

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

MARIZA DREYER DE AGUIAR

**O DIREITO À MORADIA X ALUGUEL SOCIAL: O DEBATE NO CONSELHO
MUNICIPAL DE HABITACÃO DE INTERESSE SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS**

FLORIANÓPOLIS, 2014

MARIZA DREYER DE AGUIAR

**O DIREITO À MORADIA X ALUGUEL SOCIAL: O DEBATE NO CONSELHO
MUNICIPAL DE HABITACÃO DE INTERESSE SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Centro Socioeconômico, da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Teresa dos Santos.

FLORIANÓPOLIS

2014/1

MARIZA DREYER DE AGUIAR

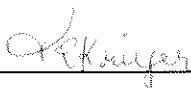
**O DIREITO À MORADIA X ALUGUEL SOCIAL: O DEBATE NO CONSELHO
MUNICIPAL DE HABITACÃO DE INTERESSE SOCIAL DE
FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso
aprovado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em
Serviço Social, Departamento de Serviço
Social, Centro Socioeconômico, da
Universidade Federal de Santa Catarina
– UFSC. Orientadora: Profa. Dra. Maria
Teresa dos Santos

BANCA EXAMINADORA

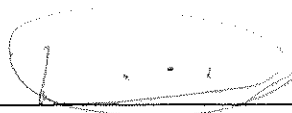


Profa. Dra. Maria Teresa dos Santos
Orientadora



1ª Examinadora

Profa. Dra. Tânia Regina Krüger



2ª Examinadora

Assistente Social Maria Gabriela da Rocha – CRESS 5068 12ª Região

Florianópolis, Julho de 2014

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho ao meu esposo Leandro pelo incentivo de concluir esse trabalho, pelo amor que me dá todos os dias e aos meus pais Carmelinda e Reinoldo pelo ensinamento e por me ajudar a construir o que sou hoje.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer a **DEUS** por me abençoar com a oportunidade de fazer a graduação em Serviço Social, e por ter me dado sabedoria nesses quase cinco anos de trajetória acadêmica. Sem dúvidas sem Tua graça não poderia ter alcançado a conclusão do curso. A Ele toda honra, toda gloria e adoração. Sem tua presença e misericórdia eu nada seria.

Ao meu esposo **Leandro** que com paciência me auxilio nessa caminhada acadêmica, me dando força e amor, sempre me motivando e ouvindo minhas angustias.

Aos meus pais **Carmelinda Dreyer e Reinoldo Bertoldo Dreyer**, que com esforço e carinho me criaram, em meio as dificuldades financeiras que perpassaram nossas vidas. Obrigada por todo o amor, pelos sacrificios que foram necessários para minha formação, e por todos os momentos em que deixaram de lado suas necessidades para atender as minhas.

Aos meus avós *in memoriam* **Hermute, Ema, Antônio e Maria** que não tiveram a oportunidade de estarem presentes nessa etapa tão importante para minha vida. A eles devo minha vida, por todo amor e ensinamentos que nos deixaram. Sinto saudade e levo no peito meu amor por vocês.

Aos meus tios paternos e maternos que contribuíram para minha formação como pessoa e pelo carinho e atenção dado a mim nesses vinte e dois anos de vida.

Aos meus irmãos **Marcia, Leandro, Ezequiel, Miriam, Ismael, Daniel** que me deram apoio para concluir essa etapa acadêmica.

A todas minhas amigas de infância, em especial a Andreia Botega, Andreia Santos, Adriana, Denise, Debora, Diana, Gabriela, Leila Both, Leila Krause, Laura, Lilian, Thayla e Vanessa que nos momentos de vivencia me possibilitaram sonhar por uma vida melhor.

Aos meus tios de coração Tania e Walter que sempre me incentivaram a estudar e a buscar novas realizações.

Aos professores do Colégio Municipal São Francisco de Assis, em especial a tia Beli e tia Keli, pelos ensinamentos pedagógicos e de vivencia com os demais alunos. E aos professores do Colégio Estadual Padre Réus pelo ensino de qualidade, em especial prof. Arlindo, profa. Reni, profa. Marcia, prof. Irineu, prof. Felipe, profa. Rosangela, profa. Terezinha, profa. Marlene, prof. Vitorino e profa. Ely. Aos professores do Colégio Estadual

Padre Anchieta, profa. Valeria, profa. Ana Lucia, profa. Fabrícia, profa. Ana, Prof. Sinivaldo, profa. Jaqueline, profa. Loreni e a orientadora Renata.

A minha orientadora Maria Teresa dos Santos por ter aceitado o “desafio” de me orientar, por sua valiosa contribuição acadêmica, como professora e nessa pesquisa e também pelo comprometimento com o fazer profissional.

Aos professores do curso de Serviço Social pela contribuição para o meu aprendizado e formação profissional.

Aos profissionais em Serviço Social e demais técnicos do Setor de Benefícios, que me ensinaram o fazer profissional e pelos momentos de confraternização. Agradeço a minha supervisora de campo Maria Gabriela por me mostrar o comprometimento profissional e a ética nos atendimentos com os usuários e no relacionamento com os demais colegas de trabalho.

As minhas colegas de curso que participaram desse processo de formação acadêmica, dividindo as angústias e alegrias e pelo amparo nas horas de preocupação com as entregas de trabalhos e realizações de provas, em especial Aline, Andreia, Nássara, Francine, Ana Paula, Taiana, Adriana, Cassia, Bianca, Fernanda, Noemi, Valquíria, Lisiane, Juliana, Mariana, Larissa, Tatiane, Tatiana, Daiana.

Aos amigos/irmãos do grupo de jovens Filhos do Rei pela amizade e companheirismo e por terem me proporcionado momentos de alegria e comunhão, fazendo eu relaxar nesse momento de construção do trabalho de conclusão de curso.

E por fim, em especial a sociedade brasileira por ter me proporcionado o ensino superior gratuito.

RESUMO

AGUIAR, Mariza Dreyer. **O direito à moradia x aluguel social: o debate no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis 2014.

O presente trabalho consiste na reflexão acerca do aluguel social e o direito à moradia, na discussão desses temas no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Para tanto se desenvolveu pesquisa de caráter quantiqualitativo, privilegiando-se as fontes documentais, especificamente as atas do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, no período 2012 – 2013, além de outros documentos relativos ao tema. No desenvolvimento da análise resgatou-se o histórico das políticas habitacionais no Brasil e a luta dos movimentos sociais frente ao direito à moradia. Abordou-se também a questão habitacional em Florianópolis e os embates referentes ao Plano Diretor Participativo; identificou-se e analisou-se o perfil e a participação dos representantes da sociedade civil no Conselho de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. Os resultados da pesquisa demonstraram que o direito à moradia, não foi efetivamente discutido pelo Conselho, que se ateve ao debate em torno de prazos e competências administrativas em relação ao Benefício Eventual Aluguel Social.

Palavras-chave: Direito à moradia, Conselho de Habitação de Interesse Social, movimentos sociais, luta por moradia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Estragos causados pelas chuvas de 2008.....	63
Figura 2 Estragos causados pelas chuvas de 2008.....	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição da População Brasileira de 1940 a 1991.....	21
Tabela 2 - População de Florianópolis (1872-2000).....	41

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Número de Reuniões do CMHIS de Florianópolis - Gestão 2012/2013.....	59
Quadro 2. Participação dos Conselheiros – Gestão 2012/2013.....	60

LISTA DE SIGLAS

ACEST - Associação Catarinense de Engenharia de Segurança do Trabalho

AFLOV - Associação Florianopolitana de Voluntárias

BNH - Banco Nacional de Habitação

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BEs - Benefícios Eventuais

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CAAP - Centro de Assessoria a Autogestão Popular

CMHIS - Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social

COHAB - Companhias de Habitação Popular

CUT - Central Única dos Trabalhadores

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CEF - Caixa Econômica Federal

DDS - Departamento de Desenvolvimento Social

DI - Desenvolvimento Institucional

FCP - Fundação Casa Popular

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

FCFFC - Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes

FEEC - Federação de Entidades Ecológicas Catarinenses

FMIS - Fundo Municipal de Integração Social

FUNDEC - Fundo Estadual de Defesa Civil

FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente

IPIUF - Instituto de Planejamento Urbano

IAPs - Instituto de Aposentadoria e Pensões

IAP - Institutos de Aposentadoria e Previdência

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
NGM - Núcleo Gestor Municipal
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis
PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PSP - Partido Social Progressista
PT - Partido dos Trabalhadores
PAIH - Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PNH - Política Nacional de Habitação
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PHF - Política Habitacional de Florianópolis
SMHSA - Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental
SMSDS - Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social
SMHTDS - Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social
SESP - Secretaria Executiva de Serviços públicos
SMDU - Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano
SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
UEM - Unidade Executora Municipal
ULC - Unificação das Lutas de Cortiços
UDN - União Democrática Nacional
UFECO - União Florianopolitana de Entidades Comunitárias
UAS - Urbanização de Assentamentos Subnormais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2. A LUTA POR MORADIA E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	16
2.1. Da Lei de Terras às primeiras décadas do Século XX	16
2.2. O período Vargas: industrialização e urbanização aceleradas	19
2.3. A ditadura militar: criação do BNH/SFH.....	23
2.4 Do Governo Collor à FHC	29
2.5. Anos 2000: o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades.....	32
3 A QUESTÃO HABITACIONAL EM FLORIANÓPOLIS	38
3.1 Florianópolis: do surgimento aos interesses privados na ocupação do solo.....	38
3.2 O Plano Diretor Participativo: a participação em debate	44
3.3 Política Habitacional em Florianópolis	49
3.4 O Conselho de Habitação: instrumento de gestão e controle social.....	54
3.5 Contextualizando o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis	56
4. O ALUGUEL SOCIAL: DEMANDA PARA O CONSELHO DE HABITAÇÃO.....	61
4.1 A situação emergencial de 2008 e as respostas do poder público municipal	61
4.2 O Benefício Eventual de Aluguel Social pelo CMHIS: entre prazos e responsabilidades.....	67
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS	76

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia há décadas vem sendo reivindicado por movimentos sociais. A luta por moradia digna, direito esse previsto na Constituição Federal de 1988, vem sendo inviabilizado pela especulação imobiliária das grandes cidades, como é o caso de Florianópolis. Segundo o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis (PMHIS), versão de setembro de 2010¹, o déficit habitacional quantitativo do nosso município naquele período correspondia a 7.842 domicílios, com projeção deste número subir para aproximadamente 53 mil domicílios até 2025 (PMF, 2010, p. 55-56).

O interesse em abordar a temática direito à moradia surgiu do estágio curricular obrigatório realizado no Setor de Benefícios da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis/SC, no período de Março de 2013 a Julho de 2014, no atendimento às famílias que justamente não têm o direito à moradia garantido desde 2008.

Com as fortes chuvas que incidiram sobre Santa Catarina em 2008, mais especificamente na região da Grande Florianópolis, dezenas de famílias perderam suas moradias, sendo realocadas temporariamente em abrigos viabilizados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Posteriormente à fase do abrigo temporário, as famílias receberam um benefício eventual da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), na época denominado *auxílio-aluguel*, com acompanhamento técnico social da equipe de assistentes sociais e estagiários em serviço social, desde então.

No desenvolvimento do estágio, pode-se conhecer e trabalhar com o *Benefício Eventual Aluguel Social*, benefício destinado a famílias que perderam suas casas por algum desastre, incêndio ou precariedade habitacional, previsto pela Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em seu artigo 22 e na Política Nacional de Assistência Social – PNAS. A LOAS não garante o direito à moradia das famílias usuárias deste benefício, mas tem a função de amenizar a vulnerabilidade social em caso de calamidade.

¹ O documento disponível no portal eletrônico da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis, disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/habitacao/index.php?cms=planejamento+habitacional&menu=11>) na verdade trata-se de uma parte do PMHIS, correspondente a um estudo das necessidades habitacionais do município, elaborado pela empresa Vertrag – Planejamento Urbano, com sede em Curitiba - PR

No decorrer do estágio, pode-se perceber que os usuários do Benefício Eventual Aluguel Social, não têm perspectiva de solução habitacional, considerando que parte dessas famílias estão há mais de cinco anos numa situação de dependência de um benefício que é de caráter *eventual*, sem ter o direito à moradia garantido. Este assunto precisa ser compreendido em relação aos interesses imobiliários de Florianópolis, que é palco de disputas no processo de elaboração de projetos habitacionais de interesse social, visto o alto custo do metro quadrado das terras no município, conseqüentemente aprofundando o déficit habitacional local, é claro para as famílias de baixa renda.

Em março de 2010, é criado o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS, por meio da Lei Municipal nº 8210/2010. Esse Conselho é de caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, com as funções de acompanhar, fiscalizar e decidir sobre a Política Habitacional de Florianópolis, assim como de todos os programas e projetos a ela relacionados. Desde sua primeira gestão (2012/2013) o Benefício Eventual Aluguel Social vem sendo debatido nas reuniões do CMHIS, razão pela qual se buscou estudar o tratamento dispensado ao tema, por este Conselho.

Assim, o presente trabalho aborda o benefício eventual de aluguel social a partir do debate travado no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS, problematizando a construção do direito à moradia em face da demanda pelo aluguel social em Florianópolis. A metodologia do presente trabalho contemplou pesquisa documental e bibliográfica, de natureza qualitativa e quantitativa. A pesquisa documental envolveu a análise de 37 (trinta e sete) atas das reuniões do CMHIS realizadas no período 2012 a 2013. Segundo Gil (2002), a pesquisa bibliográfica e documental ocorre a fim de adquirir conhecimento a respeito dos temas investigativos, pois, por intermédio dela, pode-se ter conhecimento do que já foi descoberto sobre o tema, e pode ocorrer em bibliotecas, buscando-se livros, revistas, monografias, jornais, dissertações e teses². Contempla Oliveira (1999, p. 119), que “a pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizaram sobre determinado assunto ou fenômeno”.

O objetivo geral deste trabalho consiste analisar a atuação do CMHIS na perspectiva da construção da política municipal de habitação de interesse social e o direito à moradia em face às demandas do Benefício Eventual Aluguel Social. Os objetivos específicos pretendem:

² Observa-se que a pesquisa bibliográfica ficou prejudicada considerando que em função da greve dos servidores técnico administrativos em educação da Universidade, a Biblioteca Universitária da UFSC ficou fechada no período de 17 de março a 03 de julho de 2014

- a) identificar e analisar o perfil e a frequência/participação dos representantes da sociedade civil no CMHIS;
- b) levantar e analisar os principais temas discutidos pelo CMHIS na gestão 2012-2013;
- c) investigar quais foram as principais deliberações do Conselho no que se refere ao Benefício Eventual Aluguel Social.

O trabalho está estruturado em cinco seções, considerando-se a presente Introdução como a primeira. Na segunda seção abordamos o histórico da Política de Habitação no Brasil, a luta dos movimentos sociais pelo direito à moradia e resposta do Estado frente a isso. Para isso se resgatou o histórico desde a Lei de Terras até o Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades.

Na terceira seção abordamos a questão habitacional em Florianópolis, o déficit habitacional existente no município. O processo de povoamento do município até os embates do Plano Diretor. A discussão sobre o Conselho de Habitação como instrumento de gestão e controle social. E ainda, contextualizou o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) de Florianópolis.

Na quarta seção serão contempladas algumas discussões sobre o Benefício Eventual Aluguel Social, quais suas demandas para o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, o tratamento do assunto no CMHIS e a caracterização do aluguel social no contexto da problemática em Florianópolis. Identificamos o Conselho no que se refere ao perfil dos conselheiros, as principais deliberações da gestão 2012/2013.

2. A LUTA POR MORADIA E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A questão da habitação pode ser considerada um dos principais problemas do Brasil. Segundo a Fundação Joao Pinheiro (2007) o Brasil em 2005 tinha um déficit habitacional de 7,8 milhões de moradias, sendo que desse total, 90,3% corresponde à população com renda mensal de até três salários mínimos. Outro dado importante é que nesse mesmo ano estimava-se a existência de 15 milhões de moradias inadequadas no Brasil, a grande maioria pela ausência de saneamento ambiental e/ou infraestrutura adequada.

O direito à moradia é um dos direitos sociais assegurado pela Constituição Brasileira de 1988, que em seu artigo 6º prevê: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Esse direito também é reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) artigo 25º e inciso primeiro:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Considerando que o direito à moradia em face às demandas do aluguel social, são preocupações centrais neste trabalho, na presente seção abordaremos, a configuração da questão da habitação no Brasil, a luta pelo direito à moradia e as respostas do Estado, como parte deste processo.

2.1. Da Lei de Terras às primeiras décadas do Século XX

Do ponto de vista histórico, se faz necessário resgatar a origem das desigualdades na apropriação das terras no Brasil: a Lei de Terras, criada em 1850, que estabeleceu a estrutura fundiária do país. Por meio dessa Lei, o meio de se adquirir a propriedade da terra era a compra e não a posse/ocupação da mesma. Peruzzo (1984) descreve que a Lei de Terras estabeleceu o acesso à propriedade do solo da cidade somente aos que pudessem pagar à vista por seu preço, excluindo assim do direito à propriedade da terra a todos os que não dispunham de uma estimada poupança. Dessa forma, a Lei de Terras preservou o domínio das terras pelos velhos fazendeiros, não tornando democrático o acesso à propriedade das terras no momento em que houve a transição do trabalho escravo para o trabalho livre (COTRIM, 1999).

No final do século XIX o Brasil viveu o fim da escravidão³, o que fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo, conseqüentemente migrando para as cidades. Com a abolição houve a imigração dos europeus⁴, que vieram ao Brasil para trabalhar no campo e na nascente indústria brasileira.

No caso de Santa Catarina, podem-se destacar algumas características da imigração dos europeus. De acordo com Castro (1996), o perfil econômico e social de Santa Catarina começa a se delinear no século XVIII, quando se estabelece um sistema de colonização original para o país. Tratava-se de uma organização, em que a propriedade fundiária era muito subdividida, o trabalho escravo era quase inexistente, a população era etnicamente homogênea. Não havia predominância de grupos e nem hierarquia de classes sociais. A autora os define como comunidades.

No litoral catarinense a colonização açoriana adensa a população e revela hábitos altamente sociáveis. A ocupação e a fortificação do litoral catarinense, principalmente da Ilha de Santa Catarina, se deram pela situação estratégica de acesso ao oceano Atlântico e ao Pacífico e à região do Rio da Prata, o que possibilitou a organização do aparato defensivo e povoar o território ameaçado especialmente pelos espanhóis.

Florianópolis, antes chamada Nossa Senhora do Desterro marcou sua origem com base na sustentação militar do extremo sul do Brasil. Em 1738 por sua importância geo-político-militar para a Capitania de Santa Catarina, tornou-se seu centro político-administrativo. Na medida em que suas funções burocráticas e militares vão se ampliando, cria-se a necessidade de aumentar o contingente populacional. Neste sentido, conforme Castro (1996), o povo açoriano atravessou o oceano em frágeis embarcações, a caminho de uma terra longínqua com clima tropical, em busca das promessas que nem sempre foram cumpridas. Os colonos açorianos fixaram-se, juntamente com suas famílias, nas pequenas propriedades rurais.

