voltadas para o acesso à habitação, demonstrando processos de continuidade e descontinuidade nos programas e projetos voltados às necessidades habitacionais.

O objetivo deste capítulo é fornecer os elementos necessários para a compreensão e análise da estrutura municipal em torno da política de habitação de interesse social de Florianópolis. Deste modo, são apresentadas as leis e a composição da política habitacional do município, com a exposição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e da 1ª Conferência de Habitação de Interesse Social.

Por fim, partindo da realidade habitacional e urbana florianopolitana, considerando os entendimentos sobre a moradia no município, este capítulo pretende verificar os obstáculos à efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis. Os obstáculos aqui elencados são três: a falta de estrutura institucional, de dados atualizados e a insuficiência de recursos financeiros para a política habitacional.

Para o aprofundamento desses obstáculos, estão presentes documentos com orientações e análises das necessidades habitacionais do município, bem como notícias de jornal e páginas de *blogs*.

3.1 O que é uma política pública

Para este ponto, foram considerados o ciclo de vida da política pública, formulado por Daniel Vázquez e Domitille Delaplace e o Quadro de Referência de Políticas Públicas, de Maria Paula Dallari Bucci. Também foram analisados os arranjos institucionais das políticas públicas relacionados ao componente técnico-administrativo e ao componente político. O aprofundamento do componente político ocorreu a partir da ideia de participação cidadã no processo de formulação dessas políticas.

A política pública (PP) é entendida como o conjunto de ações governamentais que busca responder a um problema público, sendo este considerado um problema que afeta a coletividade e que o Estado seja instado a intervir. O conjunto de ações governamentais compreende a entrada do problema na agenda pública e sua estruturação, o levantamento de soluções possíveis, a análise dos pontos positivos e negativos das soluções levantadas, a tomada de decisão frente ao problema, a implementação da política pública e a sua avaliação. Esse processo, considerado o ciclo de vida da política pública, tem por objetivo dar racionalidade às ações governamentais, sendo realizado com recursos que também são públicos (Daniel VÁZQUEZ; Domitille DELAPLACE, 2011).

Para que um problema seja considerado público, de acordo com Vázquez e Delaplace (2011), é necessário que o seu impacto na sociedade seja reconhecido por alguma das múltiplas instituições que integram o governo. Após esse reconhecimento, a fase de estruturação conta com a elaboração de diagnóstico do problema, levantando-se as suas possíveis causas e soluções. Essa fase é fortemente marcada por interesses políticos e pela orientação ideológica dos envolvidos (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Na fase de tomada de decisão frente ao problema público, em teoria, deve ser escolhida a melhor solução do ponto de vista técnico. A partir da estruturação do problema e da tomada de decisão sobre como resolvê-lo, ocorre a implementação da política pública. Ainda que a solução escolhida seja adequada para a resolução do problema, no momento da implementação da política pública podem surgir dificuldades de ordem prática, como a má implementação das ações pensadas ou a ausência de estrutura da administração pública (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

A análise das fases anteriores é feita na última etapa do ciclo de vida da política pública, considerada o momento de avaliação. Essa fase é responsável por avaliar o desenho, a gestão responsável pela implementação da política, os resultados e os impactos da PP. No momento de avaliação da consecução dos fins, é verificado se a política pública gerou alguma modificação na realidade afetada pelo problema público (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

De maneira a possibilitar a identificação e análise das políticas públicas, Maria Bucci (2019) elaborou o *Quadro de Referência de Políticas Públicas*, em que considera os elementos: i) nome oficial do programa de ação; ii) gestão governamental; iii) base normativa; iv) desenho jurídico-institucional; v) agentes governamentais; vi) agentes não governamentais; vii) mecanismos jurídicos de articulação; viii) escala e público-alvo; ix) dimensão econômico-financeira; x) estratégia de implementação; xi) funcionamento efetivo; xii) aspectos críticos do desenho jurídico institucional (Maria Paula Dallari BUCCI, 2019, p. 817). A autora aponta que a identificação das políticas públicas pode ser dificultada pela ausência de políticas bem enquadradas institucionalmente ou de políticas excessivamente formalizadas em textos normativos, mas que não possuem efetividade prática (BUCCI, 2019).

Segundo Roberto Rocha C. Pires e Alexandre de Avila Gomides (2014), para que seja possível compreender o funcionamento das políticas públicas, é importante considerar os arranjos institucionais que sustentam o seu processo de implementação. Esses arranjos determinam as capacidades estatais para a implementação da política pública e sua efetividade prática, entendidas a partir do componente técnico-administrativo e do componente político (GOMIDES, 2014).

A capacidade relacionada ao componente técnico-administrativo diz respeito à habilidade de o Estado produzir ações orientadas para a geração de resultados. O componente político se refere à habilidade de inclusão de atores da sociedade civil organizada no processo de negociação. Deste modo, se possibilita um ambiente de decisão compartilhado em que não ocorra a captura das políticas públicas por interesses particulares (Roberto Rocha C. PIRES; Alexandre de Avila GOMIDES, 2014).

A respeito do componente político do arranjo institucional das políticas públicas, com a Constituição Federal de 1988, foram pensados mecanismos voltados à participação de atores econômicos, políticos e sociais no processo de formulação e gestão dessas políticas. Para isso, foram ampliadas as estratégias de controle, participação e transparência nas decisões. Assim, o ambiente institucional de formulação, coordenação e execução de políticas públicas se tornou mais complexo (PIRES; GOMIDE, 2014). Nesse sentido, o controle e fiscalização desse

processo deve ocorrer por meio de conselhos que permitam a participação da sociedade civil, com um consenso social gerado pelo diálogo (Maria da Glória GOHN, 2006).

O consenso social gerado pelo diálogo é fundamental para que seja possível pensar políticas que respondam às necessidades locais. Os conselhos gestores são exemplos de espaços criados com o objetivo de se ter uma gestão participativa e democrática (GOHN, 2006). De acordo com Maria Gohn (2010), no âmbito municipal, a criação desses conselhos, frutos da exigência para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, deveria permitir o desenvolvimento de uma gestão descentralizada e participativa. No entanto, na prática, de acordo com a autora, muitos desses conselhos desempenham caráter apenas de consulta e aconselhamento. Disso decorre a configuração de uma realidade jurídica-formal que não atende aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2010).

Segundo Gohn (2006), as políticas públicas têm o potencial de oferecer uma resposta às necessidades sociais que resultam de processos socioeconômicos de discriminação política e cultural. Por isso, elas devem se guiar pelo princípio da dignidade da pessoa humana, de forma a concretizar os direitos humanos fundamentais (Ana Gabriela Mendes BRAGA; Paula Pereira Gonçalves ALVES, 2015; GONH, 2006). Assim, cada fase do processo que integra o ciclo de vida da política pública deve ser pautada por essa perspectiva, de forma a possibilitar que o direito relacionado ao problema público possa ser acessado (VÁZQUES; DELAPLACE, 2011):

Os sucessos governamentais sob a CF88 estão, em grande medida, associados ao poder de organização e articulação das políticas públicas. A recíproca neste caso é verdadeira; a ausência de políticas públicas bem estruturadas e eficientes compromete a efetivação dos direitos fundamentais (BUCCI, 2019, p. 124).

As políticas públicas são, deste modo, mecanismos da ação governamental nos focos de decisão e competência no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A existência de políticas públicas acompanha os sentidos assumidos pela democracia e a variação das formas de ação estatal, o que significa que essas políticas não são necessariamente fixas ou contínuas. Elas podem apresentar conflitos setorializados, incluindo não apenas a racionalidade governamental, mas disputas em torno de partidos políticos, movimentos sociais, mídia, etc. (BUCCI, 2019).

De acordo com Bucci (2019), a constitucionalização dos direitos sociais foi fundamental para que se iniciasse uma nova relação entre a política e as políticas públicas, em um processo de influência recíproca. Os aprendizados que provém da formulação e implementação das políticas públicas são fundamentais para a cidadania brasileira. Ao prever direitos básicos para uma vida digna, a Constituição Federal de 1988 orientou uma pauta

política de longo prazo que foi complementada por medidas legislativas e governamentais (BUCCI, 2019).

Apesar da importância das políticas públicas para a cidadania e para a efetivação dos direitos sociais, o cenário brasileiro aponta para uma diminuição no investimento de ações governamentais em áreas de interesse social. Esse quadro é marcado por um processo de descontinuidade das políticas públicas (BUCCI, 2019). O impacto da ausência de investimentos em políticas públicas é enorme, atingindo especialmente a parcela da população de baixa renda.

3.2 Políticas públicas de habitação social no Brasil

Historicamente, a orientação das políticas públicas de habitação social no Brasil tem sido a de privilegiar a manutenção e o crescimento do mercado em detrimento das necessidades da maioria excluída do sistema capitalista. A inserção da moradia como direito social na Constituição Federal de 1988 ocorreu sem que a habitação fosse desvinculada de um caráter mercadológico. Assim, o acesso à habitação e à cidade não se universalizou, ocorrendo um reforço da moradia mediada pelo mercado.

A materialização do direito social à moradia se relaciona ao efetivo exercício da cidadania brasileira. De acordo com José Murilo Carvalho (2002), a cidadania se divide em direitos civis³⁶, políticos³⁷ e sociais. A vigência dos direitos sociais depende de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. A partir dos direitos sociais, é possível que os excessos das desigualdades produzidas pelo capitalismo sejam reduzidos, de forma a garantir um mínimo bem-estar para todos.

Apesar disso, o exercício de certos direitos não acontece de forma automática (CARVALHO, 2002), dependendo da operacionalização destes por meio de políticas públicas e da constante luta de movimentos sociais e da sociedade civil organizada. É o caso do direito à moradia e das políticas habitacionais que foram formuladas e executadas ao longo dos anos no Brasil.

Nesse sentido, em seguida ao fim da ditadura militar e extinção do BNH, a política habitacional brasileira sofreu um significativo retrocesso. O período foi marcado pela ausência

³⁶ De acordo com Carvalho, os direitos civis são aqueles “fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei”, se desdobrando “na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular” (2002, p. 09). A essência desse direito, de acordo com Carvalho (2002), é a liberdade individual.

³⁷ Os direitos políticos se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. A essência desses direitos é a ideia de autogoverno (CARVALHO, 2002).

de uma estrutura federal voltada às necessidades habitacionais brasileiras (Hélio de MORAIS FILHO, 2015)

O governo de José Sarney (1986 – 1990) foi responsável por agravar o cenário habitacional no país, deixando sob a responsabilidade da CEF as funções referentes à habitação e esvaziando a política habitacional. A crise econômica e o aumento do desemprego fizeram com que as famílias que não possuíam casa própria se mudassem para favelas ou ocupassem áreas vazias da cidade (MORAIS FILHO, 2015).

Com o governo de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), não se alterou o quadro precário da habitação no país, mas se consolidou a regulação de serviços pelo mercado. Houve o lançamento do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que tinha por objetivo lançar mais de 240 mil casas em um período de seis meses, através dos recursos do FGTS (CORRÊA apud MORAIS FILHO, 2015). O PAIH não obteve êxito, sendo implementado de forma dissociada das políticas e programas de saneamento e desenvolvimento urbano, ignorando a importância de se investir na infraestrutura local. Ademais, esse período foi marcado pela ausência de controle da qualidade das habitações construídas e a irresponsabilidade da gestão das fontes dos recursos para o programa, especialmente do FGTS (Cláudio Hamilton M. SANTOS, 1999).

A gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995 – 2002) reaproveitou programas habitacionais implementados durante o governo de Itamar Franco (1993 – 1994), em especial o Habitar-Brasil e o Morar-município³⁸. Durante o período FHC, foram lançados, dentre outros, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o Pró-Moradia, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional e o Programa Carta de Crédito (CÔRREA apud MORAIS FILHO, 2015). Nesse governo, de acordo com Moraes Filho (2015) apesar da oferta de moradias ter sido abaixo das necessidades habitacionais do país, houve uma diversificação dos programas habitacionais.

Em 1989, após perder a eleição presidencial, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com movimentos sociais e a sociedade civil, estruturou o Instituto Cidadania. A organização desse Instituto aconteceu de maneira a apresentar propostas alternativas de políticas públicas³⁹.

³⁸ Os dois programas se destinavam à população de baixa renda, estando fortemente vinculados a programas de infraestrutura, saúde, educação e geração de renda, recebendo recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ARAUJO apud MORAIS FILHO, 2015).

³⁹ Segundo a página do Instituto Lula, “A origem do Instituto foi a experiência do chamado Governo Paralelo, que se estruturou sob a liderança de Lula após a derrota de 1989, entre 1990 e 1992, para apresentar propostas alternativas de políticas públicas, enquanto acompanhava, criticamente, o governo Fernando Collor de Mello” (*online*).

As propostas eram articuladas em torno de temas como segurança pública, energia, juventude e moradia (INSTITUTO LULA, *on-line*; MORAIS FILHO, 2015).

A partir do Instituto Cidadania, no final de 1990, foi dado início, pelo Partido dos Trabalhadores, ao Projeto Moradia, lançado em 2000. A articulação dessa mobilização não-governamental tinha a pretensão de realizar uma discussão ampla sobre a habitação no Brasil. Esse projeto se caracterizou como uma “resposta aos movimentos sociais até então deflagrados e, principalmente, para criar um modelo de produção de moradias em larga escala” (BONDUKI apud Maria Rita LOUREIRO; Vinicius MACÁRIO; Pedro GUERRA, 2013, p. 14).

O Projeto Moradia contou com a experiência adquirida nas gestões municipais do PT em torno da política urbana. Por isso, quando Lula foi eleito, já havia uma ampla discussão sobre a política habitacional e a política urbana. No Projeto Moradia, foi ressaltada a importância da correlação entre habitação, saneamento, transporte e ordenamento territorial, que seria fundamental para a criação do Ministério das Cidades (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013).

Nesse sentido, a proposta da política habitacional do governo já estava esboçada em sua campanha eleitoral. O Projeto Moradia buscava, ainda, a instituição do Fundo Nacional de Habitação (FNH) (ROLNIK, 2019). Quando eleito ao cargo de Presidente da República, em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva enfrentou dificuldades na implementação desse projeto (MORAIS FILHO, 2015). Essas dificuldades adiaram a instituição do FNH, que veio a acontecer apenas em 2006, contando com poucos recursos e sendo instituído como um fundo orçamentário (ROLNIK, 2019)⁴⁰.

A política federal de habitação contou com o Sistema Nacional de Habitação (SNH), considerado o principal instrumento da política habitacional traçada pelo PT. Esse sistema foi articulado desde o Projeto Moradia e se subdividiu no Sistema Nacional de Habitação de Mercado e no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (BRASIL, 2009).

O subsistema de Habitação de Mercado foi pensado especialmente para a classe média, contando com os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. O subsistema de Habitação de Interesse Social foi estruturado exclusivamente para a faixa de interesse social, tendo como recursos o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e outros fundos ou

⁴⁰ De acordo com Rolnik (2019), o ideal seria que o fundo se institísse como um fundo financeiro, para o qual pudessem ser aportados recursos orçamentários, e não como um fundo orçamentário, que fica sujeito ao contingenciamento e às regras de licitação.

programas que viessem a ser incorporados ao SNHIS (BRASIL, 2005; CORRÊA apud MORAIS FILHO, 2015)⁴¹.

A lei de número 11.124 de 16 de junho de 2005 foi responsável por dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social⁴², a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a instituição do Conselho Gestor do FNHIS. Essa lei tratou, ainda, da atuação dos Estados e dos municípios que aderissem ao sistema. Os Estados, de acordo com a lei que instituiu o SNHIS, deveriam “atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional” (...) (BRASIL, 2005, *on-line*).

O Estado de Santa Catarina, em conformidade com o SNHIS, elaborou, em 2012, o Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social (PCHIS). O PCHIS apontou o desafio do planejamento das estruturas próprias das Prefeituras e do Governo de Estado na formulação, implementação, gestão e execução da política habitacional local. Esse Plano apontou a importância da articulação entre a política habitacional e outras políticas setoriais, em especial a política de desenvolvimento urbano (GOVERNO DE ESTADO DE SANTA CATARINA; COHAB, 2012).

Os objetivos do PCHIS foram elaborados a partir da construção da habitação social a nível nacional. Nesse sentido, o Plano Estadual indica, dentre outros objetivos específicos, a ampliação da oferta de soluções habitacionais em Santa Catarina e da aplicação de recursos orçamentários do Estado e dos municípios na política habitacional, o fortalecimento da capacidade administrativa do Governo do Estado na coordenação da Política Estadual de Habitação, a indução e apoio ao desenvolvimento institucional da Política de Habitação nos municípios catarinenses e a indução dos municípios catarinenses à aplicação do Estatuto da Cidade e promoção do acesso à terra urbanizada (GOVERNO DE ESTADO DE SANTA CATARINA; COHAB, 2012, p. 28)⁴³.

