FRANCISCO CANELLA
LINO FERNANDO BRAGANÇA PERES
(COORDENADORES)

DISTRIBUIÇÃO
VENDA PROIBIDA
GRATUITA

CRÍTICA DA POLÍTICA HABITACIONAL

AS LUTAS POR MORADIA EM SANTA CATARINA

Moradia e Habitação em Santa Catarina - Volume 1

editora UDESC

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - UDESC

José Fernando Fragalli
Reitor

Clerilei Aparecida Bier
Vice-Reitora

Pedro Girardello da Costa
Pró-Reitor de Administração

Gustavo Pinto de Araújo
Pró-Reitor de Planejamento

Julice Dias
Pró-Reitora de Ensino

Rodrigo Figueiredo Terezo
Pró-Reitor de Extensão, Cultura e Comunidade

Sérgio Henrique Pezzin
Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação

CONSELHO EDITORIAL - UDESC

Luiza da Silva Kleinubing (Presidente)
Marcelo Gomes Cardoso (Secretário)

CAV
Veraldo Liesenberg (Titular)
Roseli Lopes da Costa Bortoluzzi (Suplente)

CCT
Gilmario Barbosa Dos Santos (Titular)
Regina Helena Munhoz (Suplente)

CEAD
Carmen Maria Cipriani Pandini (Titular)
Tania Regina da Rocha Unglaub (Suplente)

CEART
Giselle Schmidt Alves Diaz Merino (Titular)
Milton de Andrade Leal Junior (Suplente)

CEAVI
Rogério Simões (Titular)
Iraci Leitzke (Suplente)

CEFID
Caroline Ruschel (Titular)
Carla Garcia Hostalacio Barros (Suplente)

CEO
Denise Antunes de Azambuja Zocche (Titular)
Rosana Amora Ascari (Suplente)

CEPLAN
Delcio Pereira (Titular)
Fernanda Hansch Beuren (Suplente)

CERES
Danielle Rocha Benicio (Titular)
Carolina Stolf Silveira (Suplente)

CESFI
Luiz Filipe Goldfeder Reinecke (Titular)
Alexandre Magno de Paula Dias (Suplente)

ESAG
Leonardo Secchi (Titular)
Fabiano Maury Raupp (Suplente)

FAED
Fernando Coelho (Titular)
Luciana Rossato (Suplente)

FRANCISCO CANELLA
LINO FERNANDO BRAGANÇA PERES
(COORDENADORES)

CRÍTICA DA POLÍTICA HABITACIONAL

AS LUTAS POR MORADIA EM SANTA CATARINA

Moradia e Habitação em Santa Catarina - Volume 1

editora UDESC

Florianópolis, 2024

Revisora
Janete Maria Gheller

Projeto Gráfico
Giovanna Pimenta Robaina

Diagramação
Giovanna Pimenta Robaina

EDITORA UDESC
Fone: (48) 3664-8100
Email: editora@udesc.br

C934 Crítica da política habitacional: as lutas por moradia em Santa Catarina/Coordenadores: Francisco Canella, Lino Fernando Bragança Peres . - Florianópolis: Editora Udesc, 2024.
307 p. - (Moradia e Habitação em Santa Catarina; 1)

ISBN: 978-85-8302-218-3
ISBN-e: 978-85-8302-217-6

1. Planejamento Urbano. 2. Política Urbana. 3. História Urbana. I. Título. II. Série.

CDD: 307.12

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Luciana Mara Silva – CRB 14/948
Biblioteca da UDESC

A todos os deserdados da terra
A todos sem teto e sem terra
Na beira do desespero na luta pelo solo urbanizado
A toda a classe trabalhadora que nem sequer tem acesso e usufruto da obra de sua criação
Dedicamos este livro com o coração no chão das lutas pelo abrigo e moradia digna
Fazendo cumprir a função social da universidade pública e do conhecimento a ser apropriado pelo povo

"E, enquanto o modo de produção capitalista existir, será disparate pretender resolver isoladamente a questão da habitação ou qualquer outra questão social que diga respeito à sorte dos operários. A solução reside, sim, na abolição do modo de produção capitalista, na apropriação pela classe operária de todos os meios de vida e de trabalho."

(ENGELS, Friedrich, 1873/2015)

"Distribuição de renda não basta para resolver o problema urbano. Aqui tem de distribuir o ativo, que é cidade, é terra urbanizada. A questão da terra é central na política urbana, pois ela é dominada por esse mercado restrito, elitista e especulativo." (...)

"Sem uma política fundiária e imobiliária que ajude a incluir as classes deprimidas e implementar a função social da propriedade prevista no Estatuto da Cidade não haverá justiça urbana. A terra (com esse conceito) é o nó da questão urbana e rural num país patrimonialista como o nosso" (...)

(MARICATO, Ermínia, 2011, p. 2-3)

A Série Moradia e Habitação em Santa Catarina é resultado do esforço conjunto de muitas pessoas amparadas em suas atividades por instituições às quais dirigimos os nossos agradecimentos. Esses apoios são imprescindíveis para a realização deste importante projeto. A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) esteve presente por meio do Edital PAEX-PROCEU/UDESC nº 01/2021, que financiou recursos financeiros e humanos para o Programa Territórios Populares: Cidadania, Diversidade e Educação. Este Programa é vinculado ao Laboratório de Relações de Gênero e Família (LABGEF), à cuja coordenação e equipe estendemos os agradecimentos. Ao importante trabalho de coordenação e organização da Série, agradecemos também o apoio do Instituto Cidade e Território (ITCidades). Do mesmo modo, somos gratos ao apoio da FAPESC na realização da presente Série, que contou com recursos do Edital FAPESC número 48/2022 - Apoio à Infraestrutura para Grupos de Pesquisa da UDESC. A toda as pessoas que integram as equipes dessas instituições, manifestamos o nosso respeito e agradecimentos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Tipologias de produção do PMCMV encontradas em cidades brasileiras	**71**
Figura 2	Ocupação de famílias de baixa renda sobre as áreas de rejeito piritoso, no bairro Cidade Alta	**84**
Figura 3	Estudos iniciais do partido urbanístico do loteamento	**85**
Figura 4	Projeto final do loteamento	**86**
Figura 5	Esquemas de ocupação do lote de meio de quadra	**86**
Figura 6	Estudos das tipologias: embrião e ampliações	**88**
Figura 7	Perspectiva do projeto com proposta de edícula e comércio e foto da situação atual das unidades com o afastamento deixado para comércio	**96**
Figura 8	Foto A – Madeiramento do telhado e forro modificado do original. Foto B – Laje pré-moldada para ampliação vertical futura	**97**
Figura 9	Estudo de ampliação vertical em maquete eletrônica que iria compor o Manual do Morador	**98**
Figura 10	Foto da situação atual – intervenções de diferenciação das unidades	**98**
Figura 11	Situação atual do Conjunto Residencial Jardim dos Ipês	**99**
Figura 12	Adriano (centro) e Peixer (dir.) na cerimônia de cidadão Benemérito	**108**
Figura 13	Detalhamento da Área de Expansão Urbana de Proteção da Paisagem Campestre (AEUPPC)	**113**
Figura 14	Detalhamento da Área de Expansão Urbana no Bairro Espinheiros	**113**
Figura 15	Divulgação das etapas das obras da Península Babitonga	**114**
Figura 16	Detalhamento da Área de Expansão Urbana da BR-101	**115**
Figura 17	Recorte da página da plataforma ComunitÁreas voltada para a comunidade da Serrinha	**142**
Figura 18	Fotografia aérea da Ocupação Marielle Franco	**275**
Figura 19	Casas construídas e em construção na Marielle Franco	**281**

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Distribuição da população por extremo de renda – 2010	43
Mapa 2	Ocupações ao longo dos últimos 20 anos na região conurbada de Florianópolis	47
Mapa 3	Distribuição dos conjuntos habitacionais do MCMV na Grande Florianópolis	49
Mapa 4	Concentração dos extremos de renda em Florianópolis	72
Mapa 5	Florianópolis - Localização dos empreendimentos do PMCMV na área conurbada	73
Mapa 6	Conjunto Habitacional Jardim dos Ipês no município de Forquilhinha	82
Mapa 7	Mapa de ocupação do solo no bairro Cidade Alta	83
Mapa 8	Mapa de "Resistências", produto preliminar da cartografia social em desenvolvimento	148
Mapa 9	Localizações aproximadas das Ocupações Urbanas Organizadas	227
Mapa 10	Localizações aproximadas das Ocupações Urbanas Organizadas (2)	228
Mapa 11	Vista aérea do Morro do Boa Vista e Vale das Palmeiras (2019 e 2021)	230

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 IDHM _____ **128**

Gráfico 2 Porcentagem da população em extrema pobreza _____ **129**

Gráfico 3 Porcentagem média de famílias cadastradas no CadÚnico _____ **130**

Gráfico 4 População residente no município de Florianópolis/SC_ _ **240**

Gráfico 5 Estrutura etária dos moradores da Ocupação Contestado_ **259**

Gráfico 6 Situação da moradia anterior _____ **259**

Gráfico 7 Município de residência anterior das famílias da Ocupação Contestado _____ **260**

Gráfico 8 Bairro de residência anterior à Ocupação Contestado (dez principais resultados)_____ **260**

Gráfico 9 Estado de origem dos chefes de domicílio da Ocupação Contestado _____ **261**

Gráfico 10 Religião de batismo do primeiro responsável do domicílio na Ocupação Contestado _____ **262**

Gráfico 11 Religião atual dos primeiros responsáveis por domicílio na Ocupação do Contestado_____ **262**

Gráfico 12 Escolaridade dos primeiros responsáveis pelo domicílio na Ocupação do Contestado_____ **263**

Gráfico 13 Rendimento médio mensal per capita das famílias da Ocupação do Contestado_____ **264**

Gráfico 14 Tempo de deslocamento da casa ao trabalho dos responsáveis por domicílio na Ocupação Contestado _____ **264**

Gráfico 15 Principais problemas de saúde dos moradores da Ocupação Contestado _____ **265**

Gráfico 16 Mesorregião catarinense e Estado de origem dos responsáveis por domicílio na Ocupação Contestado ___ **266**

Gráfico 17 Momento da chegada à Grande Florianópolis dos responsáveis por domicílios não naturais da Grande Florianópolis _____ **266**

Gráfico 18 Município da chegada à Grande Florianópolis segundo a década da chegada _____ **267**

Gráfico 19 Motivo das mudanças dos responsáveis por domicílio da Ocupação Contestado _____ **268**

Gráfico 20 Faixa etária dos habitantes_____ **276**

Gráfico 21 Adultos por faixa de idade residentes da Ocupação Marielle Franco _____ **277**

Gráfico 22 Porcentagem de perfil de raça ou cor na Marielle Franco_ **278**

Gráfico 23 Percentual de origem dos moradores da Marielle Franco por estado _____ **279**

Gráfico 24 Equipamentos de Saúde mais Utilizados por Moradores na Ocupação Marielle Franco _____ **282**

Gráfico 25 Percentual de habitantes da Ocupação Marielle Franco que participam de atividade associativa ou recreativa ___ **284**

Gráfico 26 Percentual de Religiões Praticadas por Moradores _____ **285**

Gráfico 27 Relação de Níveis de Escolaridade dos Moradores _____ **288**

Gráfico 28 Percentual de Ocupações Mencionadas pelos Moradores_ **288**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Faixas de renda previstas nas diferentes fases de implementação do PMCMV _____ **68**

Tabela 2 Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a 2020, por faixas _____ **70**

Tabela 3 Índices _____ **126**

Tabela 4 Ordem dos municípios em relação aos índices _____ **131**

Tabela 5 População residente em Santa Catarina segundo Estado e grande região de origem (1991–2010) _____ **242**

Tabela 6 População residente segundo condição de naturalidade em relação ao município e ao Estado de Santa Catarina (2010) _____ **245**

Tabela 7 População residente e crescimento demográfico nas principais cidades da Grande Florianópolis (1991 – 2010)__ **248**

Tabela 8 Município de residência e município de trabalho do pessoal ocupado nas principais cidades da Grande Florianópolis (2010) _____ **248**

Tabela 9 Tempo de deslocamento entre o domicílio e o local de trabalho das principais cidades da Grande Florianópolis (2010) _____ **250**

Tabela 10 Métricas populacionais da Marielle Franco _____ **275**

Tabela 11 Notícias sobre Ocupações Urbanas por moradia disponíveis nos sites ND+ e Portal Desacato, de 1o/7/2016 a 30/6/2022 _____ **296**

Tabela 12 Sujeitos coletivos identificados nas matérias publicadas pelo Portal Desacato, no período de 01/07/2016 a 30/06/2022 317 _____ **298**

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA SÉRIE 16

APRESENTAÇÃO DO VOLUME 18

01 26

DA CRISE DO PADRÃO URBANO-HABITACIONAL AO DESMONTE ULTRALIBERAL DO PROGRAMA DE HABITAÇÃO SOCIAL E COLETIVA: DA PONTA DO ICEBERG ÀS OCUPAÇÕES ORGANIZADAS COMO A SOLUÇÃO DA NÃO SOLUÇÃO DO ESTADO
Lino Fernando Bragança Peres

02 60

DIREITO À CIDADE E À QUESTÃO DA MORADIA
Elson Manoel Pereira
Samuel Steiner dos Santos

03 80

PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NO PROJETO E NA IMPLANTAÇÃO DO CONJUNTO RESIDENCIAL JARDIM DOS IPÊS, BAIRRO CIDADE ALTA, MUNICÍPIO DE FORQUILHINHA/SC
Ademir França
Miguel Angel Pousadela
Jorge Luiz Vieira

04 106

ELES AINDA MANDAM NA CIDADE: REVISÃO DO PLANO DIRETOR E MORADIA EM JOINVILLE/SC
Charles Henrique Voos

05 120

VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
Gianfranco Chiaradia Mandarino
Gabriel Zunino Packer
Carla Cintia Back

06 136

COMUNITÁREAS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
Samuel Steiner e equipe

07 154

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE O PROGRAMA LAR LEGAL E A REURB SOCIAL
Marina Toneli Siqueira
Victor Bitencourt Amarante

08 172

O MONTE CRISTO SURGE DAS LUTAS POPULARES: UM BREVE HISTÓRICO DAS PRIMEIRAS OCUPAÇÕES URBANAS EM FLORIANÓPOLIS (ANOS 1990)
Francisco Canella

09 198

TRAJETÓRIA E RE-PRESENTAÇÃO DE INTERESSES DO MOVIMENTO SEM TETO EM FLORIANÓPOLIS NO FINAL DO SÉCULO XX
Rafael Machado do Livramento

10 222

A OCUPAÇÃO URBANA E O OCUPANTE: A LUTA DAS OCUPAÇÕES URBANAS DE SÃO JOSÉ/SC
Jefferson Adriano Maier

11 238

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E LUTA POR MORADIA NA GRANDE FLORIANÓPOLIS: RAÍZES E CARACTERÍSTICAS DA OCUPAÇÃO CONTESTADO
Luís Felipe Aires Magalhães
Vitor Hugo Toni

12 272

O RISCO SOCIAL E AMBIENTAL E SUAS RELAÇÕES EM FLORIANÓPOLIS: O CASO DA OCUPAÇÃO MARIELLE FRANCO
Dinah Rebeca Dantas Silva

13 290

OCUPAÇÕES URBANAS POR MORADIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS – NOTÍCIAS NO PERÍODO DE 2016 A 2022: POR QUE OCUPAR?
Gabriela Gerevini Kasper
Raví Calseverini de Toledo
Maria Teresa dos Santos

APRESENTAÇÃO DA SÉRIE

O Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina (PPGPLAN/Udesc), o Observatório das Migrações/SC e o Instituto Cidade e Território (ITCidades) apresentam a série temática "Moradia e habitação em Santa Catarina".

A organização da série tem várias motivações. Uma delas é a necessidade de reunir artigos acadêmicos e registrar a história dos movimentos sociais organizados de luta pela moradia, tendo como referência o marco inaugurado pela ocupação do Pasto do Gado, na porção continental de Florianópolis, em julho de 1990, hoje denominado Monte Cristo. De lá para cá, ocorreram inúmeras ocupações na capital e em outras cidades catarinenses, desencadeadas e agravadas pela redução ou ausência de investimentos em habitação pelo Poder Público. A iniciativa também surge em um período de agravamento das condições sociais e econômicas nos últimos anos, com consequente intensificação das lutas populares por moradia no estado e no País.

Na série são reunidos estudos e reflexões que a academia tem desenvolvido e também as experiências de quem protagonizou as lutas a partir de lideranças e organizações políticas. Ainda que haja muita produção no País e no estado sobre moradia e política habitacional, em Santa Catarina a produção está dispersa, sendo de grande valia reunir trabalhos com tema tão urgente e que afeta grande parte da população. Pelo menos três aspectos centrais têm preocupado tanto as lideranças quanto os pesquisadores: 1) a ausência de diagnóstico atualizado sobre a situação habitacional dos municípios catarinenses; 2) a falta de política habitacional e de recursos para o setor, acentuada pela intensificação dos fluxos migratórios para Santa Catarina; 3) o crescimento de movimentos organizados de luta pela moradia e a necessidade de estudos específicos que tensionem (ou contraponham) as publicações voltadas às políticas institucionais e da atuação do Poder Público.

É proposto pela série dar respostas a estas e a outras questões, partindo da vida concreta para a reflexão sobre as práticas, considerando que vários autores dos artigos fazem parte das lutas e são também acadêmicos ou técnicos, pesquisando, atuando nas mobilizações, negociando com o Poder Público, buscando desnudar a ideologia que passa à opinião pública a versão de que a habitação, em vez de direito social, é problema de solução individual. Assim, há um esforço teórico-prático para compreender a realidade urbana e habitacional em Santa Catarina e apontar caminhos para que o direito à moradia não seja letra morta na Constituição Federal.

Para o segundo caderno da série, a previsão é publicar outras contribuições que aprofundem a relação entre habitação e moradia e as políticas habitacionais, ampliando a diversidade de análises, com ênfase nas contribuições vindas dos movimentos populares e de luta por moradia.

APRESENTAÇÃO DO VOLUME 1

Lino Fernando Bragança Peres
Francisco Canella

O volume "Crítica da política habitacional: as lutas por moradia em Santa Catarina" inaugura a série temática "Moradia e habitação em Santa Catarina", do Programa de Pós-Graduação em Geografia e Desenvolvimento Territorial da Universidade do Estado de Santa Catarina (PPGPLAN/Udesc) e do Instituto Cidade e Território (IT-Cidades). A iniciativa surge em um período de agravamento das condições sociais e econômicas nos últimos anos, com consequente intensificação das lutas populares por moradia no estado e no País.

Neste volume estão reunidas as contribuições de autores que fizeram suas reflexões a partir de estudos acadêmicos. São artigos que resultam de teses, dissertações, trabalhos de conclusão de curso ou projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito de laboratóros de universidades ou outras instituições. As reflexões abarcam mais de três décadas de luta por moradia, oferecendo uma diversidade de olhares e perspectivas teóricas sobre complexas conjunturas, ao longo das quais essas lutas foram se reconfigurando. O ponto de partida cronológico são as que fizeram surgir o bairro Monte Cristo na área então conhecida como Pasto do Gado, em julho de 1990, que abriga atualmente sete comunidades, com mais de 30 mil habitantes, e foi estudada pelos dois organizadores da série temática: Peres (1994) e Canella (2019).

Após a Ocupação Novo Horizonte, de julho de 1990, uma série de outras mobilizações ocorreram na Grande Florianópolis, desencadeadas pela revolta contra os despejos e pelo desespero diante da impossibilidade de pagar aluguel, situação agravada pela redução ou ausência de investimentos em habitação pelo Poder Público.

A respeito de Florianópolis, este e o próximo volume trazem reflexões sobre os diferentes ciclos das ocupações, chave interpretativa proposta por Canella, caracterizando cada uma com base em particularidades históricas, sociais e espaciais. Do mesmo modo, há artigos em que são tratadas ocupações e suas características em outras regiões de Santa Catarina.

O declínio dos investimentos públicos na área da habitação e nas políticas sociais como um todo, especialmente a partir do impeachment da presidenta Dilma Rousseff e dos governos Temer e Bolsonaro, somou-se à grave crise provocada pela pandemia da Covid-19, com mais de 700 mil mortes no País e cerca de 33 milhões de pessoas passando fome, levando a um aumento significativo de ocupações, em uma realidade na qual 38.625 famílias foram despejadas e 243.102 ameaçadas de despejo, segundo a Campanha Despejo Zero (DESPEJO ZERO, 2023).

O cenário inspira as seguintes interrogações:

- Quais as causas deste processo?
- Quais suas características específicas em Santa Catarina?
- Como se dá o acesso ou não à terra urbanizada?
- Como funcionam os programas habitacionais e de que forma suprem o déficit habitacional?

- Quais os impactos dos programas na qualidade de vida da população atendida?
- Como a ausência, deficiência ou insuficiência de investimentos impactam o cotidiano da população na luta por moradia?
- De que modo as políticas de financeirização da economia afetam as políticas sociais?
- Como estão os programas de regularização fundiária e urbanística?
- Como surgem as ocupações?
- De que forma se dá a responsabilidade institucional nestes processos?
- Qual é a atuação das administrações municipais e estaduais de corte ultraliberal no processo de precarização da habitação em Santa Catarina?
- Como as defensorias públicas e os ministérios públicos atuam na intermediação dos conflitos fundiários?
- Quais são as consequências do esvaziamento das políticas assistenciais e sua substituição por forças repressivas, que tratam a luta pelo direito à moradia como "invasões" e seus protagonistas como criminosos?
- Como a mídia tradicional e a independente divulgam as lutas por moradia em Santa Catarina?

Busca-se pela série temática dar respostas a estas e a outras questões, partindo da vida concreta das comunidades atingidas ou não pelos programas habitacionais, para a reflexão sobre as práticas, constituídas como práxis – o vivido no espaço – e vice-versa. Este primeiro volume da série tem 13 artigos que constituem um conjunto bastante diverso de temáticas e abordagens sobre a moradia. Apresentamos a seguir os artigos por tema, indo do geral ao particular, buscando obedecer à ordem alfabética dos nomes dos autores.

O tema das políticas habitacionais analisadas em seu aspecto geral e sistêmico aparece em dois artigos: no de Lino Fernando Bragança Peres, intitulado "Da crise do padrão urbano-habitacional ao desmonte ultraliberal do programa de habitação social e coletiva: da ponta do iceberg às ocupações organizadas como a solução da não-solução do Estado" e no de Elson Manoel Pereira e Samuel Steiner dos Santos, intitulado "O direito à cidade e a questão da moradia – O Programa Minha Casa Minha Vida na Grande Florianópolis: desafios de análise".