³ O período de escravidão no Brasil foi de 1531 a 1888. Primeiramente os colonizadores portugueses escravizaram os índios, porém os religiosos eram contra esta prática. Posteriormente os colonos foram para suas colônias na África e trouxeram os negros para trabalharem no Brasil. Chegando no Brasil os negros eram vendidos no próprio porto em leilões, para trabalhar nos engenhos de açúcar, na plantação de algodão, na mineração, etc. Em 1850 a Lei Eusébio de Queiros extinguiu o comércio de escravos para o Brasil. Em 1871 surge a Lei do Ventre Livre, que declarava livres os filhos de escravos nascidos no Brasil. Em 1885 a Lei dos Sexagenários declarava livre os escravos com mais de 65 anos. Somente em 13 de maio de 1888, com a Lei Áurea que a escravidão foi legalmente extinta (COTRIM, 1999).

⁴ Após a abolição da escravatura (1888), o governo brasileiro incentivou a entrada de imigrantes europeus em nosso território. Com a necessidade de mão-de-obra qualificada, para substituir os escravos, milhares de italianos e alemães chegaram para trabalhar nas fazendas de café do interior de São Paulo, nas indústrias e na zona rural do sul do país (Disponível em: <http://www.suapesquisa.com/historia/imigracao/>).

Com a ausência do domínio do latifúndio no litoral catarinense, o povoamento e colonização açoriana instalam nas pequenas propriedades, o que torna marca definitiva na sociedade catarinense. Os açorianos engendraram um sistema de produção baseado no minifúndio, voltado para agricultura de subsistência, a policultura, que supria a necessidade por gêneros alimentícios. No litoral, os açorianos eram tradicionalmente pescadores. A farinha de mandioca e o peixe simbolizavam o uso da terra e do mar.

No final do século XIX os italianos chegam no Brasil e em Santa Catarina, trazendo consigo as ideias políticas e sociais de seu país, contra o latifúndio e tendiam para a pequena propriedade. Por sua vez, estes imigrantes encontraram nas terras catarinenses a facilidade para adquirir pequenas propriedades. Para a autora, os alemães que aqui chegaram também nesse período, deram um destaque especial na estrutura econômica e sociocultural na região sul de Santa Catarina⁵.

De uma forma geral, a exemplo de Santa Catarina, esses dois acontecimentos (o fim da escravidão e a imigração dos europeus), influenciaram decisivamente na ampliação e formação dos espaços urbanos, o que provocou o aumento da população das cidades. Além disso, houve a saída do homem do campo para as cidades em busca de melhores condições de vida (MOTTA, 2011).

Nas primeiras décadas do século XX no Brasil e principalmente no Estado de São Paulo, as indústrias construía vilas operárias para que houvesse a manutenção da reprodução da força de trabalho, com isso o trabalhador ficava satisfeito, pois mesmo tempo em que obtinha um emprego, também tinha acesso à habitação. As vilas operárias localizavam-se próximas às fabricas, ocupando ruas inteiras, vilas e quarteirões de casas construídas pelo empresário industrial. Para Peruzzo (1984), a força de trabalho não cansava e nem gastava tempo nem dinheiro para se locomover da casa ao trabalho. Isso fez com que houvesse mais energia humana a disposição do trabalho, com possibilidade de se estender a jornada de trabalho.

A proximidade da moradia fazia com que o capital explorasse o trabalho de familiares do trabalhador, quando alguém da família fazia refeição e a levava a fábrica. O trabalhador muitas vezes, ao tomar a refeição, não precisava se afastar da máquina (PERUZZO, 1984, p. 29).

⁵ Para aprofundar dados sobre a formação socioeconômica de Santa Catarina, ver : Goularti Filho (2007), Oliveira e Salomon (2010), Santos (2004).

O mesmo autor afirma que, o trabalhador pagava aluguel, assim o empresário industrial recuperava o capital investido na construção das habitações. Isso leva ao enfraquecimento da possibilidade do trabalhador lutar para conquistar melhores condições de trabalho e salário, pois ao reivindicar isso, poderia perder o emprego e conseqüentemente a moradia.

No período seguinte, até 1964 ocorreram transformações que incidiram diretamente no problema habitacional. O intenso crescimento da população dos grandes centros urbanos ocasiona o encarecimento dos lotes, assim como a escassez dos mesmos. Com a valorização do solo urbano o empresário industrial deixa de construir novas vilas operárias. Este cenário faz com que as classes subalternas progressivamente se fixem na periferia dos grandes centros urbanos.

Segundo Motta (2011), a produção habitacional existente no Brasil antes dos anos 1930 era responsabilidade da iniciativa privada. A medida usada pelo governo brasileiro foi de oferecer crédito às empresas privadas para que elas produzissem habitações, porém os empresários não obtiveram lucros, visto que a construção individual de habitações trazia consigo o diferencial de preços entre elas e as moradias informais.

[...] alguns passaram a investir em loteamentos para as classes altas, enquanto outros edificaram prédios para habitações coletivas, que passaram a figurar como a principal alternativa para que a população urbana pobre pudesse permanecer na cidade, especificamente no centro, onde estariam próximos das indústrias e de outras possibilidades de trabalho (PECHMAN & RIBEIRO *apud* MOTA, 2011).

2.2. O período Vargas: industrialização e urbanização aceleradas

De acordo com Botega (2008) o período Getulista⁶, mais precisamente no ano de 1930, ocorre uma importante modificação na estrutura das cidades brasileiras. Deu-se início a uma grande industrialização baseada no modelo de substituição de importações. Além disso, segundo o autor, a industrialização vem acompanhada da urbanização. Houve nessa época um crescimento da população de 11,3% em 1920 para 31,2% em 1940. A partir de então o Brasil viveu um grande surto de crescimento urbano como podemos ver na tabela 1.

Como podemos ver entre as décadas de 1940 e de 1990 houve um crescimento de 43,6% da população urbana, sendo que entre as décadas de 1970 e 1980 teve um crescimento

⁶ O período Getulista refere-se aos quinze anos em que Getúlio Vargas governou o Brasil. Esse período pode ser dividido em três grandes fases: governo provisório (1930-1934); governo constitucional (1934-1937); e governo ditatorial (1937-1945) (COTRIM, 1999).

de 11.8%, o que significa que entre essas décadas houve maior crescimento populacional urbano em relação às demais décadas. As décadas de 1950 e de 1960 foram marcadas pelo êxodo rural, consequência da forte política de industrialização.

Tabela 1 - Distribuição da População Brasileira de 1940 a 1991.

ANOS	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL
1940	31,2%	68,8%
1950	36,2%	63,8%
1960	45,4%	54,6%
1970	55,9%	44,1%
1980	67,7%	32,4%
1991	74,8%	24,5%

Fonte : IBGE, censos demográficos

Segundo Botega (2008, p. 5) entre as décadas de 1940 e 1960, a política habitacional, no que se refere a aquisição da casa própria era baseada na oferta de crédito imobiliário pelas Caixas Econômicas e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) ou por bancos incorporadores imobiliários. Em 1946, no governo do General Eurico Gaspar Dutra, é criada a Fundação da Casa Popular, organizando-se assim um órgão que centralizasse a política de habitação.

É no primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-1934) que foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais, utilizando-se os recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), para determinadas categorias profissionais. De acordo com Ferreira (2009) os IAPs foram criados para cada categoria profissional em 1930, mas foi em 1937 com o Decreto 1.749 que os IAPs começaram a atuar na área da habitação. Através desse Decreto os Institutos foram autorizados a criar carteiras prediais, destinando até metade de suas reservas para o financiamento das construções. “Os recursos para os financiamentos provinham dos cofres dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAP), os quais não tinham destinação imediata e provinham de depósito compulsório de empresas e trabalhadores para o pagamento futuro de aposentadoria e pensões” (FERREIRA, 2009, p.16). O acesso a habitação proporcionado pelos IAPs era desde locação de moradias aos associados, até financiamento para construção ou aquisição da casa própria.

Para Bonduki (1998), a Revolução de 1930, no Governo Getúlio Vargas, marca a forma de intervenção do Estado na economia e em diversos aspectos da reprodução da força de trabalho. O Estado passa a desenvolver uma política específica para as massas populares urbanas e concomitantemente manifestações desse setor social que passa a reconhecer o Estado como responsável pelos diversos aspectos das condições de vida, entre eles a questão da habitação.

É na Revolução de 1930 que surge um novo personagem na história brasileira: as massas populares urbanas que passam a garantir a legalidade do novo Estado brasileiro. Sendo assim, de certa forma Vargas fica legitimado em todas as classes. Bonduki (1998) também destaca as ações do Estado na área do trabalho e habitação:

1. Criação de Sindicatos oficiais;
2. Implantação dos Institutos de Aposentadoria e Previdência;
3. Legislação trabalhista
4. Fixação do salário mínimo;
5. Com a criação da Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência - IAPs, financiou-se unidades habitacionais via produção do Estado. Isso se reforçou com a criação da Fundação Casa Popular-FCP;
6. Lei do Inquilinato (1942), que congelou o preço dos alugueis, iniciando a regulamentação das condições de locação;
7. O Decreto-Lei 85 de 1938 regulamentou os loteamentos populares, possibilitando a compra dos terrenos a prestação.

Segundo Bonduki (1994) a produção de moradias pelo Estado para os trabalhadores era o reconhecimento oficial de que a questão habitacional não seria resolvida apenas pelos investimentos privados, necessitando intervenção do poder público.

A medida tomada por meio de Caixas Econômicas, pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) ou por bancos incorporadores imobiliários mostrou-se insuficiente para modificar a situação da moradia no Brasil, pois atendia apenas aos associados dos Institutos.

Para Motta (2011) a principal marca da política habitacional do período populista⁷ foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) instituída pelo Decreto-lei nº 9.218, de 1 de Maio de 1946, sendo o primeiro órgão nacional criado para prover moradias para a população pobre. Porém, ela revelou-se ineficaz, por não haver recursos suficientes - visto que, a exemplo dos tempos atuais, a procura era superior à oferta - e pela falta de regras de financiamento, comprometendo as respostas ao atendimento da demanda.

É no período pós-guerra e no período populista que o problema do despejo constituiu-se como um dos mais importantes e angustiantes problemas habitacionais, em São Paulo em princípio, representando a expulsão das famílias de baixa renda das casas de aluguel construídos pelo setor privado, que eram próximas dos locais de emprego. Getúlio Vargas, por meio do Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942, denominado Lei do Inquilinato, impõe o congelamento dos alugueis nos níveis de 31 de dezembro de 1941, conforme Art. 1º:

Durante o período de dois anos, a contar da vigência desta lei, não poderá vigorar em todo o território Nacional, aluguel de residência, de qualquer natureza, superior ao cobrado a 31 de dezembro de 1941, sejam os mesmos ou outros o locador ou sub-locados e o locatário ou sub-locatário, seja verbal ou escrito o contrato de locação ou sub-locação (Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942).

A Lei do Inquilinato que congelou os preços por dois anos (1942-1943) de todos os valores dos alugueis, conseqüentemente causando um declínio nos rendimentos dos proprietários das moradias, teve conseqüências drásticas àqueles que dependiam do aluguel. Para que os rendimentos voltassem a crescer, os proprietários das moradias usaram de estratégia a expulsão ou ameaça de expulsão aos inquilinos. O decreto-lei foi renovado em 1944, 1945 e 1946. O problema da falta de moradia foi se agravando, os proprietários começam alugar suas moradias mediante ao pagamento antecipado do aluguel. Com isso, a ação de despejar o antigo inquilino se torna um atrativo negócio.

O despejo só era legalmente aceito nas seguintes situações: quando o proprietário provasse ter a necessidade da casa para moradia própria ou para seus descendentes; se os inquilinos deixassem de pagar os alugueis e se o proprietário fosse demolir a edificação para construir outra de maior dimensão.

⁷ O populismo era a maneira de Getúlio Vargas governar o país. Em meio à crise econômica de 1929 e com o desenvolvimento da indústria, para que não houvesse greves trabalhistas e para que o proletariado fosse obediente, disciplinado e produtivo, Getúlio Vargas agiu de duas maneiras. Primeiramente proibiu as greves, prendeu os anarquistas e comunistas, os sindicatos foram obrigados a se subordinar ao Ministério do Trabalho. A segunda atitude foi propor um pacto populista aos trabalhadores, se eles se comprometessem a trabalhar duro e a não fazer greves e nem protestos, teriam em troca os direitos trabalhistas (SCHMIDT, 1999, p.149).

Em 1946 é renovada a Lei do Inquilinato. No mesmo ano, segundo Bonduki (1988) durante os primeiros seis meses e meio, foram assinados mais de 4.000 despejos em São Paulo. No Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1951) é aprovada a Lei 6.996 decretada a 30/08/1946, aprofundando as características dos decretos anteriores, concedeu-se um insignificante aumento nos alugueis que estavam vigorando desde 1942, mas congelou-se e abriu condições para redução dos alugueis livremente fixados, a partir dessa data.

O deputado paulista do Partido Social Progressista (PSP) Campos Vergal e a bancada trabalhista do Distrito Federal encaminharam no final de 1946 um projeto de lei suspendendo os despejos e as demolições de prédios residenciais por dois anos. Esse projeto teve apoio unânime das diversas Associações de Inquilinos. A suspensão dos mandatos de despejo jamais foi decretada, sendo assim permaneceu o despejo dos inquilinos mais fracos economicamente.

As classes populares perdem a possibilidade de habitarem em casas alugadas de baixos preços, em locais com infraestrutura e próximas de seu emprego. Restou-lhes procurar um lote barato na periferia e a autoconstrução de sua moradia.

2.3. A ditadura militar: criação do BNH/SFH

Conforme Gohn (2001) houve em várias capitais do país, em 1960/1961, o Movimento pela Casa Própria. Com o adensamento das populações do campo nas cidades ocorreu uma expansão urbana através das periferias. Para a autora, nem todos tinham condições de adquirir os terrenos para a autoconstrução. A autoconstrução era forma dominante de moradia popular em algumas capitais como São Paulo.

Após o Golpe Militar, em 1964⁸, o militar Humberto de Alencar Castelo Branco assume a presidência do país, governando entre os anos de 1964 a 1967. É nesse novo governo que se cria o Sistema Financeiro de Habitação juntamente com o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), através da Lei nº 4 380/64 de 21 de agosto de 1964, com o intuito de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”, como previsto em seu artigo 1º:

⁸ Para melhor compreensão do contexto e lutas travadas no Brasil no período da ditadura militar, ver “Estado e oposição no Brasil (1964 – 1984), de Maria Helena Moreira Alves (1984).

O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (BRASIL, Lei nº 4 380/1964).

Bonduki (2008) afirma que o Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) foi estruturado através dos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), definindo-se como:

[...] uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas (BONDUKI, 2008, p. 73)

O mesmo autor apresenta os resultados obtidos nos vinte e dois anos (1964-1986) de funcionamento do BNH: o SFH financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, sendo que 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões foram do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), para o mercado de habitação da classe média.

Segundo Motta a trajetória do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH) não foi linear e pode ser dividida em três fases. A primeira fase remete-se aos anos de 1964 a 1969 com a expansão do BNH e das Companhias de Habitação Popular (COHAB), financiando as moradias para o “mercado popular, cerca de 40% dos investimentos, objetivando a legitimação do governo pelas massas. A segunda fase ocorreu nos anos 1970 a 1974 e constitui-se de um esvaziamento e uma crise do SFH, visto que as COHABs perderam seu dinamismo, tornando-se financeiramente frágeis, em virtude da inadimplência causada, “principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação que atingia seus principais mutuários, oriundos das camadas pobres” (2011, p. 5). Os financiamentos passaram a ser destinados, cada vez mais, às famílias de classe média, visto que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência era menor, comparando-se com a das classes mais pobres. A terceira fase inicia-se nos anos 1975 a 1980, marcada pela reestruturação das COHABs, voltando-se para o aumento da produção de moradias destinadas a classe média.

Cabe aqui fazer menção que no período de 1964-1974 houve grande repressão na sociedade brasileira imposto pelo regime militar. Segundo Gohn (2001), por mais que houvesse grande controle social e político, torturas e perseguições, ocorreram várias lutas de

resistência e movimentos de protestos no país. Esse período foi de grande efervescência do movimento de esquerda no país. A esquerda nacional tinha como sua grande estratégia a Reforma Agrária⁹, a luta do campo que se propagaria para a cidade por meio do apoio dos estudantes. A massa proletária urbana se expandia por meio do mercado de trabalho na construção civil ou no setor de serviços. As periferias das grandes cidades se inchavam com os loteamentos populares, dando base para os movimentos populares dos anos 1970. Gohn (2001) afirma que, durante o milagre econômico¹⁰(1968-1973), as massas populares em geral sofreram com o arrocho salarial, mas se mantiveram caladas, em virtude de haver emprego, era extremamente perigoso se manifestar publicamente, “e ainda havia a possibilidade do sonho da casa própria, com a compra do lote nas periferias longínquos e o uso da autoconstrução familiar” (GOHN, 2001, p. 106). Essas periferias irão reivindicar a partir da década de 1970, quando não conseguem sobreviver nas casas construídas sem um mínimo de infraestrutura urbana.

Para Peruzzo (1984), apesar do discurso oficial, de que o BNH ofertaria habitações à população de baixa renda, o segmento da população contemplada pelo mercado consumidor das habitações financiadas pelo BNH não eram as de baixa renda. Segmento este, por sua vez, praticamente excluído desse mercado. Vale destacar que no período de 1964 até 1980 o SFH destinou apenas 10% das produções de moradias à população com remuneração inferior a 3,1 salários mínimos. Em contrapartida, destinou 60% dos investimentos para a população com rendimento mensal acima de 10 salários mínimos. As habitações estavam sendo construídas não para quem precisava, mas para quem pudesse paga-la.

A partir dos anos 1970 as organizações populares passam por uma rearticulação norteada por novos princípios, entre eles a rejeição do clientelismo e às práticas de submissão ao Estado, priorizando a autonomia dos trabalhadores. A periferia que é o local de moradia

⁹ Conforme o portal eletrônico do MST (<http://www.mst.org.br/inicial>), a Reforma Agrária deve garantir a posse e uso de todas as comunidades originárias, dos povos indígenas, ribeirinhos, seringueiros, geraiszeiros e quilombolas. Estabelecer um limite máximo ao tamanho da propriedade de terra, como forma de garantir sua utilização social e racional. É preciso organizar a produção agrícola nacional tendo como objetivo principal a produção de alimentos saudáveis, livres de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados (transgênicos) para toda a população, aplicando assim o princípio da soberania alimentar. A política de exportação de produtos agrícolas deve ser apenas complementar, buscando maior valor agregado possível e evitando a exportação de matérias-primas. Disponível em: <http://www.mst.org.br/taxonomy/term/329>. Acesso em 10/05/2014.

¹⁰ O Milagre Econômico, segundo Cotrim (1999), foi o crescimento econômico, em que houve aumento da produção industrial, crescimento das exportações e a grande utilização de empréstimos do exterior. Em compensação o Governo Médici, Presidente do período (1969-1974), utilizou rígida política de arrocho salarial.

desses sujeitos torna-se espaço de articulação e organização popular. Para Kowarick e Bonduki (1988) a luta por reivindicações urbanas fez um importante fluxo de mobilizações que juntou variados grupos excluídos dos benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico e urbano, denunciando paralelamente o caráter elitista do regime militar, que tinha como prioridade última a periferia.