⁴¹ O subsistema de interesse social contava, ademais, com a provisão de fundos como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (CORRÊA apud MORAIS FILHO, 2015).

⁴² Os objetivos do SNHIS estão presentes nos incisos do artigo 2º da lei 11.124 de 2005: “I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação” (BRASIL, 2005, *on-line*).

⁴³ De acordo com o Plano, na prática, a política habitacional do Estado acabava sendo operacionalizada, gerida e planejada pela COHAB de Santa Catarina (PCHIS, 2012). No entanto, desde a lei de número 17.220 de 2017, que dispôs sobre a dissolução, liquidação e extinção da COHAB, a atribuição da política habitacional foi transferida para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS) (SDS, *on-line*).

O PCHIS apresenta, entre suas diretrizes específicas, a promoção do cumprimento da função social da propriedade, a integração com as políticas habitacionais dos municípios, a integração da política estadual com outras políticas públicas, municipais e federais, o atendimento ao conceito de moradia digna, etc. (GOVERNO DE ESTADO DE SANTA CATARINA, COHAB, 2012). Ainda, na Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, na seção sobre a política habitacional, está disposto que a “política habitacional atenderá as diretrizes dos planos de desenvolvimento para garantir, gradativamente, habitação a todas as famílias” (SANTA CATARINA, 1989, *on-line*). Também se apresenta que a elaboração dos planos plurianuais e orçamentos anuais deve considerar as dotações necessárias para a efetividade e eficácia da política habitacional. Para isso, determina que o Estado e os Municípios apoiem e estimulem a pesquisa que vise à melhoria das condições habitacionais (SANTA CATARINA, 1989, *on-line*).

A nível nacional, a gestão de Lula tinha como orientação a formulação de políticas urbanas e habitacionais “de baixo para cima”, incentivando a participação popular. Esse formato de construção das políticas públicas urbanas e habitacionais foi responsável pela realização de Conferências Nacionais das Cidades. A primeira Conferência foi realizada em 2003 e contou com a participação de delegados que representaram mais de três mil municípios organizados socialmente (BONDUKI apud MORAIS FILHO, 2015). Na primeira Conferência foram definidos os princípios, diretrizes e prioridades da política urbana. Nas Conferências seguintes, realizadas em 2005, 2007, 2010 e 2013, foi consolidada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (MORAIS FILHO, 2015).

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), publicado em dezembro de 2009, foi considerado um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política de Habitação (PNH) no país. O PlanHab tinha por objetivo a ampliação das ações para o enfrentamento do déficit habitacional, sintetizando o processo pensado desde o Projeto Moradia. Nesse plano, foi consolidado o entendimento de que os estados e municípios formassem e executassem políticas habitacionais com os recursos do FNHIS, havendo um planejamento de médio e longo prazo (BONDUKI, 2009).

Um dos objetivos do PlanHab, relacionado ao arranjo e desenvolvimento institucional, era o de “Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Ainda, o Plano buscava consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social” (BRASIL, 2009, p. 108).

No ano em que se iniciou a elaboração do PlanHab, foi lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC tinha o objetivo de promover o aumento de investimentos na infraestrutura, incluindo a urbanização de favelas e investimento na habitação e saneamento (o PAC urbano) (Adauto Lucio CARDOSO; Thêmis Amorim ARAGÃO; Flávia de Sousa ARAUJO, 2011).

Esse período foi marcado pela necessidade de proteger a economia brasileira dos efeitos da crise internacional de 2008, o que impulsionou o governo brasileiro a promover uma política habitacional articulada a uma política de geração de emprego e renda. Em 2009, foi lançado um pacote habitacional, anunciado como uma política anticíclica, se propondo à construção de um milhão de moradias. Esse pacote foi defendido por seu perfil distributivista e pela direção do setor imobiliário ao atendimento da demanda habitacional de baixa renda. Com isso, foi inaugurado um novo padrão de financiamento em que a imensa demanda por moradia passa a ser atendida pelo mercado⁴⁴ (Mariana FIX; Pedro Fiori ARANTES, 2009).

O pacote habitacional elaborado em resposta à crise recebeu o nome de Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), centralizando a política habitacional do governo no financiamento de produção de unidades habitacionais (MORAIS FILHO, 2015). A disposição sobre o PMCMV aconteceu por meio da lei de número 11.977 de 07 de julho de 2009, que também dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. As linhas de ação do PMCMV eram a de urbanização em assentamentos precários, o financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a provisão de unidades habitacionais (Elida de Cássia Mamede da COSTA; Luan de Souza AFONSO, 2021).

No PMCMV, a velocidade da produção de moradias ganha uma importância econômica e política, diminuindo a participação da sociedade no acompanhamento das políticas habitacionais (FIX; FIORI, 2009). Segundo Costa e Afonso (2021), a ausência de conteúdo normativo de cláusulas legais de participação popular e gestão democrática da cidade no PMCMV fez com que essas diretrizes não tivessem normatividade.

A participação popular nos empreendimentos do PMCMV, segundo a lei que regulamentou o Programa, não era obrigatória. Por isso, ainda que os empreendimentos do

⁴⁴ Em razão da atuação de movimentos sociais e do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que realizaram diversas atividades de mobilização relacionadas ao pacote habitacional, foi incluída a modalidade Minha Casa Minha Vida Entidades, responsável por destinar recursos à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas (ROLNIK, 2019).

PMCMV não tivessem participação popular, eles poderiam ser efetivados (COSTA; AFONSO, 2021).

Segundo Fix e Fiori (2009), o protagonismo da provisão habitacional passa a ser da iniciativa privada, especialmente das construtoras. A atuação dos municípios não tem um caráter ativo, direcionando-se mais a facilitar a produção habitacional e realizar o cadastramento e sorteio dos beneficiários. Apesar de os Estados e municípios ainda poderem viabilizar o atendimento de demandas locais para famílias de baixa renda, o setor privado passa a ser o responsável pela promoção dos empreendimentos habitacionais (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

O lançamento do PMCMV, em razão da necessidade de concentração dos recursos da esfera habitacional, dificultou a materialização do SNHIS e do PlanHab, que foram relegados a segundo plano (Ana Cristina da Silva ARAÚJO, 2013). As críticas direcionadas ao PMCMV dizem respeito ao fato do lançamento do pacote habitacional não ter considerado as discussões que estavam sendo realizadas sobre a habitação social, a política urbana, a participação popular e a gestão democrática das cidades (ARAÚJO, 2013; BONDUKI, 2009).

Segundo Bonduki (2009), naquele período o governo poderia ter formulado uma ação anticíclica que articulasse uma estratégia estrutural para resolver um problema social crônico, vinculando um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social. O autor afirma, ainda, que o pacote não deveria ser visto com exagerado entusiasmo nem como um desastre, uma vez que houve a elevação dos recursos destinados à habitação (BONDUKI, 2009)⁴⁵.

Nesse sentido, Maricato (2009) afirma que, do ponto de vista de investimentos públicos, o programa representou um avanço por inaugurar subsídios significativos do Orçamento Geral da União (OGU) para a baixa renda. Apesar disso, segundo a autora, por não ter se apropriado dos ganhos conceituais realizados sobre temas da habitação social, o PMCMV não foi capaz de responder às problemáticas da propriedade fundiária e da especulação fundiária (COSTA; AFONSO, 2021).

Em razão da forte atuação do setor privado na produção de unidades habitacionais, o lucro, nesse processo, passa a ter um papel central (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011). Para que as empresas tivessem ganhos financeiros, se valiam da redução do custo da construção ou do preço da terra, o que se verifica no processo de construção dos conjuntos habitacionais em zonas periféricas das cidades:

⁴⁵ Segundo Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida realizado em 2020 pelo Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda e Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, o PMCMV, lançado em 2009, entregou mais de 5 milhões de Unidades Habitacionais (UHs) (BRASIL, 2020).

conforme várias análises e a argumentação aqui exposta, pode-se inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferação das intervenções habitacionais na cidade. Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011, p. 07).

Segundo Rolnik (2019), os critérios para orientar as decisões dos agentes envolvidos na construção das unidades habitacionais era o da rentabilidade. A economia que esses agentes buscavam se materializava na padronização das unidades construídas, na escala, na rapidez da aprovação do projeto e construção e no menor custo com a compra do terreno. Por isso, muitos dos problemas advindos do PMCMV resultaram da ausência da associação da política habitacional à política urbana, considerando a infraestrutura e o acesso à moradia adequada e à cidade.

Ainda, o lançamento do PMCMV fez com que muitos municípios abandonassem suas políticas habitacionais para centralizar a atuação no programa. Deste modo, aconteceu uma considerável redução na destinação de recursos orçamentários na área de habitação e um enfraquecimento de projetos habitacionais locais (ROLNIK, 2019). A política pública de habitação de interesse social, discutida longamente no PlanHab, no Projeto Moradia e nas Conferências, acabou por ser esvaziada em razão do *frenesi* da produção acelerada e no financiamento das habitações.

O caráter de priorização de interesses de mercado na política habitacional não foi resolvido. Houve, na verdade, um aprofundamento do processo de financeirização da moradia e da cidade, em especial nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Em 2020 foi elaborado, pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades. De acordo com o documento, em 2016, com a retirada da presidenta Dilma Rousseff, ocorre um significativo retrocesso na gestão democrática das cidades, havendo uma inflexão conservadora na política urbana (Orlando Alves dos Santos JUNIOR; Tânia Maria Ramos de Godoi DINIZ; Nelson SAULE JÚNIOR, 2020).

O quadro se agrava com a eleição, em 2018, de Jair Bolsonaro, que, em seu primeiro ano como presidente, extingue o Ministério das Cidades, transferindo as atribuições deste ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Essa inflexão conservadora na política urbana se caracteriza por um sentido antidemocrático, com tentativas de criminalização de movimentos

sociais e redução da participação popular na formulação e implementação de políticas urbanas e habitacionais (JUNIOR; DINIZ; SAULE JÚNIOR, 2020).

Ainda, foi constatado que o cenário do governo de Michel Temer, seguido pelo candidato de extrema-direita, Jair Bolsonaro, é de “desconstrução do direito à cidade, expressa no desmonte de conquistas sociais alcançadas ao longo das últimas décadas, no avanço da intolerância e da violação dos direitos humanos, e nos retrocessos no campo da democracia e da participação social nas políticas públicas” (JUNIOR; DINIZ; SAULE JÚNIOR, 2020, p. 05).

Nesse sentido, o Dossiê elenca violações dos direitos humanos e sociais nos últimos anos a partir do abandono das políticas redistributivas e o fechamento de espaços de participação democrática. Aponta, ainda, a política de austeridade fiscal adotada pelo governo federal e a política conservadora sobre as cidades como extremamente nocivas ao efetivo exercício da cidadania no Brasil. A redução da participação do Estado nos gastos sociais tem um impacto direto nas políticas de infraestrutura urbana, atingindo a habitação, o saneamento, a mobilidade e os programas sociais de combate à desigualdade de renda⁴⁶ (JUNIOR; DINIZ; SAULE JÚNIOR, 2020).

No sentido da violação do direito à moradia como direito humano e do direito à cidade, extrai-se do Dossiê que:

c) A violação ao direito à moradia como direito humano. O direito à moradia é um direito social e sua violação é constitutiva das cidades brasileiras. A nova conjuntura coloca em xeque avanços importantes na construção de uma política habitacional estruturada com gestão democrática. Seguimos para caminhos cada vez mais distantes do que preza o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com o esvaziamento de fundos e de esferas participativas. Temos a descontinuidade do Programa Minha Casa Minha Vida em seu atendimento às famílias de mais baixa renda, fortalecendo os interesses de grandes setores econômicos que desde o início deste Programa tiveram protagonismo e hoje ganham ainda mais força. Políticas de urbanização de favelas também saem da agenda nacional, impactando diretamente na condição de moradia de grande parte da população urbana das grandes cidades. As violações chegam à criminalização dos movimentos sociais de luta pela moradia, tornando ainda mais distante a construção de políticas de provisão habitacional por autogestão popular (JUNIOR; DINIZ; SAULE JÚNIOR, 2020, p. 06).

⁴⁶ Em 2021, Bolsonaro realizou cortes significativos na área habitacional, tendo como foco o Fundo de Arrendamento Residencial, que financia as obras do faixa 01 do PMCM. O fim do modelo de habitação social já era previsto pelo setor de construção civil, que observava o encolhimento das reservas orçamentárias (Thiago Resende Danielle BRANT, 2021). De acordo com estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em parceria com a FES-Brasil, Sindicato global ICM-Internacional de Trabalhadores da Construção e de Madeira, Fetraconspar e Contricom, intitulado de “Impactos Econômicos do corte do programa Casa Verde Amarela em 2021”, os orçamentos federais executados entre os anos de 2009 e 2018 para programas habitacionais, especialmente o PMCMV, era em torno de R\$ 11,3 bilhões ao ano. O Programa Casa Verde e Amarela, de acordo com o estudo, teve apenas R\$ 27 milhões para o financiamento de moradias na antiga faixa 1 do MCMV (DIEESE *et al*, 2021).

[...]

i) A violação do direito à cidade e ao bem-estar urbano encontra-se em curso no contexto de regressividade dos investimentos públicos. Em um horizonte de 20 anos sem previsão de investimentos, o direito à cidade será frontalmente violado, dado que os principais serviços públicos de assistência social como habitação, educação, saúde e previdência estarão sendo desmontados em um quadro ao qual o empobrecimento tende a aumentar (JUNIOR; DINIZ; SAULE JÚNIOR, 2020, p. 07).

A violação desses direitos diz respeito à agenda política dos governos que se orientam para o fortalecimento da lógica de mercado. Durante o governo de Michel Temer, foi assumido um compromisso frente às elites brasileiras com o objetivo de realizar reformas estruturais de contenção de gastos públicos e redução dos direitos das trabalhadoras e trabalhadores⁴⁷. Nesse governo é mantido o Ministério das Cidades, mas ocorre uma redução significativa na participação social e na orientação de uma gestão democrática das cidades (JUNIOR; DINIZ; SAULE JÚNIOR, 2020).

Apesar disso, as mudanças realizadas no governo Temer relacionadas à habitação não chegaram a configurar uma ruptura drástica, mas já sinalizavam a mudança de prioridades em relação à moradia e à cidade. O FGTS passa a ser a principal fonte de recursos do *funding* das políticas habitacionais, tendo ocorrido redução significativa dos empréstimos vinculados ao SBPE e corte nos subsídios do Orçamento Geral da União (JUNIOR; DINIZ; SAULE JÚNIOR, 2020).

No governo de Jair Bolsonaro (2019 – 2022), o rompimento com as estruturas democráticas e de participação até então construídas fica mais evidente. O presidente não realiza articulações com movimentos sociais de moradia nem com a sociedade civil organizada, retirando a habitação de interesse social da agenda prioritária do governo⁴⁸ (JUNIOR; DINIZ; SAULE JÚNIOR, 2020).

Esse processo é responsável por um agravamento das condições de moradia e vulnerabilidade socioambiental, com maior restrição de acesso ao direito à moradia adequada e à cidade. No contexto da pandemia de covid-19, as problemáticas sociais relacionadas à

⁴⁷ Nesse período, o Brasil passou pela Reforma Trabalhista, com a lei de número 13.467 de 13 de julho de 2017, que, de acordo com entrevista dada por Valdete Severo à Revista Panorama, representa um retrocesso dos direitos sociais e viola regras da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Valdete SEVERO, 2018).

⁴⁸ Ao mesmo tempo em que se afastou da habitação social, em setembro de 2021, o governo federal lançou programa habitacional para profissionais da segurança pública, demonstrando a reorientação dos interesses e objetivos do poder público federal. O programa foi nomeado “Habite Seguro” e tem o objetivo de beneficiar policiais federais, rodoviários federais, penais, militares e civis, bombeiros militares, agentes penitenciários, peritos e papiloscopistas integrantes dos institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação e guardas municipais (BRASIL, *on-line*).

moradia e à cidade são acompanhadas por problemas sociais como a alta do desemprego⁴⁹, a falta de investimento estatal na saúde pública, o aumento dos preços dos alimentos⁵⁰ e as catástrofes ambientais que assolaram e continuam assolando muitas cidades brasileiras⁵¹.

Ainda, de acordo com Sandra Batista Medeiros e Luciana Márcia Gonçalves (2019), a extinção do Ministério das Cidades aponta um cenário de retrocesso dos avanços alcançados em relação à reforma urbana e a política urbana. Segundo as autoras, essa extinção compromete a estrutura hierárquica da política urbana, estagnando a integração entre as políticas de habitação, do ordenamento e planejamento territorial, do saneamento e dos transportes (Sandra Batista MEDEIROS; Luciana Márcia GONÇALVES, 2019).