Lino F. B. Peres examina um longo período da política habitacional, que vai da ditadura civil-militar, analisado em sua tese de doutorado, até o presente, enfatizando o período de desmonte da política massiva de conjuntos habitacionais, nos governos de Temer e Bolsonaro, com substituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pelo Programa Casa Verde Amarela, e o

consequente ascenso dos movimentos de luta por moradia, particularmente as ocupações. Segundo o autor, este último período recua a tempos anteriores ao da presença do Estado na promoção da habitação coletiva, em que o mercado imobiliário é que ia ditando a produção da habitação, e o Estado afastando-se deste papel. Aponta ainda que o processo vem acompanhado do desmonte dos órgãos públicos, tanto de planejamento como de fiscalização, levando as populações a partir para a ocupação como alternativa de acesso à moradia, o que o autor caracteriza como a "solução da não-solução oficial" à demanda por habitação na problemática urbano- habitacional.

Já Elson Manoel Pereira e Samuel Steiner dos Santos analisam o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em seus aspectos urbanísticos e arquitetônicos no âmbito de uma política social da habitação e destacam, de forma crítica, apesar dos avanços deste programa habitacional, a construção periférica dos conjuntos habitacionais em terrenos mais baratos e mal localizados, a conformação destes conjuntos em condomínios desconectados da rede de serviços e a qualidade arquitetônica discutível das unidades habitacionais, comprometendo as intenções manifestas nos objetivos sociais que embasaram o programa no âmbito do Estatuto da Cidade, do Ministério das Cidades, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e dos planos diretores participativos.

Como estudo de caso, examinam a construção do PMCMV na área conurbada de Florianópolis, e sua distribuição pela periferia, que acompanhou o espraiamento da malha urbana da região.

Sobre os programas habitacionais em implementação, Ademir França, Miguel Angel Pousadela e Jorge Luiz Vieira, no artigo "Processo de Participação no Projeto e na Implantação do Conjunto Residencial Jardim dos Ipês, Bairro Cidade Alta, Município de Forquilhinha/SC", escrevem sobre a importância da experiência habitacional do Minha Casa Minha Vida (MCMV) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) sob o viés da arquitetura progressiva, participativa e de uso múltiplo, em que serviços e comércio compõem o loteamento como forma de geração de renda e inclusão social, integrando-se à malha urbana e rompendo com a exclusividade tradicional habitacional em conjuntos habitacionais oficiais. O trabalho coloca a questão central da participação do usuário no projeto, conforme estabelecem o Estatuto da Cidade e a Instrução Normativa nº 8 do programa habitacional MCMV, tendo como estudo de caso o Conjunto Residencial Jardim dos Ipês, Bairro Cidade Alta, Município de Forquilhinha/SC.

No que se refere à relação entre plano diretor e a moradia, Charles Voos, com o artigo "Eles ainda mandam na cidade: revisão do Plano Diretor e moradia em Joinville/SC", analisa como a revisão do Plano Diretor de Joinville impacta na moradia, principalmente dos mais empobrecidos. O autor examina como questões

estruturais ligadas às ações do empresariado, organizado na Associação Comercial e Industrial de Joinville (Acij), articuladas com a imprensa, pautam a ação da administração municipal, operando na contramão do Estatuto da Cidade e do direito constitucional e social à habitação digna. O quadro analisado pelo autor ajuda a compreender o aumento recente de ocupações na Região Metropolitana de Joinville.

Gianfranco Chiaradia Mandarino, Gabriel Zunino Packer e Carla Cintia Back, no artigo "Vulnerabilidade socioeconômica nos municípios do estado de Santa Catarina", apresentam os resultados de pesquisa exploratória e descritiva, analisando os 13 municípios catarinenses com mais de 100.000 habitantes para delinear, a partir dos principais indicadores sociais e econômicos, um quadro comparativo do grau de vulnerabilidade.

No mesmo âmbito temático da vulnerabilidade, Samuel Steiner e outros/as tratam, no artigo intitulado "COMUNITÁREAS como instrumento para o reconhecimento e a mobilização de grupos e comunidades da área conurbada de Florianópolis/SC", das áreas vulneráveis do ponto de vista metodológico, expondo a experiência de construção do projeto de extensão Comunitáreas, uma plataforma colaborativa para o mapeamento de grupos e comunidades em situação de vulnerabilidade socioambiental na área conurbada de Florianópolis, elaborada pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através do Ateliê Modelo de Arquitetura e Urbanismo (AMA) e do Programa de Educação Tutorial (PET/ARQ), em parceira com o Instituto de Arquitetos do Brasil em Santa Catarina (IAB/SC) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/SC).

Fechando as reflexões sobre a politica habitacional sob a abordagem da regularização fundiária e urbana, Marina Toneli Siqueira e Victor Bitencourt Amarante, no artigo "Regularização Fundiária Urbana: uma comparação entre o Programa Lar Legal e a Reurb Social", expõem os resultados de um estudo exploratório de análise e comparação de duas ferramentas distintas: o Programa Lar Legal (PLL), iniciativa do Poder Judiciário de Santa Catarina, e a Reurb, instrumento de legitimação fundiária previsto na Lei Federal nº 13.465, de 2017. Ao abordar a realidade de Florianópolis, o artigo aponta elementos sobre o funcionamento e a adoção dos instrumentos pelos gestores locais, assim como suas capacidades de concretizar o direito à cidade e o direito à moradia a partir de diferentes concepções sobre regularização fundiária urbana.

Do ponto de vista histórico das ocupações, o artigo de Francisco Canella intitulado "O Monte Cristo surge das lutas populares: um breve histórico das primeiras ocupações urbanas em Florianópolis (anos 1990)" aborda o processo de constituição de um novo sujeito coletivo na cidade. Em razão deste objetivo, o artigo enfoca, de modo mais detido, o desenrolar das lutas de duas ocupações que compõem o primeiro ciclo de ocupações na cidade: a Novo

Horizonte e a Nova Esperança, ambas ocorridas em 1990. A importância da formação das novas lideranças é analisada por meio do detalhamento do cotidiano das lutas, fruto de depoimentos de lideranças e de observações diretas de pesquisadores e apoiadores que testemunharam esses movimentos. Ao trazer essas histórias, o autor destaca a relevância de um movimento vitorioso para as lutas por moradia na cidade.

No âmbito da análise geral das ocupações, Rafael Machado do Livramento, no artigo intitulado "Trajetória e re-presentação de interesses do Movimento Sem Teto em Florianópolis no final do século XX", apresenta uma análise do conjunto dos movimentos de luta por moradia no período. O autor procura, em seu artigo, apontar as causas do surgimento, e também do declínio, dos conflitos em torno das terras urbanas ocorrido no início dos anos 1990 em Florianópolis. Para tanto, analisa a relação entre o contexto nacional de implementação das políticas neoliberais e a presença das organizações não governamentais, bem como o papel desempenhado por mediadores, em especial a ala progressista da Igreja Católica, representada pelo Centro de Apoio e Promoção do Migrante (Caprom). Ao fazer uma sistemática e minuciosa descrição da agenda dos acontecimentos desse emblemático período da história dos movimentos sociais em Florianópolis, o artigo presta uma valiosa contribuição à atualidade das lutas por moradia.

Já o artigo de Jefferson Adriano Maier, intitulado "A Ocupação Urbana e o Ocupante: a luta das Ocupações Urbanas de São José", discute a estratégia de luta das ocupações urbanas como uma forma de a classe trabalhadora enfrentar a superexploração do trabalho e a espoliação urbana. Partindo de autores como Ruy Mauro Marini e Lúcio Kowarick, Maier analisa a luta por moradia na área conurbada de Florianópolis, especificamente nas ocupações Contestado e Vale das Palmeiras, ambas no município de São José. Nelas, o autor identifica a figura do *sujeito ocupante*, noção que resultou das investigações desenvolvidas para a sua dissertação de mestrado, para a qual foi realizada uma etnografia sobre os métodos e instrumentos de organização nessas ocupações. Pelo trabalho com base no método etnográfico e pela militância junto aos movimentos de luta por moradia, Maier contribui com uma análise produzida por um olhar que pode ser tipificado de perto e de dentro das ocupações. Com isso, oferece ao leitor uma compreensão dos sujeitos a partir da posição de classe, além de também incorporar as experiências dos sujeitos enquanto ocupantes.

Tratando ainda das ocupações e, especificamente, da Ocupação Contestado, que Jefferson Mayer aborda, Luís Felipe Aires Magalhães e Vitor Hugo Tonin narram a experiência de criação e desenvolvimento desta ocupação, analisando o processo de segregação socioespacial na região, a relação com os processos migratórios recentes e o crescimento demográfico nas principais cidades da área conurbada (Florianópolis, São José, Biguaçu e

Palhoça). Com base em trabalho de campo, apresentam as principais características da demografia social, buscando avaliar em que medida a experiência dos moradores da ocupação expressa tendências vigentes na mobilidade espacial e na dinâmica intraurbana da região.

O artigo de Dinah Rebeca Dantas Silva, intitulado "O Risco Social e Ambiental e suas Relações em Florianópolis: O caso da Ocupação Marielle Franco", analisa os resultados de um questionário aplicado na área de estudo. A partir desses dados, a autora criou perfis da população, contemplando características demográficas, econômicas, de organização social, ambientais e também padrões de construção das casas. Ela constata a omissão do Estado diante do déficit habitacional, o qual, ao não garantir condições dignas de moradia, contribui para a reprodução das desigualdades socioespaciais e com a convivência dessa população com riscos sociais e ambientais.

Na linha de análise da cobertura jornalística, Gabriela Gerevini Kasper, Raví Calseverini de Toledo e Maria Teresa dos Santos, no artigo intitulado "Ocupações urbanas por moradia na Região Metropolitana de Florianópolis – Notícias do período de 2016 a 2022: por que ocupar?", examinam notícias do período de 2016 a 2022 sobre as ocupações urbanas por moradia na Região Metropolitana de Florianópolis, tendo como material as notícias veiculadas no jornal *Notícias do Dia* e no portal de jornalismo independente Desacato.

Com esse conjunto de artigos, buscamos fazer um registro à altura da memória de todos/as que, em algum momento da história recente de Santa Catarina, se comprometeram com a ação prática e crítica por moradia digna para todos, mas principalmente por aqueles/as que tiveram negado o direito à habitação e o direito à cidade em sua radicalidade, na acepção de Henri Lefebvre.

REFERÊNCIAS

CANELLA, Francisco. **Entre o local e a cidade: memórias e experiências de duas gerações de moradores da periferia urbana em Florianópolis (1990- 2010).** 1. ed. Ponta Grossa: Todapalavra, 2019.

DESPEJO ZERO. **Mapeamento nacional de conflitos pela terra e moradia.** Disponível em: https://mapa.despejozero.org.br/?modo=mapa&recorteTerritorial=mr Acesso em: 2 jun. 2023.

PERES, Lino Fernando Bragança. **Crisis de un patrón de desarrollo territorial y su impacto urbano-habitacional en Brasil (1964-1992): la punta del iceberg:** los 'sin-techo' en la región de Florianopolis/SC. 1994. 2 v. Tese (Doutorado) - Universidad Nacional Autonoma de Mexico, Faculdad de Arquitectura, Ciudad Universitaria, 1994. Disponível em: http://tede.ufsc.br/teses/MX0019_1-T.pdf e em http://tede.ufsc.br/teses/MX0019_2-T.pdf. Acesso em: 2 jun. 2023.

1. DA CRISE DO PADRÃO URBANO-HABITACIONAL AO DESMONTE ULTRALIBERAL DO PROGRAMA DE HABITAÇÃO SOCIAL E COLETIVA:

DA PONTA DO ICEBERG ÀS OCUPAÇÕES ORGANIZADAS COMO A SOLUÇÃO DA NÃO-SOLUÇÃO DO ESTADO

Lino Fernando Bragança Peres

1.1 INTRODUÇÃO

Neste artigo são formulados alguns pontos centrais no âmbito da economia, da política, da urbanização e da habitação relacionados à forma como foi conduzida a política urbano-habitacional pelos governos federais civis pós-período da ditadura civil-militar, indo de Sarney (1986-1989) até os governos Temer e Bolsonaro, em contraposição às lutas urbanas e que contribuíram para o panorama das ocupações urbanas em face do déficit habitacional e de sua precariedade urbana nos anos recentes. A análise histórica da política habitacional ao longo dos últimos sessenta anos[1] foi abordada no período de 1964 a 1992[2] em tese defendida nos anos 1990 (PERES, 1994).

Para examinar os temas assinalados, parte-se de uma análise comparada entre os governos militares e os governos da fase de redemocratização do País, confrontando, de forma breve, o padrão territorial e urbano de larga escala dos conjuntos habitacionais promovidos pelo sistema SFH (Sistema Financeiro de Habitação), criado no regime militar, a partir de 1964, em comparação com o SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), criado em 2005, durante o governo Lula, contrastando-os depois com os dos governos ultraliberais de Temer e Bolsonaro, marcados pelo abandono da trajetória iniciada no governo de Getúlio Vargas, em que o Estado era o principal promotor da habitação coletiva de abrangência nacional.

Para delinear este quadro, temos como fundo conceitual as categorias de habitação adequada e socialmente necessária (PRADILLA COBOS, 1981; 1988) e habitat e habitar em Lefebvre

---

1 A produção bibliográfica e documental sobre a política habitacional no Brasil e na América Latina é muito extensa. Neste artigo, nos referiremos a uma parte desta produção, a de estudiosos latino - americanos, como Pradilla Cobos (1987), a autores brasileiros, como Bonduki (1994/2009), Maricato (1998), Rolnik (2014), alguns dos quais trabalhamos no doutorado (PERES, 1994) e em anos posteriores, e a alguns de Santa Catarina, como Pereira (2015), Siqueira (2022), Sugai (2002/2018), Sanchez Cuenca (2019), Hildebrant (2014), Souza (2018), Santos (2009), e outros.

2 Em 2023, são mais de três décadas da luta urbana que gerou a minha tese de doutorado, defendida em outubro de 1994 na UNAM (México), sobre a política habitacional no Brasil, com destaque para a crise do padrão urbano-habitacional, e tendo como estudo de caso a Ocupação Novo Horizonte, no Monte Cristo, onde então era o Pasto do Gado. Com o título "Crise de um Padrão de Desenvolvimento Territorial e seu Impacto Urbano-Habitacional no Brasil (1964-1992): os Sem-Teto como a Ponta do Iceberg do Processo de Segregação e Exclusão Socioespacial", abordou-se a problemática urbano - habitacional brasileira e especificamente em Santa Catarina e na área conurbada de Florianópolis, além da revisão bibliográfica dos principais pensadores do tema no Brasil e na América Latina, que estudaram dentro dos marcos do capitalismo dependente e/ou desigual e combinado.

(LEFEBVRE, 2001), que são os programas habitacionais oferecidos pelo Estado, em contraste com as necessidades de moradia principalmente da população de baixa renda, dentro do âmbito das necessidades de reprodução da força de trabalho (HELLER, 1974), em que a autoconstrução se torna a habitação possível. Nesse âmbito, as ocupações urbanas são a "ponta do iceberg" do processo (PERES, 1994), manifestação socioespacial que cresceu exponencialmente nos últimos anos na área conurbada de Florianópolis. Analisa-se, de forma breve, como o Estado responde, através dos governos militares e, posteriormente, civis, às demandas da reprodução da força de trabalho na forma da habitação socialmente adequada, no âmbito da reprodução das condições gerais da produção, em que o Estado ocupa papel central e mediador em favor do capital no processo de urbanização como um dos suportes materiais daquelas condições gerais (LOJKINE, 1981).[3]

Destacam-se, dentro do espectro da moradia em suas várias dimensões — sociais, econômicas, territoriais e urbanísticas —, alguns casos em que se contrastam a implementação de um programa habitacional e a ocupação urbana organizada de uma população que espera na fila há muito tempo. As ocupações são o fato social visível do déficit e da carência urbano-habitacional de décadas, que vem gerando os assentamentos precários da população de baixa renda, excluída dos direitos e da cidade.

Por fim, analisam-se ações dos movimentos populares, em especial os ligados aos movimentos dos sem-teto, particularmente nas ocupações, que cresceram nos últimos anos como resposta ao não acesso à moradia via mercado para aluguel ou compra nem pela via estatal, que não oferece programas habitacionais e, quando os oferece, são ofertas sempre abaixo da demanda.

---

3 LOJKINE, Jean. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981. Cap. II – Da Política estatal à política urbana: O papel do estado na urbanização capitalista (Fichamento) 1) Hipótese do capítulo: As formas de urbanização são antes de mais nada formas da divisão social (e territorial) do trabalho, elas estão no centro da contradição atual entre as novas exigências do progresso técnico – essencialmente em matéria de formação ampliada das forças produtivas humanas – e as leis de acumulação do capital. 2) Urbanização como elemento chave das relações de produção. 3) As formas contraditórias do desenvol vimento urbano, do modo como são refletidas e acentuadas pela política estatal, são justamente a revelação do caráter ultrapassado da maneira capitalista de medir a rentabilidade social através apenas da acumulação do trabalho morto.

1.2 BREVE ANÁLISE DO PADRÃO TERRITORIAL E URBANO-HABITACIONAL, DO PERÍODO MILITAR AO PADRÃO HABITACIONAL DO PROGRAMA "MINHA CASA MINHA VIDA"

Uma das características econômicas do período militar, além da repressão generalizada, foi o avanço monopólico de grandes multinacionais, baseado em um desenvolvimentismo conservador, seguido pela fase rentista-financeira e também monopólica nos governos civis posteriores, que experimentaram os programas de austeridade do Fundo Monetário Internacional (FMI), ocorrendo, ao longo dos anos 1980 a 1990, a desindustrialização do País, elevando-se ainda mais o custo de vida e a pobreza, que já vinham da segunda metade da década de 1970.[4] Estes programas de contenção fiscal se refletiram nas políticas sociais dos governos civis, mantendo, e até aprofundando, a matriz da desigualdade.

A crise apontada vinha do processo de acumulação mundial dos anos 1970, que teve como modelo econômico a alta concentração tecnológica do capital, a intensificação da sociedade urbano-industrial e o monopólio agroindustrial e de exportação, sob a égide de um regime fordista de produção, com a expansão do capital industrial, principalmente na Europa e nos EUA, transformando-se em capital financeiro. Este modelo de produção em série ocasionou uma transformação profunda no modo de produção em escala industrial da construção habitacional massiva, como foram os conjuntos habitacionais, construídos, em sua maioria, na periferia das cidades no mundo e, particularmente, na América Latina[5] e no Brasil.

Posteriormente, ocorreu a crise econômica mundial nos anos de 1970, com o abandono do dólar como paridade do ouro,

---

4 Dados econômicos durante a década de 1970 mostram o crescimento do PIB, indo a 8,8% em 1970, chegando ao ápice de 14% em 1974, caindo depois para 6,8% em 1979 (FGV, 1980). Já o aumento do número de horas necessárias para adquirir a mesma cesta básica cresceu de 100h9min em 1970, para 157h59min em 1974 (DIEESE, 2010; apud Gazeta do Povo, 21/4/2019). Disponível em: https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/. Acesso em: 10jun. 2023. Sobre a evolução do salário mínimo, pode-se consultar Dieese (Salário Mínimo, instrumento de combate à desigualdade, 2010), disponível em: https://www.dieese.org.br/livro/2010/SMinstrumentoCombateDesigualdade/index.html?page=116. Acesso em: 10 jun. 2023.

5 Autores que abordam as cidades latino-americanas são Martha Schteingart (1973 e 1989) e Pradilla Cobos (1987 e 2016). Destacam-se, mais recentemente, Gonçalves, Benmergui e Cravino (2022).

estabelecido no Tratado de Bretton Woods,[6] e o surgimento da Opep (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), ocasionando uma crise energética sem precedentes. Estes fatores provocaram a crise de acumulação do capital expressa na queda da taxa de lucro, na conjuntura econômico-financeira que gerou os planos de austeridade e na influência significativa do FMI, elevando-se de forma acelerada a taxa de juros dos empréstimos internacionais, até então baixas, o que encareceu os créditos do SFH, cujos conjuntos habitacionais vinham sendo construídos de forma crescente desde a segunda década de 1960 até metade dos anos de 1970.

Ao longo dos anos de 1960 a 1990 ocorreram, como consequência do quadro descrito, o aprofundamento da crise do "padrão ou modelo de desenvolvimento habitacional" de grande escala e sua articulação com a expansão do processo de periferização do trabalho no Brasil, com ênfase principalmente na década de 1980, mas gerado no período militar (PERES, 1994). O que se denomina como crise do modelo ou padrão urbano-habitacional se dá em vários níveis: crise do modelo concentrador de população, mas sem serviços; localização periférica dos conjuntos, longe dos serviços e infraestrutura urbana; falta de transição da forma de habitar rural/horizontal para a forma urbana verticalizada, sem preparação para convívio coletivo; estética dos conjuntos padronizada; não participação dos usuários na concepção dos projetos, etc. O fenômeno da crise dos grandes conjuntos se deu, no caso brasileiro e latino-americano, inspirando-se nos grandes conjuntos habitacionais na França, "les grands ensembles", analisados em seu processo de expansão e de declínio em nível internacional, por Preteceille (1976), Lefebvre (2010) e Fourquet

6 Com o intuito de debater a reorganização do cenário econômico no período pós-guerra e acabar com as políticas de protecionismo econômico, organizou-se a Conferência de Bretton Woods, na qual se reuniram mais de quarenta nações na cidade do mesmo nome, em New Hampshire (EUA), buscando-se estabelecer um equilíbrio entre as políticas monetárias dos países, de modo a manter a paridade com as moedas nacionais de um para um em relação ao ouro (o chamado padrão dólar-ouro). Nesse sistema, o ouro mantinha a paridade com o dólar americano, já que os Estados Unidos possuíam três quartos das reservas mundiais do minério. Este padrão, teoricamente, determinava regras de criação e circulação monetária em nível nacional e internacional, de modo que a emissão de dinheiro seria baseada no estoque de ouro e teria livre conversão nesse metal, enquanto os pagamentos internacionais seriam feitos em ouro, e as taxas de câmbio entre as moedas seriam proporcionais ao seu lastro em ouro (DATHEIN, 2017). Este autor faz uma abordagem crítica e histórica da crise deste sistema à globalização financeira a partir dos anos 1980, quando ocorrem o fim do keynesianismo e o início da hegemonia das políticas neoliberais. Esta mudança do peso ouro para o dólar, a partir dos anos 1970, como medida universal do valor, gerou um ciclo de planos de austeridade nos governos, principalmente nos de países periféricos ou em desenvolvimento, sob a égide do FMI.