Em 1972 em São Paulo e em outras capitais do país ocorreu o Movimento do Custo de Vida. Segundo Gohn (2001), foi um dos principais movimentos populares dos anos 1970. No ano de 1973 os militantes desse movimento enviaram uma carta ao Presidente da República protestando contra as péssimas condições de vida da população brasileira. Em 1978 o movimento fez um abaixo-assinado, em âmbito nacional, pedindo ao governo federal o congelamento dos preços de gêneros alimentícios. Esse abaixo-assinado teve mais de um milhão de assinaturas e foi encaminhado à Brasília por uma comissão do Movimento. Porém o governo se recusou a recebê-los, montando um grande aparato policial. Kowarick e Bonduki (1988) mencionam que o Movimento do Custo de Vida reuniu dezenas de milhares de pessoas pela luta da “regularização dos loteamentos clandestinos”, realizando mais de 300 reuniões com moradores de centenas de loteamentos periféricos, em 1979.

Em 1979 cria-se o Movimento dos Sem-Terra em Santa Catarina. Segundo Gohn (2001) esse movimento se propaga ao longo dos 1980, e se transforma na principal frente de luta pela terra no campo, nos anos 1990. Nos acampamentos dos Sem-Terra existem escolas para os filhos dos ocupantes, fazendo ali uma releitura dos ensinamentos prescritos pelos órgãos educacionais brasileiros, embasando-se na ótica dos interesses do Movimento.

No mesmo ano surge o Movimento das Favelas em São Paulo e Belo Horizonte. A autora relata que as reivindicações desse movimento inicialmente foram pela água, logo após a luz e melhorias generalizadas, depois projetos de reurbanização e pôr fim a posse da terra.

A década de 1980 se inicia com algumas mudanças, em virtude das crescentes mobilizações populares o regime militar para não perder o controle político, inicia estrategicamente a abertura democrática, que fora lenta e gradual e controlada, mas que considerou algumas das propostas da oposição. Alguns processos oportunizaram novas perspectivas para os movimentos sociais, dentre elas “a revogação dos atos institucionais, a reorganização partidária, a anistia política, a convocação de eleições diretas para os governos estaduais” (KOWARICK; BONDUKI, 1988, p. 159).

As comemorações do Dia do Trabalhador, em 1 de maio de 1980 em São Bernardo do Campo (SP) foram marcadas pela greve dos metalúrgicos da região, que completava um mês

de duração. Santos (2008) relata que o movimento da greve recebeu apoio de comitês formados por fabricas e bairros da Grande São Paulo.

Essa greve foi reconhecida como expressão da luta pela democracia, entre estudantes, jornalistas, parlamentares da oposição, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outros. Em solidariedade, também houve nesse dia uma manifestação popular a greve que reuniu 120 mil pessoas¹¹, quantidade essa que foi a maior desde o início do regime militar. A greve do ABCD Paulista (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema) envolveu 325 mil operários e 38 municípios.

Nesse período cria-se o Partido dos Trabalhadores (PT) com a perspectiva de se constituir como um partido de massa, com ideias construídas de baixo para cima e de fora para dentro, unindo aos movimentos sociais, garantindo a autonomia, cuja direção era definida pelos próprios trabalhadores.

Na primeira metade dos anos de 1980, a crise econômica, o desemprego e a recessão que atingiu o país, fez com que as condições de vida se agravassem na Região Metropolitana de São Paulo. Esta conjuntura trouxe novos fatos, entre eles as invasões/ocupações organizadas de terra, manifestações dos desempregados, movimento dos favelados e as greves.

É em 1981 que surgem as invasões/ocupações organizadas de terra, estabelecendo um novo quadro habitacional em São Paulo, em que cada vez mais se tornava mais difícil de o trabalhador com baixa remuneração adquirir um lote na periferia, para assim autoconstruir sua moradia. As favelas já não tinham capacidade suficiente para suprir a demanda por moradia dos trabalhadores.

Isso impulsiona as invasões/ocupações organizadas de terra, mostrando um elevado nível de organização popular, desconhecida até então do cenário de lutas urbanas de São Paulo. Para Kowarick e Bonduki (1988), os movimentos populares passam a reivindicar além da moradia, o controle das tarifas de ônibus, gestão popular nos centros de saúde, eleição direta dos seus representantes pelas comunidades; os desempregados se organizam em comitê exigindo uma política de controle de desemprego; moradores das favelas, cortiços exigem redefinição de tarifas mínimas dos serviços públicos levando em consideração os critérios sociais; os favelados entregam projetos de lei para regularização de posse das terras por eles

¹¹ “Em 1968 tivemos no Rio de Janeiro a “Passeata dos cem mil”, até então a maior, em protesto contra a morte do estudante Edson Luís, no restaurante Calabouço da UFRJ” (SANTOS, 2008, p. 89).

ocupados à Câmara e a Prefeitura; as mulheres que organizadas em movimentos próprios lutavam para existir programa de distribuição de leite livre de intermediários. Cria-se assim um movimento em favor da gestão democrática da cidade.

No ano de 1986 o Movimento dos Sem-Terra da Zona Leste de São Paulo ocupou as dependências da Secretaria Extraordinária de Habitação do Estado de São Paulo. Essa medida evidencia o desespero e a forma de luta das famílias que lutam pelo direito à moradia.

Segundo Gohn (2010), a articulação de redes sociopolíticas compostas por intelectuais e movimentos populares que militam em torno do tema urbano, ocorreu em sua grande maioria nos anos 1980 do século XX. Parte desses intelectuais que assessoravam os movimentos sociais de luta pela moradia, dessa década, se incorporou aos novos processos jurisdicionais previstos na Constituição de 1988, passando a assumir a frente de lutas bastante institucionalizadas. Exemplo disto foi à assessoria de intelectuais aos movimentos ou parlamentares eleitos com o apoio do movimento popular, “obtendo conquistas importantes como o Estatuto da Cidade, ou pressionando diretamente o poder público via instrumentos constitucionais” (GOHN, 2010, p. 46).

A assessoria aos movimentos contribuiu também na construção os fóruns civis nacionais e no processo na construção e aprovação do “Estatuto da Cidade”. Segundo Gohn (2010), esses grupos localizavam-se no eixo São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, especificamente em suas capitais. Alguns desses intelectuais ocuparam cargos relevantes da administração pública, inclusive no âmbito federal e outros estiveram à frente de ONGs, acumulando grande experiência histórica e conhecimento na área da questão urbana. Para a autora, a maior contribuição destes grupos foi canalizar a rede do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR).

Com a crise do modelo econômico implementado pelo regime militar dos anos 1980 e 1990, o arrocho salarial, a inflação, o desemprego resultaram na inadimplência dos pagamentos, atingindo o SFH, e causando a extinção do BNH, especificamente em agosto de 1986. Para Bonduki (2008) o país vivia num clima de luta pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte, havendo grande mobilização popular quanto a oposição ao BNH, fez parte do combate à ditadura. É nesse contexto que:

[...] organizou-se, por um lado, o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano), que reunia os que não conseguiam ter acesso a um financiamento da casa própria e, por outro, o Movimento Nacional dos Mutuários que agregava mutuários de baixa renda e classe média, incapacitados de pagar a prestação da sonhada casa própria.

Ambos criticavam o caráter financeiro do SFH e pediam mudanças (BONDUKI, 2008, p.75).

Com o fim do regime militar, em 1985, de acordo com o mesmo autor, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e as COHABs, passassem por profunda reestruturação, possibilitando a formulação de uma nova política nacional de habitação. Porém, “por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências: ele havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país” (BONDUKI, 2008, p.75).

Para Gonh (2010) a luta pela moradia teve centralidade desde os anos 1980, embora tenha perdido visibilidade nos anos 1990 e parcialmente recuperada nos anos 2000. A União Nacional por Moradia Popular (UNMP) originária dos anos de 1980, teve como embrião a União por Moradia de São Paulo. Através de registros sobre sua memória, pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, Gohn (2010) afirma que, em 1987 a instituição iniciou uma mobilização pela cidade, havendo várias ocupações de terra. Houve apoio das universidades e da Igreja Católica, que ajudaram na organização por região. Esses foram os primeiros passos com o intuito de se buscar a implementação de um projeto de habitação.

2.4 Do Governo Collor à FHC

Após quase três décadas sem o povo brasileiro poder escolher o novo presidente da República, a campanha eleitoral de 1989 foi disputadíssima e com intensa participação popular nas passeatas e comícios. Segundo Schmidt (1999), inicialmente parecia que os dois candidatos mais votados seriam Lula (PT) e Brizola (PDT)¹², até que surgiu Fernando Collor de Mello. Collor vinha de uma família com tradição política, seu avô foi ministro de Vargas e seu pai fora senador da União Democrática Nacional (UDN). Além disso, tinha ligação com grupos dominantes tradicionais do Nordeste. Era empresário e dono de uma emissora afiliada da Rede Globo. Collor venceu o primeiro turno e disputou o segundo turno com Lula. Lula tinha o apoio do PT, do PDT, do PV, do PCB, do PC do B e do PSB. Enquanto Collor era

¹² Os principais candidatos foram Ulysses Guimarães, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores (PT); Fernando Collor de Mello, pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN); Aureliano Chaves, pelo Partido da Frente Liberal (PFL); Mário Covas, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Leonel Brizola, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Paulo Maluf, pelo Partido Democrático Social (PSD). Disponível em http://www.alerj.rj.gov.br/livro/pag_171.htm. Acesso em 05/06/2014.

apoiado pelos políticos tradicionais do PFL, do PDS de Maluf, do PTB e de parte significativa do PMDB. Os grandes empresários ficaram assustados com a possibilidade de Lula tornar-se presidente, anunciando que se isso acontecesse eles sairiam do país, deixando a economia arrasada. Panfletos sem autoria anunciavam que Lula colocaria mendigos para morar dentro dos apartamentos da classe média. Ainda segundo Schmidt (1999) o último debate entre os candidatos à presidência ocorreu em horário em que a maioria das pessoas não pode assistir, o país assistiu apenas ao compacto com os “melhores momentos” transmitido pela Rede Globo no Jornal Nacional, na noite seguinte. Esse resumo dos melhores momentos induziu a população a pensar que Collor tinha arrasado Lula. Neste contexto, Collor foi eleito à presidência, deixando os grandes empresários aliviados.

O Presidente Collor em seu Governo (1990-1992) criou o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH). “O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, com o objetivo de financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de ‘ajuda mútua’” (MOTTA, 2011, p.7). Os dois Programas eram de padronização excessiva e possuíam muitas exigências legais, impedindo assim que muitos municípios captassem os recursos disponibilizados.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência do Brasil. Derrotou o candidato do PT (Partido dos Trabalhadores) Luís Inácio Lula da Silva, ainda no primeiro turno. Em seu governo foram retomados os financiamentos de habitação com recursos do FGTS.

Segundo Bonduki, dentre os programas criados no período de governo FHC (1995-1999 e 1999-2002), e que continuaram a existir no primeiro ano do governo Lula (2003), “incluiu-se como principal alteração, a criação de programas de financiamento voltados ao benefício final, Carta de Crédito, individual e associativa, que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS” (2008, p. 79). Criou-se também, um Programa destinado ao poder público, centrado na urbanização de áreas precárias (Pro-Moradia¹³). Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), programa de caráter inovador que era voltado

¹³ Com o objetivo apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria das condições de vida da população de menor renda, preponderantemente, até 3 salários mínimos. O Programa Pro-Moradia consiste cinco modalidades: Urbanização de Áreas; Aquisição e/ou produção de lotes urbanizados; Cesta de Materiais de Construção; Infraestrutura em Conjuntos Habitacionais; e Produção de Conjuntos Habitacionais; Desenvolvimento Institucional. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/fgts/pro-moradia-programa-de-atendimento-habitacional-atraves-do-poder-publico.htm>. Acesso em 06/06/2014.

à produção de unidades novas para arrendamento, utilizando-se recursos oriundos do FGTS e de origem fiscal.

Para Bonduki, dentre os financiamentos na forma de Carta de Crédito

[...] que consumiu, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação, se destacaram o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da Carta de Crédito Associativa, que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas. (2008, p. 79)

Para o autor, por mais que à primeira vista a Carta de Crédito pudesse expressar uma renovação da forma como a habitação passou a ser tratada pelo governo federal, pois rompia com a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não se conseguiu promover uma nova política, acabando por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano.

O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-empreeende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade (2008, p.79).

Assim, a preponderância da modalidade de acesso ao crédito estava vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, “personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação” (BONDUKI, 2008, p. 80). Objetivado pela preocupação de evitar rombos financeiros aos fundos da habitação, sobretudo o FGTS, a Caixa Econômica Federal passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de mais fácil acompanhamento e em condições de maior garantia, primando pelo financiamento de imóvel usado. Por razões de natureza financeiras, a implementação desses programas não influenciou positivamente no combate ao déficit habitacional, principalmente nos segmentos de baixa renda.

Bonduki (2008) menciona que de uma maneira geral, manteve-se ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, permaneceu um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. “Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM,

sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo” (BONDUKI, 2008, p. 80).

2.5. Anos 2000: o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades

No início do novo milênio cria-se o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), versão urbana do MST. Houve também, a criação da Coordenação dos Movimentos Sociais em 26 de julho de 2003, fortalecendo a articulação entre os movimentos. A CMS era composta pelo MTST, MST, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação Nacional dos Advogados, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Marcha Mundial das Mulheres, Confederação Nacional dos Profissionais Liberais e entidades estudantis.

Para Gohn (2010) nesse período, nas grandes capitais ocorreu a migração dos grandes conflitos de luta por moradia, da periferia para os centros das cidades. Na cidade de São Paulo, nos primeiros anos desta década havia três movimentos de moradores dos cortiços que atuavam na região, sendo eles o Movimento Fora do Cortiço, a Unificação das Lutas de Cortiços (ULC) e o Fórum de Cortiços.

O Movimento dos Sem-Teto aderiu como estratégia da luta pela moradia, a ocupação de prédios velhos e vazios nas regiões centrais das capitais. Um exemplo de movimento que atua em São Paulo é o Movimento dos Sem-Teto do Centro, reconhecido como mais organizado com cerca de 12.000 militantes em julho de 2003.

Outros importantes movimentos na luta pela moradia, organizados nacionalmente são o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, reunindo dezenas de movimentos sociais.

Segundo Santos Junior (2009), o Fórum Nacional de Reforma Urbana é uma coalizão de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores para todos, fundamentado a partir de três princípios fundamentais:

- Direito à Cidade - Todos os moradores das cidades devem ter direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, a saúde e educação, ao transporte público e à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação;
- Gestão Democrática das Cidades – Significa a participação dos cidadãos nas decisões fundamentais para o seu próprio futuro. É a forma de planejar, produzir e governar as cidades, como controle social e garantia de maior participação da sociedade civil para promoção do direito à cidade;
- Função Social da Cidade e da Propriedade – É o uso socialmente justo do espaço urbano. O espaço das cidades tem que servir, antes de tudo, aos interesses coletivos das grandes maiorias (SANTOS JUNIOR, 2009, s.p.).

O autor relata que, o Fórum Nacional de Reforma Urbana existe desde 1987 e em todos esses anos houve a estimulação a participação social em conselhos, organizando-se cursos de capacitação de lideranças sociais, discutindo a elaboração de planos diretores democráticos para as cidades. Uma das maiores conquistas desse movimento social foi a aprovação do Estatuto da Cidade, uma lei que ficou parada doze anos no Congresso e foi aprovada devido à pressão popular.

No início dos anos 2000, foi aprovada a Lei nº 10.257 em 10 de junho de 2001, a lei federal da política urbana, denominada Estatuto da Cidade, que tem por objetivo estabelecer diretrizes gerais da política urbana, criando estratégias e processos de planejamento urbano.

Maricato ao ressaltar a importância do Estatuto da Cidade, recupera que a história desta lei inicia-se na primeira metade do século XX, seguida de várias décadas de embates e de idas e vindas com confrontos de interesses divergentes, destacando-se neste processo o Movimento Nacional de Reforma Urbana

[...] que reuniu movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas (BRASIL, 2010, p.16).

Para Maricato, o Estatuto da Cidade, corresponde à lei que

[...] pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória (MARICATO, 2010, p.7).

Para Motta (2011), o Estatuto da Cidade trouxe avanços na área da habitação, no que se refere ao reforço aos instrumentos de garantia da função social da propriedade e regularização fundiária, “tais como imposto sobre propriedade imobiliária urbana progressivo, desapropriação com títulos da dívida pública, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, demarcação de zonas especiais de interesse social etc¹⁴.” (MOTTA, 2011, p.8).

Outro aspecto importante no que se refere à política urbana no Brasil, a ser considerado nos anos 2000, foi a criação do Ministério das Cidades em 2003, no primeiro mandato do então Presidente Lula.

Luiz Inácio da Silva foi presidente da República Federativa do Brasil por dois períodos consecutivos, entre os anos 2003 e 2010. Em um dos seus primeiros atos, criou o

¹⁴ Para melhor compreensão desses instrumentos consultar o Estatuto da Cidade.

Ministério das Cidades, bem como a elaboração da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, que atribuiu maior autonomia aos estados e municípios para implementação da política urbana.

Para Bonduki (2008) o Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrando as políticas ligadas à cidade, resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. A estrutura do Ministério das Cidades integra a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana. Segundo a Política Nacional de Habitação (2004) o objetivo do Ministério das Cidades é de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança,

O Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), é o órgão central responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação, com as seguintes atribuições:

- definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação dentre eles, o Plano Nacional de Habitação;
- elaborar o marco legal da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação;
- definir critérios e regras para aplicação dos recursos no Sistema Nacional de Habitação, incluindo a política de subsídios;
- coordenar a implementação do Sistema Nacional de Habitação;
- elaborar orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação;
- oferecer subsídios técnicos para a criação de Fundos e respectivos Conselhos estaduais, do Distrito Federal, regionais e municipais com o objetivo de incentivá-los a aderirem ao SNHIS;
- firmar termos de adesão ao SHIS com Estados, Distrito Federal e Municípios;
- instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNH, incluindo o cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios;
- gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ouvido o Conselho Gestor do Fundo;
- propor mecanismos que possam dinamizar o mercado secundário de títulos lastreados em recebíveis imobiliários e, por conseguinte, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

Além dessas atribuições, caberá ao Ministério das Cidades:

- participar das deliberações do Conselho Monetário Nacional, sobre a regulação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), de modo a viabilizar a execução da PNH;
- criar estrutura própria para exercer, em caráter complementar ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central do Brasil, as atribuições de credenciamento, auditoria e fiscalização de agentes voltados ao desenvolvimento urbano, que englobam os agentes do SFH de natureza não financeira. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2004, p. 63)

Em 2004 o Governo Federal criou Política Nacional de Habitação (PNH), com o intuito de promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda. Conforme a Política Nacional de Habitação essa política tem os seguintes objetivos:

- universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH;
- promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH;
- democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e
- incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB). (BRASIL, 2004, p.31),

No segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007 – 2010), foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 22 de janeiro de 2007 e aprovado pela Portaria nº 411 de 28 de agosto de 2008. O PAC é um grande Programa de investimento em diferentes áreas, sendo elas: energia, rodovias, portos, saneamento e habitação. Para Bonduki (2008), embora boa parte deste programa estivesse voltado às obras de infraestrutura para a produção, as áreas de habitação e saneamento foram privilegiadas, direcionando-se as aplicações para urbanização de assentamentos precários. Acreditava-se que nos quatro anos do segundo mandato do governo Lula, cerca de 14 bilhões seriam destinados para este Programa.

Outro programa federal voltado à produção de moradias no Governo Lula, foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), do Ministério das Cidades, criado em abril de 2009 por meio da Lei n. 11.977, objetivando a construção de habitações destinadas a famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos.