Nesse sentido, a revisão dos planos diretores, que, de acordo com o Estatuto das Cidades, deve ocorrer, pelo menos, a cada dez anos (BRASIL, 2001), foi prejudicada pela extinção do Ministério das Cidades⁵². Isso porque esse Ministério possuía uma estrutura organizacional em secretarias e tinha o objetivo de auxiliar e capacitar os municípios (MEDEIROS; GONÇALVES, 2019).

⁴⁹ De acordo com matéria do Jornal Folha de São Paulo, o Brasil pode conviver com uma década de desemprego alto, voltando a ter pleno emprego a partir de 2026, que considera a taxa de desemprego entre 8% e 10%. No trimestre encerrado em agosto de 2021, a taxa de desemprego era de 13,2%. Nesse sentido, o quadro é dramático tanto do ponto de vista do desemprego como da precarização, sendo necessária uma liderança e coordenação para que a economia comece a se recuperar. Com o governo atual, de acordo com o economista Bruno Ottoni, da consultoria IDados, o Brasil está flertando com a instabilidade, estando o lado fiscal do país desorganizado, o que não auxilia na promoção do emprego (Douglas GRAVAS, 2021).

⁵⁰ Em setembro de 2021, o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), atingiu, em 12 meses, a marca de 10,25%. O índice segue impactando a alimentação no domicílio, com o aumento no preço das frutas (5,39%), do café moído (5,50%), do frango inteiro (4,50%) e do frango em pedaços (4,42%) (GRAVAS, 2021). Esse processo, que está ocorrendo a nível mundial, no Brasil é agravado por fatores como a alta do dólar, à instabilidade no cenário interno, dentre outros (Waldeli AZEVEDO, 2021). Em contramão a essa situação, o governo Bolsonaro promoveu o desmonte das políticas de combate à fome e de segurança alimentar, processo que compromete a saúde e a vida da população brasileira (Leandro Melito, 2020).

⁵¹ A título de exemplo, em 2021 ocorreu, em Florianópolis, o rompimento de uma barragem que desaguou na Lagoa da Conceição. Nesse caso, a barragem da CASAN despejou na Lagoa mais de 130 milhões de litros de matéria orgânica, fósforo e nitrogênio, fruto da decomposição de esgoto, atingindo diretamente 79 unidades habitacionais (COLETIVO DE COMUNICAÇÃO MAB SC, 2021) e, na Bahia, houveram intensas chuvas que causaram inúmeras tragédias no Estado. De acordo com Wagner Ribeiro, professor do departamento de Geografia da USP, é preciso olhar para a população que, por conta de sua vulnerabilidade social, habita em áreas de risco a desmoronamentos e alagamentos (MONCAU, 2021).

⁵² No município Florianópolis, ao tempo em que esta pesquisa está sendo realizada, estão ocorrendo discussões sobre a revisão do plano diretor. Em razão da não convocação de audiências públicas e debates necessários para uma revisão adequada do plano da cidade, partidos, coletivos e a sociedade civil organizada reivindicaram que a revisão do plano não acontecesse sem a participação popular. Os movimentos populares defendem a criação de um cronograma que preveja estudos técnicos, oficinas de bairros e, então, a realização de audiências públicas distritais e a audiência pública final (BRCIDADES, 2022, *on-line*).

Nesse sentido, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), no dia 16 de dezembro de 2021, publicou a recomendação de número 0004/2021/28PJ/CAP, em que indica, para a Revisão do Plano Diretor, que ocorra “a promoção de audiências públicas e debates, especialmente a realização de treze audiências distritais e uma audiência geral” (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, 2021, *on-line*). Essa recomendação, considerou, dentre outros tópicos, a garantia da gestão democrática da cidade e o processo participativo de elaboração prevista no Estatuto da Cidade (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, 2021).

O Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) foi instituído, no governo de Jair Bolsonaro, através da medida provisória de número 996 de 2020, aprovada por meio da lei de número 14.118 de 2021. De acordo com Elisa de Cássia Mamede da Costa e Luan de Souza Afonso (2021), esse programa não representou mudanças significativas em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida⁵³.

Uma das principais diferenças entre o PMCMV e o PCVA foi a extinção da Faixa 01, que era destinada às famílias com renda familiar mensal de até R\$ 1.800,00 e possuía isenção de juros (Isadora GUERREIRO; Raquel ROLNIK, 2020). A extinção dessa faixa resultou na unificação das rendas, havendo a criação do Grupo 01, com rendas de até R\$ 2.000,00, sem a isenção de juros.

De acordo com Costa e Afonso (2021), o processo de extinção da faixa 01 se assemelha a um fortalecimento do sistema imobiliário de mercado, equiparando os grupos e famílias que se encontram nessa faixa de renda familiar. Deste modo, a extinção da faixa 01 atinge mais diretamente a população de menor renda e mais representativa do déficit habitacional, indicando um abandono do esforço de se reduzir o déficit habitacional da população mais pobre (DIEESE *et al*, 2021).

Em relação à regularização fundiária, o PCVA aponta este instrumento como um de seus pilares. Longe de ser considerada inovadora, a regularização fundiária é prática realizada há décadas na história do país⁵⁴. Segundo Guerreiro e Rolnik (2020), o objetivo do governo com a regularização fundiária é de realizar a titulação em massa de imóveis irregulares. Desse modo, com a presença do título pleno de propriedade, é possível que o valor das casas seja extraído e utilizado para a tomada de empréstimos com imóveis como garantia (GUERREIRO; ROLNIK, 2020).

Ainda, a política de regularização fundiária presente no PCVA não se articula a nenhuma política pública urbana. Esse fato reforça o caráter da segregação urbana, com a “aquisição” da casa própria sem que estejam presentes condições mínimas de saúde, educação, transporte e saneamento básico (COSTA; AFONSO, 2021).

⁵³ A renomeação do PMCMV para o PCVA seria, na verdade, uma forma de desvincular o viés social e que remetia ao governo do PT do PCMV. Com o PCVA, ocorre uma atualização para o nacionalismo e o patriotismo construído na linha de Bolsonaro, reforçado pelas cores verde e amarela. Essa é considerada a “mensagem política” do PCVA, buscando o apagamento de memórias em relação ao PMCMV (ARAÚJO apud COSTA; AFONSO, 2021).

⁵⁴ Conforme explicam Guerreiro e Rolnik (2020), inúmeros territórios do país são organizados de maneira informal. Para que as pessoas ocupantes de assentamentos populares tivessem acesso à infraestrutura e a equipamentos básicos, recorriam à regularização fundiária. Por isso, a regularização fundiária tem sido uma demanda de uma parcela considerável da população.

Apesar das análises e estudos realizados sobre o PCVA e sobre os desmontes dos direitos sociais nas últimas gestões federais, ainda é cedo para se ter dimensão dos impactos dessas alterações na realidade habitacional do país. No entanto, já é possível perceber os contornos da utilização da propriedade formal da casa como ativo financeiro. Esse movimento é marcado por um evidente afastamento das ações governamentais da perspectiva da moradia e do acesso à cidade sustentável enquanto direitos sociais. Por isso, a própria existência de uma política pública habitacional nacional é questionada, apontando uma desconexão das ações do governo federal com as necessidades habitacionais brasileiras.

A perda do vínculo das políticas públicas habitacionais com o Sistema de Habitação de Interesse Social e o PlanHab foi extremamente prejudicial para o planejamento nacional, estadual e municipal em torno das políticas habitacionais e urbanas. A adesão de muitos municípios ao disposto no SNHIS, com a criação de conselhos, fundos e planos, não garantiu a materialização imediata do direito à moradia adequada e à cidade.

3.3 Estrutura municipal da política de habitação de interesse social de Florianópolis

A política de habitação de interesse social do município de Florianópolis foi estruturada seguindo as normativas federais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Essa política está direcionada à população de 0 a 10 salários mínimos, priorizando a parcela de baixa renda que se encontra até 3 s.m. e representa a quase totalidade das necessidades habitacionais do país (FLORIANÓPOLIS, 2012).

Nessa política estão contemplados o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e seu conselho gestor, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e a 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis (I COMHIS Florianópolis).

Em 2010, para se adequar ao disposto no SNHIS, foi criado, através da lei municipal de número 8.210 de 24 de março de 2010, o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. O CMHIS possui “caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, tendo a função de acompanhar, fiscalizar e decidir sobre a Política Habitacional de Florianópolis, assim como de todos os programas e projetos a ela relacionados” (PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS, *online*). A composição do conselho é de dezoito membros titulares e respectivos suplentes, com nove representantes do poder público municipal e nove representantes da sociedade civil organizada, com mandato de dois anos, permitida a recondução por uma vez (FLORIANÓPOLIS, 2010).

Na data de sua criação, o CMHIS foi vinculado, para fins administrativos, à Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, mantendo a sua autonomia para que pudesse cumprir suas funções e atribuições (FLORIANÓPOLIS, 2010). Em 2017, na gestão de Gean Loureiro, essa secretaria foi extinta através da lei complementar de número 596 de 2017. Nessa lei, a estrutura da habitação de interesse social (HIS) foi incorporada à Secretaria de Infraestrutura. No entanto, a lei complementar de número 596 de 2017 foi revogada pela lei complementar de número 706 de 27 de janeiro 2021, que vinculou o CMHIS à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). O FMHIS também foi vinculado à SMDU por meio da lei complementar de número 720 de 09 de dezembro de 2021.

Segundo a lei 8.210, compete ao CMHIS a “promoção de audiências públicas para debater e avaliar os critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social” (FLORIANÓPOLIS, 2010, *on-line*). Ainda, é do CMHIS a responsabilidade de convocar, a cada dois anos, Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social (COMHIS). Essas Conferências são consideradas fóruns de debates e devem ser abertas a toda a sociedade civil. A função da COMHIS, com a presença de representações das entidades não-governamentais e governamentais, é de “avaliar as questões relativas à habitação de interesse social no Município, bem como propor e definir ajustes na Política Municipal de Habitação” (FLORIANÓPOLIS, 2010, *on-line*).

O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), de natureza orçamentária, financeira e contábil, foi criado a partir da lei complementar de número 472 de 27 de agosto de 2013. O objetivo do Fundo é “centralizar e gerenciar recursos orçamentários e financeiros, próprios e vinculados, para os programas destinados a implementar políticas habitacionais de interesse social” (FLORIANÓPOLIS, 2013, *on-line*).

A lei que criou o fundo e constituiu o Conselho Gestor foi regulamentada pelo decreto de número 14.764 de 03 de junho de 2015⁵⁵. Um dos objetivos do Conselho Gestor do FMHIS é o cumprimento das metas e objetivos previstos pelas diretrizes da Política Habitacional de Florianópolis e do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (FLORIANÓPOLIS, 2013). O artigo 4º desta lei lista a constituição das fontes recursos do fundo:

I – dotações do Orçamento Geral do Município; II – rendas provenientes de aplicação de seus recursos; III – outros fundos que vierem a ser incorporados ao FMHIS; IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de

⁵⁵ Segundo o artigo primeiro do decreto, o FMHIS tem por objetivo centralizar e gerenciar os recursos para as ações de planejamento e execução dos programas destinados a implementar políticas habitacionais de interesse social direcionadas à população de baixa renda, visando a melhoria substantiva da sua qualidade de vida (FLORIANÓPOLIS, 2015, *on-line*).

habitação; V – recursos oriundos de convênios, contratos ou acordos firmados entre o Município e instituições públicas ou privadas, nacionais e/ou estrangeiras; VI – recursos oriundos de Concessão do Direito Real de Uso sobre áreas públicas, da Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa; VII – recursos advindos do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo; VIII – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; IX – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FMHIS; X – subvenções provenientes do orçamento geral do Município; XI – tributos específicos a serem instituídos; XII – recursos provenientes de alienação de imóveis do Município; XIII – recursos provenientes de alienação de imóveis do Município; XIV – recursos provenientes dos pagamentos das prestações de imóveis do Município; XIV – outros recursos que lhe vierem a ser destinados (FLORIANÓPOLIS, 2013, *on-line*).

A pauta a respeito dos recursos do FMHIS esteve presente na 86ª reunião ordinária do CMHIS, realizada em 2021. Nessa reunião, os conselheiros debateram o projeto de lei de Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E)⁵⁶, apontando que existe a indicação de que o recurso arrecadado da taxa seja revertido para o FMHIS (CMHIS, 2021).

Ainda, foi apresentada a importância do envolvimento do Conselho na fiscalização e autuação em relação ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo⁵⁷, que poderia ser aplicado na habitação de interesse social⁵⁸. Na reunião, também foi comentada a atuação da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina em conjunto a professores de Arquitetura da UFSC para o mapeamento dos vazios urbanos no município (CMHIS, 2021).

Em relação ao mapeamento de vazios urbanos em Florianópolis, o Defensor Público Marcelo Scherer da Silva afirmou que

o exercício dessa fiscalização por parte da Prefeitura poderia ajudar a diminuir a especulação imobiliária e os altos preços praticados em Florianópolis. “Entretanto, a legislação de Florianópolis é deficiente e dificulta a fiscalização, na medida em que não define claramente os critérios que podem ser utilizados para caracterizar uma propriedade não utilizada ou subutilizada. Com o mapeamento dessas áreas urbanas,

⁵⁶ De acordo com o artigo 13 da lei de número 13.465 de 11 de julho de 2017, a Regularização Fundiária compreende duas modalidades: a de Interesse Social (Reurb-S) e a de Interesse Específico (Reurb-E). A regularização fundiária de interesse social diz respeito aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. A Regularização fundiária de interesse específico é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se encaixe na hipótese da Reurb-S (BRASIL, 2017, *on-line*).

⁵⁷ O IPTU progressivo no tempo é o aumento do valor do imposto como resultado do descumprimento de condições e prazos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória. No Plano Diretor de Florianópolis, esse instrumento está presente no artigo 255: “O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), incide de forma progressiva no tempo com majoração da alíquota, se não forem cumpridas as condições e prazos estabelecidos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, respeitadas as disposições legais que regem a matéria. § 1º O IPTU Progressivo no Tempo será utilizado no caso de descumprimento das condições e prazos previstos na regulamentação mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos” (FLORIANÓPOLIS, 2014, *on-line*).

⁵⁸ Na reunião, foi apontado que: “André disponibilizou o contato do Diretor de Fiscalização da SMDU, Fiscal Nei, salientando a importância do envolvimento da fiscalização neste circuito, pois é por meio da fiscalização que o Município começará a fazer as autuações, o IPTU progressivo para, posteriormente, tomar algum imóvel desses e aplicar na Habitação de Interesse Social (HIS)” (CMHIS, 2021, *on-line*).

saberemos o tamanho do problema e teremos dados concretos para subsidiar eventual projeto de lei que contemple essa fiscalização e para sensibilizar vereadores e prefeito a respeito da importância do tema”, disse (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2021, *on-line*).

A respeito do recurso arrecadado da outorga onerosa no município⁵⁹, os conselheiros buscaram saber onde ele estava sendo destinado. Informaram que foi realizado um primeiro contato com os gestores da Secretaria da Fazenda para que ocorresse um repasse dos recursos para o FMHIS (CMHIS, 2021).

Essa reunião também apresentou a realização de contato com a Caixa Econômica para a abertura de uma conta específica do FMHIS. Segundo o conselheiro, a abertura dessa conta permitiria a constituição de circuito e posterior encaminhamento de ofício à Secretaria Municipal da Fazenda. No ofício, se pretende que, de todo o recurso da outorga onerosa, 20% seja destinado à conta do FMHIS. A respeito da destinação do recurso proveniente da outorga onerosa, na 86ª reunião, tem-se que

Aliator indagou para onde estava sendo destinado o recurso. Ao que André informou que os valores estavam sendo destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), porém este fundo não existe. Sendo assim, todo recurso arrecadado da outorga onerosa, até o momento, está sendo destinado para a caixa geral do Município, onde há diversas contas. Mas salientou que, em breve, 20% deste recurso estará sendo destinado ao FMHIS (CMHIS, 2021, l. 58 - 63).

Sobre o projeto de lei da nova lei de regularização fundiária, na 86ª reunião foi apontado por uma conselheira que a proposta sequer foi apresentada no Conselho. A conselheira lamentou o ocorrido, uma vez que, dada a importância da matéria para a habitação de interesse social, ela deveria ter sido discutida na reunião do Conselho (CMHIS, 2021). Na 87ª reunião realizada também em 2021, foi enfatizado o problema orçamentário no Setor da Habitação e que o Conselho precisaria defender o recurso (CMHIS, 2021).