& Murard (1978), passando por autores latino-americanos, como Pradilla (1987) e autores nacionais.

O que caracterizávamos, em tese defendida em 1994, como a "ponta do iceberg", indicava o segmento social dos sem-teto como resultado de um enorme e complexo processo de pauperização, espoliação, segregação e periferização do trabalho, dentro dos marcos de uma modernização econômica desigual e contraditória, configurada pelos três níveis da crise do "padrão habitacional de grande escala": crise de natureza econômico-financeira; crise político-institucional e crise do padrão de desenvolvimento territorial (PERES, 1994). Os sem-teto compunham então o quadro da ausência de cobertura dos programas habitacionais, gerando as crescentes ocupações, sendo a maior em Santa Catarina em 1990, no Pasto do Gado, onde hoje é o bairro Monte Cristo.

De uma política habitacional rentista, assentada em grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo SFH e o BNH (Banco Nacional de Habitação), a política habitacional brasileira foi abandonando a prioridade pela habitação de interesse social, privilegiando os segmentos da população que podiam pagar e impulsionando a ampliação da intermediação privada dos recursos no setor pelo Estado, impossibilitado de responder ao processo de reprodução da força de trabalho na área urbano-habitacional, contribuindo para agravar a crise territorial do País.

Começa a surgir, ao longo dos anos de 1980 e 1990, o que se caracterizou como financeirização da economia, redundando em crises sucessivas e que, em 2008, ressurgem com caráter mais explosivo, processo que se generalizou dos anos 2000 até hoje, com a expansão das commodities e da moeda subprime[7]. Com isso, os grandes conjuntos habitacionais foram ficando cada vez mais inviáveis nessa conjuntura de austeridade fiscal e financeira.

Após a ditadura civil-militar, tivemos a adoção de políticas que reproduziram o quadro de austeridade fiscal que vinha do início dos anos 1980, com os governos de Sarney (Nova República), Collor (1992 até o seu impeachment), Itamar Franco (1993- 94) e Fernando Henrique Cardoso (1995-98 e 1999-2002). Já nos governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016, com o impeachment da presidenta), iniciou-se um período de renegociação da dívida externa e de adoção de políticas de inclusão social, apoiando-se na promoção de conferências em várias áreas, como na habitação, em um esforço de construir políticas públicas a partir da participação da sociedade e de não submissão unilateral

7 Esta segunda crise, em 2008, gerou excesso de subprime e de investimentos fictícios do mercado imobiliário. Para uma análise mais detida deste período, ver Pomar (2013, p. 274-278).

aos planos de austeridade fiscal anteriores.[8] Nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), porém, se retoma a pauta do controle fiscal, com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 95, do Teto de Gastos, e de uma série de medidas de corte neoliberal.[9]

Estes governos pós-militares são fruto, em grande parte, da correlação de forças políticas e populares pelas "Diretas Já" e de todo o processo de anistia decorrente do fim do Estado de Exceção anterior. Cabe destacar o papel dos movimentos sociais que retornaram à cena política a partir dos anos de 1970, [10]com as greves do setor metalúrgico, até a retomada dos movimentos de luta pela moradia, que culminaram no Fórum Nacional da Reforma Urbana, e os sucessivos governos democráticos e eleitos diretamente ao

---

8 Buscam, os dois mandatos – os de Lula e Dilma Rousseff -, sair do ciclo vicioso da taxa de câmbio e dos planos de contenção fiscal, o que foi possível com a expansão industrial, o que se chamou de neodesenvolvimentismo.

9 Ao longo desses dois governos (Temer e Bolsonaro), houve significativa mobilização social contra a PEC 95, que congelou os gastos por 20 anos, com teto do índice inflacionário do ano anterior. Neste sentido, há produção acadêmica (trabalhos de graduação, monografias, dissertações e teses) e expressiva atuação dos movimentos populares sobre o tema da moradia e do direito à cidade, no sentido dado por quem o concebeu, Henri Lefebvre, no livro "O direito à cidade" (LEFEBVRE, 2001). Observamos, ainda, que a Carta Magna de 1988, que chegou a ser chamada de Constituição Cidadã, foi, ao longo do tempo, se descaracterizando, com as sucessivas alterações, chegando, recentemente, a 140 modificações através de PECs (Projetos de Emenda Constitucional), que comprometeram o caráter democrático ou progressista da Constituição.

10 A pauta da reforma urbana havia sido levantada nos anos 1960, durante o governo de João Goulart, com a ampliação das demandas por habitação e serviços urbanos no contexto de um país de crescente industrialização, com alta migração urbana e um elevado déficit habitacional. É sempre importante recordar o congresso no Hotel Quitandinha, com a reforma urbana gestada no contexto de várias reformas no governo de João Goulart, as reformas de base. Os arquitetos brasileiros reuniram-se para formular as diretrizes da política habitacional e da reforma urbana. O marco histórico da luta pela reforma urbana no Brasil ocorreu em um momento de grande mobilização popular pelas reformas de base, nos últimos meses do período democrático que antecedeu o golpe civil-militar de 1964. Disponível em: https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.159/4846. Acesso em: 3 jun. 2023.

longo dos anos 1980.[11] Têm-se as várias experiências de governos municipais com pauta democrática em todo o País, como orçamento e planejamento participativos, ampliação dos movimentos sociais, etc. A partir de intensa mobilização social pautada na reforma urbana, o Estatuto da Cidade foi sancionado em 2001,[12] depois de 13 anos de tramitação da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, seguindo-se o advento de governos progressistas no âmbito federal.

Ao longo do período civil-militar, e mesmo depois, durante a Nova República, havia ainda uma resposta dos governos federais às demandas da população por habitação, embora sempre abaixo do déficit a ser coberto. Já no governo Sarney, houve um período no qual, mesmo cessando o investimento em grandes conjuntos, como no período civil-militar, destinaram-se recursos, ainda que insuficientes, a processos de regularização urbana e fundiária (PERES, 1994), destacando-se o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltado a famílias com renda inferior a três salários mínimos, que destinou aporte de recursos a fundo perdido para cerca de 550 mil unidades habitacionais.

No entanto, pela ausência de uma política transparente e

---

11 A partir da criação da Anampos (Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais), criada em 1979, e depois do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), em 1978, buscou-se, através de mobilização popular, promover a Reforma Urbana, como os direitos à moradia, ao saneamento básico, à saúde, á educação, ao transporte público e ao lazer, entre diversos outros direitos do cidadão, através da luta de movimentos populares, ONGs, instituições de pesquisa e associações de classe. O FNRU teve atuação ativa de setores da Igreja Católica – como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), inspirados na Teologia da Libertação, ajudando na unificação das lutas urbanas, em geral desde a década de 1970. Ver mais a respeito em: https://cmpbrasil.org/historia/ (Acesso em: 3 jun. 2023). Por outro lado, a partir das eleições diretas para governos municipais e estaduais, cresceu exponencialmente o ingresso de forças progressistas na institucionalidade, levando as pautas das reformas como um todo, respaldadas nos movimentos sociais. Em Santa Catarina, desde a experiência inédita de Dirceu Carneiro em Lages (1976), surgiram várias administrações municipais progressistas e de esquerda, como em Chapecó, Florianópolis, Itajaí, Criciúma Tubarão, Joinville e outras cidades do estado.

12 O Estatuto da Cidade foi promulgado em 10 de setembro de 2001, pelo governo FHC, e se tem constituído como uma legislação avançada e de referência internacional. Em seus 56 artigos, estabelece a função social da propriedade e da cidade nos princípios da gestão democrática e nos mais de 15 instrumentos urbanísticos e jurídicos. Muito se produziu de balanço deste dispositivo, que se apoiou nos artigos da Constituição Federal (artigos 182 e 183), como se pode ver em Fernandes (2012), Rolnik (2013), Alfonsin (2021) e, particularmente em Santa Catarina, em Peres (2022).

institucional, na medida em que se extinguiu o sistema SFH/BNH, incorporando o BNH à Caixa Econômica Federal (CEF), o Ministério do Desenvolvimento Urbano recém-criado não se manteve, e com uma inflação em significativa alta,[13] o programa supracitado acabou indo ao fracasso, chegando sua execução a menos de um terço do previsto. Com isso, a questão habitacional passou a ser uma mera política setorial para a CEF, instituição que não possuía qualquer tradição com relação ao tema (BOTEGA, 2009, p. 70).

A partir do governo Fernando Collor de Mello, e depois com o governo FHC, cresceu a desobrigação do Estado, inaugurando-se a era neoliberal no Brasil, destinando recursos federais insuficientes às áreas sociais e da habitação, como pudemos acompanhar durante os anos 1990 e início de 2000. Na gestão Collor, os principais programas de habitação passaram, com a extinção do Ministério do Interior, para o controle do Ministério da Ação Social, que começou a implementar o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil casas em 180 dias, através da contratação de empreiteiras privadas. Aquele governo delegou às prefeituras a política habitacional. Em pouco tempo, este prazo se alongou por mais 18 meses, com o custo médio das unidades habitacionais superando em muito o previsto, com o que a meta acabou diminuindo de 245 mil para 210 mil casas. Para piorar a situação, o plano não conseguiu os percentuais de recursos necessários (BOTEGA, 2009, p. 71). Este autor conclui que as políticas urbanas, adotadas no período que analisou de Getúlio Vargas a Collor de Mello, se subordinaram aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção e que orientaram a ação do Estado. Esta lógica do lucro para o capital imobiliário foi extremamente incompatível com as necessidades das classes populares, gerando uma sociedade urbana excludente e uma estrutura de cidade fortemente segregada.

Veremos como este processo teve continuidade no governo seguinte, o de Fernando Henrique Cardoso, que começou com intensa mobilização por uma ampla política urbana e habitacional nacional através da realização de um seminário organizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, no final de 1992, com a participação de representantes de segmentos sociais e de governos municipais e estaduais, da CEF, de ONGs e de outras entidades. Debateram-se diversos projetos de lei que propunham nova estrutura e modo de gestão para a política nacional de habitação, o saneamento e o chamado desenvolvimento urbano, acontecimento raro, devido à transparência na contraposição das ideias em uma sociedade cujo hábito era ocultar o conflito e

13 Inflação que, nos primeiros anos da década de 1980, chegou a atingir índices de 100% ao ano em 1981 e em 1982. A partir de então, não cessará de crescer, chegando aos 1770% em 1989 (GREMAUD, Amaury P. et al. Economia brasileira contemporânea. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996; citado por Botega, 2009, p. 70.)

construir consenso à força, como aconteceu com o SFH, formulado a partir de 1964 (MARICATO, 1998). A autora destaca ter havido avanços inéditos no documento preparado pela Secretaria de Política Urbana (1996), como: o reconhecimento da cidade ilegal e, portanto, da extensão dos direitos e da cidadania; novo conceito de déficit (e que este se concentrava de forma radical nas camadas de rendas mais baixas), incorporando a melhoria de áreas ocupadas precariamente aos programas da política urbana, além do conceito da casa pronta; descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municipais e estaduais; diversidade de programas que rompiam com a rigidez e a padronização excessiva; reconhecimento da importância da produção associativa privada não lucrativa; reconhecimento da importância da questão fundiária e urbanística; reconhecimento da relevância da participação democrática na gestão da política habitacional através da proposta do Conselho de Política Urbana (MARICATO, p. 72, 1998).

No entanto, ao final daquele governo, de acordo com o documento "Política Nacional de Habitação", divulgado pela Sepurb (Secretaria de Políticas Urbanas) em 1999, estava previsto o investimento de R$ 1,6 bilhão entre 1996 e 1998, mas a queda da previsão orçamentária foi significativa, com um orçamento, em 1995, de R$ 683.581.000,00 sendo contratado de fato apenas 9,58% do total, que em 1997 caiu para 5,61% do total (Relatório da Sepurb, em 19/5/98, apud Maricato, 1998). Isto revelou que os R$ 6,8 bilhões investidos em habitação produziram apenas 298 mil unidades para os programas Habitar Brasil e Pró-Moradia. Segundo Maricato (1998), com estes recursos predominou a lógica de mercado e não a do interesse social, fracassando os objetivos iniciais relacionados à política social demandada. A autora conclui ter ficado a impressão de que, no decorrer do período de gestão, o governo teria desistido de executar uma política social prevista nos documentos iniciais. Os números atualmente divulgados (de famílias atendidas, empregos criados, etc.) não escondem o fracasso enquanto política social.

Com o MCMV, entre os anos de 2009 e 2013, ainda que com parâmetros distintos e busca por uma política anticrise de geração de emprego e de distribuição da renda, e com um programa habitacional que superou o período militar em volume e tempo com um investimento vultoso de R$ 552 bilhões e produção de 5.162.407 unidades habitacionais entregues, conforme informa o Relatório de Avaliação – Programa Minha Casa, Minha Vida – Ciclo 2020 (BRASIL, dezembro de 2020), o padrão habitacional de grandes conjuntos retornou, então em um governo que buscou uma política social ampla na área habitacional e em outras esferas de governo. Do primeiro governo Lula até o final do primeiro governo de Dilma Rousseff, com avanços em várias áreas, principalmente

nas políticas sociais e da habitação,[14] a curva do déficit começou a inflexionar, além de 40 milhões de pessoas saírem da pobreza. No entanto, este passivo não chegou a ser totalmente eliminado. Como assinalam Tonin e Peres (2015, 15), tem-se, a respeito do déficit habitacional, um debate que até hoje continua sobre o fato de os governos Lula e Dilma Rousseff, apesar de fazerem uma distribuição dos recursos federais, não terem conseguido mexer devidamente na matriz da desigualdade que, com os governos Temer e Bolsonaro, se expandiu, e os índices neste período aumentaram[15].

Diferentemente dos governos do período civil-militar, que impuseram programas habitacionais sem participação da sociedade, e sob forte repressão, nos governos Lula e Dilma, com base econômica, social e política estruturalmente diferente e em Estado democrático de direito, foram construídos conjuntos em larga escala, predominantemente por construtoras, em um projeto de economia anticíclica. Em seu primeiro governo, Dilma Rousseff impulsionou o Programa MCMV, buscando atender prioritariamente à faixa 1. A primeira versão do MCMV (2009), considerado pela ONU como "um exemplo para o mundo", foi seguida da segunda (2011) no início do governo Dilma Rousseff, cujo programa foi sancionado pela Lei 12.424/11, oriunda da Medida Provisória 514/10, aprovada no Senado, que estabeleceu regras para esta segunda etapa, ampliando a meta de R$ 14 bilhões para R$ 16,5 bilhões, através de transferências da União para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que financiava o programa (SANCIONADAS ... 2011[16]).

Por outro lado, nos governos Lula e Dilma Rousseff houve debate sobre a política urbana e habitacional na Conferência Nacional, nas estaduais e municipais e nos conselhos nos três níveis, colocando-se em prática estas políticas, como as do MCMV, do PAC e várias outras medidas na área social. Ainda que muitas das recomendações tiradas nas conferências não se tenham realizado,

---

14 Como assinala Maricato (2018), uma das conquistas mais importantes do governo Lula foi a formulação de um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação com a ajuda do Conselho das Cidades e do Conselho Curador do FGTS.

15 Segundo estudos da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional do Brasil elevou-se e atingiu 5,876 milhões de moradias em 2019, incluindo os dados de domicílios precários, em coabitação, e de domicílios com elevado custo de aluguel. Deste déficit, 8% do total de domicílios do País, o alto valor do aluguel urbano representa mais da metade. Este índice chegou a cair entre 2017 e 2018, mas voltou a elevar-se em 2019 (LAIS, 2021). A respeito disto, Denise e Braga (2009) fazem uma crítica histórica do "déficit habitacional em busca daquilo que lhe 'deu forma', evitando o entendimento de que o aumento de estoque de unidades de habitação, como o proposto pelo programa do governo federal Minha Casa, Minha Vida, seja solução à crise habitacional Brasil."

16 Lei 12.424/11. Ver em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm. Acesso em: 31 mai. 2023

avançou-se bem mais nas propostas formuladas no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, examinadas anteriormente.[17] Sobre a meta de se alcançar a faixa 1, de até três salários mínimos, com subsídios baixos e a fundo perdido, manteve-se este perfil até 2015, quando se chegou a mais de 5 milhões de unidades habitacionais em seis anos (BRASIL, 2020). Grande parte destes investimentos foi na faixa 1, contra os 4 milhões de unidades em 21 anos do período civil-militar, em que se pretendia inicialmente atender à faixa 1, mas que acabou beneficiando os setores médios da população, de maior poder aquisitivo, além da destinação ou desvio destes recursos para obras de infraestrutura.[18] Já o PMCMV buscava, pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a inclusão crescente da baixa renda da população no programa, assim como de outras faixas. No governo Temer, e depois, com o governo Bolsonaro, o programa passou a priorizar as faixas 2 e 3, abandonando a faixa 1, deixando o acesso à habitação para o mercado.

Outro aspecto fundamental de diferença do PMCMV em relação ao modelo habitacional dos militares (SFH/COHAB – Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina) é que aquele se apoiava na Lei 11.977/09,[19] a de regularização fundiária, buscando a inclusão para enfrentar a precarização habitacional e a significativa irregularidade urbana no Brasil, através da implementação das Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social), articuladas com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que construiu uma série de obras no País, além de cobrir obras de infraestrutura

---

17 Destaca-se, também, que os movimentos sociais, e suas entidades populares, que tinham assento no Conselho Nacional das Cidades (Concidades), assim como as cooperativas que trabalhavam com mutirões e outras formas de autogestão, demandavam o PMCMV Entidades, cujo montante de recursos ficou muito aquém do que o governo destinava às construtoras. Esta questão, que vinha do movimento da reforma urbana dos anos 1980 e 1990, não foi atendida no governo de Fernando Henrique Cardoso, nem nos governos civis anteriores. O que se espera é que agora, no novo governo, seja retomada pelo Ministério das Cidades, conforme se encaminhou na Comissão de Transição do novo MCMV.

18 "Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda", ainda que nunca se tenha atingido a faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos (ROLNIK; NAKANO, 2009 apud HILDEBRANT, 2014).

19 A Lei 11.977/09, extinta, era do PMCMV, e buscava a regularização fundiária e urbanística plena; a Lei 13.465/17, do governo Temer, ainda que partisse da lei anterior, abria e abre a possibilidade de titulação com risco de ficar desvinculada da regularização, tanto no Reurb-S, população abaixo de 3 s.m., em que o Estado é obrigado a suprir infraestrutura e serviços, como no Reurb-E, em que cabe ao empreendedor dotar os empreendimentos de serviços.

e de logística ligadas ao sistema de transporte de cargas e estradas. O PAC realizou um investimento inédito em obras no Maciço do Morro da Cruz, em Florianópolis (SC), em 2006, as quais foram responsáveis pela diminuição das áreas de risco, ainda que com problemas na execução e comprometimento parcial da qualidade das obras. Por outro lado, o que há de semelhança entre o PMCMV e o período militar (SFH/Cohab) é a localização periférica dos conjuntos, como foi o caso emblemático do conjunto Cidade de Deus, construído nos anos 1970 na periferia noroeste da cidade do Rio de Janeiro, que se transformou em fator adicional de favelização. Esta forma de urbanização já foi analisada por pesquisadores desde a implantação do programa, a partir de 2009. Neste sentido, desde a recente eleição do governo Lula, a Comissão Técnica de Transição apontou as distorções do programa e indicou ações para reverter o processo gerado, com formulação de diretrizes para o novo PMCMV.

1.2.1 OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO NA INFLEXÃO ULTRALIBERAL: DO DERRETIMENTO DO ICEBERG ÀS LUTAS PELA MORADIA E O CRESCIMENTO DAS OCUPAÇÕES URBANAS

Os governos Temer e Bolsonaro interromperam um longo período de presença estatal na promoção da política habitacional, com maior ou menor investimento, e significaram um retrocesso na história da habitação no Brasil, com o desmonte dos órgãos públicos de planejamento, regulação e fiscalização. Em reação a este processo, as ocupações, caracterizadas na pesquisa de Peres (1994) como a "ponta do iceberg", alastraram-se como manifestação social e política e de resistência à ausência, deficiência ou insuficiência de programas habitacionais que não conseguiram vencer o persistente déficit habitacional que perdura há décadas e que continuou a se reproduzir durante o processo de descentralização da política habitacional nacional (anos de 1990-92, com Collor, e anos de 1994 a 2002, com FHC), deixando aos municípios, mas sem recursos suficientes, a implementação da política habitacional e dos programas sociais.

O que então caracterizávamos como a "ponta do iceberg" – o segmento social dos sem-teto – generalizou-se, levando ao crescimento acelerado das ocupações, fato que se tornou a solução da não-solução por parte do Estado, e representa um processo de luta por moradia devido à queda vertiginosa da produção habitacional desde 2014 e à diminuição, ano a ano, dos recursos até então destinados no programa MCMV, além da diminuição drástica dos recursos para as obras do PAC e dos programas de regularização fundiária, com a extinção da Lei 11.977/2009, assinalada anteriormente, substituída pela Lei 13.465/2017, oriunda

da Medida Provisória 759/2016, expedida por Temer.[20]

Este processo se agudizou econômica e politicamente, principalmente a partir do impeachment de Dilma Rousseff, resultando no recrudescimento das políticas sociais, passando de um governo de base neodesenvolvimentista para o aprofundamento de um Estado neoliberal, ou mínimo, de características de Estado autoritário, principalmente no mandato de Jair Bolsonaro.

Nesta conjuntura, os governos de Temer e Bolsonaro retomaram a lógica de mercado rentista do período militar. Os financiamentos do PMCMV foram diminuindo, ao ponto de praticamente cessarem para as camadas mais pobres da população. Desde o programa do Temer "Ponte para o futuro"[21] até a fase destrutiva do período Bolsonaro, as fontes de financiamento, mesmo para os setores médios da população, diminuíram, direcionando-se os recursos do governo federal prioritariamente ao mercado, com perfis semelhantes de renda, mas mais extensivos que no período militar.