Segundo Soares, et al, (2013, p. 121)

[...] a meta inicial do PMCMV era a construção de um milhão de moradias, sendo 400 mil destinadas a famílias com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, 400 mil destinadas a famílias com renda familiar até 6 salários mínimos e 200 mil para a

faixa de 6 a 10 salários mínimos. Corresponde a cada uma dessas faixas de renda um tipo de modalidade de financiamento de produção da habitação.

Para o autor, tal meta pode ser considerada tímida, principalmente no que se refere à faixa de renda de até três salários mínimos, onde se localiza o maior déficit habitacional. Para a produção habitacional para a menor faixa de renda, a União aloca recursos em todo o território nacional e solicita a apresentação de projetos, cabendo às construtoras em parceria com Estados, Municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente, apresentarem os projetos. Cada Município se responsabiliza pelo cadastro e seleção das famílias interessadas em obter imóvel através do programa e disponibilizar terreno para instalação dos conjuntos, quando possível. Posterior a isso, a Caixa Econômica Federal (CEF) fica responsável de “analisar e contratar a obra, acompanhar a execução do empreendimento pela construtora, liberar recursos conforme cronograma e, finalizada a obra, realizar a sua comercialização” (SOARES et al, 2013, p. 121).

Bonduki ao analisar o cenário da produção de habitações em 2008, assevera que “desde o início dos anos 1980 nunca as perspectivas foram tão boas para o enfrentamento em larga escala do problema habitacional, inclusive para a baixa renda”. Porém, chama a atenção que se não forem adotadas as medidas necessárias no âmbito habitacional, “da regulação urbana, da cadeia produtiva da construção civil e da capacitação institucional, o crédito farto poderá gerar um *boom* imobiliário, mas, novamente, os setores de baixa renda poderão ficar de fora, reproduzindo-se o tradicional processo de exclusão territorial”. (BONDUKI, 2008, p. 104).

Segundo Afshar (2014) ao fazer uma análise dos dados referentes ao ano de 2010, concluiu que o déficit habitacional do país aumentou após o PMCMV. Conforme a análise do autor, em 2008 o número de famílias sem moradia no Brasil era de 5.546.000 de acordo com o Ministério das Cidades, sendo que em 2009, ano de lançamento do PMCMV, houve a promessa de redução drástica do déficit habitacional. No final de 2010 o PMCMV atingiu a meta de 1 milhão de casas construídas ou contratadas. O resultado, segundo Afshar (2014, s.p) é que “o número de famílias sem moradia no final de 2010 era de 6.940.000. Após 1 milhão de unidades financiadas pelo governo, a carência de moradias no Brasil aumentou praticamente 1,5 milhão”.

Em Florianópolis até o início do ano de 2014 não havia construções de moradias para a faixa de renda de até três salários mínimos, em virtude de que o preço do metro quadrado da

cidade ser muito alto e segundo dados da SMHSA ¹⁵cerca de 16.889 inscritos no PMCMV em Florianópolis. Em junho de 2014 é lançado em Florianópolis o primeiro projeto habitacional do PMCMV localizado no Jardim Atlântico/Coloninha¹⁶, para famílias residentes no Continente, com renda familiar mensal de até R\$ 1.600,00. Esse projeto habitacional beneficiara 78 famílias.

Atualmente, em Florianópolis, não é possível visualizar uma organização da população usuária do Benefício Eventual Aluguel Social, referente a reivindicação por moradia. Veremos na próxima seção que estes, na sua maioria, está há quase seis anos dependendo deste benefício e sem previsão para solução habitacional pelo órgão municipal responsável, a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA). O que podemos observar a o movimento feito pelas lideranças comunitárias de cada comunidade desses usuários. Nos atendimentos com esse segmento, observamos a angustia de não estar em sua moradia própria e de estar há tanto tempo morando de aluguel.

¹⁵ Dados obtidos no endereço eletrônico da SMHSA. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_06_2014_15.14.25.000bd4e762ef844639134d61cbf52a08.pdf. Acesso em 06/07/2014.

¹⁶ Mais informações sobre o PMCMV Jardim Atlântico/Coloninha consultar o endereço eletrônico da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis (<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/habitacao/>)

3 A QUESTÃO HABITACIONAL EM FLORIANÓPOLIS

A compreensão do aluguel social como uma expressão da questão habitacional em Florianópolis implica na contextualização do município a partir de suas origens. Assim nesta seção se abordará a trajetória histórica de Florianópolis e os embates do Plano Diretor Participativo. Buscou-se também, ainda que de forma breve, problematizar os Conselhos de Direito e particularmente o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis, o perfil dos conselheiros, assim como as principais deliberações desse Conselho, de modo a se compreender como vem sendo discutida a questão habitacional na cidade.

3.1 Florianópolis: do surgimento aos interesses privados na ocupação do solo

De acordo com a Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes (FCFFC) (2008), no decorrer do século XVI, a Ilha de Santa Catarina, foi constantemente visitada por navegantes portugueses e espanhóis. Isso ocorreu pelo fato da Ilha de Santa Catarina estar situada em ponto estratégico, visto que as expedições buscavam o Oceano Pacífico e a rota do Rio da Prata. Embora a Ilha fosse conhecida desde os primeiros anos pela expedição de Cabral (1500), e mais tarde pelos vicentistas, a Ilha de Santa Catarina só foi povoada pelos portugueses em meados do século XVII. Segundo Pauli (1991) o processo de povoamento da Ilha de Santa Catarina e fundação de Nossa Senhora do Desterro, teve início em 1673, quando Francisco Dias Velho¹⁷ envia seu filho com mais de 100 homens de São Paulo para iniciar um empreendimento agrícola. Após cinco anos, Dias Velho requereu ao governo da capitania paulista duas léguas em quadro na Ilha, em razão de ter instalado a Igreja Nossa Senhora do Desterro.

Após a chegada de Francisco Dias Velho, segundo a FCFFC (2008), haviam aproximadamente 400 habitantes na Ilha, entre familiares, agregados, e escravos. Esse povoamento se dedicava no cultivo de mandioca e cana-de-açúcar, à pesca, e a procura de ouro.

¹⁷ Bandeirante paulista, Francisco Dias Velho nasceu em São Vicente, em 1622. [...] Em 1675, chegou pessoalmente à Ilha de Santa Catarina, impulsionou o surgimento da cidade, trazendo consigo esposa, três filhas, dois filhos, quinhentos índios e outra família agregada. Era um impiedoso caçador de índios e defensor de uma ilha cobiçada por diversos piratas. Disponível em: <http://www.historiabrasileira.com/brasil-colonia/francisco-dias-velho/>. Acesso em 06/05/2014.

Em 1687, Dias Velho aprisionou um navio inglês na enseada de Canasvieiras, apoderando-se da carga. Após dois anos os ingleses que estavam a bordo desse navio retornam em excursão de vingança à Ilha de Santa Catarina, matando Dias Velho.

Em 6 de janeiro de 1748, a Ilha de Santa Catarina recebe 461 pessoas vindas do Arquipélago dos Açores (Portugal). Os colonos foram encaminhados para a Trindade, Ribeirão, lagoa, Ratoles, Santo Antônio, Canasvieiras, Rio Vermelho e Rio Tavares. Além dos açorianos, Nossa Senhora do Desterro recebeu a imigração de alemães, a partir de 1828. Ao final do século XIX chegam os imigrantes italianos chegam a Santa Catarina. Segundo Pauli (1991), no primeiro governo de Hercílio Pedro da Luz (1894-1898), criou-se a Estação Agrônômica, com o intuito de incentivar e orientar sobre a agricultura no interior da Ilha de Santa Catarina. O primeiro diretor foi o engenheiro agrônomo italiano Giovanni, natural de Pisa-Itália. Em 1895, com a reforma do Palácio do Governo, vieram mais operários italianos contratados para executar a obra.

Em 1 de outubro de 1894 a Cidade Nossa Senhora do Desterro passou a denominar-se Florianópolis. Com o fim da revolução de 1894, com a vitória contra os federalistas e pelo prestígio que o presidente Floriano Peixoto dedicou aos republicanos catarinenses, criou-se uma simpatia destes pelo presidente, resultando na homenagem a Floriano Peixoto com o nome da capital do estado (PAULI, 1991, p. 135-136). A Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes (2008) refere que, Florianópolis entrou no século XX com profundas mudanças na fisionomia da cidade e no modo de vida da população. A antiga iluminação a querosene fora substituída pela iluminação elétrica, os bondes puxados por burros passaram a transitar pelas principais ruas, até que desapareceram, visto que surgiram os veículos automotivos. Em 1926 é inaugurada a ponte Hercílio Luz, que estabeleceu ligação entre a ilha e o continente.

No final da década de 1950 e início da década de 1960 a cidade passa por mudanças mais profundas. Em 1962 é implantada a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), empregando grande número de professores e atraindo intenso contingente de estudantes do interior e de outros Estados (FCFFC, 2008). Nesse período ocorre a instalação de empresas estatais, federais ou estaduais, tais como a ELETROSUL, CELESC e TELESC.

Na da Tabela 1 podemos perceber que no período de 1949-1959 houve um crescimento urbano de 4,56%, visto que em 1949 havia uma população urbana de 51.115 pessoas, crescendo para 79.870 em 1959. Nesse mesmo período a população rural teve um aumento de 3,83%, sendo que em 1949 havia 16.515 pessoas, passando para 18.560 em 1959.

Tabela 2. População de Florianópolis (1872-2000)

População	Total	Urbana	Rural	Grau de Urbanização	Crescimento anual		Urbana
					Período	Total	
1872	25709	11322	14387	44,04%	1872-1949	1,26%	1,98%
1890	30689	16506	14178	53,78%	1872-1919	1,02%	1,51%
1919	41338	22874	18464	55,33%	1919-1939	0,62%	1,31%
1939	46753	29700	17053	63,5,%	1919-1949	1,65%	2,72%
1949	67630	51115	16515	75,58%	1939-1949	3,76%	5,58%
1959	98520	79870	18650	81,07%	1949-1959	3,83%	4,56%
1970	143414	125841	17373	87,75%	1959-1970	3,47%	4,22%
1980	187871	161773	26098	86,11%	1970-1980	2,74%	2,54%
1991	254941	239566	15375	93,97%	1980-1991	2,81%	3,63%
2000	341781	331671	10110	97,04%	1991-2000	3,31%	3,68%

Fonte: Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Expandem-se o centro urbano, abrangendo as novas atividades econômicas e de serviços, assim como os novos bairros residenciais. Pimenta afirma que, complementando o processo de expansão urbana, surgem residências secundárias, que começaram a ocupar as praias do norte. A partir desse período os bairros Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha e Santo Antônio de Lisboa têm um crescimento populacional e se constituem como áreas de expansão habitacional. A partir de 1980 a expansão residencial urbana ocorre na região sul da ilha, nos bairros Ribeirão da Ilha, Campeche e Pântano do Sul.

Com a Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79) ocorre um declínio dos loteamentos. Abriu-se espaço para os condomínios, visto que tinham a imagem de qualidade de vida e de segurança, tendo o apoio do marketing e diversos lançamentos imobiliários. O uso dos condomínios surgiu no período de 1980 a 1989, e seu declínio se sucedeu na década de 1990, com forte retomada entre os anos 2000 e 2006.

A expansão do território urbano se deu a partir das políticas direcionadas para a capital do estado. O desenvolvimento do turismo e expansão do sistema viário de acesso ao município e aos seus balneários, em especial, provocaram uma acelerada ocupação territorial. A mudança de perfil da cidade e de sua população acabou por exigir uma mudança de destinação quanto ao tipo de parcelamento, uso e ocupação do solo. De cunho agrícola para uma função urbana (PMF, 2009, p.10).

Tal fenômeno resultou na necessidade de moldar a legislação conforme as novas exigências da sociedade, com isso houve a alteração das leis de zoneamento, redefinindo os perímetros do que é área urbana, de expansão urbana e do que é zona rural. Teve-se uma grande valorização comercial das áreas de preservação ambiental, encostas de morros, dunas e

banhados, foram construídos diversos empreendimentos imobiliários e turísticos, exemplo disso foi o que ocorreu em Jurerê Internacional, onde houve a retirada total da cobertura da vegetação original e que de certa forma retrata as transformações na cidade e a especulação imobiliária.

Segundo Ferreira (2005) Jurerê Internacional foi um empreendimento implantado no norte da Ilha de Santa Catarina em 1980 pelo Grupo Habitasul. O empreendimento se voltou ao atendimento da demanda de consumo privado, de camada média e alta, “e sem valorizar um aproveitamento mais racional dos recursos locais – na perspectiva da satisfação de necessidades sociais básicas de um melhor equilíbrio nas relações sociedade-meio ambiente” (FERREIRA, 2005, p. 111). A comunidade descendente de antigas famílias de pescadores artesanais, que ali habitavam, teve alteração da qualidade de vida após a implantação desse empreendimento, principalmente pelo comprometimento da capacidade dos ecossistemas naturais da região, sendo essa base importante para sustentação das atividades econômicas tradicionais presentes e futuras.

O mesmo autor refere que, a pesca representava a principal alternativa econômica em Jurerê até meados da década de 1970, e que no auge da produção cerca de vinte aparelhos de pesca ali atuavam. Esse cenário é alterado com o surgimento do turismo, impulsionado pela construção da rodovia SC 403. Os veranistas mantiveram-se ao longo da primeira linha de praia, área essa que em 1990 havia em torno de 10 ranchos de pescas.

Nas décadas de 1980 e 1990 a Praia de Jurerê Internacional, influenciada pela demanda turística, experimentou um processo de urbanização diferente da que ocorreu na vizinha praia de Canasvieiras. A ausência de procedimentos de avaliação previa de possíveis impactos do empreendimento, já foram reveladas nas fases de instalação e operação do Projeto Jurerê Internacional. A adoção desses cuidados permitiria segundo Ferreira:

[...] embutir no próprio processo de planejamento medidas mitigatórias destinadas a contrabalançar prejuízos sociais e ambientais. Isto incluiria, entre outras medidas, a proteção da fauna, flora e biota, mediante adoção do monitoramento dos possíveis impactos, bem como a valorização das atividades tradicionais da região (2005, p.113).

No período inicial da implantação do empreendimento houve o desmonte de dunas e o aterramento do Rio do Meio, ocasionando o embargo do loteamento mediante a implementação de Ação Civil Pública de Responsabilidade por Danos ao Meio Ambiente (539/87). A Ação partiu de ambientalistas e moradores da região, com o intuito de proteger as áreas de preservação permanente localizadas no perímetro do empreendimento. Com o

aterramento do curso d'água, destruiu-se local de desova de peixes e crustáceos, e onde pássaros construía seus ninhos.

O autor afirma que, a transição econômica que passa essa comunidade, faz com que a população economicamente ativa se afaste da atividade econômica tradicional, passando a se engajar no mercado de trabalho dos centros urbanos. Provoca-se uma diversificação da estrutura ocupacional, sendo que a mão-de-obra integra-se ao serviço público ou ao funcionamento de clubes, hotéis, restaurantes, condomínios, residências, etc. (FERREIRA, 2005, 116).

Percebe-se nesse projeto uma realidade de privatização das áreas públicas e tem-se a apropriação das áreas de interesse da comunidade, como exemplo a praia. Há também a restrição ao uso dos serviços do empreendimento, além dos efeitos negativos com a valorização da terra. Jurerê Internacional tem atraído incorporadoras, cujo interesse é de ampliar a oferta de habitação para a classe média alta.

A atividade turística no município de Florianópolis alterou substancialmente a geomorfologia¹⁸ urbana. As lagoas, os manguezais, as praias a costa recortada, e as sucessões de cadeias de morros, sofreram alteração na estrutura comprometendo o meio ambiente. O turismo causou notável valorização da terra, o que restringiu o acesso da população menos favorecida. A população tradicional da ilha, que ocupava as áreas com grande valor para a exploração turística, foi deslocada para que houvesse adequação com a nova dinâmica econômica. Pimenta (2005, p. 42) afirma ainda que “rapidamente, por sucessivos processos de parcelamento de terrenos de posse, ocuparam-se as antigas terras agrícolas, partindo-se da orla para o interior, destruindo-se comunidades tradicionais e as características paisagísticas locais”. O pescador dependente da proximidade do mar abandona seu espaço de sobrevivência, atraído pela oferta de ganhos da venda de terra.

[...] Além da necessidade da participação coletiva na própria atividade pesqueira, as festas e os rituais estavam diretamente associados à atividade produtiva. Acostumado a uma economia praticamente de escambo, considera vantajosa, o que, para populações assalariadas ou migrantes, constitui-se em quantia irrisória. Assim, sem se perceber, a comunidade pesqueira fica sem o mar [...] (PIMENTA, 2005, p. 42).

Segundo Pimenta, Florianópolis em suas fases de desenvolvimento viveu diferentes processos de apropriação do solo, e que essas não foram compatíveis com a generosidade da

¹⁸ A geomorfologia é um conhecimento específico, sistematizado, que tem por objetivo analisar as formas do relevo, buscando compreender os processos pretéritos e atuais. Disponível em: http://www.funape.org.br/geomorfologia/pdf/introducao_geomorfologia.pdf. Acesso em 11/05/2014.

paisagem natural. Afirma ainda, que “a lógica econômica associada à timidez dos planos de ocupação do solo resultaram numa cidade fragilizada, sem uma visão prospectiva que, apontando objetivos claros, pudesse reunir os diferentes setores sociais em torno de um projeto comum e integrado (2005, p.35)”. O processo de ocupação de Florianópolis, em sua maioria se caracteriza pela lógica dos interesses dos proprietários privados.

Pimenta (2005) cita alguns dos processos que ocorreram durante toda a história de Florianópolis e que seguiram a lógica dos interesses dos proprietários privados. São elas:

- Ocupação de áreas de manguezais por loteamentos aprovados e pelas ampliações viárias.
- Ocupação de áreas públicas e de parques com autorização municipal.
- Ocupação e fechamento das orlas marítimas por empreendimentos turísticos ou residências privilegiadas.
- Ocupação de área de dunas por loteamentos de altos e médios padrões.
- Transformação de diversas áreas públicas em áreas privadas.
- Ocupação privada das áreas públicas nos loteamentos das classes medias e altas.
- Ocupação dos cumes dos morros por loteamentos e residências isoladas de alto padrão.
- Perda de ambiência do patrimônio arquitetônico e histórico pelos processos circundantes de verticalização, promovidos pela legislação urbanística.
- Verticalização indevida frente a referenciais urbanos importantes.
- Verticalidades que anulam o desenho topográfico da paisagem.
- Aprovação de densidades incompatíveis com a possibilidade de alargamento do sistema viário e esfacelamento da estrutura viária hierárquica da cidade.
- Alterações sucessivas no zoneamento proposto, visando a acomodá-lo a processos consolidados;
- Expulsão e desorganização das comunidades originárias da ilha (2005, p. 43-44).

A autora identificou que na quase totalidade desses processos, a ação é promovida pelos agentes econômicos e imobiliários diversos. E que a população que necessita dos espaços residenciais, fica submetida geralmente, à lógica estabelecida, que se encontra acima de seu poder de decisão. Sua escolha fica condicionada por seu poder aquisitivo e o que é oferecido pelo setor imobiliário.

Pimenta (2005) define dois processos de ocupação do solo em Florianópolis. De um lado, estão os loteamentos que nem sempre são legítimos, mas legais. Ocupando as planícies litorâneas e centrais, as áreas de manguezais e encostas acima da cota estabelecida pela legislação urbanística. Do outro lado, por mais que não respeitam as determinações do plano, algumas intervenções se tornam consolidadas, um exemplo disso é a ocupação das áreas de uso público pelas classes mais favorecidas. A autora chama a atenção de que essas ocupações se tornam rapidamente procedimentos legais, em virtude da política, ou seja, as posturas eleitorais são sempre prioritárias.