Os recursos destinados à política habitacional de interesse social de Florianópolis são considerados insuficientes para as necessidades habitacionais do município. Na I COMHIS realizada em 2019, a segunda proposta mais votada pelos conferencistas presentes nas etapas da Conferência foi a de “elaborar projeto de lei para aprovação pela Câmara de Vereadores e

⁵⁹ Considerada um mecanismo de redistribuição da valorização da terra, a outorga onerosa do direito de construir está prevista no artigo 259 do Plano Diretor de Florianópolis: “A Outorga Onerosa do Direito de Construir é a contrapartida financeira devida ao Município pela aquisição do direito de edificar, de acordo com os limites estabelecidos pela tabela de limites de ocupação, parte integrante desta Lei Complementar, acima do coeficiente de aproveitamento básico igual a um até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo com outorga onerosa. § 1º As edificações utilizando coeficiente de aproveitamento superior a um, serão autorizadas mediante remuneração ao Município, correspondente à vantagem do acréscimo de área edificável [...]” (FLORIANÓPOLIS, 2014, *on-line*).

executivo municipal para fixação de 2% do orçamento municipal destinado à Habitação de Interesse Social” (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019, *on-line*). Ao tempo em que esta pesquisa está sendo realizada, ainda não foi aprovado o projeto de lei mencionado. No momento de avaliação dos programas e metas do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, a I COMHIS realizou o levantamento dos recursos destinados ao FMHIS, como se observa abaixo:

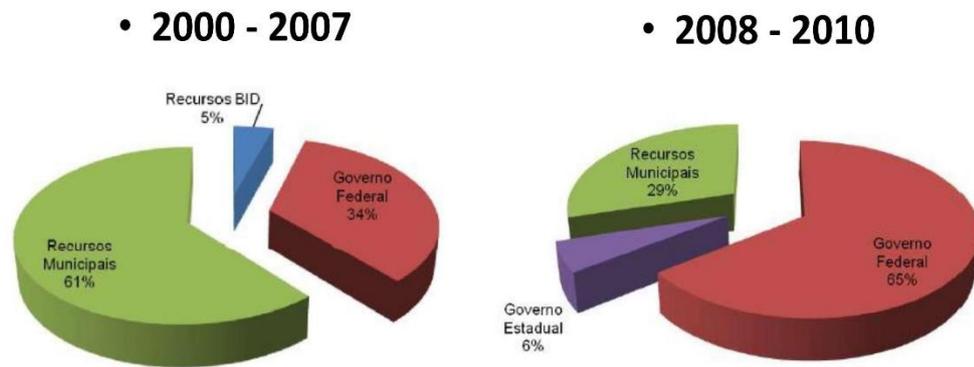


Figura 6: Recursos FMHIS 2000 – 2007; 2008 – 2010. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.

Segundo análise realizada pelo PMHIS⁶⁰, em 2012, nos dez anos considerados a partir de 2000, as origens dos recursos investidos em habitação foram principalmente do Governo Federal (48%), seguido pelo Governo Municipal (47%), Governo Estadual (3%) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2%) (PMF; SMHSA, 2012, p. 55).

No Plano, também foram indicados os recursos investimentos na Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental entre 2000 e 2010. Constatou-se que, na época, seria necessária uma orientação para o fortalecimento da estrutura institucional da Secretaria. Esse fortalecimento era considerado imprescindível para a elaboração e execução de projetos que transformassem a realidade social dos moradores do município. O plano apontou, ainda, uma sobrecarga de trabalho dos profissionais da SMHSA, com falta de funcionários de nível técnico

⁶⁰ A aprovação da versão final do Plano aconteceu no dia 28 de agosto de 2012. O PMHIS é considerado um instrumento de implementação do Sistema Nacional de Habitação, tendo por objetivo “promover o planejamento das ações do setor habitacional de forma a garantir o acesso à moradia digna, a expressão dos agentes sociais sobre a habitação de interesse social e a integração dos três níveis de governo” (PMF; SMHSA, 2012, p. 13).

para auxiliar nas demandas de rotina e a falta de espaço físico adequado (PMF; SMHSA, 2012, *on-line*).

A análise referente à SMHSA, em 2012, certamente não previu que as recomendações não apenas não seriam seguidas como a própria SMHSA seria extinta e absorvida pela Secretaria de Infraestrutura. A extinção da Secretaria representa um retrocesso na política de habitação de interesse social do município, aumentando os entraves burocráticos para a formulação e implementação da política habitacional de Florianópolis.

O PMHIS apresenta os objetivos específicos da Política Habitacional de Florianópolis, elencando os princípios estabelecidos, as estratégias, programas e instrumentos para reverter o quadro da precariedade habitacional municipal. Os objetivos da Política Habitacional de Florianópolis correspondem às orientações do SNHIS, com a priorização de famílias com renda de até 3 salários mínimos, a articulação das ações e programas habitacionais entre as esferas Municipal, Estadual e Federal com políticas urbanas e de inclusão social e o fortalecimento institucional em torno da política habitacional. Entre os objetivos, são traçadas estratégias alternativas de resposta às necessidades habitacionais do município, havendo a previsão do incentivo de autoconstrução e o fornecimento de crédito para a melhoria de habitações (PMF; SMHSA, 2012, pp. 57 – 58)⁶¹.

A participação social e a capacitação dos atores envolvidos na promoção das políticas relacionadas à moradia também estão entre os objetivos da Política Habitacional de Florianópolis. A Política do município apresenta, ainda, a utilização dos instrumentos e recursos provenientes do Plano Diretor do Município e do Estatuto da Cidade como forma de garantir a regularização fundiária, urbanística e de edificações dos assentamentos precários e a desburocratização dos procedimentos de aprovação de empreendimentos de habitação de interesse social. A Política Habitacional de Florianópolis, segundo o PMHIS, também buscava viabilizar a diversidade na oferta de habitações populares, possibilitando o acesso à terra às diversas camadas sociais (PMF; SMHSA, 2012, p. 58).

No PMHIS são listadas as estratégias instituídas para a concretização da política habitacional no município. Essas estratégias incluem o fortalecimento da estrutura administrativa da Prefeitura quanto à oferta e gestão da habitação, a educação urbana e ambiental, a articulação regional em torno da habitação no contexto metropolitano, a integração

⁶¹ A partir do diagnóstico habitacional realizado à época de sua elaboração e das estratégias de ação relacionadas à habitação, o plano busca enfrentar as necessidades habitacionais locais da população. Ele se coloca como um caminho capaz de orientar o governo municipal nas decisões referentes à moradia e de alocação de investimentos a curto, médio e longo prazo (PMF; SMHSA, 2012).

da administração em relação aos empreendimentos habitacionais e mecanismos de controle na construção de espaços urbanos (PMF; SMHSA, 2012). Para que seja possível que as estratégias fossem operacionalizadas e os objetivos alcançados, o PMHIS apresentou os instrumentos considerados indispensáveis para a política habitacional⁶².

A partir do diagnóstico da situação habitacional do município de Florianópolis, dos objetivos e diretrizes do PMHIS, das recomendações do Ministério das Cidades e da Política Habitacional de Florianópolis, foram estabelecidos seis programas para o enfrentamento da problemática habitacional no município. São eles: o P1. Programa de provisão habitacional, P2. Programa de regularização fundiária de assentamentos precários, P3. Programa de Redução de Risco e Requalificação Ambiental, P4. Programa de Atendimento ao Cidadão, P5. Programa de Desenvolvimento Institucional e P6. Programa de Mobilização e Organização Comunitária. As linhas programáticas para a elaboração desses programas correspondem às estabelecidas no PlanHab, de forma a articular a política municipal à federal e estadual (PMF; SMHSA, 2012).

Cada programa possui ações e público-alvo específicos, conforme se depreende da tabela abaixo:

⁶² Dentre os instrumentos, estão o Órgão Gestor da Política Habitacional, o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, instrumentos de intervenção no uso do solo urbano, instrumentos de controle, instrumentos de rotina, instrumentos de educação urbana e ambiental, sistemas de monitoramento e avaliação, plano de habitação e conferência municipal de habitação (PMF; SMHSA, 2012, pp. 58 – 59).

Quadro 4: Programas e Ações do PMHIS Florianópolis

Programa	Ação	Público Alvo
P1. Programa de Provisão Habitacional	Ação 01 – Promoção pública de unidades prontas	Demanda reprimida, remanejamentos/reassentamentos nas AIS
	Ação 02 – Apoio à promoção privada de unidades habitacionais urbanas	Demanda demográfica de 0 a 10 SM
	Ação 03 – Apoio à promoção por autogestão de unidades habitacionais	Demanda demográfica de 0 a 5 SM
	Ação 04 – Produção de unidades habitacionais para arrendamento	Demanda demográfica de 0 a 3 SM
	Ação 05 – Promoção de loteamentos urbanos	Demanda demográfica de 0 a 5 SM
P2. Programa de regularização fundiária de assentamentos precários	Ação 06 – Regularização urbanística nas AIS	AIS
	Ação 07 – Regularização jurídica	AIS

Programa	Ação	Público Alvo
P3. Programa de Redução de Risco e Requalificação Ambiental	Ação 08 – Revisão do Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR)	AIS localizadas em áreas de risco
	Ação 09 – Remoção de ocupação em área de risco e/ou com impedimentos legais e melhoria urbanística	AIS localizadas em áreas de risco
	Ação 10 – Atendimentos emergenciais e contingenciais em razão de situações de calamidade	Famílias de baixa renda com necessidade de atendimento emergencial em razão de situações de calamidade
	Ação 11 – Intervenções pontuais para eliminação do risco	AIS localizadas em áreas de risco
P4. Programa de atendimento ao Cidadão	Ação 12 – Melhorias habitacionais	Domicílios com necessidade de ampliação e reforma
	Ação 13 – Assistência técnica	Famílias de 0 a 5 SM com necessidade de assistência técnica para reforma ou construção
P5. Programa de Desenvolvimento Institucional	Ação 14 – Reestruturação administrativa	Ação administrativa
	Ação 15 – Fiscalização e controle das ocupações	Ação administrativa
P6. Programa de Mobilização e Organização Comunitária	Ação 16 – Fortalecimento do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS	Ação administrativa
	Ação 17 – Mobilização e Organização Comunitária	Ação administrativa

Fonte: Vertrag (2011)

Figura 7: Programas e Ações do PMHIS Florianópolis. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.

Ainda, o Plano realizou uma projeção de 15 anos para a efetivação dos programas de ações. Estabeleceu, com isso, metas mínimas de atendimento que deveriam ser alcançadas. Deste modo, seguindo o planejamento do Plano, após esse período, deveriam ser atendidos 100% dos reassentamentos previstos e 75% do déficit quantitativo, 100% do déficit qualitativo, 70% da demanda demográfica de 0 a 3 salários mínimos e 55% da demanda demográfica de 3 a 5 salários mínimos (PMF; SMHSA, 2012, p. 122).

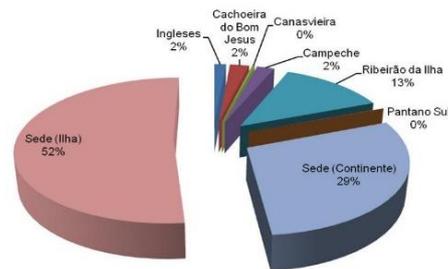
A avaliação dos programas e das metas do PMHIS aconteceu na 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social⁶³. Essa Conferência foi realizada em 2019, com o

⁶³ Os objetivos da I COMHIS foram: “Popularizar o debate sobre as políticas públicas de acesso à moradia digna; Analisar o contexto habitacional de interesse social com base no diagnóstico contido no Plano Municipal de

tema “Habitação e o Direito à Cidade no debate em Florianópolis” (PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS, 2019).

Em relação ao atendimento de 75% do déficit quantitativo, o total produzido foi de 289 unidades. A meta era de 5.882 unidades:

1- Atender 75% do déficit quantitativo



PMHIS 7.842 hab.
Meta 5.882 und.

Produção
(09/12) - 90 und.
(12/18) - 120+ 78 + 1 = 199
Total 289

Figura 8: Metas PMHIS – 2012 – 2025. 1- Atender 75% do déficit quantitativo. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.

O objetivo estabelecido frente ao déficit qualitativo também não atendeu à meta:

2- Atender 100% do déficit qualitativo

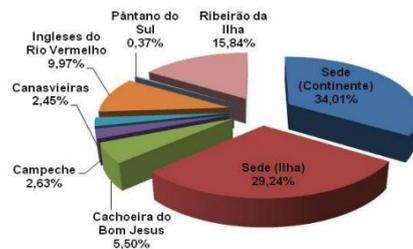
META	EXECUTADO
<ul style="list-style-type: none"> Regularizar e urbanizar todas as 64 AIS 	<ul style="list-style-type: none"> 16 Maciço Morro da Cruz Novo Horizonte, Chico Mendes, Nossa Senhora da Glória, Sta Terezinha I
<ul style="list-style-type: none"> 2189 melhorias habitacionais 	<ul style="list-style-type: none"> 2014 e 2015 – 50 famílias atendidas 2018 – em execução 04
<ul style="list-style-type: none"> 7148 lotes regularizados 	<ul style="list-style-type: none"> 1503 (2020) 139 Sapé
<ul style="list-style-type: none"> 6103 urbanizações lotes 	

Figura 9: Metas PMHIS – 2012 – 2025. 2- Atender 100% do déficit qualitativo. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.

Habitação de Interesse Social (PMHIS) do Município; Propiciar a participação democrática dos diversos segmentos da sociedade para Formulação de proposições sobre a Política Municipal de Habitação de Interesse Social e Revisão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; Sensibilizar e mobilizar a sociedade para os desafios da Habitação de Interesse Social a fim de estabelecer agendas, metas e planos sustentáveis; Consolidar a Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social como instrumento de debate, deliberação, gestão democrática e de controle social da Política Municipal de Habitação de Interesse Social” (PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS, 2019, *on-line*).

A meta de atender 100% dos reassentamentos previstos não foi alcançada, ocorrendo produção consideravelmente inferior que a prevista no Plano:

3- Realizar 100% dos reassentamentos/ remanejamentos



PMHIS 1.666 hab
Meta 1.666 und

Produção 102 und.
Ponta do Leal -66
Papaquara - 36

Figura 10: Metas PMHIS – 2012 – 2025. 3- Realizar 100% dos reassentamentos/remanejamentos. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.

Por fim, são apresentados os mesmos gráficos sobre o atendimento de 70% da demanda demográfica de 0 a 3 salários mínimos e de 55% da demanda demográfica de 3 a 5 salários mínimos. Nesses gráficos, apenas são apontadas as informações relacionadas à demanda demográfica do município no intervalo de 15 anos:

4 - Atendimento 70% da demanda demográfica de 0 a 3 SM

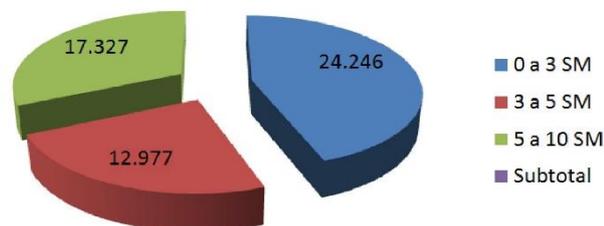


Figura 11: Metas PMHIS – 2012 – 2025. 4- Atendimento 70% da demanda demográfica de 0 a 3SM Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.

Ainda na Avaliação dos Programas e Metas do PMHIS, a Conferência elencou as ações realizadas em atendimento às metas propostas. Foram elas: o Projeto Maciço do Morro da Cruz, o Projeto de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária Vila Aparecida, o Conjunto

Habitacional Jardim Atlântico – PMCMV, o Conjunto Habitacional Ponta do Leal – PMCMV, o Contrato Melhoria Habitacional, o Auxílio Habitacional, a Regularização Fundiária (titulação) – Panaia, Chico Mendes, Vila União, Vila Cachoeira e Mocotó e Projetos habitacionais em andamento em áreas disponíveis da PMF (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019, *on-line*).