A pandemia da Covid-19, com os mais de 700 mil óbitos no governo Bolsonaro, agravou ainda mais o processo de empobrecimento da população, chegando aos 33 milhões que passavam fome no País.[22] Alguns indicadores da precarização social e urbana deste período de virada ultraliberal nas áreas do saneamento, transporte

---

20 Tanto a MP quanto a Lei 13.465/2017 não foram discutidas devidamente pelo Congresso Nacional, nem pela sociedade organizada, pelos movimentos sociais ou pela academia, sofrendo muitas críticas porque a substituição da lei anterior, 11.977/2009, não foi suficientemente justificada, e se estava comprovando nos últimos anos que a Lei 13.465/2017 focava mais na titulação e menos na regularização fundiária inclusiva, o que aumentava a possibilidade de avanço do mercado imobiliário em áreas de baixa renda. Pode-se examinar a Lei 13.465/2017 em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

21 O programa "Ponte para o Futuro" foi apresentado pelo PMDB, denominação que passou para MDB a partir de dezembro de 2017, antes do impeachment de Dilma Rousseff (PT). Lançado em 29 de outubro de 2015, este programa foi divulgado pelo PMDB dois meses depois de Temer abandonar o posto de articulador político do governo Dilma Rousseff. Dentre as medidas do governo Temer, destacam-se três importantes: a reforma trabalhista, que ocasionou protestos no País inteiro, e que desmontou a antiga CLT; a aprovação da lei da terceirização e a aprovação da emenda constitucional 95, que estabeleceu um limite superior para o crescimento do gasto primário da União de 2017 até 2026, que também gerou atos em diversas cidades brasileiras. Uma análise crítica deste programa está disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139.pdf . Acesso em: 14 jun. 2023.

22 Segundo o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Brasil atingiu 700 mil mortes por Covid-19 em 28 de março de 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/saude/com- reducao-no-ritmo-brasil-ultrapassa-marca-de-700-mil-mortes-por-covid-19/. Acesso em: 15 maio 2023.

e políticas públicas declinantes, em especial em Santa Catarina, são totalmente diferentes dos indicadores analisados por Peres (1994) para os anos 1970 e 1980.[23] A análise mostrou que nesse período houve um esforço em prol do aumento das infraestruturas urbanas e rurais para o crescimento econômico, ainda que com profundas desigualdades socioeconômicas. Muito particularmente no governo Bolsonaro, com cortes severos e contenção fiscal iniciada no governo Temer, se vai assistir a uma diminuição drástica dos investimentos nas áreas sociais e também na infraestrutura - como energia elétrica, estradas para escoamento da produção etc.[24] Com isso, as fontes de financiamento do MCMV, que foram impulsionadas até o governo Dilma Rousseff, cessaram e houve a diminuição de recursos nos estados para as áreas sociais e da habitação, como se pode verificar em Santa Catarina, e que se analisará mais adiante.

A combinação de fatores econômicos da conjuntura de recessão (inflação), com o processo de desindustrialização que se iniciou no segundo governo de Dilma Rousseff[25], a pandemia e a diminuição dos recursos, principalmente na área da saúde nos estados (queda do ICMS), assim como com o aumento de governos de perfil conservador a partir de 2019,[26] são elementos explosivos para o aumento da pobreza, da miséria e das ocupações diante da ausência ou insuficiência de programas habitacionais.

Permanecem até hoje aspectos econômicos estruturais, que se intensificaram com os governos Temer e Bolsonaro: a explosão do capital em sua fase de financeirização, que invadiu a área da habitação e dos processos de urbanização, e o desmonte da indústria nacional, com o aprofundamento de sua

---

23 Ver nota 3.

24 Segundo o jornal Brasil de Fato, os cortes foram drásticos nas áreas da saúde, da educação, do salário mínimo e da Previdência. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2016/08/24/areas- sociais-sofrem-cortes-e-temer-ja-indica-perdas-previdenciarias-e-trabalhistas. Acesso em: 10 jun. 2023.

25 Com um período de diminuição entre o primeiro governo Lula até o início do governo Dilma Rousseff, ressalte-se que este processo tem resultado de um longo período de desindustrialização, iniciado com a crise do último governo civil-militar e que se ampliou nos anos 1980, com a concentração da renda e enorme desemprego. As mudanças na participação da indústria no PIB em escala global também foram substanciais nas últimas quatro décadas, observando-se uma queda pronunciada, de 24,9% para 16,6%, entre 1970 e 2007 (FGV/IBGE, 2010). Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/td-7.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

26 Caberia, em algum momento, analisar mais detidamente a evolução ou não dos governos estaduais e municipais para um perfil conservador com o advento do governo Bolsonaro, mas isto não é objeto deste artigo.

transnacionalização, iniciada no período civil-militar, como se analisou anteriormente. Apesar dos vultosos investimentos dos governos Lula e do primeiro governo de Dilma Rousseff na área social e habitacional, a estrutura dependente e subordinada da economia brasileira ao capital financeiro permaneceu, ainda que de forma relativa.[27] Com os governos Temer e Bolsonaro, este esgarçamento se aprofundou, combinando-se com o processo de desmonte dos órgãos de governo, a diminuição drástica do quadro funcional de servidores, com medidas de contenção de gastos, como a EC 95, intensamente criticada e protestada nas ruas, que, como se assinalou anteriormente, provocou intensa mobilização social, que se ampliou com a política de destruição do governo Bolsonaro. O que este governo fez retroage a um período anterior, ao de Getúlio Vargas, quando o Estado brasileiro iniciava e priorizava a promoção da habitação de interesse social, ou coletiva, assim como os investimentos na área social e da seguridade.

Com o advento do terceiro governo Lula, abriram-se perspectivas novas para a problemática urbana, habitacional e fundiária,[28] com o Programa MCMV Entidades, com base nas experiências das cooperativas habitacionais autogestionárias, nos movimentos da moradia e nas pautas do Fórum Nacional da Reforma Urbana, tendo como referência as importantes contribuições das comissões de transição ao Governo Lula do novo PMCMV e das Terras e Imóveis

---

27 Face à crise econômica mundial, a recessão no Brasil diminuiu, tendo-se um aumento de 1,9% no PIB no segundo trimestre de 2009, após a queda nos dois trimestres imediatamente anteriores, além da recuperação da Bolsa de Valores de São Paulo e do real. Isto se deveu a uma política do governo federal de adotar a estratégia econômica concentrada no apoio ao mercado interno. As reduções de impostos a favor das indústrias automotivas e de eletrodomésticos mantiveram as vendas nestes dois setores cruciais, conforme publicou o Le Monde em 2009 (LULA ..., 2019).

28 O presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) sancionou, no dia 13/7/2023, em cerimônia no Palácio do Planalto, a lei que recria o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida. A sanção veio após o Congresso Nacional aprovar a Medida Provisória (MP) criada pelo governo. A meta é contratar dois milhões de moradias até 2026, com destaque para a faixa 1, posto que as taxas de juros aplicadas a essa faixa são as menores da história do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A lei recria o programa que, durante o governo Bolsonaro, foi transformado no extinto programa Casa Verde e Amarela. Para os cotistas que recebem até R$ 2 mil por mês, o teto de juros é de 4% para quem vive no Norte e no Nordeste, e de 4,25% para moradores do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Disponível em: https://web.prognum.com.br/lula-lanca-novo-minha-casa-minha- vida-meta-e-entregar-2-milhoes-de-casas-ate-2026/. Acesso em: 5 jun. 2023.

da União.[29] Com a premissa socioespacial de que promover habitação é promover a construção de uma cidade com função social, busca-se priorizar a localização dos conjuntos em áreas centrais, provendo as periferias urbanas de equipamentos públicos e comunitários, com a implantação de uma ampla rede de mobilidade urbana, que acene para a Tarifa Zero e a implementação do Sistema Único de Mobilidade (SUM), projeto em tramitação no Congresso Nacional, calcado no princípio do transporte público como direito social.

1.2.2 BREVE ANÁLISE DOS EFEITOS ESTRUTURAIS DA ECONOMIA E DA AUSÊNCIA DE INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO E ÁREA SOCIAL NOS ÚLTIMOS ANOS EM SANTA CATARINA E NA ÁREA CONURBADA DE FLORIANÓPOLIS

A área conurbada de Florianópolis, que inclui, além da capital, os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, apresenta, em grande parte, o que vem ocorrendo em outras regiões conurbadas e metropolitanas de Santa Catarina,[30] como resultado estrutural da economia nacional e do estado, tendo como elemento comum a queda de investimentos em habitação e na área social, principalmente nos últimos anos.

Quanto aos programas na área do saneamento, habitação e transporte, o quadro de produção no estado de Santa Catarina tem diminuído ao longo dos anos, principalmente a partir do governo Colombo, com vários municípios sem planos de habitação, ou insuficientes, conforme aponta Siqueira (2022, p. 665-684).[31] A autora assinala que "o plano setorial com maior representatividade é o plano de saneamento, fruto de iniciativas da Casan (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento). Os setores de mobilidade e habitação, por outro lado, receberam menos atenção política: apenas 30% dos municípios catarinenses elaboraram a sua política de mobilidade urbana e metade dos municípios catarinenses, seu plano de habitação" (SIQUEIRA, 2022, p. 681-682). Destaca

29 Foram comissões que auxiliaram a formular políticas para o governo federal após a vitória nas eleições de Lula e a coligação com partidos de esquerda, centro-esquerda, centro e centro-direita para compor o atual governo. Participei destas duas Comissões, que foram centrais para a elaboração das políticas urbanas e habitacionais.

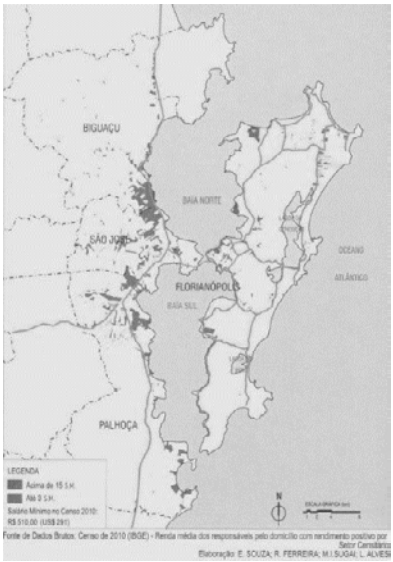
30 Podemos verificar isso nas regiões metropolitanas de Blumenau, Criciúma, Chapecó e Vale do Itajaí.

31 Com base em um trabalho de extensão que examina os dados do IBGE (2010) e da Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de Santa Catarina, Siqueira (2022) analisa os vários planos municipais no estado com relação à habitação, saneamento e mobilidade urbana, além dos planos diretores.

também que Joinville, a maior cidade do estado, não tem plano de habitação, nem Palhoça, que faz parte da área conurbada de Florianópolis e recebeu a maior parte dos investimentos do MCMV (SIQUEIRA, 2022, p. 674).

Na última década, houve diminuição significativa dos recursos da Cohab destinados à habitação, com queda desde 2014,[32] chegando à extinção desta empresa estatal em 2021. Em parte, esta situação se agravou com a queda dos programas federais nos últimos seis anos, como se examinou anteriormente. Com a extinção da Cohab-SC, o déficit habitacional se agudizou ainda mais, ocasionando a precarização da moradia no estado, apesar das iniciativas insuficientes do governo Moisés de reduzir o déficit habitacional.[33] Se não fossem os investimentos do governo federal entre os anos de 2003 e 2015, a situação seria ainda mais grave.

MAPA 1 – **DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR EXTREMO DE RENDA – 2010**



Fonte: Sugai, 2015.

32 Os recursos para a construção de moradias e obras de assistência social pela Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab/SC) ultrapassaram a R$ 80 milhões em 2014, segundo levantamento da Diretoria Técnica e Operacional da empresa em dezembro daquele ano. No entanto, nos anos seguintes, os recursos foram diminuindo, chegando à extinção da Cohab-SC.

33 O programa SC Mais Moradia, no governo de Moisés, foi lançado em 2021, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional em dez anos, com a construção de mil unidades habitacionais, na primeira etapa, no valor estimado de até R$ 70 mil para cada unidade. No entanto, a meta estava muito abaixo do déficit no estado - de mais de 200 mil unidades; mesmo assim, não foi implantado no todo.

No que se refere à área conurbada de Florianópolis, o recente processo de exclusão, segregação e periferização das populações pobres ou de baixa renda teve como resultado socioespacial a distribuição díspar de renda entre as populações de alta e baixa renda (SUGAI, 2015)[34], conforme o Mapa 1.

Este processo segregador vem se reproduzindo desde o século XIX e pode ser sintetizado no acúmulo de configurações socioespaciais de assentamentos precários exposto na síntese a seguir, resultante dos fatores estruturais e conjunturais até aqui analisados ao longo dos governos civis-militares e dos governos civis posteriores.

1. A primeira configuração socioespacial é constituída pelos assentamentos que têm origem no início do século XX, com moradores do Maciço do Morro da Cruz, em grande parte negros, "composto por aproximadamente 18 comunidades, durante muito tempo sofreu pela completa ausência de investimentos públicos e pela falta de reconhecimento de seus direitos cidadãos, sob a alegação de que ocupavam 'assentamentos irregulares'" (DORIGHELLO, 2012; SANTOS, 2009), que têm origem na abolição da escravatura de uma população negra que foi sendo expulsa do Centro Histórico de Florianópolis em direção ao leste da cidade e ao Maciço do Morro da Cruz.

2. O segundo é o processo de "favelização" de comunidades que se vêm autoconstruindo em Florianópolis, na forma possível de subsistência. Um exemplo é a da comunidade da Ponta do Leal, que ficou mais de trinta anos vivendo em palafitas, estando parte hoje realocada em condomínio do MCMV no mesmo local, assim como famílias localizadas na borda do rio Papaquara, nas comunidades Angra dos Reis e Vila do Arvoredo, nas dunas do distrito de Ingleses, no norte da Ilha de Santa Catarina (parte insular do município de Florianópolis), e outras que vão se consolidando, como a comunidade Quilombo, situada na Bacia do Itacorubi, "incorporadas" à malha urbana de forma irregular, parcial ou totalmente, constituindo em seu interior um mercado informal (SUGAI & PERES, 2006). E assim são centenas de assentamentos em Santa Catarina, resultantes do abandono do Estado, que não promoveu programas habitacionais para abrigar as famílias, obrigadas a ter acesso à moradia por negociação com a classe política em tempos eleitorais, por pressão comunitária ou por outro mecanismo de obtenção de serviços e infraestrutura. A este respeito, ao se referir à terra como o nó na sociedade brasileira, tomando de empréstimo a expressão

34 Destaca-se a tese da professora Maria Inês Sugai, intitulada "Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição socioespacial na área conurbada de Florianópolis" (Universidade de São Paulo, 2002), que virou livro em 2015.

de José de Souza Martins, cabe citar uma análise precisa de Maricato:

> A invasão de terras é parte integrante do processo de urbanização no país. Gilberto Freire se refere a ela como prática de 100 anos atrás. A novidade recente, que vem dos anos 80, é que as invasões começam a se transformar: de ocupações gradativas, resultado de ações individuais familiares, para ganhar um sentido massivo e organizado. Várias cidades brasileiras apresentam, a partir dessa data a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Isto não significa que as ocupações gradativas e espontâneas deixaram de existir. Ao contrário, continuaram a se fazer e a constituir a maior causa da origem da formação de favelas, mas o fato é que passaram, a partir dessa data, a conviver com a nova prática citada (MARICATO, 1999, p. 1).

3. Seguem-se os conjuntos habitacionais resultantes de programas habitacionais inacabados, como as comunidades do bairro Monte Cristo, antigo Pasto do Gado (parte continental e oeste de Florianópolis), dentro do Programa Habitar Brasil (anos 2000-2003)[35], que foi se consolidando com os anos, mas até hoje com pendências de regularização fundiária. Nesta mesma direção, temos o conjunto habitacional no Abraão, às margens da SC-482, ou o conjunto da Cachoeira, no Monte Verde (parte insular norte da Ilha de Santa Catarina), assim como os prédios no Morro da Queimada e Mocotó (Maciço do Morro da Cruz), construídos no final do governo municipal de Ângela Amin (2003).

4. Vêm depois as ocupações a que chamamos de "ponta do iceberg" (PERES, 1994), desde as mais antigas, que surgiram por fila de espera nos programas do BNH/Cohab nos anos 1980 e 1990, até as mais recentes. Entre outras: Ocupação Palmares (2013, no Maciço do Morro da Cruz); Amarildo (2013/2014, iniciando-se no norte da Ilha e hoje consolidada em assentamento em Águas Mornas); a Ocupação Marielle Franco (Maciço do Morro da Cruz); a Ocupação Marighella, na periferia da Palhoça, em um conjunto abandonado do Programa Minha Casa Minha Vida pela quebra da empresa construtora.

O processo de periferização destas regiões por valorização

35 No Pasto do Gado, um conjunto de 2.500 apartamentos, como parte do Programa Promorar, realizado no período do último governo militar (1979-1985), teve apenas um terço do projeto concluído – posteriormente, ocorreram ocupações por cinco comunidades na região.

fundiária e imobiliária de áreas mais centrais ampliou-se desde a década de 1990, como apontado no Mapa 2.

Isto se deve à conjunção ou articulação de múltiplas causas, que geraram várias camadas de assentamentos de baixa renda ao longo de décadas, conforme analisamos anteriormente, como:

1. falta de reparação histórica à população negra no período posterior à abolição da escravatura, o que originou o alastramento das favelas no País e, em particular, em Florianópolis;

2. apesar do avanço do Estado e do desenvolvimentismo nas políticas habitacionais e sociais dos anos 1930 a 1960 e do período civil-militar, o déficit e a carência habitacionais não foram aplacados e continuaram aumentando (BONDUKI, 1994; ROLNIK, 2014 e outros autores);

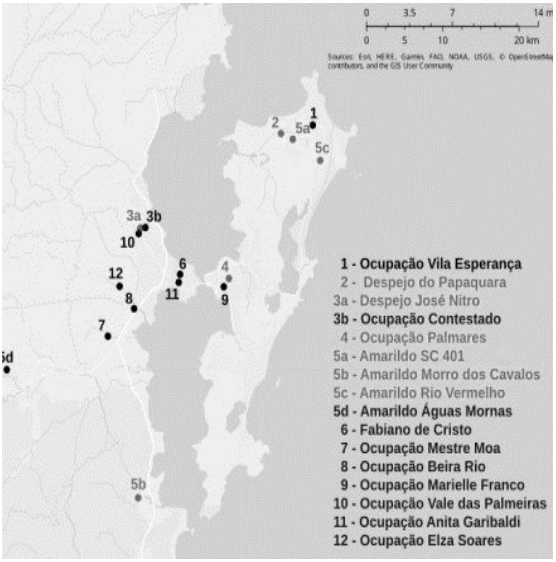
3. crise econômica continuada durante os anos de 1980 a 1990;

4. ausência sistemática de programas habitacionais de iniciativa federal nos governos pós-militares até o início dos anos 2000 e retomada das políticas de austeridade econômico-financeira nos últimos seis anos;

5. insuficiência de programas promovidos pelos estados brasileiros, como o de Santa Catarina, com o definhamento institucional e o desmonte da Cohab;

6. agravamento da crise econômico-social na pandemia nos anos de 2020 a 2022, com a morte de 700 mil pessoas.

MAPA 2 – OCUPAÇÕES AO LONGO DOS ÚLTIMOS 20 ANOS NA ÁREA CONURBADA DE FLORIANÓPOLIS



Fonte: Maier, 2022, p. 97.

Os fatores apontados são de ordem estrutural e conjuntural. Um que é determinante é a estrutura fundiária em que se assentam os conjuntos habitacionais, que, mesmo nos governos Lula e Dilma, tiveram localização periférica. Tonin e Peres (2015, 12) assinalam um aspecto sistêmico, que é o modo de produção capitalista e sua estrutura fundiária sob a égide da renda da terra, o que faz com que o déficit, por exemplo, não consiga ser extinto em uma sociedade capitalista em que a propriedade dos meios de produção e, em nosso caso, a da terra urbanizada, é privada. Como vimos anteriormente, Maricato (1999) aponta para o "nó górdio" que é a terra. Estes fatores ocasionaram, direta ou indiretamente, o aumento das ocupações em escala sem precedentes, desde os anos 1990, parte delas indicadas por Maier (2022) no Mapa 2.

Na área conurbada de Florianópolis, em particular, desde os anos 1990, quando ocorreu a ocupação organizada no Pasto do Gado, hoje Monte Cristo, houve crescimento acelerado da malha urbana, cujos efeitos periféricos apontamos na tese de 1994.

Outro trabalho, desenvolvido pelo grupo de pesquisa Habitare/ARQ/UFSC,[36] apontava, também nos anos 1990, a existência de conjuntos habitacionais na região conurbada, como Bela Vista I,

36 O projeto de pesquisa "Políticas Públicas no Âmbito da Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social" (PEREIRA et al., 1996), apresentado ao Finep em 1996, teve como um dos subprojetos o Subprojeto 1 - "Avaliação das Políticas Públicas no âmbito da Pós-Ocupação da Habitação de Interesse Social" (PERES. Lino. F. B., 1996), que foi por mim coordenado.

II, III e IV, que sucederam ao Conjunto Habitacional Panorama, no Monte Cristo, mas com vários problemas relacionados à qualidade arquitetônica e urbana. Os estudos continuaram com o Grupo de Pesquisa Infosolo (SUGAI; PERES, 2006), sobre o mercado informal de habitação em seis comunidades periféricas de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu, que mostraram os impactos da pauperização da população e da pressão do mercado formal nos assentamentos periféricos.

Além destes estudos, outras pesquisas na região de Monte Cristo, ao longo dos anos 1990 e 2000, criticaram os programas implementados via Habitar Brasil/BID e seu posterior abandono, e o de outros programas, pelas administrações municipais.[37]

Desde os anos 1990, a presença da prefeitura de Florianópolis naquele bairro vinha aumentando, em especial a partir do governo Sérgio Grando (1993-96), com destaque para a instalação de infraestrutura de esgoto, água e luz, até o segundo governo de Ângela Amin (2001-2004), com o Programa Habitar Brasil-BID – esse com problemas e limitações que à época foram estudados em projetos de pesquisa e extensão coordenados por um grupo de pesquisa da UFSC (PERES e LIMA, 2001). Posteriormente, a prefeitura se retirou da região de Monte Cristo, com seus órgãos de assistência social e habitacional, e priorizou ações em outras regiões. Vimos isto em bairros nos governos de Dário Berger e na administração posterior, de César Souza Júnior. As consequências sociais, e até mesmo intergeracionais, das comunidades do Monte Cristo sofrendo abandono com a retirada de programas sociais são estudadas por Canella (2011). Com o alto preço imobiliário dos terrenos em Florianópolis, com a falta de política habitacional e a inexistência de programas na Capital, a grande maioria dos conjuntos do MCMV da faixa 1 se localizou na periferia do município de Palhoça, com cerca de 70% de todos os conjuntos da área conurbada, conforme assinalam Souza (2014) e Souza e Sugai (2018), assinalado no Mapa 3.