3.2 O Plano Diretor Participativo: a participação em debate

Segundo o Ministério das Cidades (2005) a luta por uma nova forma de ver a as cidades e de planejamento vem desde 1988 com a Constituição do Brasil, que estabeleceu uma nova política urbana para o país, porém somente 13 anos mais tarde, em 2001, regulamentou-se os instrumentos para implementação dessa política, com a aprovação do projeto de lei do Estatuto da Cidade, conforme mencionado na seção anterior. Originado pelo senador Pompeu de Souza e amplamente negociado por vários segmentos sociais, o Estatuto da Cidade, rompeu a ideia de que o Plano Diretor era um instrumento exclusivamente técnico e que através do domínio e conhecimento, somente os engenheiros, arquitetos, geógrafos iriam organizar a cidade ideal. O Plano Diretor é a principal lei municipal que organiza a ocupação do seu território, “é resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade, todos os segmentos sociais, para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município” (MINISTERIO DAS CIDADES, 2005, p. 16). O Plano Diretor deve garantir que todas as áreas do município deverão considerar o bem estar coletivo de todos os munícipes, seja nas áreas residenciais, comerciais, industriais, de serviço, área pública ou para equipamentos coletivos.

Entretanto, o Ministério das Cidades (2005, p. 17) afirma que “a prevalência do caráter autoritário e excludente do desenho das cidades se deu, principalmente, pela falta de acesso dos segmentos de menor renda à moradia digna, aos equipamentos, serviços e infraestrutura urbana”.

Em Florianópolis o primeiro Plano Diretor de Florianópolis foi formulado no ano de 1952, e sua aprovação ocorreu em 1954, sendo vigente até 1976, com teor voltado para industrialização para o desenvolvimento da cidade (SANTOS, 2013). Na década de 1970 com a aprovação da Lei Municipal nº1440/76, cria-se o segundo Plano Diretor da Cidade que vigorou por 21 anos, aspirando a transformação da cidade e dos municípios vizinhos em uma região polo de integração e desenvolvimento. No ano de 1994, durante o governo de Sérgio Grando, a Prefeitura Municipal de Florianópolis encaminhou a Câmara Municipal “o Projeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis – Uso e Ocupação do Solo – Distrito Sede, elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano (IPUF), criado em 1977” (SANTOS, 2013, p.82). Em 1996, especificamente no mês de abril, foi elaborado substitutivo global ao projeto

do executivo pela Comissão de Obras e Viação da Câmara de Vereadores, desejando alterar o gabarito dos prédios para 18 pavimentos. Nesse sentido organizou-se o Movimento pela Participação Pública no Plano Diretor contra a proposta de 18 andares para os prédios na cidade. Em junho do mesmo ano a proposta foi vetada. Porém, a nova prefeita, Ângela Amim, em 1997 sancionou um novo Plano Diretor de Florianópolis (Lei Complementar nº 01/97), estando vigor até hoje.

A Lei Complementar nº 01/97 foi uma exceção e um marco na história da cidade. Foi uma das poucas leis de uso e ocupação do solo de Florianópolis discutida com a população antes de ser encaminhada para a Câmara e durante a sua apreciação pelos vereadores, que impediu a inclusão de incentivos absurdos e inaceitáveis à construção de prédios e ao adensamento. Apesar das deficiências dessa lei, seu processo de discussão demonstra a importância da participação popular nos destinos da cidade (SANTOS, 2013, p. 82).

A autora afirma que, esse processo de participação é importante, em virtude do desajuste entre a elaboração desses Planos e a aprovação de inúmeras leis de alteração da legislação. O Estatuto da Cidade institui como obrigatório a criação do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, devendo reunir diferentes segmentos sociais e o poder público para o planejamento das cidades, elaborando estratégias com a realidade socioeconômica local.

A discussão de um novo Plano Diretor Participativo em Florianópolis é iniciada em 2006, tratando do zoneamento e do uso do solo da cidade, de acordo com o Estatuto da Cidade. Conforme a autora, a Prefeitura Municipal de Florianópolis iniciou o processo participativo do Plano Diretor oficialmente na 2ª Conferência da Cidade de Florianópolis em 2005. Em 2006 constituiu-se o Núcleo Gestor Municipal (NGM) para avaliar e acompanhar as diferentes fases do processo do Plano Diretor.

Em 01 de agosto de 2006 ocorreu a primeira audiência pública tendo como pauta a definição da composição do Núcleo Gestor e a aprovação do cronograma de realização das Reuniões Comunitárias nos Distritos. Nessa audiência pública foram apresentadas três propostas para composição do Núcleo Gestor, sendo que uma foi de autoria do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), uma da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO) e outra da Federação de Entidades Ecológicas Catarinenses (FEEC). A proposta mais votada foi a da UFECO, formando uma grande conquista dos movimentos sociais. Foi garantido que cada um dos 13 Núcleos Distritais da Cidade, que fazem parte do Plano Diretor apontasse em audiências públicas locais seus representantes. Os Distritos citados são: Sede, Barra da Lagoa, Cachoeira do Bom Jesus, Campeche, Canasvieiras,

Inglese, Lagoa da Conceição, Pântano do Sul, Ratonas, Ribeirão da Ilha, Rio Vermelho, Santo Antônio de Lisboa e Continente (SANTOS, 2013).

Embora o Plano Diretor seja votado na Câmara de Vereadores, o Estatuto da Cidade indica que o processo de elaboração do Plano deve ser participativo. Conforme Decreto Municipal nº 4.215 de 12 de junho de 2006, em seu Art. 3º os “representantes do "Grupo Executivo do Plano Diretor Participativo" e da sociedade civil organizada, compõem o "Núcleo Gestor", que terá a responsabilidade de acompanhar as distintas fases de elaboração do "Plano Diretor"”.

A primeira etapa do processo participativo do Plano Diretor ocorreu durante 2006 e 2007 com a realização de leituras comunitárias, que foram organizadas nos bairros e distritos de Florianópolis, em que as comunidades elaboraram nas leituras diretrizes conforme o olhar local. Em dezembro de 2007, passando mais de um ano do início do processo de elaboração do Plano Diretor em Florianópolis, ocorreram 03 audiências públicas para fortalecimento das diretrizes das leituras comunitárias realizadas nos distritos do Pântano do Sul, Campeche e no Distrito do Rio Vermelho (SANTOS, 2013).

Em maio 2007, em meio às discussões do Plano Diretor Participativo, a Polícia Federal deflagrou em Florianópolis a Operação Moeda Verde “que denunciava o esquema de fraude e criação de novas leis e licenças ambientais para legalizar a construção de empreendimentos imobiliários em áreas de preservação permanente” (SANTOS, 2013, p. 87). A Polícia Federal concluiu o inquérito da Operação em outubro de 2007, indiciando 22 pessoas, dentre as quais:

[...] três ex-secretários da Prefeitura de Florianópolis, ex-diretores e funcionários de órgãos ambientais e de turismo de Santa Catarina e da Prefeitura de Florianópolis, dois vereadores cassados e uma dezena de empresários – incluindo Fernando Marcondes de Mattos, dono do resort de luxo Costão do Santinho e suspeito de ter sido favorecido por uma lei sancionada pelo prefeito Dário Berger (PSDB). O prefeito não foi indiciado, mas respondeu a uma comissão processante na Câmara Municipal (TORTATO apud SANTOS, 2013, p. 87).

A Operação Moeda Verde paralisou temporariamente o processo do Plano Diretor, em virtude de haver envolvimento de um servidor do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) no esquema.

Em dezembro de 2008, a Prefeitura Municipal de Florianópolis contrariando o que está previsto no Estatuto da Cidade, interrompeu o processo participativo do Plano Diretor, firmando parceria público-privada com o Instituto CEPA, da Argentina. Prevaleceu a partir daí a visão técnica na elaboração do Plano, ignorando-se a participação popular, “tendo como

pano de fundo a influência (direta ou indireta) dos interesses do mercado imobiliário” (SANTOS, 2013, p. 89). Em 2009, com a interrupção da estrutura dos núcleos distritais e dos trabalhos do Núcleo Gestor Municipal por parte da Prefeitura, alguns representantes se reuniram em autoconvocação, constituindo o Núcleo Gestor Municipal Autoconvocado do Plano Diretor Florianópolis, pressionando a retomada do processo participativo.

O IPUF organizou uma Audiência Pública no dia 18 de março de 2010, para apresentar o Projeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis. Na oportunidade, segmentos populares organizados de Florianópolis protagonizaram o que ficou conhecido como “Levante do TAC” (referindo-se ao local em que se realizou a Audiência no Teatro Álvaro de Carvalho), denunciando a ilegalidade do processo e impedindo a apresentação do projeto do Instituto CEPA.

Os manifestantes tomaram o palco, solicitando a retirada dos representantes da Prefeitura Municipal de Florianópolis e da empresa contratada, e substituíram a lista de presença por um abaixo assinado que denunciava o processo como ilegal. A audiência foi encerrada com o apoio dos representantes do Ministério Público Federal e Estadual. No início de 2012, foram realizadas Audiências Públicas temáticas do Plano Diretor Participativo, no entanto, sem a devida mobilização da população e a disponibilização dos mapas e demais materiais fundamentais para analisar coerentemente o Plano. A “bancada popular” apresentou algumas exigências para a continuidade do processo, que evidenciaram vários pontos de conflito entre os setores populares e os interesses do capital imobiliário e especulativo, que pretendiam influenciar no conteúdo do Plano. No processo de luta/resistência dos movimentos sociais, discutiu-se a “retomada da mobilização da participação popular na elaboração do Plano Diretor por meio da análise comparativa entre o projeto apresentado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis com as diretrizes comunitárias” (SANTOS, 2013, p. 107).

Após sete anos, o novo Plano Diretor de Florianópolis foi aprovado pela Câmara de Vereadores em dezembro de 2013, e sancionado em janeiro de 2014 pelo Prefeito César Souza Júnior (gestão 2013-2016). No início de março de 2014 a Justiça Federal determinou que o Plano Diretor de Florianópolis fosse refeito. O Juiz Marcelo Krás Borges determinou que a Prefeitura de Florianópolis, no prazo de 60 dias, consultasse a população para a elaboração de um novo texto do Plano Diretor, posteriormente seria encaminhado novamente à Câmara de Vereadores. Determinou ainda, que deveriam ser realizadas 13 audiências distritais e uma geral, com ampla divulgação. A sentença decorreu devido à falta de

divulgação de informações a população, o que prejudicou o processo participativo da população na elaboração do Plano Diretor¹⁹.

Com a ausência de um Plano Diretor que efetivamente regule o espaço urbano conforme a vontade coletiva existe paralelamente a essa cidade concebida pelo mercado uma parcela da população não possui condições para adquirir frações do solo urbano, mas que necessitam da moradia (PIMENTA, 2005). Restam-lhes as seguintes formas de ocupação do solo:

- Ocupação de áreas de risco, áreas com declividades acentuadas e áreas sujeitas a processos erosivos.
- Ocupação das encostas dos morros (em geral áreas de preservação) próximas a áreas urbanizadas.
- Ocupação das faixas de domínio das rodovias.
- Ocupação das áreas loteadas a partir de processos de grilagem (que se refere a diferentes classes sociais).
- Ocupação de terrenos alagadiços (PIMENTA, 2005, p. 46).

Aos processos de ocupações ilegais se atribui aos pobres, apesar de ser apenas uma parte da realidade, pois existem inúmeras irregularidades feitas pelas camadas mais altas sem que o poder público intervisse eficazmente. Exemplo disso são as ocupações de orla, áreas de uso público e áreas de cume de morro. Pimenta (2005) define a cidade como sendo um produto social, isto é, um processo de valorização do solo, que depende da própria expansão urbana, que define através da apropriação privada, do livre jogo de mercado, a estrutura da cidade. Para que isso não ocorra, a autora afirma que o Estado deve atuar de forma equânime e eficiente, distinguindo os agentes ativos e passivos da lógica de consolidação e organização da cidade.

Enquanto a produção do espaço é social, o processo de apropriação da valorização do solo, regido somente pelas leis de mercado, é privado. A intervenção do Estado torna-se fundamental para redistribuir equitativamente os rendimentos desse processo de valorização[...] Um Estado “omisso” está atuando a favor do aprofundamento da desigualdade social, pois favorece a apropriação particular por agentes privilegiados da riqueza produzida socialmente. Transforma o solo urbano em um negócio lucrativo, impedindo ou dificultando, neste mesmo processo, a acessibilidade à terra e aos serviços urbanos, em razão da criação e acentuação da desigualdade entre os diferentes pontos da cidade (PIMENTA, 2005, p. 48)

Quando o Estado fica ausente na regularização do preço da terra, acaba dificultando o acesso à moradia, à educação, aos serviços urbanos e ao lazer, tornando assim mais desigual o acesso das condições de vida na cidade. Sendo assim, Florianópolis necessita de um real plano diretor, que construa uma cidade democrática, garantindo acessibilidade igualitária aos

¹⁹ Até o mês de Julho de 2014 as novas audiências públicas não ocorreram, estão previstas para o mês de Julho do corrente ano.

serviços urbanos. Para a autora, os planos diretores de até então, não passaram de planos de ocupação do solo, desconstituído de uma verdadeira política de desenvolvimento municipal e de sua espacialização.

3.3 Política Habitacional em Florianópolis

Segundo Silva (2008) em Florianópolis as iniciativas no campo da habitação foram tardias, e com centralidade na Companhia de Habitação de Santa Catarina (COHAB/SC).

A COHAB/SC desempenhou por muito tempo o papel de provedora da habitação no Estado de Santa Catarina, especialmente através de programas de construção de conjuntos habitacionais populares ou de regularização fundiária em áreas de interesse social, tornando tardia a participação dos governos municipais (SILVA, 2008, p.46).

Na década de 1970 e início da década de 1980 Florianópolis tem um crescimento populacional causado pelo êxodo rural e pelo processo de explosão gradativa de famílias de pescadores do interior da Ilha, em virtude da especulação turística. Isso gerou a ocupação clandestina dos vazios urbanos.

Segundo a autora a primeira intervenção da Prefeitura de Florianópolis se deu em 1978 com o Projeto Sapé²⁰. Porém, por falta de estrutura institucional e operacional, esse Projeto foi assumido posteriormente pela própria COHAB.

No período de 1989/1992, após mais de 10 anos para que uma nova intervenção habitacional fosse feita, foram implantados projetos de regularização da posse de terra, originando-se o loteamento Jardim Ilha Continente no Bairro Capoeiras, atendendo 144 famílias da área continental da Ilha, e ainda a construção de 50 unidades habitacionais com infraestrutura, objetivando beneficiar as famílias ocupantes de área que seria implantado a via PC-3 no Continente.

No mesmo período, houve o cadastramento das áreas consideradas de interesse social e a caracterização socioeconômica dos moradores, resultando assim o “Perfil das Áreas Carentes de Florianópolis” das regiões Ilha e Continente. Ao mesmo tempo foram instituídos

²⁰ O Projeto Sapé tinha como objetivo realizar um Programa Municipal de Habitação voltado para a população de baixa renda, visando oferecer moradia com custo reduzido e num padrão razoável de conforto, durabilidade e adaptação às necessidades familiares, por meio da execução de módulos – embriões (habitações) em sistema de mutirão para 160 famílias de baixa renda, definidas a partir de critérios de localidade (morador de favela e de terreno de ocupação ilegal) sócio – econômicos (habitação subnormal, renda familiar, idade, estado civil, tempo de residência, disponibilidade para o mutirão) e jurídico (documentação pessoal regularizada). Localizou-se no Continente, numa gleba de terra de aproximadamente 52.000m², nas proximidades do então Bairro Monte Cristo, também em formação. (FLORIANÓPOLIS apud SILVA, 2008).

o Fundo Municipal de Integração Social (FMIS), com o propósito de financiar os empreendimentos e ações nas áreas de habitação e desenvolvimento social e o Conselho do FMIS²¹, objetivando a construção de uma “gestão partilhada com os segmentos comunitários diretamente interessados nas políticas municipais de habitação e de desenvolvimento social” (SILVA, 2008, p. 48).

Conforme Silva (2005), a Prefeitura de Florianópolis em 1996, iniciou a implantação de um projeto habitacional, o Conjunto Habitacional Vila União, construindo 16 moradias na localidade Vargem do Bom Jesus, no norte da Ilha. “Este projeto foi uma resposta à ação da Promotoria Pública que obrigou a Prefeitura a remover famílias de baixa renda que invadiram uma área pública no Balneário Canasvieiras e uma área de preservação ambiental no Morro da Cruz” (SILVA, 2008, p.48).

A autora afirma que muitos programas nacionais ganharam nas esferas estadual e municipal nomes fantasia, estratégia essa usada por vários governos para ganhar maior legitimidade política. Florianópolis foi um desses casos, que obteve a implantação dos projetos habitacionais financiados pelo Programa Habitar Brasil para consolidar o Projeto Bom Abrigo como uma ação de governo, na Gestão da Prefeita Ângela Amim (SILVA, 2005).

Florianópolis no período entre 1997 e 2000, impulsionou a implantação de projetos habitacionais, com o investimento de 4, 2 milhões de reais de recursos próprios e aproximadamente três milhões de recursos do Governo Federal, derivado do Programa Habitar Brasil. Silva (2005, p. 49), afirma que:

Por conta deste Programa foram executados os seguintes projetos: Conjunto Habitacional Vila União, com 159 habitações para atender famílias vítimas de enchente de 1995 e famílias removidas das margens da Via Expressa (BR 282); Conjunto Habitacional Vila Cachoeira, localizado no Bairro Saco Grande com 205 habitações para atender famílias removidas da Via Expressa (BR 282) e Região Chico Mendes com 140 moradias. Ainda efetivaram-se algumas parcerias as quais originaram os seguintes empreendimentos: Conjunto Abraão no Continente, com 177 unidades habitacionais, parceria com a COHAB/SC, atendendo famílias removidas da Via Expressa (BR 282), Conjuntos Habitacionais Vilaes e Caminho do Mar, com 430 moradias, neste caso para beneficiar famílias na faixa de renda de 5 a 10 salários mínimos, com recursos do Programa Crédito Associativo da CAIXA.

²¹ A autora afirma que o “referido Conselho encontrava-se desativado, sendo que no escopo do Programa de Desenvolvimento Institucional (DI) está em curso a execução do TR 2 (Termo de Referência) que trata da Reformulação e Regulamentação do Conselho de Habitação e do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, conforme orientações da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SHIS)” (SILVA, 2008, p. 48).

Em 1998 Florianópolis se habilita para os recursos do Programa Habitar Brasil BID, resultante do contrato de empréstimos feitos pela União com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. O objetivo do Programa era de contribuir para elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda (predominantemente na faixa de até 03 salários mínimos), residentes em aglomerados urbanos, como favelas, cortiços, palafitas, entre outros (BRASIL apud SILVA, 2008).