Segundo síntese dos custos das ações do PMHIS de Florianópolis, por ano, o valor para a efetivação das ações seria de R\$ 79.875.165,88. Até 2028, a quantia necessária seria de R\$ 1.179.279.435,67:

Tabela 12: Síntese dos custos das ações do PMHIS de Florianópolis

AÇÃO	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO POR ANO		CUSTO POR QUINQUÊNIO		CUSTO TOTAL ATÉ 2028		
		ANO	CUSTO	ANO	CUSTO	ANO	CUSTO	
P1 - PROGRAMA DE PROVISÃO HABITACIONAL								
Promoção pública de unidades habitacionais prontas	AÇÃO 1	77.060,80	1	38.630.398,46	5	192.661.992,26	15	677.966.976,75
Apoio à promoção privada de habitações prontas - 0 a 3 SM	AÇÃO 2	15.496,06	1	6.004.906,19	5	25.024.526,94	15	75.161.063,13
Apoio a promoção por autogestão de UH - 0 a 3 SM	AÇÃO 3	27.678,14	1	6.698.109,15	5	33.490.546,77	15	100.471.637,31
Apoio a promoção por autogestão de UH - 3 a 5 SM	AÇÃO 3	2.277,01	1	296.011,27	5	1.480.056,33	15	4.440.169,00
Promoção de UH para arrendamento	AÇÃO 4	91.811,31	1	7.344.904,94	5	36.724.524,68	15	110.173.574,04
Promoção de loteamentos urbanos - 0 a 3 SM	AÇÃO 5	80.517,55	1	12.376.800,78	5	61.884.003,90	15	185.662.011,69
Subtotal		264.839,87		70.251.129,77		361.255.648,87		1.053.844.421,91
P2 - PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS								
Regularização urbanística nas AIS	AÇÃO 6	15.020,80	1	6.158.529,72	5	30.792.648,61	15	91.671.968,03
Regularização jurídica nas AIS	AÇÃO 7	610,56	1	335.808,00	5	1.679.040,00	15	4.364.282,88
Subtotal		15.631,36		6.494.337,72		32.471.688,61		96.036.250,91
P3 - PROGRAMA DE REDUÇÃO DE RISCO								
Revisão do Plano Municipal de Redução de Risco	AÇÃO 8	300.000,00	1	50.000,00		50.000,00		50.000,00
Remoção de ocupação em área de risco e/ou com impedimentos legais	AÇÃO 9	2.830,77	1	317.046,51	5	1.585.232,54	15	4.716.066,82
Subtotal		302.830,77		367.046,51		1.635.232,54		4.766.066,82
P4 - PROGRAMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO								
Melhorias Habitacionais	AÇÃO 12	8.045,97	1	362.068,76	5	1.810.343,79	15	5.640.226,65
Assistência técnica a autoconstrução	AÇÃO 13	2.299,80	1	1.133.801,40	5	5.669.007,00	15	17.007.021,00
Subtotal		10.345,77		1.495.870,16		7.479.350,79		22.647.247,65
P5 - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL								
Reestruturação Administrativa	AÇÃO 14	600.000,00	1	600.000,00	5	600.000,00	15	600.000,00
Fiscalização e controle das ocupações	AÇÃO 15	615.448,38	1	615.448,38	5	615.448,38	15	615.448,38
Subtotal		1.215.448,38		1.215.448,38		1.215.448,38		1.215.448,38
P6 - PROGRAMA DE MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA								
Fortalecimento do Conselho Municipal de Habitação	AÇÃO 16	620.000,00	1	41.333,33	5	206.666,67	15	620.000,00
Mobilização e Organização Comunitária	AÇÃO 17	10.000,00	1	10.000,00	5	50.000,00	15	150.000,00
Subtotal		630.000,00		51.333,33		256.666,67		770.000,00
TOTAL		2.439.096,16		79.875.165,88		394.314.035,86		1.179.279.435,67

Fonte: VERTRAG (2011)
 Nota: A AÇÃO 10 – ATENDIMENTOS EMERGENCIAIS E CONTINGENCIAIS EM RAZÃO DE SITUAÇÕES DE CALAMIDADE, não está incluída na tabela acima, pois não há como estabelecer um planejamento nem estimar metas ou quantidades a serem atendidas, pois se trata de ocorrências emergenciais, no qual o poder público deverá atender todas as famílias afetadas.

Figura 12: Síntese dos custos das ações do PMHIS de Florianópolis. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.

É possível observar que o custo anual e total para o cumprimento das metas do PMHIS é muito superior aos recursos que o FMHIS está recebendo. Nesse sentido, as ações habitacionais que estão ocorrendo no município são pontuais, não se estruturando em torno de uma política de habitação de interesse social. O fato das ações executadas estarem tão aquém das metas estabelecidas aponta uma desconexão entre os programas planejados e o que está sendo implementado no município. Outra problemática é a desatualização dos dados, que dificulta uma análise adequada das necessidades habitacionais atuais da população.

Na I COMHIS, foram votadas noventa proposições relacionadas à habitação no município, com a aprovação de setenta e quatro. O objetivo das propostas aprovadas foi de marcar o posicionamento dos conferencistas presentes nas etapas da Conferência. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019, *on-line*). Na plenária final, foram

apresentadas algumas moções, indicando o repúdio da I COMHIS ao desmonte da Política Urbana Nacional:

A 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS, repudia o desmonte da Política Urbana Nacional, em especial, da Política Habitacional, com a extinção do Ministério das Cidades, e sua transformação em Secretaria Nacional, que levam aos atuais cortes do Governo Bolsonaro nos Programas e Recursos. A 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS repudia esta ação insensata e manifesta seu total apoio pela Recriação do Ministério das Cidades, visto que o Ministério, o Plano Nacional de Habitação, Programas MCMV e recursos financeiros, são de vital importância para o planejamento e gestão de curto, médio e longo prazo das ações de Estado e Governo ao DÉFICIT HABITACIONAL, no combate às desigualdades sociais, de acordo com os objetivos e direitos constitucionais de promoção de uma sociedade fraterna, justa e solidária, como preconiza as metas e ações do PLANHAB (Plano Nacional de Habitação de Interesse Social). Assim sendo, exigimos a recriação do MINISTÉRIO DAS CIDADES, para rearticulação dos programas e linhas de crédito federal do Programa Minha Casa Minha Vida em todo o Brasil. Esta moção foi aprovada na Plenária Final da Conferência, em Florianópolis, no dia 14 de setembro de 2019, e será dada publicidade à imprensa e encaminhamento às autoridades competentes, entre elas a Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento e Presidência das Comissões de Orçamento na Câmara Federal e no Senado (PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS, 2019, *on-line*).

Ainda, foi apresentada moção que busca responsabilizar o Governo Estadual pela falta de políticas públicas e investimento em Habitação de Interesse Social (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019). As propostas aprovadas e as moções da I COMHIS têm o poder de influenciar na política habitacional do município, mas ainda são muitas as dificuldades enfrentadas para que sejam materializadas.

A estrutura municipal da política de habitação de interesse social de Florianópolis, ainda que exista formalmente, passou por um processo de esvaziamento. Também ocorreram retrocessos institucionais relacionados à habitação, principalmente com a extinção da antiga Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. Deste modo, a formulação e implementação de políticas habitacionais adequadas às necessidades do município são mitigadas em um cenário de enfraquecimento da estrutura institucional no setor da habitação.

3.4 A falta de estrutura institucional, de dados atualizados e a insuficiência de recursos financeiros na política de habitação de interesse social de Florianópolis

Este ponto pretende analisar os obstáculos à efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis. Para isso, foram utilizadas as atas das reuniões ordinárias do CMHIS de número 68, 71, 74 e 75 de 2019,

as 76 e 78 de 2020 e as 81, 83, 84 e 87 de 2021 e documento elaborado pelo Conselho para os candidatos à eleição municipal de 2020.

Ainda, se considerou um estudo de caso sobre a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis no período de dezembro de 2016 a maio de 2017. As propostas de números 33 e 12 da 1ª Conferência de Habitação de Interesse Social e tabela referente aos Recursos do FMHIS no período entre 2011 e 2018 também foram utilizadas.

O levantamento desses dados aconteceu para que fosse possível identificar os principais problemas na política de habitação de interesse social do município. Nas atas em que os Conselheiros se manifestaram sobre os desafios da política habitacional, se evidencia a repetição e o reforço de três eixos centrais. São eles: 1. A falta de estrutura institucional adequada, 2. A desatualização dos dados sobre as necessidades habitacionais e 3. A insuficiência de recursos financeiros para a política de habitação de interesse social.

As propostas de número 33 e 12 da I COMHIS dizem respeito à necessidade da recriação da estrutura institucional da Secretaria de Habitação e da elaboração de projeto de lei que fixe 2% do orçamento municipal para a Habitação de Interesse Social. A insuficiência dos recursos destinados ao FMHIS é apontada em tabela elaborada e apresentada na I COMHIS. A apresentação dessa tabela aconteceu no momento de Avaliação dos Programas e Metas do PMHIS (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019).

O estudo de caso sobre o CMHIS, no período de dezembro de 2016 a maio de 2017 também apresenta os obstáculos na política de habitação de interesse social do município. No estudo, são apontadas as dificuldades enfrentadas pelo CMHIS, inclusive a de ausência de uma estrutura institucional adequada e a falta de recursos necessários à realização de ações concretas.

A Carta redigida pelo CMHIS para os candidatos à eleição municipal de 2020 aponta a preocupação do Conselho com a situação habitacional de Florianópolis. Ressalta, dentre outros pontos, a necessidade da recuperação da estrutura da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental, a importância de que as propostas votadas na I COMHIS tenham efetividade no orçamento municipal e que aconteça a revisão do plano e atualização dos dados necessários (CMHIS, 2020).

A criação do CMHIS, do FMHIS e do PMHIS diz respeito a um momento político muito específico da história florianopolitana. À época, havia uma orientação do governo federal de incentivos à política urbana e habitacional. Buscava-se, ainda, a articulação das esferas de governo e a descentralização da política habitacional. Apesar disso, em Florianópolis, assim

como em outros municípios, o Programa Minha Casa Minha Vida alterou os rumos da política habitacional, centralizando as ações para a operacionalização do Programa.

Nesse sentido, a prefeitura de Florianópolis realizou uma parceria com a Caixa Econômica Federal, sendo planejados e executados o Conjunto Habitacional Jardim Atlântico/Coloninha, da faixa 01⁶⁴ e o Conjunto Habitacional Ponta do Leal, também da faixa 01⁶⁵ (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, *on-line*).

De acordo com reportagem do Jornal Nd Mais, dos 78 apartamentos construídos no Residencial Jardim Atlântico, 40 apresentaram vícios de construção. Dentre os vícios, estão vazamentos, pisos soltos, erros no sistema elétrico, queda de pedaços de rebocos na estrutura externa e rachaduras nos muros residenciais (Paulo ROLEMBERG, 2021, *on-line*).

Na 84ª reunião ordinária do CMHIS de 2021, foi apresentada a situação crítica de unidades habitacionais do Jardim Atlântico, com problemas considerados estruturais. Foi afirmado, por um conselheiro, que “o que coube à prefeitura foi realizado, que era a elaboração do projeto, doação do terreno e seleção das famílias. No entanto, a execução que ficou ao encargo da contratação da Caixa Econômica, deixou a desejar e os reflexos disso são os problemas apontados em reunião” (CMHIS, 2021, l. 81 - 84).

O Conjunto Habitacional Ponta do Leal foi resultado da organização da comunidade da Ponta do Leal. Essa comunidade, fundada por imigrantes do município de Lages e São Francisco do Sul em 1960, foi impactada pelo alto preço dos aluguéis, apresentando inadequações nas habitações, que, em muitos casos, era de material de palafita. Apesar da pressão do mercado imobiliário, a resistência dos moradores e moradoras da Ponta do Leal permitiu que eles continuassem na área inicialmente ocupada (ATELIÊ MODELO DE ARQUITETURA, *on-line*). Nesse sentido, a luta da comunidade foi responsável por inverter a tendência nacional de periferização e dispersão urbana, consolidando o Conjunto Habitacional (Clara Niehues RIVAS, 2020)⁶⁶.

⁶⁴ Para este projeto, foi prevista a construção de um conjunto habitacional de cinco blocos com 78 apartamentos na região continental de Florianópolis (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, *on-line*). O Residencial teve as obras iniciadas em 2014, que, por conta da falência da Construtora responsável, foram paralisadas em 2016 e entregue apenas em 2018. De acordo com a Avaliação dos programas e metas do PMHIS, a construção dessas unidades habitacionais se encaixou no P1. Programa de provisão habitacional e no P6. Programa de mobilização e organização comunitária (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019, *on-line*).

⁶⁵ No Conjunto Habitacional Ponta do Leal, foram construídas 88 unidades habitacionais, entregues em 2019. Esse projeto contemplou o P1. Programa de provisão habitacional, o P3. Programa de redução de risco e o P6. Programa de mobilização e organização comunitária (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019, *on-line*).

⁶⁶ Assim analisou Clara Rivas (2020): “A comunidade da Ponta do Leal agiu de forma combinada ao lutar pelos seus interesses. Onde era possível e tinha espaço, direitos foram reivindicados por via institucional: melhorias no saneamento, participação em projetos da Prefeitura de lazer para as crianças, participação ativa na construção do Plano Local de Habitação de Interesse Social (presença em reuniões públicas locais, em audiência pública e na

Deste modo, o PMCMV, em Florianópolis, apresentou especificações relacionadas à atuação popular nos projetos e na luta por moradia. Apesar disso, outras experiências, como a do Conjunto Habitacional Jardim Atlântico, demonstraram as dificuldades enfrentadas pelos moradores em receber uma resposta frente às necessidades de reformas em suas casas. Esse modelo é próprio do Programa, sendo um desafio tanto pensar a execução desses projetos com a participação popular quanto a efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social.

Deste modo, a adesão do município de Florianópolis ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social não gerou o acesso automático ao direito à moradia, ao direito à cidade e à participação popular plena. A política habitacional do município não conseguiu resolver as problemáticas da especulação imobiliária e da exclusão socioespacial no território de Florianópolis. Sem uma articulação com outras políticas públicas e com a ocorrência do esvaziamento da estrutura municipal da política habitacional, se fortaleceu, na cidade, uma gestão corporativa que busca atrair turistas e investimentos do mercado imobiliário (MAGALHÃES; TONIN, 2015).

A extinção de uma Secretaria específica para a habitação aprofundou o processo de desestruturação da política habitacional no município. Não por menos, a proposta de número 33, a mais votada da I COMHIS, foi:

Recrutar e fortalecer urgentemente a Secretaria Municipal de Habitação de Interesse Social, para garantir efetividade ao Direito à Moradia e as metas do PMHIS, com abertura de concurso público e remanejamento interno do pessoal, para recomposição da equipe técnica de carreira necessária proporcional (ao atual contingente populacional de mais 500 mil habitantes) equivalente ao efetivo de funcionários existente no início dos anos 90 (com apenas 180 mil habitantes), para promoção da gestão do planejamento, elaboração de projetos, plano de ação, captação de recursos, para execução dos programas e metas visando atender famílias de 0 a 5 salários mínimos, com prioridade para famílias de 0 a 3 salários mínimos, como estabelece o PLANHAB – Plano Nacional de Habitação do extinto Ministério das Cidades e o PMHIS de Florianópolis (PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS, 2019, *on-line*).

A criação da Secretaria indicada na proposta de número 33 ainda não ocorreu, o que demonstra a dificuldade de materialização da política habitacional de interesse social no município e um enfraquecimento institucional em torno dessa política. Nesse sentido, segundo

consulta pública pela internet), disputas com o Ministério Público Federal e com a Prefeitura de Florianópolis em espaços convidados, lutas travadas na Câmara de Vereadores etc. Poucos direitos foram conquistados somente em espaços convidados. Houve a necessidade de inventar espaços: negar a realocação para áreas periféricas como foi inicialmente proposto, convocar o próprio prefeito para uma assembleia da comunidade, apresentar um projeto apropriado para as condições de vida específica daquelas pessoas, negação a participar de espaços verticalizados pela PMF etc.” (p. 56).

Peter Evans (1993), para que haja uma capacidade de ação do Estado, é necessário que exista uma estrutura institucional durável e efetiva.

O autor afirma, ainda, que a burocracia não está em excesso, mas em escassez de oferta e que a capacidade do Estado em desempenhar funções administrativas também pode ser considerada um bem escasso (EVANS, 1993). A escassez da burocracia diz respeito ao fato de que, apesar da existência de organizações regulamentadoras ou administrativas, não há disposição nem capacidade de adoção de metas coletivas de forma previsível e coerente. A noção da burocracia como um problema seria, antes, resultado da tendência de organizações patrimoniais se disfarçarem de burocracias (EVANS, 1993, p. 150).

Em relação à capacidade de o Estado desempenhar funções administrativas, Evans (1993) afirma que a expansão insensata de incumbências leva, muitas vezes, a um ciclo vicioso. O autor entende, neste caso, que o “desempenho inadequado avilta a legitimidade e dificulta a reivindicação dos cursos necessários a aumentar a capacidade” (1993, p. 151).

A realização de concursos públicos e a presença de servidores efetivos são fatores imprescindíveis para a estabilidade e continuidade das políticas públicas habitacionais. Em um cenário de servidores instáveis, a tendência à descontinuidade de políticas públicas é maior, em especial nos momentos de transição entre governos (Fernando do Amaral NOGUEIRA, 2006)⁶⁷.

Deste modo, a ausência de uma estrutura institucional adequada no setor habitacional afeta o serviço público ofertado. Por isso, a demanda pela recriação e fortalecimento da Secretaria Municipal de Habitação de Interesse social e a abertura de concurso público para recomposição da equipe técnica se relaciona à capacidade do Estado de desempenhar as suas funções e de responder às necessidades habitacionais da população.

Os investimentos em habitação de interesse social, mais especificamente dos recursos do FMHIS, também diminuíram consideravelmente nos últimos anos, conforme demonstram as tabelas a seguir:

⁶⁷ A esse respeito, Fernando do Amaral Nogueira (2006) entende que, no discurso comum no cotidiano de ministérios, fundações, secretarias, etc., há um entendimento de que, quando acontece uma troca de governo, a descontinuidade administrativa é dada como fato. Sobre isso, escreve: “Isso se traduziria na interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e engavetamento de planos futuros, sempre em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Como consequência, tem-se o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições” (2006, p. 13).