Chama a atenção um conjunto habitacional abandonado desde 2016 na região de Aririú (Palhoça), ocupado por famílias da Ocupação Carlos Marighella. Por sua ocupação periférica, este

---

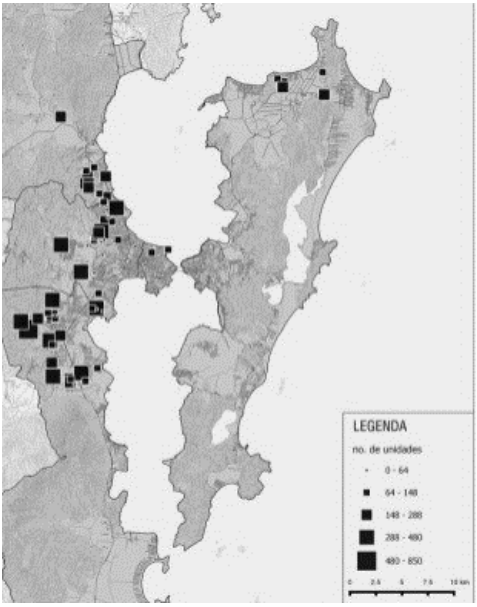
37 Em Peres e Lima (2001), analisava-se a qualidade urbanística e arquitetônica das habitações construídas pelo Programa Habitar Brasil/BID na forma de casas geminadas, de dois pavimentos, com uma área de 42 m2, criticadas pelos moradores com relação ao número de membros das famílias. Estes autores assinalavam que este programa não previa expansão lateral, nem garagem ou depósito para material de reciclagem de lixo para os catadores, ou previsão para pequenas atividades de geração de renda. As mansardas no telhado e sem forro, de altura baixa, aumentavam a temperatura ambiente, entre outros problemas. Para uma avaliação deste programa, ver Escarrone e Canella (2022), que fazem uma análise do processo de regularização da comunidade Chico Mendes e região, apoiando-se em outros estudos.

quadro socio-habitacional guarda certa semelhança com o entorno do conjunto Panorama, no Pasto do Gado, ocupado por famílias em julho de 1990, e já mencionado anteriormente.

Neste caso, houve interrupção do financiamento de blocos de apartamentos em função da crise financeira durante o último governo militar, quando havia uma expressiva fila de famílias esperando por habitação.

No caso do conjunto abandonado da Palhoça, apesar da existência de recursos do MCMV, houve problemas com a empresa contratada, tema que merece investigação para se avaliar a diferença em relação ao conjunto Panorama, para o qual cessaram os recursos federais do Promorar. O que se destaca é que, ainda por contextos totalmente diferentes, as famílias sem-teto, que viviam de aluguel, além de seu poder aquisitivo, se depararam com imóveis vazios ou incompletos e que acabaram não cumprindo sua função social.

MAPA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO MCMV NA GRANDE FLORIANÓPOLIS



Fonte: SOUZA, SUGAI, 2018, p. 88, apud SUGAI, 2015.

Nos anos 2020, a pandemia de Covid-19 colocou a nu o resultado da ausência de programas habitacionais, levando a novas carências e ampliando o grau de vulnerabilidade social e sanitária das populações periféricas da área conurbada de Florianópolis. O Covidômetro da prefeitura de Florianópolis mostrava, sistematicamente, o bairro Monte Cristo entre as dez áreas mais atingidas pela pandemia, tendo-se mantido em primeiro e segundo lugar ao

longo de vários meses de 2020, revelando os efeitos do abandono das políticas públicas na área habitacional[38] e urbana desde 2004. Chama a atenção o impacto socioespacial da pandemia naquela região, além de em outras de baixa renda, que são as que mais sofreram e sofrem com a falta de uma política pública continuada de investimento na área da saúde.

Agravado pelo quadro econômico e social descrito, Florianópolis é uma das capitais brasileiras mais segregadas do País, com preços do aluguel e venda entre os mais elevados, conforme dados do índice Fipe,[39] o que agrava as condições para a implementação de programas habitacionais em função do alto preço da terra urbana. A situação piora com as últimas administrações municipais, que poucas unidades habitacionais construíram, pela lógica da inflexão ultraliberal (PERES; SUGAI, 2022)[40]. O quadro especulativo com o mercado da terra urbana se constitui em fator de expulsão da população empobrecida das áreas mais valorizadas, impedindo o acesso à área insular pelos altos preços dos terrenos e imóveis, levando às ocupações em áreas públicas ou privadas sem uso efetivo.

Passados 33 anos da ocupação do Pasto do Gado, hoje Monte Cristo, há um longo caminho a percorrer, de luta e de pesquisa, em defesa do direito à terra urbanizada, à moradia digna e do direito à cidade, com justiça e equidade social, principalmente para a classe trabalhadora e a população que sobrevive excluída de sua obra, invisível e inaudível nas periferias.

Conforme Sugai (2022), Peres (2022) e Maier (2022) assinalam, diante da dificuldade cada vez maior de acesso à terra urbana e da ausência de políticas sociais e de emprego, os movimentos sociais é que podem ditar a pauta para que haja mudança efetiva nos rumos da política habitacional, para além do mero combate ao déficit habitacional (TONIN; PERES, 2015), tanto pelas ocupações, quanto por outras formas de mobilização, como vozes que clamam por uma cidadania que quer ser ouvida, como os movimentos de luta por moradia vêm há décadas pleiteando no campo da institucionalidade e nas ruas.

---

38 Disponível em: habitacionahttps://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202205- residencial-locacao.pdfl. Acesso em: 5 jun 2023.

39 Para preços até maio de 2023, Florianópolis ocupa o segundo lugar, depois de Goiânia (FIPE ZAP+, maio de 2023, p. 2), disponível em: https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202205- residencial-locacao.pdf Acesso em: 5 jun 2023.

40 Estes autores fazem breve análise da pouca ou quase inexistente produção habitacional das administrações de Gean Loureiro, que esvaziou a Secretaria de Habitação (fundida depois na Secretaria de Desenvolvimento Urbano), e, recentemente, na de Topázio Neto, seu sucessor, que continua, até a escrita do presente artigo, sem resultado na área habitacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tivemos um período de crise do padrão territorial e habitacional desde os governos militares que se estendeu pelas décadas de 1980 e 1990, com o correspondente declínio dos grandes conjuntos habitacionais pelo abandono da política habitacional centralizada nos governos Collor/Itamar Franco e nos dois governos de FHC, este promovendo a municipalização, mas também um processo inédito de terceirizações e privatizações iniciado no governo Collor.

Na sequência, houve avanço no padrão territorial e habitacional com os governos Lula e Dilma, como a destinação principalmente à faixa de menor renda (faixa 1), a adoção de uma pauta de inclusão social e programas de regularização fundiária com as obras do PAC. Os conjuntos do PMCMV, porém, assemelham-se aos do sistema do SFH/Cohab dos anos 1964-1985 em localização periférica, sem articulação com a cidade e a malha urbana de serviços e infraestrutura.

A partir do governo Temer, os programas de produção habitacional centralizados no Estado passam a ser secundarizados, priorizando-se, desde então, o mercado financeiro e imobiliário, voltado aos setores médios e de alta renda, política semelhante à do período militar, apesar da criação do Programa Casa Verde e Amarela no governo Bolsonaro, que ficou muito aquém dos investimentos do PMCMV. Observa-se que os últimos seis anos foram de retrocesso, desmonte e privatização sem precedentes de instituições públicas, com relação ao longo período de atuação do Estado desde o período varguista.

Essa queda de recursos em habitação, ou de não priorização, tem como resultado o aumento progressivo das ocupações, que passam a se visibilizar no território como solução da não solução, pelo Estado, do direito à moradia, que deixou de promover programas habitacionais e desmontou os existentes, fenômeno que se repete nos governos estaduais, que também abandonaram os programas de habitação, caso da extinção da Cohab em Santa Catarina.

Com o atual governo Lula, ressurge o PMCMV em novos moldes, mas, desta vez, procurando responder a demandas que não foram atendidas entre 2009 e 2015, como aproximar os conjuntos habitacionais de centros de serviços urbanos e infraestrutura instalada, articulando-se com a malha urbana, evitando-se o enclausuramento em condomínios fechados, sem diálogo com o

entorno[41]. Com isso, o atual governo federal dá sinais de buscar recuperar o papel do Estado como promotor da habitação coletiva, abandonado principalmente pelos governos Temer e Bolsonaro.

A crise do padrão territorial e habitacional, reflexo da crise do capital em sua fase monopolista e financeira, conforma o cenário de disputa a partir da luta dos movimentos sociais que atualmente pleiteiam o MCMV Entidades, no âmbito da disputa pelo acesso à terra urbanizada, com justiça territorial e social. Estes movimentos de luta aparecem como protagonistas críticos do espaço urbano, como usadores, nos termos de Lefebvre (2001), e não como passivos usuários do espaço urbano ou como meros consumidores do sistema de acumulação capitalista.

41 Os representantes das centrais e movimentos populares de luta por moradia demandaram nas Comissões de Transição do final de 2022, e grande parte da crítica acadêmica vem assinalando há muito tempo, dentro de várias pautas, é que haja mais investimentos no MCMV Entidades, melhoria habitacional, localização mais central dos novos conjuntos e maior participação popular nas políticas sociais e de habitação. Estas demandas se assemelham às que estes movimentos reivindicaram no início do governo de Fernando Henrique Cardoso e que Maricato sintetizou (MARICATO 1998).

REFERÊNCIAS

ANDRADE Eliana Santos Junqueira de. 50 anos de Política Habitacional no Brasil (1964 a 2014): passos e descompassos de uma trajetória. In: Revista de Administração Municipal – RAM. Edição 283. Setembro, 2015. Disponível em: http://www.ibambiblioteca.org.br/biblivre3/DigitalMediaController?id=MTIxMjpyYW1f MjgzLnBkZg==. Acesso em: 12 jun. 2023.

ALFONSIN, Betânia de M. et al. (orgs.) 20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021. Disponível em: https://ibdu.org.br/wp-content/uploads/2021/12/20anosEstatutoCidade15dez21.pdf Acesso em: 10 jun. 2023.

BONDUKI, Nabil G. Origens da habitação social no Brasil. O caso de São Paulo. 1930-1954. Tese (Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-17052022- 100206/publico/Bonduki_Nabil_Georges_DO_1994.pdf. Acesso em: 12 jun. 2023.

BONDUKI, Nabil G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. arq.urb, [S. l.], n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81. Acesso em: 3 jun. 2023.

BOTEGA, Leonardo R. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. São Paulo, SP. Espaço Plural, a. VIII, n. 17, 2º sem. 2007. Disponível em: https://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/1619/1308. Acesso em: 3 jun. 2023.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 jun. 2023

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007- 2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 3 jun. 2023.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e altera leis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Relatório de Avaliação – Programa Minha Casa, Minha Vida – Ciclo 2020. Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, DF: Ministério da Economia/Controladoria-Geral da União/IPEA/Conselho de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União, Dezembro de 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de- contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf . Acesso em: 3 jun. 2023.

CANELLA, Francisco. Entre o local e a cidade: memórias e experiências de duas gerações de moradores da periferia urbana em Florianópolis (1990-2010). Ponta Grossa: Todapalavra, 2019.

CARDOSO, Adauto L. (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adaut o2013.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

CARDOSO, Adauto L. (org.). O processo de política pública do "Minha Casa, Minha Vida": criação, desenvolvimento e extinção. Revista de Sociologia e Política, 30, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/XzN3FcCLxhX7dtzWBfdbhyN/#. Acesso em: 30 maio 2023.

DATHEIN, Ricardo. De Bretton Woods à Globalização Financeira: Evolução, Crise e Perspectivas do Sistema Monetário Internacional, 2017. Disponível em: https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2017/02/TD05_2003_dathein.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023.

DIEESE. Salário Mínimo – instrumento de combate à desigualdade. São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.dieese.org.br/livro/2010/SMinstrumentoCombateDesigualdade.html . Acesso em: 3 jun.2023.

ESCARRONE, Elzie G. e CANELLA, Francisco. Desafios da regularização fundiária urbana na região Chico Mendes em Florianópolis/SC. Revista Baru – Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos. Goiânia, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/8902/5658. Acesso em: 10 jun. 2023.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois razão de descrença, ou razão de otimismo. Belo Horizonte, MG: Revista da UFMG, v. 29, n. 1, jan./jun. 2013, p. 2012-233. Disponível em: https://www.passeidireto.com/arquivo/55811269/fernandes-edesio-estatuto-da- cidade-mais-de-10-anos-depois-razao-de-descrenca-ou Acesso em: 10 jun. 2023.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: Editora Fupam, 2012. Disponível em: http://200.144.245.89/wpcontent/uploads/2012/02/ferreira_2012_produzirhab_cidade s.pdf. Acesso em: 4 jun. 2023.

FIPE ZAP +. Locação residencial – Informe de maio de 2023. São Paulo, SP: USP/Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/Faculdade de Economia, Administração de Contabilidade /USP, maio de 2023. Disponível em: https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202205-residencial-locacao.pdf Acesso em: 5 jun. 2023.

FOURQUET, François; MURARD, Lion. Los equipamentos del poder. Ciudades, Territorios y Equipamientos Colectivos. Gustavo Gili, 1978.

GAZETA DO POVO. PIB do Brasil: histórico e evolução em gráficos, 21/04/2019. Disponível em: https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/. Acesso em: 3 jun. 2023.

GONÇALVES, Rafael S.; BENMERGUI, Leandro; e CRAVINO, Maria C. Habitação social e a cidade latino-americana. In: Revista O Social em Questão, n. 53, maio/ago. 2022. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc- rio.br/58486/58486.PDF. Acesso em: 3 maio 2023.

HELLER, Agnes. Teoria de las necessidades em Marx. Barcelona: Ediciones Península, 1986.

HILDEBRANDT, Margaux O Programa Minha Casa Minha Vida e as repercussões na dinâmica socioespacial e sua inserção no contexto urbano na área conurbada de Florianópolis, SC. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/129128. Acesso em: 8 jun. 2023.

LEFEBVRE, Henri. Direito à Cidade. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace. Paris: Ed Anthropos, 1974.

LEFEBVRE, Henri. Espaço e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIS, Lais. Déficit habitacional do Brasil cresceu e chegou a 5,876 milhões de moradias em 2019. G1, Economia, Brasília, 4 mar. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/04/deficit-habitacional-do-brasil- cresceu-e-chegou-a-5876-milhoes-de-moradias-em-2019-diz-estudo.ghtml Acesso em: 3 jun. 2023.

MAIER, Jefferson A. Lutar, criar: experiência de organização política dos moradores da Ocupação Contestado, São José, SC. (Dissertação) - Programa de Pós- Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental do Centro de Centro de Ciências Humanas e da Educação - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: https://www.udesc.br/arquivos/faed/id_cpmenu/7187/1 disserta o_jefferson_maier_revis_o_final_2_16716593895256_7187.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

LOJKINE, Jean. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LULA teve 'visão correta' ao falar que crise era 'marolinha', diz 'Le Monde'. Brasília, DF: BBC News Brasil, 17 set. 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/09/090917_lulalemondeml. Acesso em: 3 jun. 2023.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e de habitação social. Praga-Estudos Marxistas 6. São Paulo: Hucitec, 1998. Disponível em: https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/revista-praga.pdf. Acesso em: 22 maio 2023.

MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira ... também nas cidades. 1999. Disponível em: http://200.144.245.89/wp- content/uploads/2018/01/maricato_terranosociedadebrasileira.pdf Acesso em: 30 maio 2023.

MARICATO, Ermínia A nova Política Nacional de Habitação. São Paulo, SP: FAU- USP-Labhab, 2018. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp- content/uploads/2018/01/maricato_novapoliticahab.pdf Acesso em: 8 jun. 2023.

MÁRQUEZ LÓPES, Lisett; PRADILLA COBOS, Emilio. Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. Territorios, 34, 17-34. Bogotá, 2016. Disponível em: https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/4683/3311. Acesso em: 13 maio 2023.

NASCIMENTO, Denise; BRAGA, Raquel C. de Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? São Paulo, SP: Risco. Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, janeiro de 2009.

PEREIRA, Elson M. (coord.). Indicadores de urbanidade como aprimoramento do Programa Minha Casa Minha Vida. Relatório técnico-científico MCidades/CNPq/MCTI nº 11/2012. Florianópolis, Laboratório Cidade e Sociedade, 2012.

PEREIRA, Fernando Oscar Ruttkay. Características da habitação de interesse social na Região de Florianópolis: desenvolvimento de indicadores para melhoria do setor. In. Coleção Habitare. Vol 1, Florianópolis, 2006.

PERES, Lino F. B. Da crise do padrão habitacional de grande escala à expansão das periferias urbanas: os sem-teto como a ponta do iceberg do processo de segregação e exclusão sócio-espacial. In: Encontro Nacional da Anpur, 6. Anais da ANPUR. Brasília: ANPUR, 1995. p. 106-125. Disponível em: https://anpur.org.br/anais-do-vi-encontro/. Acesso em: 25 maio 2023.

PERES, Lino F. B.; LIMA, Renata. P. Contribuição a uma política urbana e habitacional democrática. Estudo de caso: a insustentabilidade do Projeto Chico Mendes/BID em Florianópolis, SC. Cadernos de Resumos. XIX CLEFA - Conferência Latino-Americana de Escolas e Faculdades de Arquitetura, São Paulo, 2001.

PERES Lino F. B.; SUGAI, Maria I. Plano diretor de Florianópolis à luz dos 20 anos do Estatuto da Cidade: revisão ou oportunismo? In: SILVA, Beatriz et al. (orgs.). A cidade em disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia. Marília, SP: Lutas Anticapital, 2021, p. 99-120.

PERES, Lino F. B. (org.). Confrontos na cidade: luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade. Florianópolis, SC, Arquitetura e Urbanismo/UFSC; Instituto Território e Cidade (IT Cidades), 2022. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/241947. Acesso em: 10 jun. 2023.

POMAR, Wladimir. Brasil, crise internacional e projetos de sociedade. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 274-278. Disponível em: https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/1Wladimir.pdf Acesso em: 30 maio 2023.

PRADILLA COBOS, Emilio. Capital trabajo e vivenda em América Latina. México: Distribuciones Fontamara, 1987.

PRADILLA COBOS, Emilio. Territórios latino-americanos na globalização do capital. Territórios. Bogotá. Jan./Jun., n. 34, 2016. Disponível em: https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/4683/3311. Acesso em: 13 maio 2023.

PRETECEILLE, Edmond. La producción de los "Grands Ensembles". Barcelona: Gustavo Gili, 1976.

ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. São Paulo, SP: USP/LabCidade da FAUUSP, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2092179/mod_resource/content/1/ROLNIK%2010-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf Acesso em: 10 jun. 2023.

ROLNIK, Raquel (coord.). Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida. LabCidade e ITDP Brasil, 2014. Disponível em: http://itdpbrasil.org.br/wp- content/uploads/2015/07/Ferramenta-MCMV_vers%C3%A3o-final_WEB.pdf. Acesso em: 12 jun. 2023.

SANCHEZ-CUENCA, Jordi. Condomínios de baixa renda do Programa Minha Casa, Minha Vida: direito a que cidade? Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SANTOS, André Luiz. Do Mar ao Morro: a geografia histórica da Pobreza urbana em Florianópolis. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SANTOS, Milton. Ensaios sobre a urbanização latino-americana. São Paulo: Editora HUCITEC, 1982.

SANCIONADAS regras para nova etapa do Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF: Agência Senado, 17/06/2011. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/06/17/sancionadas-regras-para- nova-etapa-do-minha-casa-minha-vida. Acesso em: 3 jun. 2023.

SILVA, Etienne L. O desenvolvimento econômico periférico e a formação da rede urbana de Santa Catarina. (Dissertação) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1978.

SIQUEIRA, Marina T. O panorama normativo do planejamento urbano em Santa Catarina pós-Estatuto da Cidade. In: PERES, Lino F. B. (org.). Confrontos na Cidade: luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade. Florianópolis: Arquitetura & Urbanismo/UFSC; Instituto Cidade e Território, 2022, p. 665-684. Disponível em: https://ldarq.paginas.ufsc.br/files/2022/03/ConfrontosnaCidade- vrtl.pdf. Acesso em: 3 jun.2023.

SOUZA, Eduardo L.; SUGAI, Maria Inês. Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. Cadernos Metrópole, 20 (41). Jan./Abr. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cm/a/HBfRGRrsjcxwvfvGhyGzZ9M/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 13 jun. 23.

SCHTEINGART, Martha (org.). Urbanización y dependencia en América Latina. Buenos Aires: S.I.A.P., 1973.

SCHTEINGART, Martha. Las ciudades latinomericanas en la crisis. México: Editorial Trillas, 1989.

SUGAI, Maria. I, PERES, Lino. F. B. Mercados Informais de solo urbano nas cidades brasileiras e o acesso dos pobres ao solo: Área conurbada de Florianópolis. Relatório Final Infosolo. Equipe ARQ/UFSC. Florianópolis: Habitare/FINEP; IPPUR/UFRJ; ARQ/UFSC; 111 p. Dez. 2006.

TONIN, Vitor H. e PERES, Lino F. B. O déficit habitacional nos países dependentes: análise a partir da categoria de superexploração da força de trabalho. In: Anais do XVI ENANPUR – sessão temática ST 7: Dinâmica Imobiliária, Habitação e Regularização Fundiária, 2015, p. 1-16. Ver em file:///E:/Downloads/2206-Texto%20do%20artigo-8701-1-10-20190501%20(5).pdf. Consultado em: 06 ju. 2023.

MINIBIOGRAFIA DO AUTOR

LINO FERNANDO BRAGANÇA PERES

Doutor em Urbanismo, professor aposentado da UFSC, vereador por dois mandatos em Florianópolis (PT). Atua desde os anos 1980 junto a comunidades empobrecidas. Presidente do Instituto Cidade e Território (ITCidades). E-mail: linofbp@gmail.com

2. DIREITO À CIDADE E A QUESTÃO DA MORADIA

O Programa Minha Casa Minha Vida na Grande Florianópolis: desafios de análise

Elson Manoel Pereira
Samuel Steiner dos Santos

2.1 INTRODUÇÃO

Em 2012, o Laboratório Cidade e Sociedade do departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina desenvolveu uma pesquisa sobre o conjunto dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) construídos nos municípios conurbados da região metropolitana de Florianópolis (Florianópolis, Biguaçu, São José e Palhoça) e buscou analisar "os atributos espaciais positivos e negativos dos empreendimentos", oferecendo "um conjunto de indicadores que colaborassem na análise crítica dos aspectos de desenho urbanístico e arquitetônico dos projetos habitacionais, possibilitando uma melhor percepção dos impactos urbanos e sociais por eles gerados" (PEREIRA (2015).