Conforme Silva (2008), dentro de Programa existia um outro chamado Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), cujo objetivo era “executar projetos integrados de urbanização em áreas degradadas ou de risco em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas ou capitais de estados, ocupadas por sub-habitações” (p.50). Através do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), de acordo com Secretaria Municipal da Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA), o município concluiria até o final de 2007:

[...] os projetos de Urbanização, Habitação e Desenvolvimento Comunitário da Região do Chico Mendes, com 425 unidades habitacionais – a ser detalhado neste estudo - e da Comunidade do Morro do Mocotó com 38 moradias. Estão contemplados ainda, nos respectivos empreendimentos, infra – estrutura urbana, equipamentos comunitários e ações de desenvolvimento social, beneficiando 1.109 famílias no Chico Mendes e 378 na comunidade Morro do Mocotó (SILVA, 2008, p. 50).

Através de parceria com o Governo Federal mediante o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, a autora destaca:

- Projeto de Habitação e Urbanização da Ponta do Leal – Projeto destinado às famílias que ocupam área em situação precária na Ponta do Leal - Balneário Estreito, região continental de Florianópolis [...];
- Projeto de Urbanização da Boa Vista (Região Costa Sul da Ilha – Carianos) Trata-se de um terreno em encosta e topo de morro, próximo ao aterro da Via Expressa Sul, ocupado parcialmente por 83 famílias há cerca de 30 anos, onde se pretende a urbanização de parte da área consolidada e a relocação, próxima à ocupação atual, das famílias que se encontram em área de risco ambiental[...];
- Urbanização da Panaia (Região Costa Sul da Ilha - Saco dos Limões), A área localizada próxima ao Aeroporto Hercílio Luz foi ocupada indevidamente há cerca de 36 anos, quando ainda era de propriedade da empresa PANAIR do Brasil S.A., multinacional americana que entregou a área como pagamento de dívidas com a União[...] (SILVA, 2008, p. 51).

Florianópolis, na época da contratação do Programa, vivenciava uma realidade de gestão habitacional, em que o desempenho da equipe mínima formada por Assistentes Sociais e técnicos do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, estavam sobrecarregados com ações pontuais e emergenciais, não tendo uma coordenação específica da habitação; eram

subordinados à estrutura da Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social (SMSDS) e ao Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) (SILVA, 2008).

O Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) era o documento que traduzia os compromissos do município quanto ao Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI), sendo obrigatório para a habilitação do município aos recursos do Programa Habitar Brasil BID, devendo estabelecer um conjunto de medidas concretas para haver melhorias no setor habitacional (SILVA, 2008).

Em 2000, durante a Gestão da Prefeita Ângela Amim, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social (SMHTDS). Silva (2008) afirma que a Secretaria não acompanhava as demandas habitacional e social do município, em virtude da estrutura física e funcional, necessitar especificamente de ampliação do número de profissionais da área social e administrativa, assim como promover condições para a capacitação da equipe técnica.

Nesse mesmo ano, segundo a autora, é criada através de Decreto a Unidade Executora Municipal (UEM), a começar da assinatura do Convênio SEDU/ CAIXA / proponente, que era constituída por uma equipe multidisciplinar, com objetivo de coordenar e executar o Programa em nível municipal, diretamente responsável pela implementação dos projetos e ações financiadas pelo Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) da Região Chico Mendes. Silva (2008), foi Coordenadora do Projeto Social do Programa HBB e na época foi designada a compor a Unidade Executora Municipal (UEM), “participando das reuniões, que se revestiam de momentos tensos de “cobranças” pelos gestores municipais de resultados de um processo complexo de intervenção urbanística e social, que se pretendia integrado” (p.54). Como Coordenadora do Projeto Social e pela experiência vivenciada no período de 2000 a fevereiro de 2003, a autora emite sua opinião a respeito deste espaço de deliberação sobre o Projeto, que era:

[...] constituído por atores governamentais, no qual as decisões eram centralizadas na figura da Prefeita, as discussões que envolviam a participação comunitária eram consideradas pelo prisma burocrático e gerencial, eram definidos procedimentos que minimizassem conflitos e angariassem os consensos necessários, tarefa está a cargo dos técnicos. Imperava a lógica das “obras”, dos “repases”, da quantidade necessária de “adesão”, sendo que a área social obtinha destaque quando ocorriam “problemas”, geralmente para os quais os técnicos da área social já haviam alertado, de diversas formas. Estrutura elitizada, impermeabilizada, em nenhum momento considerou a participação da população na sua composição (SILVA, 2008, p. 54-55).

Outro Decreto é criado em 2000, que cria o Grupo de Apoio Técnico ao Desenvolvimento do Programa Habitar Brasil BID, conforme Silva (2008), era formado por servidores municipais de diversas Secretarias e membro de uma ONG (Organização não governamental) - Associação Florianopolitana de Voluntárias (AFLOV). O grupo gestor foi formado inicialmente “pelo Colegiado do primeiro escalão da Prefeitura, alguns assessores de Secretários Municipais e determinados técnicos das áreas urbanística, social e habitacional, foi acompanhado e comandado diretamente pela Prefeita Municipal Ângela Amim” (p.55).

A Unidade Executora Municipal (UEM), em 2002 passou a ter uma estrutura caracterizada para a discussão técnica de questões gerais do Programa Habitar Brasil BID, sendo formado quatro grupos executivos de trabalho: Obras, Remanejamento, Social e Regularização Fundiária, com o propósito de estabelecer estratégias de intervenção, “através da discussão e ação dos vários profissionais das diversas especialidades envolvidos no processo, sendo que esta estrutura aos poucos foi substituindo a UEM, mas também com o crivo técnico e gerencial dos processos comunitários” (SILVA, 2008, p.55).

Silva (2008) afirma que, em 2002 foi editada a Versão Preliminar da Política Habitacional de Florianópolis, após realizar-se Seminário Interno e Externo sobre a Política Habitacional. Esse documento explicava o objetivo da Política Habitacional de Florianópolis (PHF), que era, “universalizar o acesso à moradia, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, avançando na construção da cidadania” (PMF apud SILVA, 2008, p.55). Esse documento apresentou o contexto econômico e metropolitano de Florianópolis, “os objetivos, diretrizes, ações estratégicas e instrumentos para a gestão integrada da Política e continua sendo referência para o tema, uma vez que somente em 2007 estão previstas as ações no PEMAS para a revisão e elaboração da Política Habitacional” (p.55).

Em 2005, com a Gestão do Prefeito Dário Berger, a Secretaria Municipal de Habitação Trabalho e Desenvolvimento Social foi desmembrada em duas Secretarias: Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA) e Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social (SMCAIFDS).

O documento oficial da SMHAS, datado no ano de 2007, informava que o município estaria realizando um conjunto de estudos e propostas para capacitar a gestão às demandas habitacionais de interesse social, “com a estruturação dos instrumentos de gestão, de regulação urbanística e de políticas e programas, por meio da contratação de consultorias para desenvolver as ações propostas no PEMAS” (SILVA, 2008, p.56-57).

Em 2010, na gestão do Prefeito Dario Elias Berger (2008-2012) foi criado o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, sendo este de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, para decidir sobre a Política Habitacional de Florianópolis, que será discutido na próxima seção.

Segundo Miranda (2001), em 1994 a Grande Florianópolis apresentava um déficit habitacional de 20.226 unidades, sendo que 9.506 eram famílias morando em situação inadequada e 10.720 sem moradia. Em 2000 estimava-se que o déficit habitacional era de 27.200 unidades, sendo 23.941 unidades nos quatro municípios da região: Palhoça, Biguaçu, São José e Florianópolis. Desse total cerca de 12.436 unidades é o número estimado da falta de moradias adequadas em Florianópolis. Segundo o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis (PMHIS), publicado em setembro de 2010, o déficit habitacional quantitativo do nosso município é de 7.842 domicílios.

3.4 O Conselho de Habitação: instrumento de gestão e controle social

Os conselhos de direito são importantes instrumentos de participação e fiscalização da administração pública. Sua composição, organização e competências são regidas por leis próprias, e eles integram a administração pública permanentemente. Podem ser de caráter consultivo ou de caráter deliberativo. Quando de caráter deliberativo são um espaço de decisão das políticas públicas. Quando de caráter consultivo o executor das políticas públicas, pode acatar as deliberações ou não. Em geral, quando existe lei federal, os conselhos de direitos são paritários, ou seja, 50% são representados por usuários das políticas públicas e prestadores de serviços (aquelas que atendem à população, prestando-lhes serviço), e 50% de representantes do governo.

Nos anos da ditadura no Brasil, os conselhos limitavam a participação à apenas membros do governo e aos prestadores de serviço. Segundo Krüger (2008), os conselhos não tinham um ideário revolucionário ou mesmo de democratização do poder, pois o objetivo era o controle total da política.

Nos anos de 1970 a 1980, o regime autoritário no Brasil perdeu legitimidade, tensionada pelas lutas dos movimentos sociais que buscavam a construção de um Estado de direito e democrático. Conforme Bravo e Correa (2012), como do Movimento da Reforma

Sanitária²² se apresentou a necessidade de participação social contra a privatização da medicina previdenciária e a regulação da saúde pelo mercado. Em 1986 as lutas pela redemocratização do país aliado às lutas da saúde foram o tema da 8ª Conferência Nacional de Saúde, e pela primeira vez foi aberto à participação dos trabalhadores e da população em uma conferência de saúde. Nessa conferência se propôs a criação de uma política nacional de saúde. As autoras apresentam que depois de um longo processo de lutas sociais para se ter o direito à saúde, sob o comando do Movimento de Reforma Sanitária, se conquistou a regulamentação da participação da comunidade e a descentralização, tornando-se diretrizes do novo Sistema Nacional de Saúde na Constituição Federal de 1988. Enquanto que a participação se torna regulamento através da Lei n. 8.142/90, por intermédio das conferências e dos conselhos.

A expressão controle social é utilizada para nomear o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, no que se refere às políticas sociais. Isso ocorre na conjuntura das lutas sociais contra a ditadura e em torno da redemocratização.

Segundo Gohn (2000), os conselhos criam um sistema de vigilância sobre a gestão pública, implicando numa maior cobrança da prestação de contas do executivo, principalmente no nível municipal. É por isso que algumas questões são importantes para criação e implementação dos conselhos gestores, entre elas:

a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas em sua composição; o equilíbrio quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo e outras (GOHN, 2000, p.180).

A mesma autora afirma que a falta de exigências de critérios para garantir uma efetiva igualdade de condições entre os participantes (representatividade e da paridade), apresenta-se como um problema crucial. A representatividade refere-se à permanência dos vínculos com a comunidade que o elegeu. No que se refere à paridade, as questões da igualdade do acesso às informações e a disponibilidade de tempo, servem como exemplo. Os representantes do governo trabalham as atividades dos Conselhos durante o expediente de trabalho, tendo acesso aos dados e informações, dispendo de infraestrutura e suporte administrativo e tem habilidade com a linguagem tecnocrática. De outro modo os representantes da sociedade civil

²² Estamos falando da participação na área da saúde, pois não se encontrou referências na área de habitação.

não têm disponível toda essa estrutura e normalmente tem quem pedir autorização para faltar o trabalho nos dias de plenária do conselho.

Gohn (2000) defende a ideia que para que tenham eficácia e efetividade na área de atuação os conselhos gestores devem desenvolver algumas condições, sendo elas:

O aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; os conselhos têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar algum tipo de pré-requisito mínimo para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que vai atuar, assim como definir um código de ética e posturas face aos negócios públicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação (GOHN, 2000, p.181).

Para Correia (2012) os Conselhos e Conferências não são espaços neutros, nem homogêneos, visto que existe nele o embate de propostas carregadas de interesses diferentes que darão o rumo das políticas sociais, direcionados aos segmentos das classes dominantes ou das classes subalternas, que lá estão representados. Estão presentes nesses espaços, “os interesses da rede privada, corporativos, clientelistas, de entidades sociais, dos setores populares organizados e dos sindicatos” (CORREIA, 2012, p. 299). Isso mostra que o controle social neste espaço, dependerá da correlação de forças estabelecida, correlação de forças esta, que corresponde ao que ocorre na sociedade civil.

3.5 Contextualizando o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis

O Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social é exigido pelo art.12, II da Lei Federal nº 11.124/05. Sendo assim o município de Florianópolis para se adequar as normativas federais, cria o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), em 24 de Março de 2010 pela Lei Municipal nº 8210/2010. Esse Conselho é de caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, cuja função é de acompanhar, fiscalizar e decidir sobre a Política Habitacional de Florianópolis, assim como de todos os programas e projetos a ela relacionados.

De acordo com a Lei nº 8210/2010 o CMHIS é formado por dezoito membros titulares e respectivos suplentes. Nove desses dezoito membros são representantes do poder municipal, sendo um titular e um suplente das seguintes secretarias:

- Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA);

- Secretaria Executiva de Serviços públicos (SESP);
- Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM);
- Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF);
- Secretaria Regional do Continente;
- Secretaria Desenvolvimento Social;
- Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU);
- Procuradoria Geral do Município;
- Secretaria Municipal de Saúde.

Além de nove representantes da sociedade civil organizada, sendo um titular e um suplente das seguintes organizações:

- Iniciativa privada relacionada à produção habitacional, comercialização imobiliária, ou de sindicatos patronais;
- Profissionais liberais ligados à construção civil, aos institutos, sindicatos, às associações de arquitetos e os engenheiros;
- Organizações não-governamentais ligadas ao desenvolvimento urbano ou moradia popular;

Cinco representantes titulares e cinco representantes suplentes de entidades comunitárias ou associações de moradores, distribuídos da seguinte forma:

- Norte da Ilha;
- Centro/Oeste da Ilha;
- Sul da Ilha;
- Leste da Ilha;
- Região continental do Município.

Um representante titular e um representante suplente da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO).

O CMHIS de Florianópolis está em sua segunda gestão (2014/2015), mas o recorte desse trabalho acadêmico refere-se à primeira gestão (2012/2013). A primeira gestão do CMHIS realizou 37 reuniões durante esses dois anos. No Quadro 1 podemos verificar o número de reuniões ordinárias e extraordinárias que ocorreram ao longo desse período.

Quadro1. Número de Reuniões do CMHIS de Florianópolis - Gestão 2012/2013

Ano	Reuniões		Total
	Ordinárias	Extraordinárias	
2012	11	10	21
2013	11	5	16
Total	22	15	37

Fonte: Atas CMHIS: elaboração própria

A análise das atas revelou que no quesito frequência às reuniões, a representação da sociedade civil é mais significativa. O governo por sua vez, na maioria das vezes é representado nas reuniões por conselheiros suplentes.

Em inúmeras reuniões o Presidente do Conselho não estava presente, sendo este substituído pelo suplente. O Quadro 2 mostra a relação de frequência entre titulares e suplentes.

Fazendo uma análise das informações Analisando o Quadro 2, é possível salientar que a representação da sociedade civil, principalmente das que representam as entidades das comunidades de Florianópolis, esteve presente na maioria das reuniões dos conselhos. Mais uma vez foi possível concluir que a participação da sociedade civil é mais significativa que a participação governamental.

Quadro 2. Participação dos Conselheiros – Gestão 2012/2013

Instituição	Titular	Suplente
SMHSA (presidência)	13	32
SESP ²³	1	6
FLORAM	11	5
IPUF	9	16
SMC	22	2
SEMAS	17	9
SMDU	7	10
PGM	23	7
SMS	7	16
CRECI/SC/SINDUSCON	13	6
Profis. Liberal/ACEST	8	17
CAAP/FAMESC	21	22
Região Norte Ilha	24	13
Região Centro Ilha	20	7
Região Sul Ilha	26	8
Região Leste Ilha	9	4
Região Continental	6	27
UFECO	34	14
Total de Reuniões		37

Fonte: Atas CMHIS: elaboração própria

Durante a pesquisa nas atas do CMHIS do período 2012/2013, podemos identificar os temas recorrentes no período analisado, como destacamos abaixo:

- A discussão da proposta preliminar do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;
- O Projeto Habitacional para a Vila Aparecida.
- O Projeto Habitacional da Ponte do Leal.
- O Projeto Habitacional da Vila do Arvoredo.
- O Projeto do Maciço do Morro da Cruz.
- Projeto Habitacional para a Comunidade PC-3.
- A discussão sobre o Fundo Municipal de Integração Social (FMIS);
- O Benefício Eventual Aluguel Social²⁴;
- O Plano Diretor de Florianópolis;

²³ No ano de 2013 a SESP não teve representante.

²⁴ Esse assunto será desenvolvido na próxima seção.

- Critérios de seleção das famílias beneficiárias de unidade habitacional no Município de Florianópolis;
- As eleições da nova gestão do CMHIS (2014/2015).

Alguns dos Projetos Habitacionais citados acima como principais temas, estão na fase de execução e outros ainda não iniciaram, como é o caso do Projeto Habitacional da Vila do Arvoredo, Projeto Habitacional para a Vila Aparecida. Como se trata de um Conselho de Direito, de caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, e também sendo que os conselheiros têm um compromisso com os indivíduos do município que não possuem moradia, ou moram em condições precárias, assim como aqueles que perderam suas casas em desastres climáticos, é importantíssimo que os conselheiros na figura do Conselho tencionem a gestão municipal para efetivar essas deliberações e também criem estratégias para facilitar e efetivar o direito à moradia no município de Florianópolis.

4. O ALUGUEL SOCIAL: DEMANDA PARA O CONSELHO DE HABITAÇÃO

A presente seção tem como objetivo analisar como o CMHIS de Florianópolis tratou do tema Benefício Eventual Aluguel Social durante a gestão 2012/2013. Para essa análise foi feito um levantamento nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do referido Conselho. Para tanto, se explanara como surgiu o Benefício Eventual Aluguel Social da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) de Florianópolis, assim como a problemática apresentada nos dias atuais.

4.1 A situação emergencial de 2008 e as respostas do poder público municipal

Para entendermos como surgiu o Benefício Eventual Aluguel Social faz-se necessário resgatar o ocorrido em 2008, com as fortes e constantes chuvas que assolaram o Estado de Santa Catarina, e especificamente Florianópolis, dezenas de famílias ficaram desabrigadas, perderam suas moradias, com isso cria-se esse benefício eventual para atender essas famílias.

Em novembro de 2008, Santa Catarina sofreu com uma das maiores tragédias climáticas registradas no Estado, provocada por fortes chuvas que duraram cerca de três meses. A ocorrência de intensas chuvas se deu no período entre setembro e novembro de 2008. De acordo com uma reportagem publicada no site desastre.sc.gov.br²⁵, embasada em dados oficiais, ocorreram 135 óbitos, sendo que 97% desses foram provocados por soterramento. Entre desalojados e desabrigados, foram 78 mil pessoas. A Defesa Civil Estadual informou que um terço do território de Santa Catarina foi atingido pelas chuvas, sendo que 63 municípios decretaram situação de emergência ²⁶e 14 decretaram estado de calamidade pública²⁷. Ver figuras 01 e 02.

²⁵Disponível em: http://www.desastre.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=400:santa-catarina-relembra-um-ano-da-maior-tragedia-do-estado&catid=1:ultimas-noticias. Acesso 28/05/2014.

²⁶De acordo com o endereço eletrônico da Defesa Civil de Santa Catarina a Situação de Emergência é considerada situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo parcialmente sua capacidade de resposta. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/gestao-desastres/declarar-situacao-de-emergencia.html>. Acesso em 28/05/2014.

²⁷ De acordo com o endereço eletrônico da Defesa Civil de Santa Catarina o Estado de calamidade pública é uma situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo substancialmente sua capacidade de resposta. No caso de desastre ela é resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo

Diante da situação que se apresentou, o município de Florianópolis decretou Situação de Emergência, por meio do Decreto nº 6.324 de 22 de novembro de 2008, visto que as frequentes chuvas ocorridas nesse período causaram inundações, deslizamento de terra e rocha, deixando milhares de famílias desalojadas e desabrigadas.