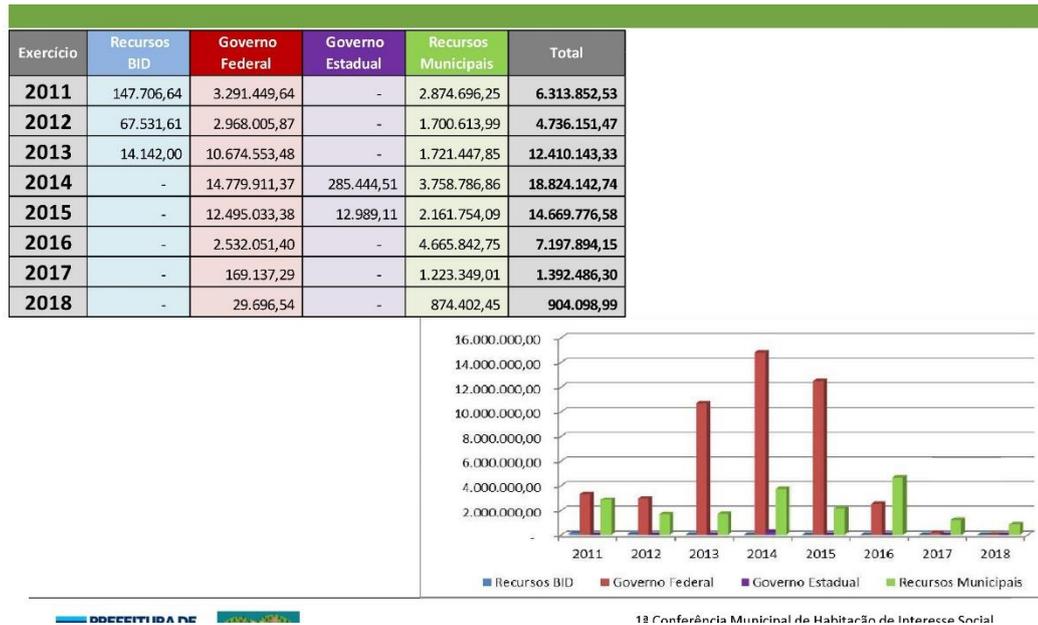


Figura 13: Recursos FMHIS. Fonte: 1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Habitação e o direito à cidade no debate em Florianópolis – Prefeitura de Florianópolis, Infraestrutura, 2019.

O fato de o FMHIS estar recebendo poucos recursos afeta diretamente a possibilidade de efetivação do direito à moradia e à cidade no município de Florianópolis. A problemática orçamentária e financeira interfere na formulação, implementação e análise das políticas habitacionais, inviabilizando a realização de novos diagnósticos e planos de ações. Ainda, a alternância da vinculação da estrutura da habitação de interesse social entre diferentes secretarias municipais faz com que a captação de recursos fique mais diluída do que seria se houvesse uma Secretaria específica para o setor da habitação.

Sobre o recurso no orçamento do FMHIS, na 76ª reunião ordinária realizada em 2020, uma conselheira apontou que:

um dos indicativos da Conferência é garantir recurso no orçamento do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Atualmente no orçamento municipal não é destinado nenhum mínimo como é da educação, da saúde e sem recurso é muito difícil trabalhar (CMHIS, 2020, l. 152 – 255).

Em estudo de caso realizado por Eduardo Dias Poletto e Luciana Francisco de Abreu Ronconi (2017), foi analisado o período de dezembro de 2016 a maio de 2017 do CMHIS. A pesquisa concluiu pela limitação da atuação do Conselho nas problemáticas habitacionais do município. De acordo com o estudo, apesar da presença da participação da sociedade civil no CMHIS, a capacidade do Conselho de influenciar as decisões sobre a formulação, elaboração, implementação e controle das políticas habitacionais no município tem sido bastante reduzida

em razão da disputa política e imobiliária no território (Eduardo Dias POLETTTO; Luciana Francisco de Abreu RONCONI, 2017).

Segundo Poletto e Ronconi (2017), são significativos os limites econômicos para a efetividade da política habitacional no município, existindo discrepâncias entre as atribuições do CMHIS e o que é possível ser realizado. A atuação do Conselho, portanto, ainda é bastante reduzida, sendo poucas as audiências e plebiscitos realizados sobre o tema. Esse processo é acompanhado pela desvalorização das atividades do Conselho pelos gestores públicos e pela mídia, que enfraquece os trabalhos executados. A dificuldade relacionada à estrutura administrativa também é considerada um desafio para a atuação do Conselho, que, apesar de ter a atribuição de decidir sobre a política habitacional de Florianópolis, não possui os recursos necessários para a realização de ações concretas (POLETTTO; RONCONI, 2017).

Essa situação está presente na fala de conselheiros e conselheiras em reuniões ordinárias do CMHIS. Em 2019, foram realizadas nove reuniões ordinárias. Nas reuniões de número 71, 74 e 75, os conselheiros pontuaram problemas relacionados à política habitacional no município. Foi apresentado como os novos rumos da política nacional prejudicaram a política de habitação de interesse social. Uma conselheira expôs que as alterações da política nacional de habitação fizeram com que os municípios perdessem “o rumo da história de como fazer política de habitação de interesse social” (CMHIS, 2019, *on-line*).

Na 75ª reunião, que aconteceu em dezembro de 2019, foi realizada avaliação da gestão 2018/2019, concluindo que os aspectos que merecem atenção são

A alteração de Secretaria para Superintendência desmanchou a política de habitação do Município; Não utilização dos instrumentos para que a política habitacional aconteça; As demandas são transversais e precisam de políticas públicas para ter avanços; Desafio de inserir o Conselho nas comunidades; Valor ínfimo no orçamento para o FMHIS; A falta de recursos no orçamento para habitação de interesse social desmotivou as comunidades, refletindo na desmotivação das entidades para fazer parte do Conselho de Habitação; Associações de moradores das comunidades mais estruturadas não se envolvem com o CMHIS, exemplificando a não participação na Conferência de Habitação; Diversos servidores municipais não tem disposição em se envolver com as questões de habitação de interesse social; Rotatividade nas comunidades; Algumas igrejas querem tomar as associações de moradores e não tem a compreensão da política do coletivo e sim do assistencialismo; Individualismo tomando conta das pessoas; O Município deveria ver as ocupações de outra forma (CMHIS, 2019, l. 43 – 55).

Nessa fala, são apresentados problemas centrais na compreensão da desestruturação da política de habitação de interesse social do município. A ausência de estrutura institucional é apontada como responsável por “desmanchar” a política habitacional. Assim, são elencados os impactos da insuficiência do orçamento habitacional na atuação dos conselheiros e da

sociedade civil, exemplificando a ausência da articulação das associações de moradores com o CMHIS.

Ainda, o conselheiro aponta a atuação desassociada de uma compreensão da política do coletivo, aproximando-se ao assistencialismo. Em relação ao individualismo ligado às cidades, David Harvey (2014) explica que esse processo está articulado ao movimento em que a venda da comunidade e o “estilo butique” se tornou um modo de vida criado por agentes imobiliários para a satisfação de sonhos urbanos.

O autor aponta que, nesse mundo, prevalece uma ética neoliberal de intenso individualismo, “que quer tudo para si, pode transformar-se em um modelo de socialização da personalidade humana. Seu impacto vem aumentando o individualismo isolacionista, a ansiedade e a neurose [...]” (David HARVEY, 2014, p. 47).

Assim, a fala do conselheiro demonstra um novo modo de relação social nas cidades, preponderando a noção de indivíduos atomizados. Sobre o tema, explica Friedrich Engels:

Essa indiferença brutal, esse insensível isolamento de cada um no terreno de seu interesse pessoal, é tanto mais repugnante e chocante quanto maior é o número desses indivíduos confinados nesse espaço limitado; e mesmo que saibamos que esse isolamento do indivíduo, esse mesquinho egoísmo, constitui em toda a parte o princípio fundamental da nossa sociedade moderna, em lugar nenhum ele se manifesta de modo tão impudente e claro como na confusão da grande cidade. A desagregação da humanidade em mônadas, cada qual com um princípio de vida particular e com um objetivo igualmente particular, essa atomização do mundo, é aqui levada às suas extremas consequências (Friedrich ENGELS, 2010, p. 68).

As ocupações urbanas, quando organizadas em torno de um objetivo político comum, apresentam uma alternativa a esse individualismo generalizado nas cidades. Sobre as ocupações urbanas, na 68ª reunião ordinária realizada em 2019, foi apontado por uma conselheira que: “a ocupação irregular acontece por necessidade das pessoas. O poder público, historicamente no Brasil, não resolveu a regularização de suas terras [...]. O Estado, por décadas, não se fez presente e hoje, o poder público não pode chegar e criminalizar a situação de ocupação”. (CMHIS, 2019, *on-line*).

Indo no sentido das análises realizadas em 2019, muitas falas nas reuniões ordinárias realizadas em 2020 pontuaram os desafios de se elaborar e implementar políticas habitacionais no município. Na 76ª reunião realizada em março de 2020, o Secretário Adjunto da SMI/PMF “enalteceu a importância do Conselho e disse que esta nova gestão tem muitos desafios porque estamos diante de uma nova realidade, onde as políticas públicas de governo, tanto federal como estadual, que embasavam todas as políticas de HIS em nosso país, atualmente não existem mais” (CMHIS, 2020, *on-line*).

Nessa mesma reunião, foi ressaltado o encaminhamento tirado na I COMHIS referente à atualização do PMHIS e a importância de dados mais atuais. No entanto, também foi pontuado que a Secretaria não tem capacidade para realizar o levantamento desses dados (CMHIS, 2020, *on-line*).

A ausência da capacidade de coleta e de análise de dados no gerenciamento de informação afeta diretamente a capacidade analítica das políticas públicas. Essa capacidade considera os conhecimentos técnicos e científicos específicos sobre as políticas públicas que pautam o processo decisório (Natália Massaco KOGA *et al*, 2019). Deste modo, a condução da política pública é prejudicada, uma vez que informações precisas são essenciais para a implementação de ações governamentais adequadas (ADUNICAMP, *on-line*).

Sobre o tema, se entende que a formulação de políticas baseadas em evidências é a maneira mais acertada de tomar decisões coerentes com um processo democrático caracterizado pela transparência. Assim, os critérios para a tomada de decisões políticas devem se guiar por dados confiáveis e de qualidade. Apesar da constatação da importância da existência de dados atualizados, os incentivos para o fortalecimento da capacidade estatística nem sempre estão alinhados dentro dos governos (Eduardo DARGENTE; Gabriela LOTTA; José Antonio MEJÍA; Gilberto MONCADA, 2019).

Segundo Dargente, Lotta, Mejía e Moncada (2019), um exemplo desses casos são os dados que podem ser utilizados de maneira a responsabilizar os governantes pela inadequação de suas atuações. Por isso, a existência de políticas estatísticas melhores e transparentes podem contrariar os interesses dos governantes, uma vez que explicitam suas fragilidades e falhas. Em outros casos, para além da tentativa de esvaziar a produção e análise de dados, há um desinteresse na produção dessas informações e de políticas públicas orientadas para o interesse público (DARGENTE; LOTTA; MEJÍA; MONCADA, 2019).

No Brasil, a ausência de dados de interesse público é considerada prática sistemática na política de informações do governo federal de Jair Bolsonaro:

Para Gustavo⁶⁸, há uma tentativa deliberada e permanente de ocultar principalmente as informações que dizem respeito ao coletivo, como os indicadores sociais, econômicos e de saúde. “Então esse apagão não um fato isolado, é um fato conectado com uma política persistente do governo de ataque às universidades, de ataque à pesquisa, à Capes, enfim tudo que possa trazer uma compreensão maior da sociedade em relação à situação do país, à situação social, aos problemas que o país atravessa. Então, sob o ponto de vista da informação, nada de novo, nada diferente da catástrofe

⁶⁸ Gustavo Tenório Cunha é diretor da ADunicamp, professor do Departamento de Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp, com experiência em Apoio à Gestão e ênfase em Atenção Básica (ADUNICAMP, *on-line*).

planejada que o governo Bolsonaro tem construído”, conclui ele (ADUNICAMP, *on-line*).

Essa ausência é responsável por dificultar a visualização da sociedade. Sem os dados, a produção, formulação e implementação de políticas públicas, quando ocorre, acontece de forma incipiente. Por isso, a falta da informação atualizada inviabiliza uma análise coerente com a realidade e adequação das políticas públicas. A realização do Censo, que deveria ter ocorrido em 2020 e foi adiada em razão da pandemia da Covid-19, também foi adiada em 2021, com o argumento da falta de recursos⁶⁹, o que demonstra um boicote sofrido pelo Censo (Daniela VALENGA, 2021).

Em relação à política de habitação de interesse social de Florianópolis, a falta de dados está vinculada ao desmonte da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental e à insuficiência de recursos. O professor Lino Peres⁷⁰, após participar das regionais da I COMHIS, realizou o destaque de três pontos: “a ausência de um diagnóstico atualizado da situação habitacional do município, a falta de política habitacional e de recursos para o setor e a grande mobilização dos moradores das Ocupações de Florianópolis” (*on-line*). Ainda, apontou que o quadro municipal de habitação reproduz a política de cortes do governo Bolsonaro.

Para que o direito à moradia adequada e o direito à cidade sejam efetivados na política de habitação de interesse social do município, é essencial que sejam consideradas as alterações das dinâmicas sociais e do preço da terra em Florianópolis. Também é imprescindível que as demandas sociais sejam localizadas, incluindo a população em situação de rua, populações em situação de risco ou vulnerabilidade social, populações que vivem em Ocupações, população imigrante, etc. (CMHIS, 2020).

Na 78ª reunião realizada em outubro de 2020, foi feito um relato da Comissão responsável por discutir a metodologia de revisão do PMHIS. Nesse relato, se constatou a falta de recursos para aplicação do PMHIS, um teor utópico do plano que considerou a maior produção da história e reproduziu no tempo de sua vigência, a necessidade da aplicação do PMHIS vigente, etc. (CMHIS, 2020). Os conselheiros também apresentaram, na 78ª reunião,

⁶⁹ Em nota emitida pelo site do IBGE sobre o adiamento do Censo Demográfico, tem-se que: “A Lei Orçamentária de 2021 foi sancionada sem a recomposição do orçamento original de R\$ 2 bilhões para o Censo Demográfico 2021.

Conforme anunciado hoje pelo Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia, Waldery Rodrigues, o orçamento 2021 não traz recursos para a realização do Censo Demográfico e que, portanto, o Censo será adiado” (BRASIL, *on-line*).

⁷⁰ Lino Peres é professor aposentado da Universidade Federal de Santa Catarina. Tem um amplo trabalho junto a movimentos sociais e às comunidades carentes de Florianópolis, auxiliando nas ações de planejamento urbano, plano diretor participativo, mobilidade urbana articulada ao transporte público, saneamento e habitação popular. Foi vereador pelo PT de Florianópolis de 2013 a 2016 e de 2017 a 2020 (PERES, *on-line*).

um encaminhamento relacionado à elaboração de uma Carta aos candidatos/as a Prefeito/a de Florianópolis. O objetivo da Carta foi fornecer uma posição técnica com diretrizes para qualificar a vida na cidade e o acesso à moradia para todos (CMHIS, 2020).

Nessa carta, o Conselho afirma que a habitação é um direito de todo o cidadão e um dever do poder público, apontando que o município dispõe da estrutura necessária (Conselho, Plano e Fundo), mas que essa estrutura não está plenamente operacional. Entre as diretrizes da Carta apresentada pelo CMHIS, estão a revisão do plano de habitação de Florianópolis, com a atualização dos dados necessários, que contemple, além do acesso à moradia, o acesso ao transporte, ao trabalho, à educação e à cultura (CMHIS, 2020).

A carta apresenta, ainda, a garantia de que a Conferência de Habitação de 2019 tenha efetividade no orçamento municipal e nas ações da estrutura de habitação da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Ressalta a importância da recuperação da estrutura da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e a garantia da melhoria das condições de moradia. A Carta também aponta a importância da geração de emprego e renda, da manutenção do funcionamento pleno do Conselho Municipal de Habitação, da não remoção de famílias em ocupações e a garantia de ações focadas na condição da população em situação de rua, com ações emergenciais e inclusão no Plano de Habitação, dentre outros (CMHIS, 2020).

No documento dirigido aos candidatos, o CMHIS manifesta a preocupação com o agravamento da condição habitacional no município. Para isso, aponta a ociosidade dos edifícios abandonados e a periferização da moradia como responsáveis por gerar problemas graves ao funcionamento da cidade. Além das diretrizes já citadas, o CMHIS apresenta a necessidade da garantia de verbas contínuas para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, se colocando à disposição dos candidatos para auxiliar na construção de políticas públicas voltadas à efetivação do direito à moradia (CMHIS, 2020).