Verificou-se uma contradição central, e que não foi enfrentada de modo satisfatório pelo PMCMV, que decorreu do privilégio concedido ao setor privado como agente fundamental para efetivar a produção habitacional, deixando de lado, ou em segundo plano, outras alternativas de produção baseadas na produção pública ou na autogestão, coletiva ou individual. Neste sentido, 97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), foram destinados à oferta e à produção direta por construtoras, e apenas 3% às entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para a produção de habitação urbana e rural por autogestão (ANDRADE, 2012).

A localização dos empreendimentos, por sua vez, foi inadequada em muitos dos casos, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos urbanos. A instalação dos empreendimentos sem uma política de controle articulada, e aplicada na esfera municipal, acabou gerando impactos negativos, como a elevação do preço da terra, que representou a transferência do subsídio do programa para a especulação imobiliária. De fato:

> [...] a questão da moradia passa pelo enfrentamento do problema do financiamento e do problema da terra, o modelo institucional pós-Constituição deixa uma destas dimensões (a terra) na esfera municipal e outra (o financiamento) na esfera federal (BONDUKI, 1994, p. 6).

A análise de Bonduki (1994) ressalta com clareza as contradições que seriam enfrentadas pela política habitacional: a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade delegaram aos municípios a competência de definir e implementar os instrumentos de política urbana, particularmente aqueles que fazem referência ao princípio da função social da propriedade, além dos instrumentos de controle do uso do solo urbano. Neste sentido, a descentralização da política instituída pela Constituição gerou um problema de articulação administrativa, já que uma política

habitacional virtuosa dependeria de iniciativas governamentais articuladas entre esferas políticas e administrativas autônomas.

Esse problema foi agravado pela diferenciação existente entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, que vão desde grandes cidades com estrutura institucional, técnica e financeira bem consolidada, e pequenas localidades, com histórico de administrações com baixíssima capacidade institucional e administrativa, cujas práticas políticas se concentram no clientelismo. Para complementar, o modelo adotado não confere nenhum papel específico aos estados:

> [...] não obstante os limites colocados pelo modelo institucional vigente, seria possível, do ponto de vista da formalidade legal, que o programa instituísse condicionantes para o acesso aos recursos, entre eles a exigência de utilização dos instrumentos de política fundiária (BONDUKI, 1994, p. 15).

A utilização dos terrenos mais baratos se reverteu como ampliação das margens de lucro e não como redução do preço final. Essa estratégia de valorização do capital, porém, teve como consequência um aumento do "custo" social final do empreendimento, já que os adquirentes teriam que arcar com maiores despesas de transporte e com problemas de infraestrutura no entorno, "pagando", então, pelo lucro das construtoras e reafirmando o modelo da espoliação urbana que historicamente caracteriza o processo de urbanização brasileiro.

A questão central que se coloca neste artigo é: como o PMCMV, apesar de inserido num governo que representou a institucionalização preconizada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, pode se afastar dos princípios da inserção urbana que, em seu fundamento, tem o conceito do Direito à Cidade? "

2.2 O DIREITO À CIDADE E O MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA

Foi a Constituição de 1988 que trouxe, pela primeira vez na história brasileira, um capítulo que trata sobre a Política Urbana. Resumido em dois artigos, 182 e 183, tal capítulo municipaliza a função de implantar a política urbana e traz a ideia fundante da função social da cidade e da propriedade. Ele é fruto de uma ação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, (re)organizado em 1985 no bojo do processo de redemocratização do País, após uma ditadura implantada em 1964. Este movimento, no entanto, teve sua origem antes do golpe e tem uma marca histórica, a partir de um encontro realizado em Petrópolis-RJ em 1963, intitulado "Seminário de Habitação e Reforma Urbana - O Homem, sua Casa sua Cidade".

O País vivia um momento político bastante movimentado e tinha como presidente João Goulart, vice-presidente eleito do

presidente Jânio Quadros, que renunciara anos antes. João Goulart tinha uma posição bastante crítica da situação social e econômica do País e propunha uma série de reformas à sociedade brasileira. O "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social" apresentava oito objetivos básicos:

1. Retomar o crescimento da economia.
2. Reduzir a inflação.
3. Orientar uma política distributiva.
4. Investir em educação e pesquisa.
5. Diminuir as desigualdades regionais.
6. Empreender a reforma agrária.
7. Refinanciar a dívida externa.
8. Assegurar ao governo o comando das transformações necessárias à implementação do plano (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1962).

Em consonância com tais objetivos, agentes ligados à questão urbana e à moradia demonstravam preocupação com a forma como ocorria a transformação de um país rural em urbano. As cidades materizalizavam a desigualdade social, representada sobretudo pela condição de moradia dos pobres que viviam no espaço urbano. As principais características do desenvolvimento brasileiro após os anos de 1940 eram: uma urbanização acelerada e crescente; uma concentração, em escala excepcional, e desigualdades socioespaciais importantes. Desta forma, em 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) apresentou, em um congresso realizado em Petrópolis, a primeira proposta de Reforma Urbana para o País, baseada em um pensamento latino-americano e crítico.

Serran (apud BASSUL, 2010) destaca o pioneirismo e a atualidade desse encontro realizado em 1963, como podemos verificar na citação a seguir, retirada do documento final do seminário:

> **1.** o problema habitacional na América Latina [...] é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos [...]";
>
> **2.** "a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas";
>
> **3.** "nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub- habitações [...] é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos";

4. "concorre para agravar o déficit de habitação [...] a incapacidade já demonstrada de obterem- se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social [...]";

5. "a ausência de uma política habitacional sistemática [...] vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento";

6. entre "os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação" e sua realização exige "limitações ao direito de propriedade e uso do solo" e se consubstancia "numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias";

7. "é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades";

8. "é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antissocial, disciplinando o investimento privado nesse setor";

9. "para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro" (SERRAN, 1976 apud BASSUL, 2010, p. 73).

Os princípios decorrentes dessa análise, apresentados pelo seminário para a política habitacional brasileira, preconizavam, de certa forma, o conceito de Direito à Cidade que haveria de ser desenvolvido por Henri Lefebvre em 1968, no contexto francês, que compreendia:

1. habitação como direito fundamental do homem e da família;

2. habitação não apenas como abrigo físico, devendo se ater a requisitos mínimos compatíveis com a saúde, eficiência e condições culturais exigidos por uma sociedade em desenvolvimento [...];

3. política habitacional associada à formação de consciência popular e a participação do povo em programas de

desenvolvimento de comunidades. (Anais do Seminário de Habitação e Reforma Urbana - O Homem, sua Casa sua Cidade, 1963).

O golpe militar que interrompeu os processos de reformas tratou de despolitizar a questão urbana brasileira ao afirmar que o déficit de moradias era resultado de um planejamento urbano incorreto face ao crescimento explosivo das cidades e ao implantar uma série de instrumentos para implantar a política urbana (Banco Nacional de Habitação/BNH, o Sistema Financeiro de Habitação/SFH, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço/FGTS e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) de forma centralizada e tecnocrática.

Na vigência do BNH, foram produzidas cerca de 4,3 milhões de moradias, sendo 2,4 milhões para o segmento popular e o econômico e 1,9 milhão para o segmento médio (MCIDADES, 2008). No entanto, apenas cerca de 30% da produção atendeu de fato às populações de renda mais baixa (ROLNIK; NAKANO, 2009. AZEVEDO, 2007, p. 7), uma vez que parte da habitação considerada de interesse social incluía programas que beneficiaram mais a classe média (BOLAFFI, 1980, p. 168). Ressalte- se que apenas 22% das moradias produzidas nessa época foram construídas pelos programas oficiais (CARDOSO; LEAL, 2009), enquanto as restantes foram realizadas de forma autônoma pela população (ANDRADE, 2015, p. 6).

Com o processo de redemocratização do País, a partir de 1985, o MNRU foi retomado em seus objetivos e criticidade, reafirmando em seus princípios o direito à cidade e à cidadania, a gestão democrática da cidade, a função social da cidade e da propriedade.

As críticas do MNRU à política habitacional do governo militar trazem elementos do pensamento de Henri Lefebvre quando ele analisou a política habitacional francesa do pós-guerra, que culminou com o desenvolvimento do conceito de "Direito à Cidade". Na obra "O Direito à Cidade" (Le Droit à la Ville), de 1968, o filósofo francês propõe uma concepção alternativa do fazer e do viver a cidade, procurando restituir ao cidadão um poder de ação sobre o meio urbano, devolvendo-lhe, assim, uma capacidade de atuar sobre o seu ambiente. A conjuntura francesa era a dos "Trinta Gloriosos", período do pós-segunda guerra mundial em que vigorava o plano Marshall voltado à reconstrução do continente europeu. Neste processo de reconstrução, inseriu-se o problema habitacional francês, baseado na construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das principais cidades francesas, onde a terra era barata, o que facilitava a implantação do modelo funcionalista em grande escala. Para Lefebvre:

> não [era] um pensamento urbanístico que dirigia as iniciativas dos organismos públicos e semipúblicos; [era] simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível pelo menor custo possível (LEFEBVRE, 1968).

Tal modelo, de certa forma, coincidiu com o programa habitacional do governo militar brasileiro (1964-1985).

A partir dessa crítica, o autor francês faz a distinção entre "habitar" e "habitat": "habitar era participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade. A vida urbana detinha, entre outras, essa qualidade, esse atributo. Ela deixava habitar, permitia que os citadinos-cidadãos habitassem" (LEFEBVRE, 1968, p. 18). Já o "habitat" seria o elemento construído, a unidade habitacional com a função de dar conta da necessidade de habitação do indivíduo. Para o autor, "o habitar só se reduz ao habitat, uma função determinável, isolável e localizável, em nome de uma prática" (1968, p. 21). Assim, o direito à cidade, para o autor, constituía, entre outras, uma tentativa de reaver a histórica relação entre o urbano e o citadino (entre urbs e civitas).

Se o verdadeiro desígnio era o de habitar, então as populações não deveriam ser excluídas do processo construtivo, pois, através do construir o homem já habita. Ora, a solução do problema da moradia na França (e a solução proposta pelos militares brasileiros) tinha colocado os habitantes fora da decisão dessa produção da cidade. Para Lefebvre, a cidade teria que contribuir para a qualidade de vida das populações, não só por sua oferta em termos de espacialidades, mas também pelo fato de ser um processo.

Somado à participação na construção cotidiana e permanente da cidade, Lefebvre ainda propõe o direito à apropriação: o direito à cidade deveria garantir aos citadinos, entre outras coisas, a possibilidade de se apropriarem do espaço. O objetivo da apropriação é precisamente o de tornar própria alguma coisa, isto é, de a adaptar a si e, assim, transformar essa coisa em um suporte de expressão de si. A apropriação é, desse modo, simultaneamente uma tomada do objeto e uma dinâmica de ação sobre o mundo material e social com uma intenção de construção do sujeito.

Desta forma, o MNRU, quando retomado no processo de redemocratização do País, traz sua leitura crítico-histórica da urbanização brasileira, num diálogo com o conceito lefebvriano do Direito à Cidade. Na prática, o movimento propôs uma emenda ao projeto constituinte de um capítulo sobre política urbana. Desta forma, a nova Constituição Federal de 1988 incorporou os conceitos da emenda constitucional de iniciativa popular da reforma urbana e consolidou novas práticas públicas no caminho da democratização e da valorização das políticas sociais (CARDOSO, 2007), cujos desdobramentos para a política urbana se materializaram no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Seu artigo 182

estabelece o município como o ente encarregado de implementar a política de desenvolvimento urbano e, por consequência, de assegurar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Ele reafirma igualmente o plano diretor como a ferramenta principal desta política de desenvolvimento urbano, tornando-o obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. Já o artigo 183 prevê a implementação de um instrumento jurídico de regularização fundiária (a do usucapião urbano), a fim de conceder a propriedade da terra e dos imóveis ocupados.

Com o primeiro mandato do presidente Lula (2003), constrói-se uma reestruturação de política habitacional com a criação do Ministério das Cidades; das Conferências Nacionais das Cidades; do lançamento do documento da Política Nacional de Habitação (2004); da estruturação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) em dois segmentos: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), similar ao de mercado médio do BNH; e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

Em 2005, foram aprovados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), junto com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS).

Foi neste contexto institucional que se implantou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, como um plano estratégico para estimular o crescimento econômico, com a intenção de beneficiar 3.960.000 famílias, mediante a realização de investimentos em infraestrutura urbana da ordem de R$ 503,9 bilhões de reais, no período de 2007 a 2010 (ANDRADE, 2015, p. 12). Segundo a mesma autora, o PlanHab entendia que os assentamentos precários deveriam ser "gradativamente transformados" em bairros, com níveis adequados de urbanização e regularização".

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), quando lançado em 2009, foi desenhado como uma resposta anticíclica à crise financeira internacional, que teve efeito devastador sobre a economia dos países ricos. Como resultado, a política habitacional nacional determinada por uma abordagem econômica de inspiração keynesiana para "tirar o Brasil da crise" prevaleceu sobre a efetiva gestão da terra (apesar do marco legal do Estatuto da Cidade), resultando em uma oportunidade perdida de lutar contra a desigualdade espacial nas cidades.

O sucesso da economia brasileira em resposta à crise, combinando crescimento econômico apoiado parcialmente no alto preço das commodities e na distribuição de renda, ajudou a sublimar, por um tempo, os prejuízos da expressão espacial de políticas neodesenvolvimentistas que, com frequência, reproduziam os padrões desiguais de urbanização já existentes nos centros urbanos do País. O sucesso do modelo, celebrado mundo afora, dificultava as posições críticas que surgiram à direita e à esquerda.

2.3 AS CARACTERÍSTICAS DO PMCMV

O Programa Minha Casa Minha Vida foi instituído primeiramente pela publicação da Medida Provisória nº 459, em março de 2009. Alguns meses depois, em julho de 2009, foi regulamentado pela Lei 11.977. Leis posteriores alteraram aspectos pontuais, principalmente relacionadas às ações de regularização fundiária e a condições de financiamento: leis 12.249/2010; 12.424/2011; 12.693/2012; 13.043/2014; 13.097 e 13.173/2015; 13.274/2016 e 13.465/2017.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 331, que fundamentou o lançamento do programa, diagnosticou que:

> o déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda". (CMAP, 2020, p. 16).

Ao ser lançado, o PMCMV compreendia o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), sendo o PNHU dividido em três modalidades: 1) FAR, que atendia famílias de baixa renda mediante produção habitacional contratada com empresas; 2) entidades, para famílias organizadas de forma associativa, por uma entidade organizadora, habilitada pelo MDR; e 3) oferta pública, focada nos municípios com população de até 50 mil habitantes, que fornecia financiamento subsidiado a famílias, majoritariamente com recursos do FGTS.

TABELA 1 - FAIXAS DE RENDA PREVISTAS NAS DIFERENTES FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Fase 4 (2019)
Faixa 1	Até R$ 1.395	Até R$ 1.600	Até R$ 1.600	Até R$ 1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Não existia	Até R$ 2.350
Faixa 2	Até R$ 2.790	Até R$ 3.275	Até R$ 3.275	Até R$ 4.000
Faixa 3	Até R$ 4.650	Até R$ 5.000	Até R$ 5.000	Até R$ 9.000

Fonte: Lei 11.977/2009, Decretos 7.499/2011 e 7.825/2012 e Portarias Interministeriais nº 96,98 e 99/2016 e nº 528/2017.

A distribuição dos recursos e a definição dos beneficiários ocorria mediante sua classificação em faixas de renda, cujos critérios variaram ao longo das diferentes fases que o programa vivenciou, conforme Tabela 1.

Para as áreas rurais, o PMCMV se vinculava ao Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que dividia os potenciais beneficiários tem três grupos:

o grupo 1, destinava-se a agricultores familiares e trabalhadores rurais (silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais) com renda familiar anual inferior a R$ 17 mil, com o objetivo de produzir ou reformar imóveis a partir de recursos da OGU;

no grupo 2, assim como no grupo 3, as subvenções eram viabilizadas a partir de recursos do FGTS, podendo os beneficiários contratar diretamente o financiamento (a renda anual familiar deste grupo deveria estar situada entre 17 mil e 33 mil reais; para o grupo 3, por sua vez, a renda deveria estar situada entre as faixas de 33 mil e 78 mil reais.

Mesmo sendo formalmente um único programa, com espectro de atendimento bastante amplo, compreendendo faixas de renda de zero até dez salários mínimos, o PMCMV, na prática, pode ser visto como uma política com diferentes estratégias de atendimento conforme a faixa de renda da população, em que se diferenciam claramente dois cenários: um de subsídio público à produção habitacional exclusivamente para a população de mais baixa renda (de zero a três salários mínimos), implementada em parceria com os municípios para demanda por eles indicada a partir de cadastros de beneficiários, com o uso de importantes investimentos públicos a fundo perdido (oriundos do Orçamento Geral da União/OGU, e alocados no Fundo de Arrendamento Residencial/FAR), operados pela Caixa Econômica Federal. A outra parte do PMCMV, destinava-se às faixas de renda média (até dez salários mínimos), a saber, o chamado segmento econômico. Era composta, minoritariamente, por recursos não onerosos (na forma de "descontos" para as faixas de até seis salários mínimos) e, principalmente, por recursos onerosos (a serem devolvidos na forma de pagamentos de parcelas), advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e com taxa de juros reduzida e maior facilidade de acesso ao crédito (FERREIRA, 2012, p. 40 e 41).

Quando se analisam os valores investidos pelo governo federal no programa, de acordo com as diferentes faixas de renda, verifica-se forte predomínio de população da faixa de renda 2, com cerca de dois terços dos valores investidos, em detrimento das demais (Tabela 2).

TABELA 2 - CONTRATAÇÕES E ENTREGAS DO PMCMV: 2009 A 2020, POR FAIXA

	Contratações (unidades)	Entregas (unidades)	Valor contratado (R$ bilhões)	% do valor contratado
Faixa 1	1.910.503	1.507.365	97,4	17,7%
Faixa 1,5	156.626	156.626	19,2	3,6%
Faixa 2	3.130.805	3.130.805	361,4	65,4%
Faixa 3	367.611	367.611	58,1	10,5%
Em produção	510.159	0	15,1	2,8%
Total	6.075.704	5.162.407	552,80	100%

Fonte: (Sishab apud CMAP, 2020).

De forma semelhante à que havia ocorrido no ciclo do BNH, os recursos do PMCMV foram majoritariamente destinados aos extratos populacionais de renda intermediária, que são também dependentes de políticas de financiamento habitacional, tendo em vista a distância gradualmente maior entre a capacidade econômica das famílias e o custo da produção de terra urbanizada e da moradia, sobretudo em cidades de médio e grande porte no País. Se, por um lado, há uma representativa destinação de recursos para os extratos de renda da faixa 1 (17,7%), por outro, a inserção urbana e a lógica de produção destes empreendimentos constituíram-se, em grande medida, na reprodução e intensificação das dinâmicas de produção desigual do espaço urbano nas cidades brasileiras:

> O PMCMV representa então importante compromisso em relação à problemática habitacional: pela primeira vez destinaram-se subsídios consideráveis, a fundo perdido, para construir habitações sociais para as faixas de renda muito baixas. Porém, os obstáculos que ele deve enfrentar ainda são enormes. O maior deles, sem dúvida, está relacionado ao acesso à terra bem localizada que se reflete em duas situações: o já citado processo de valorização fundiária que o programa promove, mesmo involuntariamente, que drena os subsídios públicos ao pagamento dessa valorização, beneficiando o proprietário da terra, e não o morador; e, a implementação dos empreendimentos habitacionais em áreas cada vez mais distantes, com péssima inserção urbana (FERREIRA, 2012, p. 54).

FIGURA 1 - TIPOLOGIAS DE PRODUÇÃO DO PMCMV ENCONTRADAS EM CIDADES BRASILEIRAS

Fonte: FERREIRA, 2012, p. 63.

Outra característica marcante diz respeito às tipologias arquitetônicas e urbanísticas assumidas por parte majoritária dos empreendimentos, que se caracterizavam por planos urbanísticos padronizados, geralmente dissociados do ambiente e da topografia, que adotavam soluções viárias, também padronizadas e sem estruturação hierárquica, acompanhando a disposição das quadras em malha xadrez. Neste caso, não se utilizavam critérios para a integração destes empreendimentos com a cidade existente, desconsiderando aspectos essenciais, como os de continuidade, integração, intensidade e diversidade dos usos, dos fluxos diversificados, das atividades geradoras de tráfego.

Cabe destacar, também, que muitos dos novos empreendimentos inscritos no PMCMV acabaram utilizando a figura do condomínio fechado como solução, popularizando esta tipologia que até poucos anos atrás era praticamente exclusiva dos extratos de maior renda. Do ponto de vista do empreendedor, o condomínio podia significar uma maior intensificação no uso do solo, e consequentemente, uma maior rentabilidade ao capital investido.

O fenômeno dos condomínios fechados ganhou força a partir da década de 90, como resultado de transformações profundas pelas quais passou a economia, especialmente com a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a globalização. Estes espaços, delimitados por muros, que se transformavam em enclaves socioespaciais, se deviam a pelo menos duas

determinantes importantes: 1)à perda ou renúncia, por parte do Estado, de seu poder enquanto agente planificador e gerador de políticas públicas; e 2) à ampliação da influência do mercado imobiliário na estruturação das cidades.

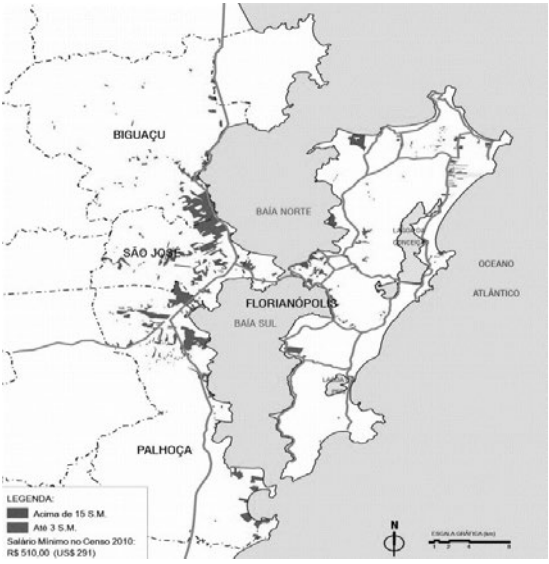
Para Caldeira (2000), estes "enclaves fortificados" valorizavam o que era privado e restritivo, em detrimento do que era público e aberto. Eram isolados e demarcados por muros e grades (arquitetura do medo), controlados por vigilância ostensiva, ou seja, impunham-se regras de inclusão e exclusão. Além disso, valorizavam a vivência entre iguais e pessoas seletas, ou seja, promovendo-se a homogeneização da convivência. A autora ressalta que os enclaves fortificados eram um novo produto imobiliário, com cinco características que conformavam um "novo conceito de moradia: segurança, isolamento, homogeneidade social, incorporação de equipamentos privativos de lazer e incorporação de serviços".