Figura 01:



Fonte: Site Sociólogo Alexandre Marques.

Figura 02:



Fonte: Site Agua Boa News

Com as intensas chuvas de novembro de 2008, Florianópolis contabilizou 97 famílias atingidas por inundações e deslizamentos, principalmente nas comunidades do Maciço do Morro da Cruz²⁸ que é composto por um conjunto de 16 comunidades e está situado na região central de Florianópolis.

Segundo Bolsoni (2011) a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA) de Florianópolis realizou conjuntamente às lideranças do Maciço do Morro da Cruz, o levantamento das situações de cada comunidade, contando ainda com o trabalho multiprofissional de arquitetos, assistentes sociais, engenheiros e a parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e com a Defesa Civil Estadual e Municipal, para realizarem atendimento com as famílias atingidas.

De acordo com a Resolução nº 109 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a atribuição da Secretaria Municipal de Assistência Social é de aplicar o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Esse serviço deve promover o “apoio e proteção à população atingida por

extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios.

²⁸ O Maciço do Morro da Cruz engloba 16 comunidades, que estão em seu entorno, sendo elas: Mariquinha, Rua Ângelo Laporta, Monte Serrat, Rua José Boiteux, Tico Tico, Rua Laudelina da Cruz, Morro do 25, Vila Santa Vitória, Morro do Horácio, Vila Santa Clara, Morro da Penitenciária, Serrinha, Morro da Queimada e Jagatá, Alto da Caeira, Morro do Céu, Mocotó.

situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas” (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, p. 43, 2009). Além disso, deve-se realizar articulação com o órgão da Defesa Civil, órgãos e serviços públicos municipais, distrital, estaduais e federal e organizações não governamentais e redes sociais de apoio. Esse serviço socioassistencial tem por objetivo minimizar os danos causados, realizar proteção social a indivíduos e famílias, e a reconstrução das condições de vida familiar e comunitária.

Segundo Rocha (2009) os profissionais da SMHSA, inclusive os de Serviço Social, organizaram-se em “força tarefa” para a realização de visitas domiciliares, avaliando-se a situação de emergência. Elaboraram-se relatórios contendo registro fotográfico, composição familiar, situação socioeconômica e habitacional e emitiu-se parecer técnico. A SEMAS garantiu o abrigo das famílias afetadas, o auxílio-transporte, higiene, alimentação e aluguel social. A Defesa Civil Municipal emitiu os atos de interdição permanente ou temporário dos relatórios elaborados pelos técnicos da SMHSA e SEMAS, assim como identificou os logradouros que foram atingidos para a liberação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pela Caixa Econômica Federal, além de exercer suas atribuições normais.

Embasado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis (CMAS) cria a Resolução nº 224 de outubro de 2010 que dispõe sobre o Benefício Eventual Auxílio Aluguel, sob execução da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Esse benefício atenderia os casos de calamidade pública, respaldando o atendimento desse benefício às famílias atingidas por sinistros e chuvas em Florianópolis no período de 2008 a 2010. Com isso, resolve em seu artigo art. 1º e inciso 1º:

Art. 1º - Estabelecer critérios e prazos para a regulamentação da provisão do Benefício Eventual denominado Auxílio Aluguel, referente à ajuda de custo para pagamento de aluguel, no âmbito da Política Pública de Assistência Social de Florianópolis, por meio do Fundo Municipal de Assistência Social.

§ 1º - O auxílio aluguel será destinado às famílias residentes em área de vulnerabilidade social do Município e que tiverem perda da casa e bens materiais em decorrência de sinistros e de desastres naturais.

E ainda em seu artigo art. 2º:

Art 2ª – O auxílio aluguel será concedido às famílias que perderam seu imóvel e bens, mediante os seguintes documentos: Laudo de Interdição da Defesa Civil; Relatório Social acerca da situação da família emitido por Assistente Social da SEMAS; Laudo emitido pela Equipe Técnica da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental – SMHSA.

Rocha (2009) afirma ainda que as famílias que tiveram suas residências interditadas, sem ter outro local para morar receberam por meio da SEMAS o benefício eventual auxílio-aluguel no valor de R\$ 200,00 a R\$ 300,00 (trezentos reais), com renovação a cada três meses. Posterior a isso, houve a substituição do auxílio-aluguel pelo auxílio-reação, estabelecido pela Medida Provisória 148/2008 que determinava o valor mensal de R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais) por seis meses aos moradores cujas moradias foram interditadas definitivamente ou destruídas.

A Lei nº 14.606 de 31 de dezembro de 2008, instituiu o Auxílio Reação, para atender as famílias atingidas pelos desastres ocorridos em Santa Catarina a partir de novembro de 2008, como se explicita nos artigos abaixo:

Art. 1º Fica instituído o “Auxílio Reação”, destinado a atender às unidades familiares atingidas pelos desastres ocorridos no Estado de Santa Catarina a partir de 19 de novembro de 2008, cujos domicílios tenham sido destruídos ou interditados de maneira definitiva pela Defesa Civil, e que estejam localizados nos municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, devidamente homologados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual.

Art. 2º As unidades familiares atendidas pelo “Auxílio Reação” perceberão, em espécie, o valor de R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais) mensais, pelo período de até seis meses (SANTA CATARINA, 2008, s.p).

O recurso para o auxílio-reação originou-se de doações depositadas nas contas vinculadas ao Fundo Estadual de Defesa Civil (FUNDEC), que destinou a metade dos recursos para o auxílio-reação e a outra parte para a compra de terrenos para construção de moradias destinadas às famílias atingidas dos vários municípios de Santa Catarina.

Dessa forma as famílias receberam o auxílio financeiro por seis meses enquanto aguardavam a solução habitacional “definitiva”²⁹. Segundo Bolsoni (2011), essa medida evitou a construção de abrigos provisórios e a remoção temporária para áreas distantes, que alterariam as configurações das relações sociais cotidianas das famílias.

De acordo com Rocha, em 2009 (passados onze meses após o desastre ocorrido de 2008), dando sequência ao trabalho desenvolvido a SMHSA: desenvolveu outras ações, que se materializaram na forma de:

- Realização de 194 visitas de avaliação in loco, tendo como demanda reprimida 26 visitas a serem realizadas;
- Identificação e cadastramento de 96 famílias que tiveram suas casas interditadas permanentemente em decorrência das chuvas de 2008, incluídas no Projeto Reação e no Habitação da COHAB/SC, ainda sem solução;

²⁹ É importante mencionar que a maioria dessas famílias ainda não receberam solução habitacional.

- Das demandas levantadas de precariedade habitacional intensificadas pela ação das chuvas, 23 famílias foram atendidas no Projeto Melhoria Habitacional ³⁰até outubro de 2009 de um universo de 50 visitas realizadas, no repasse de materiais de construção para a família fazer os reparos relativos à precariedade intensificada pelas intensas chuvas. (2009, p. 24-25).

Rocha (2009, p. 24-25) resgata outras questões que estiveram presentes na atuação da referida Secretaria, sendo eles:

- Recursos no valor de R\$ 600.000,00 para compra de terreno para alocação das famílias atingidas;
- Recursos no valor de R\$ 250.000,00 para a compra de materiais de construção, a ser repassado às famílias que tiveram suas casas atingidas, necessitando fazer reparos nas moradias;
- Existência de 76 famílias em auxílio-aluguel, sendo que destas, 70 estão no grupo daquelas casas a serem demolidas pelos órgãos de fiscalização do município;

Em setembro de 2012 cria-se a Lei Municipal 9.031/2012, que dispõe sobre o Benefício Eventual Aluguel Social no âmbito da Política Pública de Assistência Social. Essa lei cria critérios para inclusão no benefício, entre eles a fixação do prazo de três meses passível de ser prorrogado por mais três meses. Conforme o Artigo 22 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre os Benefícios Eventuais (BEs), tais benefícios têm caráter temporário, foram criados para atender as famílias e cidadãos em situações como o nascimento, a morte, em situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)).

Os Estados, Distrito Federal e Municípios têm autonomia para aderirem ou não aos benefícios eventuais, esses por sua vez devem estar previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

Segundo Pereira (2010, p. 11-12) na LOAS existem três tipos de Benefícios Eventuais, sendo eles:

- a) Os compulsórios, porque são inegociáveis e infensos a opções quanto à obrigatoriedade de sua provisão, contidos no caput do art. 22. Esses benefícios “visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo”;
- b) Os de caráter facultativo, porque são sujeitos a opções quanto a sua provisão. Esses benefícios, previstos § 2º do art. 22 da LOAS, “podem” ser criados “para atenderem necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com

³⁰ O Projeto Melhoria Habitacional foi um trabalho pontual, que surgiu a partir da demanda gerada após as chuvas de 2008, para solucionar problemas estruturais não tão graves das moradias atingidas.

prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública”;

c) Os *subsidiários*, contidos no § 3º do art.22, que consistem numa transferência em dinheiro “no valor de 25% do salário mínimo para cada criança de até 06 anos de idade”, tendo como critério de elegibilidade a renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo. Trata-se, portanto, de uma modalidade de BEs que, além de depender da vontade política dos governantes (e do élan da sociedade par pressioná-los), dependerá também de recursos materiais e de financeiros para que sejam executados. Esses recursos são escassos nos orçamentos públicos.

A mesma autora afirma que, todos esses tipos de Benefícios Eventuais são de competência do governo municipal, e deverão ser regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

Segundo Pereira (2010) os benefícios eventuais pertencem à esfera municipal, pois a perspectiva de municipalização tornou-se o objetivo-síntese da descentralização territorial ou intergovernamental, criando-se expectativas da eficiência da gestão municipal, em virtude de estar próximo dos demandantes e demandados da provisão social. Os benefícios eventuais são ligados a eventos que não possuem regularidade e constância, são suscetíveis de ocorrência por fazerem parte da condição real da vida em sociedades, podem ser relacionados ao nascimento, morte desemprego, acidente, enfermidade, calamidade, entre outros. Verdadeiramente, ninguém está livre de passar por uma dessas situações. Devido à condição precária de vida, os pobres serão mais afetados ao passar por essas situações, pois estão menos aparelhados para enfrenta-las com seus próprios recursos. A autora afirma que se faz necessário enfrentar politicamente e prevenir em uma perspectiva orgânica e ampliada de proteção social como direito, implica-se ai isso:

que os BEs façam parte de uma proposta mais ampla de proteção social e não fiquem a mercê da boa vontade de cada provedor, pois, do contrário, correrão o risco de alimentarem práticas assistencialistas e clientelistas incompatíveis com o estatuto da cidadania que fundamenta a LOAS. Implícito a esse requerimento está o pressuposto de que a proteção social prevista na Lei não se restringe à distribuição de benefícios assistenciais, por mais que os BEs sejam necessários e o BPC tenha ganhado expressão política e resolutividade técnico-administrativa – e se sobreposto aos BEs, Serviços, Programas e Projetos. E nem implica ausência de direito subjetivo perfeito à proteção dos poderes públicos por parte de quem se torna beneficiário da assistência. Todavia, para que essa proteção ganhe consistência e coerência, nos marcos da cidadania, precisa realizar, simultaneamente: encadeamentos orgânicos internos à política de Assistência (entre seus vários componentes protetores); e vinculações ativas entre a Assistência e as novas orientações políticas capazes de culminar em sistemas de Seguridade Social, participativos e descentralizados, ultrapassadores da mera provisão material (PEREIRA, 2010, p. 15).

Para Pereira (2010) existe uma tendência dominante que seleciona o gasto social, ou que diminui as despesas públicas em áreas consideradas improdutivas, criando assim obstáculos para a regulamentação e à operacionalização dos Benefícios Eventuais.

Conforme relatórios internos do Setor de Benefícios³¹ no mês de junho de 2014, 70 famílias estão inseridas no benefício eventual aluguel social. Das 70 famílias que recebem o “benefício”, 44 delas estão há mais de cinco anos à espera de solução habitacional, ou seja, dependem da construção de projeto habitacional para que possam voltar a possuir uma moradia. Após a Lei 9.031/2012 ter sido criada houve um período em que essas famílias ficaram inseguras em relação à possibilidade de perda do benefício, visto que o benefício toma caráter eventual com prazo de seis meses. O Decreto Municipal nº 11.493 de 22 de Abril de 2013 previu:

a concessão do benefício eventual aluguel social para aquelas famílias que foram incluídas antes da publicação da Lei n. 9031 de 12 de setembro de 2012, cadastradas na Secretaria Municipal de Assistência Social até que a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental tenha condições de solucionar a questão habitacional desses beneficiários.

Além desses usuários, nesse universo de 70 famílias, existem 14 famílias da comunidade Mariquinha que estão no benefício eventual aluguel social e conforme Determinação Judicial – Autos nº0047270-88.2012.8.24.0023 – os mesmos devem ficar no benefício até que haja segurança para retornarem para suas casas. A comunidade do Morro da Mariquinha, localizada na região central de Florianópolis, foi afetada pelo deslizamento de rocha em dezembro de 2011.

No entanto, até julho de 2014 passaram quase seis anos, a maioria das famílias atingidas pelas chuvas de 2008 continuam recebendo o Benefício Eventual Aluguel Social, continuam sem perspectiva de resposta habitacional efetiva, garantindo o direito à moradia. Ao permanecerem por pelo menos quase seis anos em moradias que em princípio seriam provisórias, se expõe o caráter contraditório dos benefícios eventuais, cuja “provisoriedade”, de fato não é verdadeira.

4.2 O Benefício Eventual de Aluguel Social pelo CMHIS: entre prazos e responsabilidades.

³¹ Esses dados referem-se a registros documentais do Serviço Social do Setor de Benefícios.

O tema do Benefício Eventual Aluguel Social foi recorrente durante as reuniões do CMHIS. Inicialmente em setembro de 2012, em período eleitoral³², o tema surgiu como preocupação da Conselheira representante da Sociedade Civil – Região Continental, visto que a SEMAS regulamentou o benefício através da Lei 90.31/2012, com prazo de vencimento do benefício, conforme mencionado anteriormente na p. 65. A preocupação da Conselheira era de que as famílias que já estavam no antigo auxílio-aluguel desde 2008, sairiam do Benefício Eventual Aluguel Social, após seis meses sem uma efetiva resposta habitacional, e tendo que arcar com o valor do aluguel da moradia. Na ocasião outro conselheiro, que era representante da Sociedade Civil – Associação Catarinense de Engenharia de Segurança do Trabalho (ACEST) sugere a criação de um aluguel habitacional proposto CMHIS.

Em outubro de 2012, representante SEMAS, se posicionou contrária à criação de uma lei complementar, sugerindo ao Conselho encaminhar proposta ao Prefeito de reavaliar o prazo do benefício.

[...]Kelly esclareceu que a lei do aluguel social tem vinculação à questão habitacional. Kelly se posicionou contrária à proposição do Carlos de criar outro tipo de aluguel. Sugeriu que o Conselho encaminhe proposta ao Prefeito de reavaliar o prazo do benefício (CMHIS, Ata da 9ª Reunião Ordinária do dia 11 de outubro de 2012).

Os dois Conselheiros que anteriormente defenderam a criação de lei complementar, mantiveram sua posição e também concordaram com a colocação da representante SEMAS em ampliar o prazo do benefício aluguel social da SEMAS. Foi proposto pelos Conselheiros que a Comissão Executiva elaborasse uma proposta de regularização da lei, encaminhada pela SEMAS à Procuradoria, porem concluíram que era necessário criar lei complementar. Os Conselheiros decidiram que a lei deveria garantir o aluguel por um ano com a possibilidade de renovação para mais um ano. Deliberou-se também que, fosse elaborado uma recomendação ao Prefeito sobre a alteração do prazo da Lei nº 9.031/2012. Verifica-se aqui que existe a preocupação do Conselho em relação as famílias que estão inseridas no benefício, porem o problema é postergado.

Em fevereiro de 2013, período do novo governo municipal³³, o presidente o CMHIS informou que Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e a Secretaria Municipal de Assistência Social estavam articulando junto à Procuradoria Geral do Município a permanência do atendimento às 76 (setenta e seis) famílias afetadas pelas chuvas de 2008 e

³² Eleição municipal para eleger prefeito e vereadores para o período 2013-2016. .

³³ Cesar Souza Junior torna-se Prefeito Municipal e Joao Amim torna-se Vice-Prefeito no ano de 2013.

beneficiárias o Benefício Eventual Aluguel Social. Isso deu-se pelo fato de que com a nova legislação do benefício aluguel social as 76 (setenta e seis) famílias que estão no benefício desde 2008 teriam o benefício encerrado em seis meses, o problema é que estas famílias não tiveram a solução habitacional efetivada. Não tendo o direito a habitação garantido e ficando desprovidas do valor do benefício para a locação de imóvel, elas teriam que se abrigar em casas de familiares ou ficar em situação de rua.

Em março de 2013, com a presença dos representantes da direção da SEMAS, a Diretora de Proteção Social Básica, explanou sobre a dimensão da referida diretoria e, mais especificamente, dos benefícios criados para situações eventuais, como calamidades e catástrofes. Afirmou que desde 2008, ano que foi iniciado o benefício do auxílio – aluguel, com a regulamentação do benefício e criação da Lei 9.031/2012 houve a definição do prazo e limitação para o atendimento das famílias, afirmando que já foi identificada a necessidade de realizar avaliação das 74 famílias beneficiadas. O presidente do CMHIS, frisou que era possível assumir conjuntamente com a SEMAS e SMHSA, para providenciar melhorias habitacionais, diminuindo assim o número de famílias em habitação de risco. A Diretora de Proteção Social Básica destacou a importância da discussão e compreensão do Benefício Eventual Aluguel Social pelos Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS). É possível supor que a representante da SEMAS se fez presente no Conselho para tensioná-lo e agilizar o processo de criação da proposta de lei do auxílio habitacional, visto que a SEMAS estava em processo de regulamentação dos benefícios eventuais.

Na reunião do Conselho de maio de 2013, a representação da Procuradoria Geral do Município (PMG) e informou que fez contato com a equipe técnica SEMAS para esclarecer sobre a importância de definir os critérios do auxílio calamidade (nome sugerido para o benefício complementar).

Em junho de 2013, representante dos SEMAS, informou que a Secretaria estava fazendo pesquisa interna para elaborar minuta de lei do aluguel social, a processo de regularização dos benefícios eventuais dentro das orientações nacionais em andamento. O Conselheiro representante da sociedade civil - Região Centro Ilha, demonstrou preocupação em relação à discussão do Benefício Eventual Aluguel Social: “Sulimar lembrou que esta discussão se estende desde setembro de 2012, até hoje não resolvida, permanecendo a insegurança das famílias atendidas pelo aluguel social” (CMHIS, Ata da 16ª Reunião

Ordinária, 13 de junho de 2013). Percebe-se que o Conselheiro estava preocupado com a morosidade do processo de criação da proposta de lei do auxílio habitacional.

Em 11 de Julho de 2013, por haver ausência de quórum, o grupo de conselheiros decidiu por discutir assuntos que não dependiam de deliberação. O Conselheiro representante da Procuradoria Geral do Município, esboçou que o indicativo seria de que a lei do auxílio calamidade (SEMAS) seria discutida pela Secretaria de Assistência, e na sequência a Secretaria de Habitação discutiria como se faria a migração para o aluguel habitacional (SMHSA).