Nesse sentido, é possível constatar que existe uma disposição do CMHIS em colaborar com a formulação e implementação de políticas habitacionais que materializem o direito à moradia adequada e o direito à cidade na política de habitação de interesse social. Apesar disso, é necessário que exista uma orientação do/a gestor/a municipal para o investimento em política de HIS. A ausência dessa orientação e a redução e/ou falta de investimentos na política habitacional a nível estadual e federal aprofunda o processo de precariedade habitacional. O direito à moradia e à cidade, por isso, não se materializa de forma igualitária para todos os cidadãos da cidade.

Na 81ª reunião realizada em abril de 2021, é exposto que o investimento municipal é irrisório dentro do contexto atual da demanda habitacional de interesse social. Ainda, que estão

todos cientes do fechamento das fontes de financiamento para habitação de interesse social. Nessa mesma reunião, é enfatizada a crítica técnica e do Conselho de Habitação do desmonte da política de habitação. A conselheira informa que desde que a lei federal inseriu a política de habitação no desenvolvimento urbano, os municípios se viram com dificuldades para o recebimento de recursos (CMHIS, 2021).

A 81ª reunião tratou, ainda, sobre as Comissões do CMHIS, dentre elas a de Discussão da metodologia de revisão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, composta em outubro de 2020. O conselheiro responsável por realizar a exposição da análise sobre o Plano de Metas, informou uma

enorme distância entre as necessidades habitacionais e o que foi executado, falta interesse das sucessivas gestões municipais, desestruturação do setor habitacional da Prefeitura com o declínio de Secretaria para Diretoria e agora para Gerência, além da incapacidade financeira. A Comissão identificou necessidades para revisão do PMHIS, sendo uma a atualização dos dados. Considerando a urgência destas informações, a Comissão avaliou a necessidade de contratação de uma empresa para executar este trabalho, já que o Censo do IBGE poderá ter atrasos por conta da pandemia e cortes nos recursos do governo federal (CMHIS, 2021, l. 109 – 115).

Nessa mesma direção, na 83ª reunião realizada em junho de 2021, foi pontuado ser necessária uma reunião para avaliar as questões políticas do orçamento executado em 2020. A conselheira afirmou que o orçamento já era ínfimo para a habitação, situação que se aprofundou com a contenção de despesas em ano de pandemia (CMHIS, 2021). E, na 87ª reunião realizada em outubro de 2021, uma conselheira, representante de entidade comunitária/associação de moradores, afirmou que: “como conselheira, por vezes se sente frustrada, pela falta de investimento. Disse ainda que tem conselheiros se afastando por falta de dinamismo e recurso para implementação da política habitacional” (CMHIS, 2021, *on-line*).

De acordo com Fernando Peres Rodrigues (2017), o protagonismo dos conselhos e fundos municipais para o desenvolvimento da política de habitação de interesse social nos municípios cedeu lugar a outras frentes da política habitacional federal, em especial a do PMCMV. Nesse sentido, Edney Cieli Dias (2012) afirma que o arranjo institucional do SNHIS “envolvendo estados, municípios e instâncias participativas, embute mecanismos de indução vertical de capacitação administrativa das instâncias subnacionais, ou seja, da União para Estados e Municípios” (DIAS, 2012, p. 83).

A respeito da indução vertical nos contextos locais, o autor, ao indicar estudos de outros pesquisadores, afirma que “o processo de apoio será consequente e duradouro, segundo os autores, somente se as redes de suporte à política tiverem capacidade de decisão, seja na

deliberação em arenas decisórias, seja na obtenção de recursos necessários para a consecução de projetos” (DIAS, 2012, p. 83).

Por isso, Dias (2012) apresenta que, para a indução vertical ser exitosa, é necessário que ocorra uma mobilização de atores ampla e efetiva, não se limitando apenas à mobilização do governo local. Indica, ainda, que até 2005 a capacidade administrativa dos municípios brasileiros para habitação era, em regra, muito baixa. A instituição do SNHIS e do FNHIS foi importante para a criação de uma arquitetura habitacional institucional. No entanto, a HIS não recebeu os recursos esperados:

Para ter uma ideia, os recursos empenhados do FNHIS ficaram na casa de R\$ 1 bilhão em 2009, enquanto os recursos do FGTS para a habitação, por exemplo, se aproximaram dos R\$ 16 bilhões. O papel discreto do SNHIS-FNHIS seria acentuado com o PMCMV, cujos investimentos não passam por esse sistema (DIAS, 2012, p. 84)⁷¹.

Por conta dessa situação, o SNHIS e o FNHIS não se constituíram como um sistema de fato. Segundo Lizandra Serafim, ocorreu o enfraquecimento das instâncias participativas dos níveis federal, estadual e municipal e do poder descentralizado das gestões municipais. Nesse sentido, a autora afirma que “este é, portanto, um caso ambíguo, de incorporação formal dos princípios da reforma urbana nas políticas propostas pelo Ministério, mas com baixa incorporação nas ações estratégicas do governo” (SERAFIM, 2013, p. 155).

Por isso, a desestruturação da política de habitação de interesse social do município de Florianópolis não aconteceu de forma isolada, mas acompanhou o esvaziamento da habitação de interesse social nos diferentes níveis de governo. Por se tratar de uma indução vertical, a ausência de investimentos do governo federal em políticas públicas de habitação de interesse social tem um peso significativo na formulação e implementação de políticas municipais.

O direito à moradia adequada e o direito à cidade, com a dificuldade da elaboração e execução das políticas de HIS, não são materializados. O problema público da precarização da moradia não recebeu uma resposta adequada, uma vez que o sentido da política pública voltada à habitação deixou de ser o de reduzir as desigualdades socioeconômicas por meio da ação do Estado. Apesar do aumento da produção de moradias com o PMCMV, não se alterou a lógica

⁷¹ Em entrevista dada pela Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, para a pesquisa de Dias (2012), foi afirmado que: “No início do governo Lula, havia o compromisso histórico de aprovar o SNHIS-FNHIS, o que foi feito em um momento de reorganização da política macroeconômica. Foi o possível na época, a criação de um fundo de natureza orçamentária, com características de implementação que restringem muito o que se pode fazer em termos de modelagem de financiamento do ponto de vista de suas ações, de como contrata e repassa. Mas que cumpre o papel de implementar institucionalidade nos Estados e municípios para trazer a habitação para a agenda das políticas públicas no país. Nasceu naquela circunstância. Se fosse criado hoje seria de outra maneira” (DIAS, 2012, p. 85).

capitalista de reprodução do capital imobiliário no espaço urbano. Com isso, se aprofundou a assimilação da moradia como mercadoria, movimento que acompanhou o esvaziamento das políticas de habitação de interesse social (João Manoel de Vasconcelos FILHO, 2013).

As problemáticas da política de habitação de interesse social em Florianópolis ganham contornos muito particulares em razão do projeto elitista de cidade. Tanto o direito à moradia adequada como o direito à cidade são preteridos em razão da apropriação do espaço por grupos econômicos vinculados à especulação imobiliária e ao setor de turismo. Disso decorre a pressão para que as camadas de baixa renda que não conseguem arcar com os preços dos imóveis/aluguéis, transfiram a sua residência para espaços mais distantes do centro urbano⁷² ou habitem em lugares inadequados (MAGALHÃES; TONIN, 2015).

Nesse sentido, apesar do município possuir um plano, um conselho, um fundo e seu conselho gestor, a cidade não se volta para a habitação de interesse social. As dificuldades enfrentadas pelo CMHIS não dizem respeito apenas ao enfraquecimento da institucionalidade em torno da política habitacional, mas também a um projeto de cidade direcionado aos interesses do capital imobiliário e turístico.

O processo de desmonte dos direitos sociais, realizado em diferentes níveis de governo, dificultou ainda mais a materialização do direito à moradia adequada e do direito à cidade. Por isso, a atuação de movimentos sociais e da sociedade civil organizada, que reivindica condições melhores de habitabilidade e de acesso à cidade, vai contra a lógica mercadológica presente nas cidades brasileiras (MAGALHÃES; TONIN, 2015).

Como apresentado em falas de conselheiras e conselheiros do CMHIS e na carta direcionada aos candidatos à prefeitura, é preciso que o caráter social da habitação seja retomado. Ainda, que as ações públicas partam do direito à moradia adequada e do direito às cidades sustentáveis, considerando a realidade local e atuando de maneira correspondente às necessidades habitacionais atuais.

O esvaziamento da política de habitação de interesse social e dos direitos sociais, em geral, não deve, no entanto, ser visto como uma fatalidade. A história da habitação social mostra como ela se transformou nos diferentes períodos das gestões brasileiras, se adaptando às orientações políticas e econômicas da época.

⁷² Sobre o distanciamento entre o local de residência e o local de trabalho, afirmam Magalhães e Tonin: “Este tempo se dá em função do trabalho e corresponde, por consequência, a uma parcela do tempo de reprodução da classe trabalhadora que não é paga, e que viola, portanto, o valor da força de trabalho. Trata-se de uma modalidade bastante atual embora ainda pouco analisada da superexploração da força de trabalho” (2015, p. 85).

A realização de análises sobre as políticas e programas habitacionais deve servir como base para a formulação e implementação de políticas públicas comprometidas com o direito à moradia adequada, com o direito à cidade e com a vida da população brasileira.

4 CONCLUSÃO

Esta pesquisa conclui que os obstáculos à efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social de Florianópolis apresentam três eixos centrais: a falta de estrutura institucional, a ausência de dados atualizados sobre o cenário habitacional do município e a insuficiência de recursos financeiros para a política.

O objetivo geral deste trabalho de analisar os obstáculos à efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social, foi alcançado. No entanto, contou com a limitação de ausência de diagnósticos atualizados, o que limitou a realização de uma análise apurada da realidade habitacional atual.

A efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social deveria ocorrer de modo a pautar as ações governamentais. No entanto, foi possível observar, com as bibliografias, documentos e dados coletados, um processo de desestruturação e desmonte da estrutura administrativa necessária para a formulação, implementação e análise da política de habitação de interesse social.

O esvaziamento e desmonte institucional ocorreu não apenas no município de Florianópolis, mas acompanhou uma tendência nacional de enfraquecimento das políticas públicas. Esse enfraquecimento acontece tanto a partir da ausência de dados atualizados, capazes de direcionar o processo decisório em torno do ciclo de vida da política pública, como da insuficiência de recursos.

Por isso, entende-se que o desmonte da estrutura institucional se relaciona a processos históricos em que o poder público privilegiou interesses de mercado em detrimento do interesse social. A política de habitação de interesse social, deste modo, está inserida em um contexto de disputas da aplicação e da defesa do direito à moradia adequada e do direito à cidade. Essas disputas contam com a ação de movimentos sociais e da sociedade civil organizada, que negam o modelo hegemônico de cidade-mercadoria.

Esse processo de consolidação da cidade-mercadoria e de ausência de investimentos na estrutura da política de habitação de interesse social foi agravado na gestão de Jair Bolsonaro. Os reiterados cortes em programas sociais, a ausência da realização de levantamentos de dados sobre a realidade social no país e a ruptura com o que havia sido pensado em torno da habitação de interesse social demonstram uma postura de descomprometimento com pautas sociais.

A insuficiência de recursos faz com que não seja possível a execução de programas de ações e de novos planejamentos. Ainda, inviabiliza a atuação em torno de melhorias habitacionais e de políticas que respondam às necessidades habitacionais locais de forma

adequada. Também dificulta a formulação e implementação de políticas habitacionais vinculadas a políticas urbanas a nível nacional e local.

A efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social do município de Florianópolis é prejudicada em razão dos obstáculos apontados. Sem uma estrutura institucional que consiga dar suporte à política de habitação de interesse social, foi verificada uma incapacidade de operacionalização da política pública. É possível destacar o desmonte da política nacional de habitação como parte do processo de enfraquecimento da política de habitação de interesse social do município.

Nesse sentido, esta pesquisa constata o fortalecimento da financeirização da moradia e da cidade. Em Florianópolis, esse movimento foi potencializado pela divulgação da cidade enquanto destino turístico, sendo alvo do mercado imobiliário. Para as pessoas de baixa renda, para as quais foi pensada a política de habitação de interesse social, são apresentadas opções de moradia inadequadas e mal localizadas: ora distantes do centro e do trabalho, ora em lugares que apresentam riscos à permanência da casa no território.

Esta pesquisa entende, ainda, que dada a complexidade das necessidades habitacionais, que não se limitam à produção de casas, é preciso que o direito à cidade seja pautado na política de habitação de interesse social. O direito à cidade aqui trabalhado é o presente no Estatuto das Cidades e abrange a habitação e outros serviços públicos indispensáveis para uma vida digna.

Por isso, a política habitacional, em Florianópolis, deve considerar as dinâmicas do município com a área conurbada da Região Metropolitana. Deve considerar, ainda, a necessidade do fortalecimento de políticas de mobilidade urbana, de saneamento ambiental, de infraestrutura pública, de assistência social e geração de renda.

Entretanto, a partir de falas de conselheiros e conselheiras do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, as dificuldades enfrentadas no município ficam evidentes. Dentre elas, se aponta os próprios obstáculos que os/as membros/as do Conselho enfrentam para seguir atuando em razão da falta de investimento na política de habitação de interesse social.

Deste modo, com o enfraquecimento de políticas públicas voltadas para a habitação e para o acesso à cidade, os problemas públicos da precariedade habitacional e urbana permanecem sem resposta. A desatualização dessa política também prejudica a análise dos perfis das pessoas que estão buscando um lar. O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, publicado em 2012, não contempla as modificações que aconteceram no território e na composição sociocultural dos/as habitantes da cidade.

Por isso, concluo que, para que os obstáculos à efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade na política de habitação de interesse social sejam superados, é

necessário retomar o sentido social da habitação no Brasil. É preciso que a estrutura institucional seja fortalecida e recriada, tanto a referente à política federal como a municipal. Esse processo deve contar, imperiosamente, com a recriação do Ministério das Cidades, do investimento em políticas habitacionais, com destinação de recursos financeiros e com a previsão de recurso no orçamento do FMHIS. Ainda, é necessário que aconteça a atualização dos dados sobre a situação habitacional e que ocorra a recriação da Secretaria Habitacional no município de Florianópolis.

É preciso um esforço contínuo e permanente para que a moradia e a cidade não sejam normalizadas como mercadorias, mas reforçadas como indispensáveis para uma vida com dignidade. Que o direito à cidade esteja presente nas políticas habitacionais e que os movimentos sociais e a sociedade civil organizada façam parte da criação, implementação e análise da política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADUNICAMP. **Apagão de dados de interesse público é prática sistemática na política de informações do governo federal.** Disponível em: <https://www.adunicamp.org.br/2022/01/apagao-de-dados-de-interesse-publico-e-pratica-sistemica-na-politica-de-informacoes-do-governo-federal/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

AGÊNCIA SENADO. Senado Notícias. **Lei que suspende despejos durante a pandemia passa a valer.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/08/lei-que-suspende-despejos-durante-a-pandemia-passa-a-valer>. Acesso em: 17 ago. 2021.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. “Minha Casa, Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula. **Correio Cidadania**, 2009. Disponível em: <https://www.correiocidania.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula#:~:text=Como%20o%20governo%20Lula%20pretende%20resolver%20o%20problema%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o.&text=O%20objetivo%20declarado%20do%20governo,por%20si%20s%C3%B3%20n%C3%A3o%20alcan%C3%A7a>. Acesso em: 03 jan. 2022.

ARAÚJO, Ana Cristina da Silva. **Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília-SP.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

AREND, Silvia Maria Fávero. **Filhos de Criação: Uma história dos menores abandonados no Brasil (década de 1930).** Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ATELIÊ MODELO DE ARQUITETURA. Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da UFSC. **Conheça a história da Ponta do Leal.** Disponível em: <https://amaufsc.wordpress.com/projetos-atuais/ponta-do-leal/conheca-a-historia-da-ponta-do-leal/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

AZEVEDO, Waldeli. Alta dos alimentos e da inflação é global, mas disparada é pior no Brasil. **UOL.** Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/10/13/preco-dos-alimentos-sobe-no-mundo-todo-por-que-no-brasil-parece-pior.htm>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate.** Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil.** Análise Social, vol. XXIX, 3ª edição, pp. 711 – 732, 1994. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ALVES, Paula Pereira Gonçalves. Prisão e políticas públicas: Uma análise do encarceramento feminino no estado do Ceará. **Pensar**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 302-326, maio/ago. 2015.