Ali dentro ocorria, portanto, a substituição do Estado em muitas de suas competências. O resultado mais claro era a estruturação de um tecido urbano segregado, formado a partir da sobreposição de enclaves que não se comunicam.

2.4 O PMCMV NA ÁREA CONURBADA DE FLORIANÓPOLIS

A área conurbada de Florianópolis é formada pela integração das áreas urbanas de quatro diferentes municípios: Florianópolis, São José, Biguaçu e Palhoça.

MAPA 4 - CONCENTRAÇÃO DOS EXTREMOS DE RENDA EM FLORIANÓPOLIS

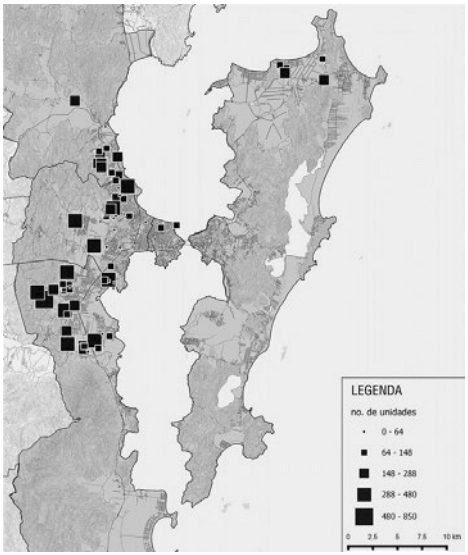


Fonte: SOUZA & SUGAI, 2018, p. 80.

A partir do Mapa 5, é possível perceber uma clara lógica de localização dos empreendimentos PMCMV, construídos na área conurbada de Florianópolis, majoritariamente instalados na franja externa da mancha urbana, fortalecendo a dinâmica de urbanização desqualificada e dispersa: expansão urbana fragmentada e precária, geradora de problemas a curto, médio e longo prazo (custo de ampliação e manutenção de infraestrutura, segregação socioespacial, demanda por equipamentos e serviços públicos e privados, etc.). A periferização ocorreu através de urbanização extensiva em busca de terrenos mais baratos, distantes dos núcleos integradores da região metropolitana. Isso implicava, naquele tempo quanto nos dias atuais, um alto custo social, em função da necessidade de ampliação das redes de infraestrutura e serviços urbanos, do aumento do custo de vida das famílias, em decorrência da dificuldade de acesso ao transporte coletivo e das grandes distâncias a se percorrer entre a moradia e o local de trabalho. A atuação do Poder Público não foi apenas o de flexibilizar as normas e o controle urbanístico, mas foi também o da inversão dos escassos recursos públicos de financiamento habitacional, que ao contrário de estimular a produção de moradia bem localizada, como reivindicava parte importante dos movimentos sociais ligadas ao ideário do Direito à Cidade, estimulou a produção periférica de habitação popular.

O PMCMV implantado na área conurbada de Florianópolis valorizou a produção da unidade habitacional, mas ignorou grande parte de aspectos relacionados à qualidade urbana onde tais moradias estavam inseridas.

MAPA 5 – FLORIANÓPOLIS - LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV NA ÁREA CONURBADA



Fonte: SOUZA & SUGAI, 2018, p. 91.

Os aspectos urbanísticos foram deixados em segundo plano e o complexo equilíbrio entre quantidade e qualidade foi pouco trabalhado. A preocupação central em redução de custos, produção em série e quantidade acabou por tornar difícil a produção de boa arquitetura, de bom urbanismo e, consequentemente, de boas cidades. Nestes casos, em grande medida, foram privilegiados os interesses das grandes construtoras e incorporadoras imobiliárias no País.

A respeito, extraem-se observações de Rolnik:

> O desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução desse padrão. O protagonismo da construtora na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente. Embora alguns municípios assumam um papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo onde a oferta de habitação para a baixa renda se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica onde a maximização dos ganhos das empresas privadas atuantes nesse segmento econômico se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são desenvolvidos. (2014, p. 9).

Cabe ressaltar, no entanto, que a baixa qualidade urbanística dos empreendimentos não é consequência exclusiva da atuação do mercado imobiliário da construção. Existem outros atores inseridos no processo e que apresentam papel fundamental, como a administração local e federal, responsáveis pela análise e aprovação dos projetos, pela gestão financeira e pela liberação dos recursos.

No caso de Florianópolis, foi possível verificar que a maior parte dos empreendimentos estava afastada das áreas centrais de algum município da área conurbada. Isto fez com que o acesso dos moradores ao comércio e ao serviço cotidiano, como padarias, açougues, mercados, farmácias, dentre outros, fosse dificultado. Esta condição se aplica também aos serviços básicos de saúde, educação e lazer. Quando isso acontece, a população que se instala nessas áreas se vê obrigada a se deslocar para outros bairros, ou até mesmo para o centro da cidade à qual pertencem, gerando um cenário de queda da vitalidade das localidades e uma série de consequências nocivas à qualidade de vida dos moradores, tais como: tempo despendido em deslocamentos; estresse; perda de produtividade; impactos no sistema de transporte coletivo e viário, entre outros.

Nos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu fica clara a baixa capacidade de regulação e atuação efetiva do poder público local sobre a questão urbana, o que contribuiu sobremaneira para que o setor imobiliário agisse sem grandes restrições quanto à qualidade urbanística. Os municípios, responsáveis pela elaboração dos planos diretores e demais legislações urbanísticas, são agentes fundamentais no estabelecimento do mercado de terras, na lógica de localização dos empreendimentos, na aprovação dos projetos, na definição de contrapartidas, entre outros.

O espraiamento urbano, a segregação socioespacial, a consolidação de grandes vazios urbanos, a formação de bairros monofuncionais, de áreas isoladas e desarticuladas da malha urbana, sem diversidade de usos e pessoas, caracterizam boa parte das áreas que receberam empreendimentos do PMCMV. Elas denotam um padrão de produção do espaço urbano que se tem mostrado amplamente prejudicial do ponto de vista ambiental, econômico e social

Neste sentido, a análise do PMCMV na área conurbada da capital evidencia a recorrência de problemas estruturantes nas políticas públicas de provisão habitacional. Muito embora tenha surgido em um momento histórico específico - tendo sido contemporâneo de novos marcos institucionais e legais que pretendiam, em tese, combater a exclusão territorial (Estatuto da Cidade; o Ministério das Cidades; Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Planos Diretores Participativos) -, o PMCMV pareceu não dialogar com tais instâncias, fazendo com que sua operacionalização resultasse na valorização do que Lefebvre (1991) chama de habitat, em detrimento da noção de "habitar" nas novas áreas urbanas, intensamente produzidas nas periferias da área conurbada e impulsionadas pelas ações do PMCMV. Assim como em décadas anteriores, a conformação territorial resultante tem pouco cuidado com a qualidade urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PCMCV foi uma política governamental grandiosa, seja pelos valores investidos (R$ 552 bilhões), seja pela quantidade de unidades habitacionais entregues (5.162.407). Se, por um lado, repetiu elementos da experiência do BNH, como construção padronizada em larga escala em periferias das grandes cidades, também trouxe novidades, como a construção em condomínios fechados enquanto nova forma de intensificação da construção e consequente aumento da rentabilidade das construtoras.

O conjunto de empreendimentos do PMCMV na área conurbada de Florianópolis seguiu, em certa medida, a lógica nacional de fraca inserção urbana, reforçando a segregação socioespacial existente no binômio ilha/continente. A periferização ocorreu por

meio de urbanização extensiva em busca de terrenos mais baratos, distantes dos núcleos integradores da região metropolitana. Isto tem provocado um alto custo social, em função da necessidade de ampliação das redes de infraestrutura e serviços urbanos, do aumento do custo de vida das famílias em decorrência da dificuldade de acesso ao transporte coletivo e das grandes distâncias a se percorrer entre moradia e local de trabalho.

Percebemos, assim, nos empreendimentos de PMCMV da área conurbada de Florianópolis, a produção de unidades habitacionais sem preocupação com aspectos relacionados à qualidade urbana onde as moradias são inseridas. Além disso, o complexo equilíbrio entre quantidade e qualidade foi pouco trabalhado. Isto não como consequência exclusiva da atuação do mercado imobiliário da construção. É preciso considerar igualmente outros atores inseridos no processo e que desempenham papel fundamental, como a administração local e a federal, responsáveis pela análise e aprovação dos projetos, pela gestão financeira e pela liberação dos recursos.

Assim, parece que a diferenciação feita por Lefebvre, em 1968, entre o habitat e o habitar não foi devidamente incorporada pelas políticas habitacionais brasileiras, mesmo tendo o PMCMV surgido num contexto de rica reflexão e institucionalização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Continuamos construindo casas e privando a população do pleno direito à cidade.

REFERÊNCIAS

Anais do Seminário de Habitação e Reforma Urbana - O Homem, sua Casa sua Cidade, 1963.

ANDRADE Eliana Santos Junqueira de. 50 anos de Política Habitacional no Brasil (1964 a 2014): passos e descompassos de uma trajetória. Revista de Administração Municipal – RAM. ed. 283, set. 2015.

ANDRADE, Gabriel Vieira Marx. Políticas Habitacionais Brasileiras: uma avaliação do programa minha casa minha vida. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2012.

BASSUL, José Roberto. ''Estatuto da cidade: a construção de uma lei''. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org.). O Estatuto da Cidade: comentado - The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. Analise social, p. 711-732, 1994.

BRASIL. Lei 10.257 - Estatuto da Cidade. 2001.

CARDOSO, A. L. (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida: ciclo 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao- social/conselhos-e-orgaos- colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf. Acesso em: 22 maio 2023.

LEFEBVRE, Henri. Le droit à la ville. Paris: Anthropos, 1968.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. 2012.

PEREIRA, E. M. (coord.) (2015). Indicadores de urbanidade como aprimoramento do Programa Minha Casa Minha Vida. Relatório técnico-científico MCidades/CNPq/MCTI nº 11/2012. Florianópolis, Laboratório Cidade e Sociedade.

ROLNIK, Raquel. Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. Projeto de Pesquisa da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. 2014.

SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. Cadernos Metrópole, v. 20, p. 75-98, 2018.

MINIBIOGRAFIA DOS AUTORES

ELSON MANOEL PEREIRA

Professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador do CNPq. Professor visitante do Instituto de Urbanismo e Geografia Alpina de Grenoble, França. Titular da cátedra Capes/CES de Ciências Sociais e Humanas, em Coimbra, 2016. Coordenador do Laboratório Cidade e Sociedade do departamento de Geociências. E-mail: elson.pereira@ufsc.br

SAMUEL STEINER DOS SANTOS

Arquiteto e urbanista pela UFSC (2005). Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC (desde 2013). Mestre (2008) e doutor (2015) em Geografia, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano pela UFSC. Mestre em Urbanismo pelo Institut Urbanisme de Grenoble/França (IUG), (2010), na especialidade Urbanisme, Habitat et Coopération Internationale (UHCI). Coordenador do Laboratório de Urbanismo, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC. E-mail: samuel.steiner@ufsc.br

3. PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NO PROJETO E NA IMPLANTAÇÃO DO CONJUNTO RESIDENCIAL JARDIM DOS IPÊS, BAIRRO CIDADE ALTA, MUNICÍPIO DE FORQUILHINHA/SC

Ademir França
Miguel Angel Pousadela
Jorge Luiz Vieira

3.1 INTRODUÇÃO

O presente artigo baseia-se numa experiência de projeto interdisciplinar de urbanização e arquitetura, desenvolvido, inicialmente, como projeto de extensão e que, depois, replicou no ensino de graduação e na pesquisa, envolvendo acadêmicos de distintas fases e professores de diversas disciplinas do curso de Arquitetura e Urbanismo e das Engenharias da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc).

O trabalho aborda os papéis dos atores envolvidos com a questão da habitação de interesse social, tendo como substrato a experiência concreta de implantação do Conjunto Habitacional Jardim dos Ipês, no bairro Cidade Alta, município de Forquilhinha, localizado no sul do estado de Santa Catarina, ocorrida entre 2009 e 2013, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para a implantação do traçado e da infraestrutura do loteamento, e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para a construção das unidades de habitação, ambos programas de financiamento do governo federal. O projeto teve como objetivo a realocação de famílias cadastradas que se encontravam em áreas de risco do município, contaminadas por rejeitos da mineração de carvão e em áreas de preservação permanente do rio Sangão.

Os atores envolvidos no processo foram agentes do Ministério das Cidades, da promotoria do Ministério Público, políticos e técnicos da administração municipal, vereadores, representantes da associação de moradores do bairro Cidade Alta, donos da terra, gerentes e técnicos do escritório regional de Criciúma da Caixa Econômica Federal, técnicos da empresa construtora vencedora da licitação e professores e estudantes bolsistas dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Ambiental, Engenharia de Agrimensura e Engenharia Civil, por meio do Projeto de Extensão Habitat Saudável e Sustentável (PEHSS), da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc).

Tendo como marco temporal o momento em que o projeto de extensão passou a fazer parte do processo de implantação do conjunto, o trabalho se estrutura sobre três eixos: escalas de participação, envolvendo comunicação, diálogos e trocas; escalas de decisão de projeto - unidade, lote, quadra, rua, bairro e cidade; assistência social e assistência técnica, envolvendo aspectos da Portaria 464/2008, do Ministério das Cidades, da Instrução Normativa nº. 8, de 26 de março de 2009, da Lei nº. 11.888/2008, denominada Lei de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (Athis), da necessidade de criar uma Zona Especial de Interesse Social no Plano Diretor (ZEIS) e da proposta de cartilha de orientações técnicas aos futuros moradores (Manual do Morador).

Com base nos eixos acima, o trabalho aponta para questões que se colocam sobre o processo de participação da população a ser atendida pelos programas de financiamento. Levanta questões

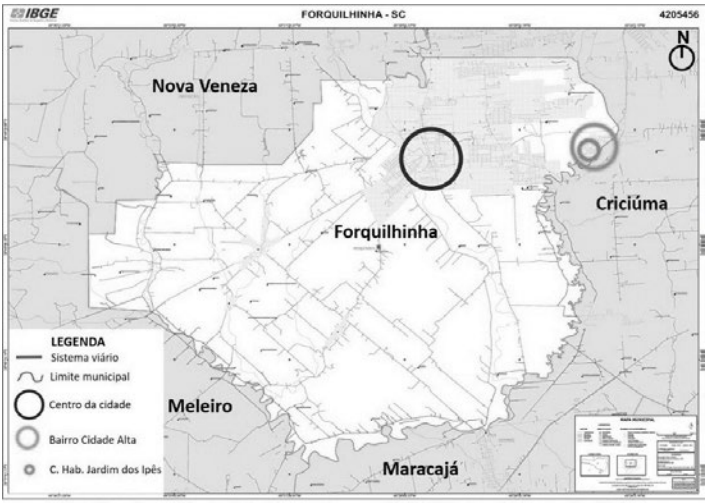
sobre o grau de participação de cada ator, mas, especialmente, da população dita "beneficiada", com base nas categorias de classificação definidas por Souza (2010, p. 202-208). O trabalho procura destacar, sob o enfoque de classificação, o grau de protagonismo de cada um dos atores, tendo como agente condutor a administração pública do município de Forquilhinha. Também procura destacar quais foram os resultados daqueles protagonismos sobre o conjunto edificado, hoje ocupado por parte da população-alvo do projeto.

3.2 O MUNICÍPIO DE FORQUILHINHA

Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2010, Forquilhinha possuía 22.549 habitantes (0,36% da população de Santa Catarina): 18.426 (81,7%), no perímetro urbano, e 4.122 (18,3%) em área rural, com densidade demográfica de 7,53 hab./km².

A base de sua economia são a extração de carvão, a agroindústria, o comércio e serviços. Integra a microrregião de Criciúma, que é a cidade polo e integra a Associação de Municípios da Região Carbonífera de Santa Catarina (Amrec). No Mapa 6, destacam-se, em círculo azul, o centro urbano e, em amarelo, o bairro Cidade Alta, separado do município de Criciúma pelo rio Sangão a leste. Limita-se, ainda, com os municípios de Nova Veneza, ao norte, Meleiro, a oeste, e Maracajá, ao sul.

MAPA 6 – CONJUNTO HABITACIONAL JARDIM DOS IPÊS NO MUNICÍPIO DE FORQUILHINHA



https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-municipais/31452-colecao-de-mapas-municipais.html, acesso: 24/03/2023

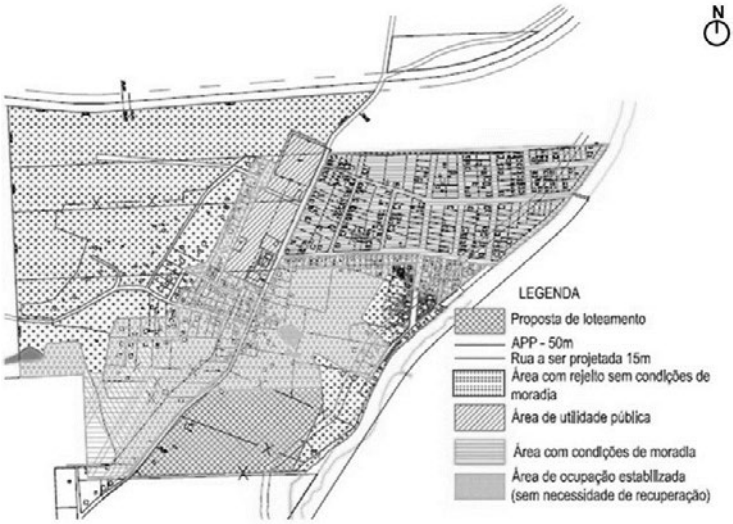
Fonte: Adaptação dos autores sobre mapa do IBGE, 2020.

A empresa Logos, contratada para a elaboração do Plano de Habitação do município de Forquilhinha, efetuou um censo no ano de 2009, em conformidade com a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, para a quantificação do déficit habitacional do município. A análise foi realizada sobre 6.356 domicílios, tendo sido identificadas 1.732 famílias com alguma necessidade de habitação. O censo registrou, ainda, uma média de 16,73% dos domicílios com inadequação, tendo por maior agravante a alta densidade domiciliar. Conforme informações da consultoria contratada para a elaboração do Plano Diretor de Forquilhinha (Consórcio Hardt Engemin), em 2008, os casos mais representativos de ocupação irregular, ou subnormal, ocorriam nos bairros Cidade Alta, Santa Líbera, Santa Cruz, Vila Franca e Ouro Negro.

3.3 O BAIRRO CIDADE ALTA

O bairro Cidade Alta está localizado a 7 km do centro da cidade e mais de 50% da área que os separam foi degradada pela atividade extrativa do carvão. O Mapa 7 mostra os limites do bairro com as áreas degradadas por rejeitos de carvão, a área urbana consolidada e a área com potencial de expansão ao sul.

MAPA 7 – MAPA DE OCUPAÇÃO DO SOLO NO BAIRRO CIDADE ALTA



Fonte: Adaptado de Levantamento Cadastral da prefeitura municipal de Forquilhinha, 2009.

FIGURA 2 – OCUPAÇÃO DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA SOBRE AS ÁREAS DE REJEITO PIRITOSO - BAIRRO CIDADE ALTA

Fonte: Unesc: Projeto de extensão habitat saudável e sustentável, 2009.

O impacto sobre a paisagem do bairro devido à mineração de carvão se observa pela Figura 2, como também pela ocupação residencial de famílias de baixa renda sobre as áreas de rejeito piritoso.

3.4 LOTEAMENTO JARDIM DOS IPÊS: PLANO URBANÍSTICO E ESTUDO DE TIPOLOGIAS

O partido urbanístico teve como premissas o atendimento inicial de 100 famílias com necessidades de saneamento básico e moradia digna, a serem contempladas pelo programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), Faixa 1, com renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos, sendo 84 famílias ocupantes de áreas com resíduos de mineração de carvão, que se encontravam em processo de recuperação ambiental, e outras 16 famílias que ocupavam áreas de risco, nas margens do rio Sangão, na franja non aedificandi de 50,00 metros, segundo o Novo Código Florestal Brasileiro (Lei n. 12.651/2012). Durante o processo, foram incorporadas mais 12 famílias, o que resultou em um total de 112 lotes com habitação.

A proposta do partido urbanístico teve como princípio fundamental o tratamento da área como parte do território regional e da estrutura urbana, o que foi assegurado pelos dados levantados e complementados pelas várias saídas a campo realizadas pela equipe do projeto de extensão. Entre o bairro existente e o novo loteamento foi mantida uma área verde junto a uma pequena bacia de contenção de águas de chuva, conectada por um canal e comporta com o rio Sangão. A área verde tinha todas as condições necessárias para, junto com o lago, configurar um pequeno parque que promovesse o convívio entre a população do bairro com os novos moradores do loteamento. Também seria uma oportunidade

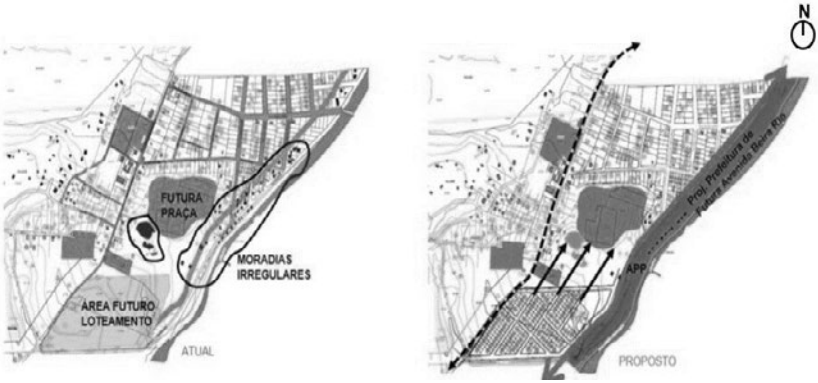
para o poder público contribuir, através de novos espaços verdes de lazer, com a melhoria da qualidade de vida da população do bairro, visto que as relações de vizinhança acontecem seja no interior do loteamento entre seus moradores, como também nas bordas, no contato com a estrutura preexistente do bairro. Estas estratégias de projeto evitariam que o loteamento ficasse segregado (Figura 2).