Em setembro de 2013, a assistente social da SMHSA posicionou-se em relação ao problema do aluguel habitacional da seguinte forma:

Kelly Cristina Vieira abordou a questão do aluguel habitacional, relatando que o Secretário de Habitação em contato com o Prefeito, foi informado que não é o momento para criar a lei do aluguel habitacional, propondo prorrogação do prazo da lei do aluguel social de seis meses para um ano (CMHIS, 19ª Reunião Ordinária, 12 de setembro de 2012).

Percebe-se aqui a posição do conselheiro representante dos órgãos governamentais, expressa a vontade política do Executivo Municipal. O Conselheiro representante da ACEST argumentou que o Conselho é deliberativo e que sempre defendeu a necessidade da lei do aluguel habitacional: “Carlos destacou que o Conselho é deliberativo e que sempre frisou a necessidade da lei do aluguel habitacional” (CMHIS, 19ª Reunião Ordinária, 12 de setembro de 2012). A conselheira representante da Sociedade Civil – Região Continental salientou que em outras cidades já existe esta lei, e por se fazer necessário criar essa lei, a SMHSA deveria assumir seu compromisso. A Conselheira representante da SEMAS lastimou que a prefeitura retroceda neste momento, pois a minuta do auxílio calamidade está na fase final de elaboração. O Conselheiro representante da sociedade civil, mais especificamente do Centro de Assessoria a Autogestão Popular (CAAP) avaliou a posição da administração municipal como um retrocesso e que o Conselho deveria elaborar a lei aluguel habitacional, mas com previsão de recursos. A Conselheira representante da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO) afirmou que o Conselho não deve abandonar a lei do aluguel habitacional, para tanto é preciso agendar reunião com o Prefeito. O conselheiro representante da Região Centro Ilha se posicionou para que a minuta fosse elaborada de forma ágil. O conselheiro representante da Procuradoria Geral do Município, se fez presente no momento em que se discutia a intenção da gestão municipal, e explicou que “não há má vontade da administração municipal, porém, o Prefeito apresentou a proposta de acordo com a realidade

financeira e que em nenhum momento se negou em estender o prazo do benefício” (CMHIS, Ata da 19ª Reunião Ordinária, 12 de setembro de 2013). A reunião terminou com as seguintes deliberações:

1)Elaboração de ofício ao Conselho Municipal de Assistência Social solicitando a solicitando a sua anuência em relação à prorrogação do aluguel social enquanto seja encaminhado o projeto de lei do aluguel habitacional; 2) Realização de estudo de avaliação de cada família beneficiada com o aluguel social; 3) Elaboração da minuta aluguel habitacional sob a coordenação do Nórton da PGM e Kelly Cristina da SMHSA para apresentar e discutir na próxima reunião ordinária (CMHIS, Ata da 19ª Reunião Ordinária).

A manifestação do Prefeito, procura justificar a morosidade na aprovação da lei do auxílio habitacional em função da realidade financeira do município, sem entretanto, se explicitar as prioridades da gestão, onde estão alocados os recursos públicos, a previsão orçamentária etc.

Percebeu-se que o tema do aluguel habitacional, embora constasse na pauta de várias reuniões do CMHIS, não foi discutido conforme previsto em algumas reuniões tais como a 20ª Reunião Ordinária e a 15ª Reunião Extraordinária.

No dia 10 de outubro de 2013, houve a discussão dos critérios de seleção das famílias beneficiárias de unidade habitacional no Município de Florianópolis, o que demandou todo o tempo da reunião, sendo que a discussão da minuta de lei do aluguel habitacional que seria item de pauta dessa reunião foi reagendada. As famílias beneficiadas pelo aluguel social que foram desabrigadas são públicos prioritários de projetos habitacionais conforme critérios aprovados pelo CMHIS e registro disponível no portal eletrônico da SMHSA, sendo eles:

- Os critérios nacionais, estabelecidos na Portaria 610, de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das cidades: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; c) famílias que façam parte pessoas com deficiência.
- De forma complementar o CMHIS estabeleceu os critérios adicionais para seleção de famílias beneficiárias de projetos habitacionais: a) famílias que tenham em sua composição crianças, adolescentes e idosos; b) famílias com vínculo empregatício na região; c) tempo de moradia no município (PMF, 2014, s.p)

Em 14 de novembro de 2013, se explanou sobre a minuta de lei do auxílio habitacional que foi elaborada em parceria entre a SMHSA, Procuradoria Geral do Município e SEMAS. O grupo apontou que a Lei 9.031 deverá ser revogada pela Assistência Social. Na ocasião, como deliberação, o Conselho aprovou a minuta da Lei do Auxílio Habitacional.

Após um longo período de discussão do tema Benefício Eventual Aluguel Social ocorreu enfim a aprovação da proposta de nova lei. No entanto após os tramites burocráticos vivenciados no Conselho, a lei ainda passou por outros setores governamentais e ainda não foi aprovada. Desta proposta de lei se faz necessário expor o que diz respeito ao artigo 3 e inciso 3º “Os beneficiários do aluguel social terão prioridade de atendimento na política habitacional de interesse social”. Cabe aqui uma reflexão a partir de Motta e Pereira (1988) sobre a burocracia. Para os autores a burocracia “pode se constituir-se em um grupo ou uma classe social, mas é também uma forma de poder que se estrutura através das organizações burocráticas” (p. 9). Como é o caso do Conselho em determinadas situações.

A burocracia se apresenta sempre como um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, reivindicando o monopólio da razão e do conhecimento administrativo. Isso nos leva a pensar que o fato da lei do aluguel habitacional não ter sido aprovada pela gestão municipal, mesmo sendo deliberação do CMHIS, é estratégia burocrática para que a morosidade e as dificuldades do processo sejam entendidas como algo natural.

Embora as atas tenham certa limitação para apreendermos os fatos ocorridos nas reuniões do Conselho, assim como os pontos de tensionamento e melhor descrição dos debates, conclui-se que o tema teve relevância para o Conselho, particularmente pela sociedade civil, visto que foi debatido por cerca de um ano. Apesar dos tramites burocráticos e a demora para aprovação do projeto de Lei Aluguel Habitacional pelo próprio Conselho.

Atualmente segundo informações passadas no dia 15 de maio de 2014 em reunião ordinária do CMHIS, a proposta de Lei para o Aluguel Habitacional tramitou na Procuradoria Geral do Município e retornou para a SMHSA, para parecer técnico. Fica visível que os posicionamentos de acordo com a base de representação (governo ou sociedade civil) dentro do Conselho são dificuldades para construção do direito à habitação de interesse social.

Considerando caráter deliberativo do Conselho, caberia um maior tensionamento dos representantes das entidades comunitárias na gestão municipal para agilizar esse processo de aprovação dessa lei, garantindo assim o direito dos usuários que foram afetados pelas chuvas de 2008 e aqueles que possivelmente passarão pela mesma situação no futuro.

É possível perceber que em todo o período que se discutiu o aluguel social ou auxílio habitacional, a preocupação de fato era com a definição do aumento de prazos e qual Política se responsabilizaria. Houve ausência de discussão de projetos efetivos para construção do direito à moradia destas famílias, mostrando a inexistência de uma Política Habitacional no município de Florianópolis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs analisar Atuação do Conselho Municipal Habitação de Interesse Social (CMHIS) na construção da política municipal de habitação e ao direito à moradia em face da demanda do aluguel social. Para isso resgatou-se como o direito ao acesso a moradia se deu, resgatando as “políticas habitacionais” desde a Lei de Terras até os anos 2000. A luta dos movimentos sociais pelo acesso a moradia nas grandes cidades. Além de possibilitar a apreensão do processo histórico do município de Florianópolis, e o processo de exclusão de uma parcela da população que busca o espaço na cidade, mas pelo fato de existir a especulação imobiliária e a moradia em Florianópolis ser uma mercadoria valorizada, não consegue adquirir a moradia adequada e segura, sendo “obrigados” a ocupar pelos lugares periféricos e de risco da cidade. Objetivou-se também a analisar a atuação do CMHIS na construção do direito à moradia em virtude da demanda do Benefício Aluguel Social.

Nesse processo observou-se que as “políticas habitacionais” de modo geral não foram historicamente suficientes para combater o déficit habitacional. Quando o Estado se responsabiliza pela construção de moradias, há um acesso da população de baixa renda, porem vimos que era mais rentável construir moradias com padrão voltado a classe média e classe alta.

A cidade de Florianópolis se apresenta como espaço de segregação espacial daqueles que não dispõem de recursos financeiros para entrar na lógica de especulação imobiliária presente no município. Essa especulação imobiliária defende a privatização do solo e de algumas áreas que antes eram públicas, afirmando a exploração turística das áreas verdes de Florianópolis. A mercantilização do turismo que historicamente retirou os nativos da ilha da beira do mar, ocupando áreas verdes, tornando em espaços privados para determinadas categorias rentáveis.

Em relação ao CMHIS, podemos identifica-lo como espaço novo e de avanço em Florianópolis, pois pode ser considerado como uma arena de lutas e reivindicações pelo direito à moradia e a cidade. Porém, em relação a construção do direito à moradia, não podemos deixar de considerar:

- a) a perspectiva normativa do direito: a forma como o aluguel social foi debatido no Conselho, ficou evidente como um direito na perspectiva apenas normativa, sem materialidade;

- b) o caráter consultivo ficou enfatizado no CMHIS, se sobrepondo ao caráter deliberativo;
- c) a dificuldade em se estabelecer uma efetiva intersetorialidade entre as políticas de Assistência Social e Habitação;
- d) a ausência da participação dos usuários (a não organização) do benefício eventual aluguel social, que os torna sem visibilidade, direcionando para uma representação do Poder Público em relação as suas demandas;
- e) o caráter eventual do benefício aluguel social que sendo da Política de Assistência Social não garante o direito à moradia, apenas ameniza a vulnerabilidade social em caso de calamidade;
- f) representação da sociedade civil insuficiente. Se faz necessário uma articulação com os movimentos sociais para que se tenha mais força dentro do Conselho;
- g) Conselho mostrou-se como um canal institucional de participação, visto que se apresentou como algo formal à legislação, não sendo uma participação suficiente para mudanças estruturais.

Por fim entende-se o papel do assistente social como conselheiro nos Conselhos de Direito como necessário quanto ao desempenho do papel de fortalecedor na atuação dos grupos subalternos representados nos conselhos e colaborar para a efetivação do controle social da política pública, ainda que se reconheçam os aspectos contraditórios da atuação profissional nos Conselhos, ora representando os movimentos sociais, ora a gestão governamental.

REFERÊNCIAS

- ÁGUA BOA NEWS. **Chuvas fortes deixam dezenas de mortos e milhares de desabrigados em SC**. Kassu blog, 25 nov. 2008. Disponível em: <http://aguaboanews.blogspot.com.br/2008/11/chuvas-fortes-deixam-dezenas-de-mortos.html>. Acesso em 29/06/2014.
- AFSHAR, Cyrus. A redução do déficit habitacional e as críticas ao Minha Casa, Minha Vida. O Jornal de todos os brasis. 18 de fevereiro de 2014, Política. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/noticia/a-reducao-do-deficit-habitacional-e-as-criticas-ao-minha-casa-minha-vida#.U78zKd84zPk.email>. Acesso em 13/07 de 2014.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964 – 1984)**. 2^a. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.
- BOLSONI, Gabriele Berckenbrock. **As famílias do Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis e o aluguel social: realidade pós-chuvas de novembro de 2008**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Ministério das Cidades. **Estatuto das Cidades Comentado**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf. Acesso em: 23/04/2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Coordenação Geral Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Governo Federal, 2004. Disponível em: http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/politicanacionalhabitacao.pdf. Acesso em 13/06/2014.
- BRASIL Lei nº 4 380/64 de 21 de agosto de 1964. Institui a Correção Monetária nos Contratos Imobiliários de Interesse Social, o Sistema Financeiro Para a Aquisição da Casa Própria, Cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/bancolegis1.asp?pagina=1&idarea=37&idmodelo=2115>. Acesso 03/05/2014.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10/06/2014

BONDUK, Nabil. **Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. Universidade São Judas Tadeu: São Paulo, set. 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em 14/06/2014.

_____, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil.** 1994, p. 711-732. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso em 17/04/2014.

_____, Nabil. Crise na habitação e a luta pela moradia no pós guerra. In: org. KOWARICK, Lúcio. **As lutas sociais e a cidade: São Paulo passado e presente.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 95-130.

_____, Nabil; KOWARICK, Lúcio. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, Lúcio (org.) **As Lutas Sociais e a Cidade**, São Paulo: passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.133-165.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A política habitacional no Brasil (1930-1990).** In: periódico de divulgação científica da FALS, v.2, n. 2, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.fals.com.br/revela14/politicahabitacional.pdf>. Acesso em 17/04/2014.

BRAVO, Maria Inês Souza and CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade.** Serv. Soc. Soc. [online]. 2012, n.109, p. 126-150. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008. Acesso em 04/05/2014.

COORDENADORIAS GERAIS DA DEFESA CIVIL. **Deslizamento.** Disponível em: <http://regionaisdefesacivil.wordpress.com/guias/deslizamento/> Acesso em 31/05/2014.

CORREIA, Maria Valeria Costa. **Sociedade Civil e controle social: desafios para o Serviço Social.** In: orgs. BRAVO, Maria Inês Souza, MENEZES, Juliana Souza Bravo de. Saúde, Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos. São Paulo: Cortez, 2012. p. 293-306.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/folder.2010-11_23.9973739377/Tipificacao.pdf. Acesso em 29/06.

COTRIM, Gilberto. **História do Brasil: um olhar crítico.** São Paulo: Saraiva, 1999.

DEFESA CIVIL ESTADUAL (SANTA CATARINA). **Santa Catarina relembra um ano da maior tragédia do Estado.** Disponível em: http://www.desastre.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=400:santa-catarina-relembra-um-ano-da-maior-tragedia-do-estado&catid=1:ultimas-noticias. Acesso em 28/05/2014.

FLORIPA AMANHÃ. **Das 98 famílias atingidas pela enchente de 2008 em Florianópolis, 97 esperam um novo lar.** Floripa Amanhã blog, 03 jan. 2011. Disponível em: <http://floripamanha.org/2011/02/das-98-familias-atingidas-pela-enchente-de-2008-em-florianopolis-97-esperam-um-novo-lar/>. Acesso em 28/05/2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2005.** Informativo CEI Demografia. Minas Gerais: Fundação João Pinheiro, abril de 2007. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

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

_____, Maria da Gloria Marcondes. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo: Edições Loyola, 2001.

_____, Maria da Gloria Marcondes. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: TADEI, Ana Clara torres Ribeiro-Emílio. (Org.). **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores.** Buenos Aires: CLACSO, 2000, v., p.175-201.

_____, Maria da Gloria Marcondes. **O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana.** In: Ana Clara torres Ribeiro-Emílio Tadei. (Org.). Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000, v., p.175-201. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em 20/05/14.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina.** 2ª.ed. ver. Florianópolis/SC: Editora da UFSC, 2007.

História sobre Francisco Dias Velho. Disponível em: <http://www.historiabrasileira.com/brasil-colonia/francisco-dias-velho/>. Acesso em 08/05/2014.

MARQUES, Alexandre. **Sociologia e Cidadania.** Alexandro Marques blog, 27 nov. 2008. Disponível em: <http://sociologiaecidadania.blog.terra.com.br/2008/11/27/brasiltemporal-provoca-tragedia-em-santa-catarina/>. Acesso em 29/06/2014

MIRANDA, Rogério. **Habitação Popular e Favelas em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José.** Florianópolis, 2001. Disponível em: http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24_05_2010_16.48.45.0484708a3bbef731e3721691ef46e10a.pdf. Acesso em 13/06/2014.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade.** 2011. Disponível em: http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf. Acesso em 17/04/2014.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

OLIVEIRA, Henrique Luiz Pereira; SALOMON, Marlon. **A decadência de Santa Catarina**: Florianópolis/SC: Editora da UFSC, 2010

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**: projeto de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis. **Política Habitacional de Florianópolis**. Florianópolis, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Resolução nº 224 de outubro de 2010**. Que dispõe sobre o Benefício Eventual denominado Auxílio Aluguel, executado pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS.

_____. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. 2010. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/23_09_2010_17.30.11.14381dca035194b8e0dae9a22f3f2603.pdf. Acesso em 05/07/2014.

_____. Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes. **Florianópolis: uma síntese histórica**. 3ª ed. Revista. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes Publicações, 2008.

_____, CMHIS. **Atas das Reuniões do CMHIS**. 2012 e 2013.

_____, Resolução CMHIS 01/2013. Dispõe sobre os critérios municipais do processo de seleção de famílias beneficiárias de Programas Habitacionais do Município de Florianópolis, e Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV no âmbito do programa Nacional de Habitação. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_03_2014_15.47.17.d92273a79f28a570f1e9984bbb4c4e44.pdf. Acesso em 08/07/2014.

PAULI, Evaldo. **Os Primeiros Povoadores**. In: org. MELO, Osvaldo Ferreira. História Sócio-Cultural de Florianópolis. Florianópolis: Clube Doze de Agosto: I.H.G.S.C.: Lunardelli, 1991.

PEREIRA, Andresa Rosa. **Programas de Combate ao Déficit Habitacional Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em:

<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25348/000737944.pdf?sequence=1>. Acesso em 04/06/2014.

PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. **Florianópolis como espaço do público**. In: Org. Pimenta, Margareth de Castro Afeche. Florianópolis do outro lado do espelho. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005, p 35-60.

_____, Luiz Fugazzola; PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. **Políticas Públicas e Segregação Sócio-Espacial: o caso do Maciço Central em Florianópolis**. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Minas Gerais, 2002. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST37_Pimenta_texto.pdf. Acesso em: 08/05/2014.

Portal Trabalho em Emprego. **Pró-Moradia - Programa de Atendimento Habitacional através do poder público**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/fgts/pro-moradia-programa-de-atendimento-habitacional-atraves-do-poder-publico.htm>. Acesso em 06/06/2014

ROCHA, Maria Gabriela da. **Serviço Social, desastres e suas interações com a questão urbana – Relato de uma experiência**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

SANTA CATARINA. Lei nº 14.606, de 31 de dezembro de 2008. Institui o “Auxílio Reação”, voltado ao atendimento das unidades familiares atingidas pelos desastres ocorridos no Estado de Santa Catarina a partir do dia 19 de novembro de 2008 e estabelece outras providências. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2008/014606-011-0-2008-001.htm>. Acesso em 31/05/2014.

SANTOS, Regina Bega. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

SANTOS, Sidiane dos. **A luta pelo direito à cidade em Florianópolis: a trajetória do Fórum da Cidade**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

SANTOS, Silvio Coelho dos. **Nova história de Santa Catarina**. 5a.ed.rev. Florianópolis/SC: Editora da UFSC, 2004.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf. Acesso em 04/06/2014.

SCHIMIDT, Mario Furley. **Nova história crítica**. São Paulo: Nova Geração, 1999.

SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL. **Declarar Situação de Emergência**. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/gestao-desastres/declarar-situacao-de-emergencia.html>. Acesso em 28/05/2014.

SILVA, Marliange da. **A Experiência do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes: Uma Análise da Participação Social**. Dissertação de Mestrado do Curso Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

SILVA, Ademir Alves da. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

SOARES, Isabelle Oliveira; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne and PINTO, Neide Maria de Almeida. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba (MG). urbe, **Rev. Bras. Gest. Urbana** [online]. 2013, vol.5, n.1, pp. 119-131. ISSN 2175-3369. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S2175-33692013000100009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 14/06/2014.

Subsídios Para a Implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Instituto Polis, 2007. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/955/955.pdf>. Acesso em 18/05/2014.