BRANT, Thiago Resende Danielle. Programa habitacional de Bolsonaro pode parar por falta de recursos. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/programa-habitacional-de-bolsonaro-pode-parar-por-falta-de-recursos.shtml#:~:text=O%20programa%20chegou%20a%20ficar,os%20recursos%20para%20a%20C3%A1rea.&text=Para%20viabilizar%20o%20Or%20C3%A7amento%20de,cerca%20de%20R%24%202%20bilh%C3%B5es>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Adiamento do Censo Demográfico**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/30569-adiamento-do-censo-demografico.html>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Lei federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Lei federal n. 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. **Lei federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**, 2009. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material de Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material%20de%20Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf). Acesso em: 01 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **O que é Habite Seguro?** Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habite-seguro>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRCIDADES. Em Florianópolis, movimentos lutam contra voracidade do capital imobiliário sobre o plano diretor. **Carta Capital**, 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/florianopolis-plano-diretor/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta não da Constituição e as políticas públicas: A Celebração Interrompida. In: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de; ALMEIDA, Maíra; SEGUNDO, Elpídio Paiva Luz (Coord.). **30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**, Rio de Janeiro, maio de 2011.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Direito à moradia e a copa do mundo no Brasil: das mudanças legislativas às novas lutas urbanas**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. Fórum Social das Américas. Fórum Mundial Urbano. V Fórum Social Mundial, 2007. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro. In: JUNIOR, José Geraldo de Sousa et al (orgs). **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 09, p. 171-177, 2019. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/17/201/877-1>. Acesso em: 16 out. 2021.

CASTRO, Ivan Tamaki Monteiro de; FONSECA, Livia Gimenes Dias da. O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação. In: JUNIOR, José Geraldo de Sousa et al (orgs). **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 09, p. 417-423, 2019. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/17/201/877-1>. Acesso em: 10 out. 2021.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 68ª reunião ordinária do CMHIS**, 14 de março de 2019. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 24 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 71ª reunião ordinária do CMHIS**, 16 de junho de 2019. Disponível em:

<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 24 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 74ª reunião ordinária do CMHIS**, 14 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 25 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 75ª reunião ordinária do CMHIS**, 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 25 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 76ª reunião ordinária do CMHIS**, 12 de março de 2020. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 25 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 78ª reunião ordinária do CMHIS**, 08 de outubro de 2020. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 26 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 81ª reunião ordinária do CMHIS**, 08 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 27 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 83ª reunião ordinária do CMHIS**, 10 de junho de 2021. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 27 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 86ª reunião ordinária do CMHIS**, 09 de setembro de 2021. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 29 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis, *on-line*. **Ata da 87ª reunião ordinária do CMHIS**, 21 de outubro de 2021. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=atas+de+reuniao+ordinaria&menu=0>. Acesso em: 29 jan. 2022.

CMHIS – CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Florianópolis. **Carta do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis para as eleições municipais de 2020**. Disponível em: <https://www.causc.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/CARTA-DO-CMHIS-AOS-PREFEITURAVEIS.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

COHAB-SC. **Governo de Santa Catarina**. Institucional. Disponível em: http://www.cohab.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=67. Acesso em: 10 jun. 2021.

COLETIVO DE COMUNICAÇÃO MAB SC. Passados 4 meses do rompimento de barragem em Florianópolis, atingidos cobram cumprimento de acordos. **Movimento dos Atingidos por Barragens**, 2021. Disponível em: <https://mab.org.br/2021/05/25/passados-4-meses-do-rompimento-de-barragem-da-casan-em-florianopolis-atingidos-cobram-cumprimento-de-acordos/>. Acesso em: 03 jan. 2022.

COSTA, Elida de Cássia Mamede; AFONSO, Luan de Souza. Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”. In: SOUZA, José Fernando Vidal de; CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli; POZZETTI, Valmir César. **III Encontro Virtual do CONPEDI: Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, 2021.

CRAVO, Leandro José de Almeida; ROSETTO, Adiana Marques; STORCH. Os Planos Diretores Aprovados entre 1955 e 2014. In: 12º - Congresso de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial (COBRAC), 2016, Florianópolis. **Anais...** São Paulo: UFSC, 2016. Disponível em: <https://www.ocs.cobrac.ufsc.br/index.php/cobrac/cobrac2016/paper/viewFile/312/43%3E>. Acesso em: 20 dez. 2021.

DARGENTE, Eduardo; LOTTA, Gabriela; MEJÍA, José Antonio; MONCADA, Gilberto. **A quem importa saber?: a economia política da capacidade estatística na América Latina**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Mapeamento de vazios urbanos na capital é objeto de reunião da Defensoria Pública com professores de Arquitetura e Urbanismo da UFSC**, 2021. Disponível em: <http://defensoria.sc.def.br/mapeamento-de-vazios-urbanos-na-capital-e-objeto-de-reuniao-da-defensoria-publica-com-professores-de-arquitetura-e-urbanismo-da-ufsc/#page-content>. Acesso em: 16 fev. 2022.

DIAS, Edney Cielici. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: Negócios, votos e as reformas da habitação**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DIEESE *et al.* **Impactos Econômicos do corte do Programa Casa Verde Amarela em 2021**. Novembro de 2021.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2010.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451993000100006>. Acesso em: 05 fev. 2022.

FILHO, João Manoel de Vasconcelos. **O direito à moradia e o discurso de implementação de políticas públicas habitacionais na perspectiva de construção de cidades saudáveis e democráticas**: reflexões sobre Araguaína – TO. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

FLORIANÓPOLIS. **Lei complementar n. 482 de 17 de janeiro de 2014**. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. Florianópolis, SC. Leis municipais, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2014/48/482/lei-complementar-n-482-2014-institui-o-plano-diretor-de-urbanismo-do-municipio-de-florianopolis-que-dispoe-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-o-plano-de-uso-e-ocupacao-os-instrumentos-urbanisticos-e-o-sistema-de-gestao>. Acesso em: 14 out. 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei municipal n. 8.210, de 24 de março de 2010**. Cria o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e dá outras providências. Florianópolis, SC. Leis municipais, 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2010/821/8210/lei-ordinaria-n-8210-2010-cria-o-conselho-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-cmhis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 23 jan. 2022.

FLORIANÓPOLIS. **Lei complementar n. 472, de 27 de agosto de 2013**. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e institui o Conselho Gestor do FMHIS. Florianópolis, SC. Leis municipais, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2013/47/472/lei-complementar-n-472-2013-cria-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-e-institui-o-conselho-gestor-do-fmhis>. Acesso em: 23 jan. 2022.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n. 14.764, de 03 de junho de 2015**. Regulamenta a lei complementar nº 472, de 2013, que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e institui o Conselho Gestor do FMHIS e dá outras providências. Florianópolis, SC. Leis municipais, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2015/1476/14764/decreto-n-14764-2015-regulamenta-a-lei-complementar-n-472-de-2013-que-cria-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-e-institui-o-conselho-gestor-do-fmhis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 24 jan. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **A FJP. Quem somos**. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/a-fjp/>. Acesso em: 13 set. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil**, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em: 26 set. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil**. Relatório final, v.1. Belo Horizonte: FJP, 1995. Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=47625>. Acesso em: 15 set. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016 – 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Relatório Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 16 set. 2021.

GAVRAS, Douglas. Brasil deve amargar uma década de desemprego alto, aponta pesquisa. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/brasil-deve-amargar-uma-decada-de-desemprego-alto-aponta-pesquisa.shtml#:~:text=Com%20crescimento%20fraco%20e%20deteriora%C3%A7%C3%A3o,emprego%20a%20partir%20de%202026.&text=Segundo%20a%20mais%20recente%20Pnad,encerrado%20em%20agosto%20de%202021>. Acesso em: 16 dez. 2021.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Políticas públicas e processos de emancipação: impactos da globalização econômica na realidade brasileira. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 48, p. 537-549, set/dez. 2006.

GOVERNO DE SANTA CATARINA; COHAB. **Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social – PCHIS**. COHAB/SC. Janeiro, 2012. Disponível em: http://dev.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/236/pchis_plano_catarinense_de_habitacao_e_interesse_social.pdf. Acesso em: 23 dez. 2021.

GRANJA, Patrick. **UPP: o novo dono da favela: cadê o Amarildo?** 1 ed. Rio de Janeiro: REVAN, 2015.

GRAVAS, Douglas. Fome e alta de preços fazem famílias buscarem doações de alimentos em SP. **Folha de São Paulo**. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/fome-e-alta-de-precos-fazem-familias-buscarem-doacoes-de-alimentos-em-sp.shtml>. Acesso em: 03 jan. 2022.

GUERREIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel. Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade. **LabCidade**, 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 21 jan. 2022.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jefferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ICES – BID *et al.* **Relatório final**. Estudo 3. Crescimento Urbano de Florianópolis, 2015. Disponível em:

https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/27_08_2015_9.30.19.2d57c5303b800097ab78796419b761af.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

INSTITUTO LULA. **Sobre o instituto.** Missão. Disponível em: <https://institutolula.org/missao>. Acesso em: 15 dez. 2021.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JÚNIOR (orgs). **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades:** violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/dossie-do-desmonte-da-politica-urbana-federal-nos-governos-temer-e-bolsonaro-e-seus-impactos-sobre-as-cidades/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

KOGA, Natália Massaco; VIANA, Rafael Rocha; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; FILGUEIRAS, Fernaa de Barros Gontijo. Capacidades do serviço civil na implementação de políticas públicas: resultados de um survey na Administração Federal Brasileira. In: LOTTA, Gabriela (Org). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**, Enap, 2019.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** São Paulo, Centauro, 2001.

LENZI, M. H.; GONÇALVES, T. C. Urbanização, discursos e relações de poder: turismo e planejamento urbano em Florianópolis (1950-1980). **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 425-443, 2020. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2020.173193. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/173193>. Acesso em: 31 jan. 2022.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinícius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas:** o programa Minha Casa Minha Vida. Texto para discussão 1886. Rio de Janeiro, IPEA, out. 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2234/1/TD_1886.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; TONIN, Vitor Hugo. Segregação socioespacial na grande Florianópolis: alguns apontamentos históricos e estatísticos. **Revista NECAT**, ano 4, n. 07, jan-jun de 2015. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/necat/article/view/3627>. Acesso em: 19 out. 2021.

MAIA, Cauane Gabriel Azevedo. **Vozes negras em Florianópolis:** escrevivências antropológicas do Morro das Mulheres. Curitiba: Appris, 2020.

MARICATO, Erminia. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Revista Carta Maior**, 2009. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em: 28 dez. 2021.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Helena Duarte. **A cidade é direito?** Uma investigação marxista sobre a cidade e a forma jurídica. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

MEDEIROS, Sandra Batista; GONÇALVES, Luciana Márcia. A extinção do Ministério das Cidades e seu impacto na revisão dos Planos Diretores Participativos. In: II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana: SINGEURB, 2019, São Paulo, **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2019.

MELITO, Leandro. Bolsonaro promove desmonte das políticas de combate à fome. **Brasil de Fato**. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/04/bolsonaro-promove-desmonte-das-politicas-de-seguranca-alimentar>. Acesso em: 29 dez. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Recomendação n. 0004/2021/28PJ/CAP**. Recomenda ao Município de Florianópolis que garanta a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de revisão do Plano Diretor instituído pela Lei Complementar n. 482, de 2014, mediante a promoção de audiências públicas e debates, especialmente a realização de treze audiências distritais e uma audiência geral. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=5597>. Acesso em: 23 jan. 2022.

MONCAU, Gabriel. Entenda o que está causando as chuvas que deixaram o sul da Bahia embaixo d'água. **Brasil de Fato**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/12/28/entenda-o-que-esta-causando-as-chuvas-que-deixaram-o-sul-da-bahia-embaixo-d-agua>. Acesso em: 03 jan. 2022.

MORAIS FILHO, Hélio de. **A política habitacional urbana no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida: o caso de Montes Claros/MG**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

MOREIRA, Diogo. Nações Unidas. Governo de São Paulo. **Relator da ONU diz que Brasil tem que suspender despejos durante pandemia**, 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1719591>. Acesso em: 18 set. 2021.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM-TETO. As linhas políticas do MTST: Resolução final do I Encontro Nacional, 2011. **Revista InSURgência**. Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, jan/jun, p. 242-246, 2015.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. São Paulo: Perspectivas, 2016.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2423>. Acesso em: 06 fev. 2022.

OLIVEIRA, Israel Montesuma. **A Região Metropolitana de Florianópolis e a Dinâmica das Áreas de Pobreza: o Caso da Comunidade Frei Damião**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

PASQUINI, Patrícia; PESCARINI, Fábio. Mortes pelas chuvas chegam a 24 em São Paulo. **Folha de São Paulo**. São Paulo, jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/01/bebe-morre-em-deslizamento-de-terra-em-itapevi-sp.shtml>. Acesso em: 19 jul. 2021.

PEREIRA, Alvaro; MILANO, Giovanna Bonilha; GORSODORF, Leandro Franklin. O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano. In: JUNIOR, José Geraldo de Sousa *et al* (orgs). **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 09, p. 93-99, 2019. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/17/201/877-1>. Acesso em: 16 out. 2021.

PERES, Lino. **MORADIA POPULAR EM FLORIANÓPOLIS: CONTRIBUIÇÕES PARA A LUTA POR POLÍTICA PÚBLICA E ORÇAMENTO**. Disponível em: <http://professorlinoperes.com.br/pagina/1067/moradia-popular-em-florianopolis-contri>. Acesso em: 20 fev. 2022.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDES, Alexandre de Avila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, março de 2014.

POLETTO, Eduardo Dias; RONCONI, Luciana Francisco de Abreu. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: uma análise sobre o conselho municipal de habitação de interesse social de Florianópolis. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, [S.L.], v. 11, p. 122, 8 jul. 2018. Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.19177/reen.v11e02018122-144>. Acesso em: 07 fev. 2022.

RICHTER, André. **STF valida decisão que suspende despejos até março de 2022. Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-12/stf-valida-decisao-que-suspende-despejos-ate-marco-de-2022>. Acesso em: 12 ago. 2021.

RIVAS, Clara Niehues. **Comunidade da Ponta do Leal: entre ações do Estado e práticas insurgentes**. TCC (Graduação em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/204580>. Acesso em: 04 fev. 2022.

PMF – PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. SMHSA – SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO AMBIENTAL. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis**, 2012. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=plano+municipal+de+habitacao+de+interesse+social&menu=0>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PMF – PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Infraestrutura. **Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social**. Disponível em:

<https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=conselho+municipal+de+habitacao+interesse+social&menu=7&submenuid=2427>. Acesso em: 16 jan. 2022.

PMF – PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Infraestrutura. Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. **1ª Conferência Municipal de Habitação de Interesse Social**. Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/sistemas/conferenciaHabitacao/>. Acesso em: 18 jan. 2022.

PMF – PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Infraestrutura. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Informações. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=informacoes&menu=4&submenuid=1267>. Acesso em: 30 jan. 2022.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

RODRIGUES, Fernando Peres. **A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ROLEMBERG, Paulo. Famílias relatam drama com estrutura de residencial em Florianópolis. **ND Mais**, 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/infraestrutura/familias-relatam-drama-com-estrutura-de-residencial-em-florianopolis/>. Acesso em: 14 fev.2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Diário da Assembleia Legislativa nº 3.306 de 19.10.1989. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 01 jan. 2022.

SANTOS, André Luiz. **Do Mar ao Morro: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada. In: Souto, C.; Falcão, J. (orgs.). **Sociologia e direito: textos básicos de sociologia jurídica**. 1. Ed. São Paulo: Pioneira, 1980, p. 109-117

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 657. Brasília: IPEA, julho de 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2814>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à moradia no Brasil**. Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004 – Violações, Práticas positivas e Recomendações ao Governo Brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em:

https://www.amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1876767_direito_moradia_brasil.pdf.

Acesso em: 21 nov. 2021.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). UNICAMP, Campinas, 2013.

SEVERO, Valdete. Reforma trabalhista: um retrocesso dos direitos sociais. **Panorama Internacional**, volume 3, número 2, 2018. Disponível em: <http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/reforma-trabalhista-um-retrocesso-dos-direitos-sociais/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. Minha Casa Minha Vida: periferação, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. **Caderno Metropolitano**. São Paulo, v. 20, n. 41, p. 75-98, abril de 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4104>. Acesso em: 17 nov. 2021.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, Si, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016.

TROMBINI, Maria Eugenia Rodrigues; CORREIA, Alice Dandara de Assis. Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR. In: JUNIOR, José Geraldo de Sousa *et al* (orgs). **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 09, p. 432-441, 2019. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/17/201/877-1>. Acesso em: 11 out. 2021.

UMM. **União dos Movimentos de Moradia São Paulo**. História. Disponível em: <https://sp.unmp.org.br/historia/>. Acesso em: 18 set. 2021.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 jul. 2021.

VALENGA, Daniela. **Plataforma de dados revela o apagamento das realidades promovido pelo governo**. Disponível em: <https://catarinas.info/plataforma-de-dados-revela-o-apagamento-das-realidades-promovido-pelo-governo/>. Data de acesso: 16 fev. 2022.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, edição em Português, p. 35-64, jun. 2011. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-na-perspectiva-de-direitos-humanos-um-campo-em-constru%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 07 dez. 2021.