O projeto do loteamento (Figura 4) teve como diretrizes:

a) traçado projetado articulado com o traçado existente;

b) traçado de quadras e lotes que favorecessem as melhores orientações dos ambientes de permanência prolongada das unidades de habitação;

FIGURA 3 – ESTUDOS INICIAIS DO PARTIDO URBANÍSTICO DO LOTEAMENTO



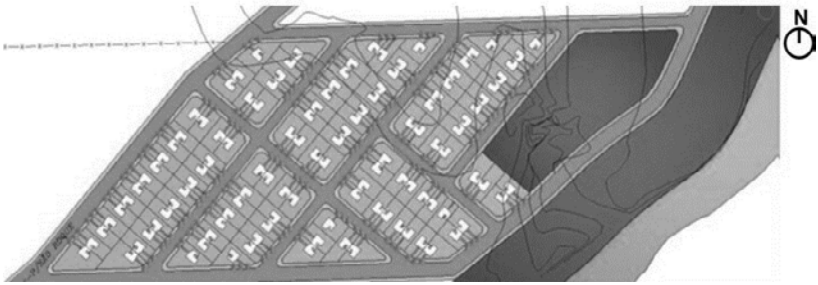
Fonte: Vianna et al., 2017, p. 1.384.

c) acessibilidade aos equipamentos comunitários existentes no bairro;

d) lote mínimo próximo das dimensões encontradas nas ocupações preexistentes e que oferecessem possibilidades de expansão futura, com equilíbrio entre taxa de ocupação e infiltração;

e) entendimento da parcela mínima como célula habitacional e como célula produtiva, com possibilidade de implantação futura de atividades de pequeno comércio e de serviços, como, por exemplo, espaço para guardar material de catadores de resíduos sólidos ou pequenas oficinas de consertos.

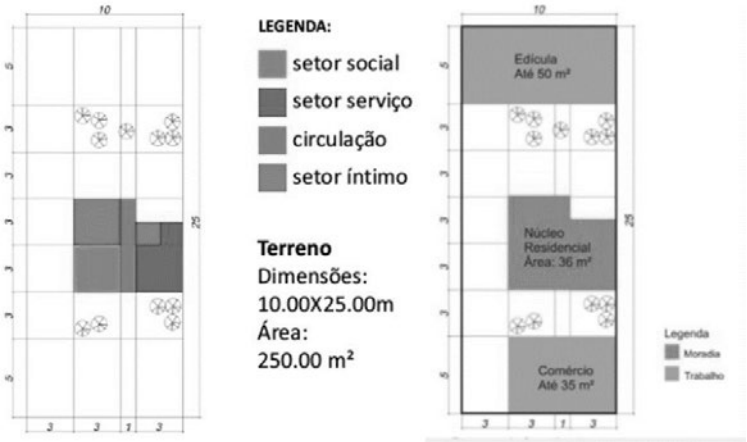
FIGURA 4 – PROJETO FINAL DO LOTEAMENTO



Fonte: Projeto de extensão habitat saudável e sustentável, 2009.

3.4.1 LOTE E UNIDADE DE HABITAÇÃO

FIGURA 5 – ESQUEMAS DE OCUPAÇÃO DO LOTE DE MEIO DE QUADRA



Fonte: Projeto de extensão habitat saudável e sustentável, 2009.

Para a implantação do núcleo básico inicial da habitação o lote foi organizado segundo uma malha conceituada da seguinte maneira (Figura 5):

1. No sentido do comprimento, os 25,00 m de profundidade foram divididos em duas faixas de 5,00 m, uma na frente e outra nos fundos, e 5 faixas intermédias de 3,00 m cada uma;

2. A faixa da frente podia ocupar até 7,00 m de largura a partir do eixo de geminação dos dois lotes deixando 3,00 m livres para acesso de veículos e pessoas à unidade de habitação. São 35,00 m² destinados a futuro comércio. Essa decisão de projeto atendia a duas questões importantes da configuração socioespacial e de urbanidade:

a) Permitir a geração de renda familiar e facilitar o controle visual e presencial, pelos moradores, sobre a segurança da rua;

b) A outra faixa de 5,00 m, nos fundos do lote, poderia ser ocupada na sua totalidade por uma edícula de 50,00 m² destinada a oficina/depósito/garagem de veículos e/ou abrigo de cavalos (alguns catadores de lixo possuíam carroças), ou para espaço de lazer da família (churrasqueira, sala aberta e outros);

c) As 5 faixas intermediárias de 3,00 m foram destinadas à unidade básica, seu crescimento e os pátios-jardins, que obrigatoriamente deveriam existir entre o comércio ou a edícula e a unidade de habitação para iluminação e ventilação da mesma;

d) No outro sentido, foram criadas três faixas de 3,00 m: duas para os ambientes (social, serviço e íntimo) e uma para circulação de veículo, e uma faixa de 1,00 m para corredor de circulação interna da residência;

e) O crescimento horizontal foi previsto em direção aos fundos do lote podendo ocupar uma ou duas faixas de 3,00 m. No caso de ocupar as duas, o morador teria que renunciar à possibilidade de construir a edícula ao ocupar o pátio-jardim;

f) Permitindo o crescimento horizontal e vertical, na faixa central de 3,00 m, gera-se um afastamento de 6,00 m entre lotes vizinhos no lado oposto da geminação das unidades.

A área máxima devia atender à norma para unidades habitacionais da Faixa 1 do PMCMV, que contempla famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, com custo final previsto de R$ 25.000,00, fazendo com que o projeto ficasse com área total final e 36,72 m².

A implantação da unidade de habitação embrião partiu das dimensões do lote básico de meio de quadra, com área de 250,00 m² e dimensões de 10,00m por 25,00m, e pelas seguintes diretrizes de projeto:

1. Modulação: Implantação no lote por meio de uma malha integrada por faixas paralelas com a rua e as extremas do lote;

2. Vantagens da geminação: cada duas unidades compartilham uma parede que separa as cozinhas e áreas de serviço. A mesma continua como muro para frente e fundos separando os lotes;

3. Núcleo inicial (Básico) integrado por cinco elementos básicos: sala, cozinha, quarto, banheiro e área de serviço;

4. Pátio interno: são importantes os pátios-jardins que separam o núcleo de habitação da edícula e do comércio permitindo a iluminação e ventilação de todos os ambientes;

5. Estudo de variantes tipológicas da expansão horizontal e vertical da unidade (Figura 6): foram desenvolvidas diversas alternativas de crescimento horizontal (com e sem edícula no fundo do lote) que quando esgotadas podem continuar com crescimento vertical.

6. Possibilidade de ocupação no fundo de lote por edícula: permite que as famílias possam desenvolver atividades de serviço;

7. Possibilidade de ocupação na frente do lote com futuro comércio: a atividade comercial ao longo da rua contribui com a renda familiar, facilita o relacionamento de pessoas e vitaliza o espaço público em condições de segurança;

8. Afastamento lateral para acesso de veículos, iluminação, ventilação e privacidade dos ambientes interiores;

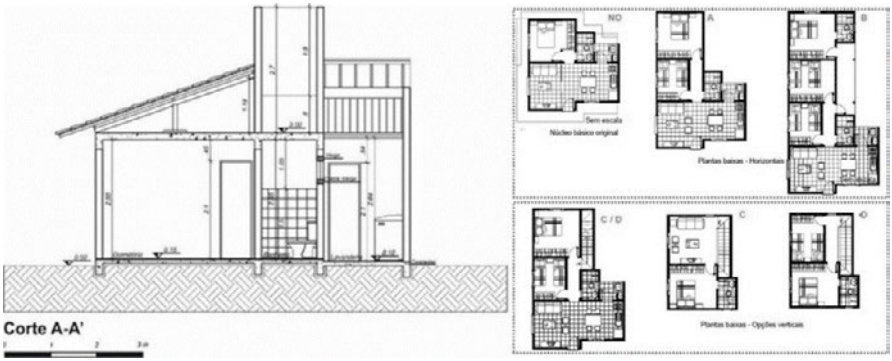
9. Previsão de laje de concreto no quarto e no banheiro do embrião, para viabilizar as futuras ampliações verticais;

10. Instalação de coletor solar para aquecimento da água do chuveiro. Foi proposto pela CEF no final da negociação à empresa construtora;

11. Sistema construtivo tradicional de alvenaria de tijolos, laje pré-moldada, cobertura de madeira e telha cerâmica, forro de madeira na sala acompanhando a inclinação da cobertura;

12. Atender normas de áreas, materiais e orçamentárias da CEF.

FIGURA 6 – ESTUDOS DAS TIPOLOGIAS: EMBRIÃO E AMPLIAÇÕES



Fonte: Relatório PIC 170 de Rafaela Tavares Cechinel, 2018, adaptado pelos autores.

Para a implantação do núcleo básico inicial da habitação, o lote foi organizado segundo uma malha conceituada da seguinte maneira (Figura 6):

1. no sentido do comprimento, os 25,00 m de profundidade foram divididos em duas faixas de 5,00 m, uma na frente e outra nos fundos, e 5 faixas intermédias, de 3,00 m cada uma;

2. a faixa da frente podia ocupar até 7,00 m de largura a partir do eixo de geminação dos dois lotes, deixando 3,00 m livres para acesso de veículos e pessoas à unidade de habitação, somando, ao todo, 35,00 m² destinados a futuro comércio – detalhe do projeto que atendia a importantes questões na configuração socioespacial e de urbanidade:

a) geração de renda familiar e maior facilidade no controle visual e presencial, pelos moradores, sobre a segurança da rua;
b) possibilidade de uma faixa de 5,00 m, nos fundos do lote, a ser ocupada em sua totalidade por uma edícula de 50,00 m², destinada a oficina/depósito/garagem de veículos e/ou a alojamento de cavalos (alguns catadores de lixo possuíam carroças), ou como espaço de lazer da família (churrasqueira, sala aberta e outros);
c) cinco faixas intermediárias de 3,00 m a serem aproveitadas pela unidade básica, seja para seu crescimento, seja para pátios-jardins, que obrigatoriamente deveriam existir entre o comércio ou a edícula e a unidade de habitação para sua iluminação e ventilação;
d) outras faixas de 3,00 m: duas para os ambientes (social, serviço e íntimo); uma para circulação de veículo e uma de 1,00 m para corredor de circulação interna da residência;
e) crescimento horizontal - previsto em direção aos fundos do lote, poderia ocupar uma ou duas faixas de 3,00 m: se ocupasse as duas, o morador teria que renunciar à possibilidade de construir a edícula ao ocupar o pátio-jardim;
f) o crescimento horizontal e vertical na faixa central de 3,00 m provocaria um afastamento de 6,00 m entre lotes vizinhos no lado oposto da geminação das unidades.
g) a área máxima devia atender à norma para unidades habitacionais da Faixa 1 do PMCMV, que contempla famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, com custo final previsto de R$ 25.000,00, fazendo com que o projeto ficasse com área total final de 36,72 m².

3.4.2 PROPOSTA DE PÓS-OCUPAÇÃO

O projeto teve preocupação com medidas de pós-ocupação, procurando, para isso, buscar garantias pelas quais as soluções tomadas nas propostas fossem concretizadas. Tão importante quanto o planejamento urbano, a gestão pretendia assegurar a todos seus direitos e deveres.

A primeira medida dizia respeito à aprovação de um Plano Diretor Setorial (PDS) para o Loteamento Jardim dos Ipês, pois, para permitir a ocupação com comércio na faixa de 5,00 m na frente, que pelo plano diretor seria um recuo obrigatório, era necessário criar uma lei específica que definiria o loteamento como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), cuja finalidade era de se estabelecer normas a fim de regular a ocupação progressiva do lote, através das sucessivas intervenções de ampliação. A lei apontava para uma possível alteração do Plano Diretor do município, que deveria ser aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal de Forquilhinha e pela Câmara Municipal de Vereadores. A nova legislação buscava assumir um papel importante na preservação da identidade do bairro como conjunto. Ao mesmo tempo, propunha-se prever alternativas de crescimento que respondessem às necessidades particulares de cada grupo familiar, por meio da ordenação flexível definida para o projeto do embrião e para as possíveis ampliações futuras, conforme as alternativas oferecidas no Manual do Morador. Além disso, ela também deveria regulamentar a possibilidade de a residência avançar ou não, ocupando a faixa prevista para comércio, sendo um fator determinante na forma do contato entre o domínio privado com o público.

O Projeto de Zeis seria um instrumento de complementação do projeto urbano e arquitetônico do Loteamento Residencial Jardim dos Ipês, sem o qual o poder público ficaria impedido de exercer seu papel fiscalizador e regulador das relações socioespaciais no interior do loteamento e entre o loteamento e o restante do bairro.

A segunda ação complementar proposta foi a elaboração de outro instrumento destinado a facilitar a compreensão dos princípios norteadores do projeto pelo morador e viabilizar a permissão da construção de ampliações, conforme a lei que cria e regulamenta a Zeis. Trata-se do Manual do Morador do Loteamento Residencial Jardim dos Ipês - Cidade Alta. Propunha-se um caderno ilustrado, de entrega gratuita pela Secretaria de Ação Social aos novos proprietários das unidades, através de campanha de conscientização. A função do manual seria de explicar como a unidade básica poderia crescer, através de um processo de escolha prévia entre várias alternativas possíveis apresentadas, pensadas e desenhadas com base no conteúdo do Projeto de Zeis, a ser elaborado e aprovado.

O manual mostraria as alternativas de modo que, na hora de iniciar o trâmite da aprovação de uma reforma na prefeitura

municipal de Forquilhinha, o morador já teria o projeto pronto para tramitar a permissão requerida e para dar início à obra. No manual, haveria um anexo com as várias possibilidades de ampliação a partir do embrião, de acordo com o que estaria regulamentado na lei da Zeis. O morador interessado em uma das alternativas poderia fazer uma fotocópia das peças gráficas do projeto de arquitetura, e dar entrada na prefeitura para obter o alvará de construção.

A responsabilidade profissional pelo projeto de ampliação poderia ser fornecida por meio da Lei de Assistência Técnica Gratuita de Habitação de Interesse Social - Lei Federal nº 11.888/2008 -, que assegura às famílias de baixa renda o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Para tanto, a prefeitura poderia requerer recursos federais para aplicação da lei a ser regulamentada no município, abrindo um cadastro de profissionais habilitados, arquitetos e engenheiros.

3.3.5 PROJETO SOCIAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Com a aprovação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, em 2001, abriu-se uma nova perspectiva e desafio para o planejamento e a gestão das cidades, pautados pela busca de maior democratização e participação da população em processos decisórios relacionados ao desenvolvimento urbano. Contudo, historicamente, a realidade política da grande maioria das cidades do Brasil, principalmente das pequenas, como Forquilhinha, eram e são ainda definidas por práticas centralizadoras e hierárquicas, junto às quais a democracia é entendida praticamente de forma utilitarista, como um modo de o povo escolher representantes de tempos em tempos, em processos eleitorais, para se encarregarem de tomar decisões coletivas, reduzindo, assim, a participação cidadã e trazendo consigo, muitas vezes, o risco de eleger candidatos com práticas autoritárias e clientelistas. Paralelamente, notam-se a falta e o despreparo de equipe administrativa, de técnicos sociais, como também de uma população organizada coletivamente para enfrentar o problema urbano.

Com o governo do presidente Luís Inácio "Lula" da Silva, em 2002, e da criação do Ministério das Cidades, inicia-se a implementação de diversas políticas públicas para o desenvolvimento urbano das cidades do País, estabelecendo orientações, normativas e diretrizes para trabalhar com a sociedade. Uma de suas funções, entre outras, seria a de estimular a participação dos cidadãos durante a execução dos projetos urbanos e habitacionais.

A partir do lançamento do programa habitacional Minha

Casa Minha Vida, em 2009[42], passou-se, através da Instrução Normativa nº 8, de 26 de março de 200941, a exigir dos projetos de urbanização e habitacionais em assentamentos precários, ou favelas, financiados pelo programa, a participação social como forma de promover a gestão participativa, com vistas a garantir a sustentabilidade do empreendimento. Para atender às exigências da normativa, foi necessária a inserção do trabalho social como item obrigatório e de investimentos.

O 'trabalho social' na urbanização de assentamentos precários ou de favelas é um conjunto de ações que visam a promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda (Brasil, 2009, p. 3).

Esse tipo de trabalho, que exige o envolvimento de vários profissionais com experiência em projetos sociais, tanto nas prefeituras como no órgão financiador, abrange, conforme a Normativa nº 8, várias atividades, que vão desde o início do projeto habitacional - com cadastro dos beneficiários, diagnóstico, concepção do projeto -, até a pós-ocupação, a partir da mudança das famílias para a nova unidade habitacional, buscando, ao longo do processo, atender às diretrizes de informar de forma transparente a população sobre o desenvolvimento do projeto físico, como também de promover a capacitação dos moradores, através de suas organizações representativas, para a autonomia na gestão democrática dos processos implantados (Brasil, 2009, p. 4, 5).

Diante deste processo de projeto social como mediador das políticas públicas, questiona-se: como poderia um planejamento ser democrático e/ou participativo? Que metodologias e atividades aplicar através de um projeto social na elaboração de um projeto urbanístico e arquitetônico?

Devido ao nível de complexidade do processo, da quantidade de agentes envolvidos, contexto e relações de poder, isso necessitaria de um aprofundamento teórico e histórico acerca do debate sobre essas questões – aprofundamento impossível de se fazer em virtude dos limites deste artigo. Ainda assim, se partirá do princípio de que, para a implementação da participação, é necessário o tripé apontado por Lüchmann (2003): vontade política governamental; grau de organização e participação da sociedade civil e desenho institucional. Também se considerará como uma forma inicial de se ter uma avaliação do processo participativo e o grau de protagonismo de cada agente social a classificação definida por Souza (2010, p. 200- 208).

Inspirado na "escada de participação popular" de Sherry

42 Disponível em https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/IN/2009/IN-008- 2009_AnexoII_Trabalho_Social_UAP.pdf - Acessado em 13 de março de 2023.

Arnestein, Souza (2010) propõe três graus de participação,. com vários níveis e respectivos significados.

1. O primeiro grau é de "situações de não participação", caracterizado pela imposição de cima para baixo, formado pelos níveis de coerção e manipulação.

a) Coerção: verifica-se em situações mais duras, em que a democracia representativa não existe ou deixou de existir (caso de regimes de exceção em ditaduras ou regimes totalitários).
b) Manipulação: refere-se à situação na qual a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção. O Estado se manifesta através do tecnocratismo e não tem a menor intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo e, muito menos, criar canais de participação.

2. O segundo grau de participação chamado de "pseudoparticipação" é formado por informação, consulta e cooptação.

d) Informação: neste nível, o Estado, conforme a cultura política e o grau de transparência do jogo político, disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, que podem ser menos ou mais completas, menos ou mais "ideologizadas".
e) Consulta: o processo de consulta (pesquisas de opinião, reuniões, audiências) da população e do próprio Estado pode ser, algumas vezes, bem organizado e ser útil para o balizamento da atividade planejadora. O problema é que não há qualquer garantia de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. Muitas vezes, usam-se argumentos técnicos para justificar a não incorporação.
f) Cooptação: pode ser dada de diversas formas. Pode ser a cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas–chave) ou a de segmentos mais ativos, convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a determinado "canal participativo", ou a instâncias participativas permanentes criadas. A população, por meio dos líderes e/ou dos canais ou instâncias participativas permanentes criadas é ouvida, mas não é, a rigor, deliberativa, servindo para parecer que é um avanço em comparação à consulta, muitas vezes ajudando a cooptação e a desmobilização de uma coletividade mais ampla a longo prazo.

3. O último ponto se refere a graus de "participação autêntica" formado pelos níveis de parceria, delegação de poder e autogestão na prática.

a) Parceria: corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, isto é, não meramente consultiva ou cooperativa. A sociedade civil colabora em um ambiente de diálogo e razoável transparência para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.
b) Delegação de poder: vai além da parceria, pois aqui o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. A parceria e a delegação de poder consistem em situações de cogestão entre Estado e sociedade civil.
c) Autogestão na prática: a delegação de poder é o nível mais elevado e ousado que se pode alcançar no sistema capitalista e sistema representativo. Implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade (Estado), à qual compete decidir quanto, quando e como o poder poderá ser transferido. Pressupõe uma sociedade basicamente autônoma, exigindo uma transformação social profunda, além da escala local.

3.6 RESULTADOS DO PROCESSO

Passaram-se dez anos desde a entrega em 2013, pela prefeitura municipal de Forquilhinha, das 112 moradias no loteamento Jardim dos Ipês, construídas pelo PMCMV, aos ocupantes de áreas de risco do município. Um tempo suficiente para termos uma visão em perspectiva de participação no processo desde seu início, em 2009.

3.6.1 ATORES, RECURSOS E PRÁTICAS DE GESTÃO DO PROCESSO

Na implantação do conjunto habitacional Jardim dos Ipês, o trabalho social contou com o envolvimento e a interação de diversos agentes sociais ao longo do processo: Ministério das Cidades, prefeitura municipal, construtora contratada, o proprietário da parcela de terra de 60.000,00 m², os moradores beneficiários, líderes comunitários e vereadores locais. As equipes técnicas, tanto da administração municipal como da CEF, que atuaram na elaboração e gerenciamento dos projetos sociais e urbanísticos/arquitetônicos, eram constituídas por assistentes sociais, arquitetos, sociólogos, engenheiros, entre outros profissionais. Salienta-se que a prefeitura municipal de Forquilhinha e a Unesc (Universidade do Extremo Sul Catarinense) firmaram um convênio para a elaboração do projeto arquitetônico/urbanístico do conjunto habitacional por acadêmicos bolsistas e professores dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Ambiental, Engenharia de Agrimensura e Engenharia Civil.

Cabe ressaltar que um agente fundamental para efetivar o início do projeto, devido a reivindicações da comunidade, foi a cobrança que o Ministério Público fez à prefeitura municipal para resolver as habitações que ocupavam a faixa non edificandi do rio Sangão e em locais com rejeitos de carvão, no bairro Cidade Alta, que necessitavam ser realocadas, a fim de se proceder à recuperação ambiental da área e à melhoria da qualidade de vida das pessoas que ali viviam.

Nos limites deste artigo, serão relatadas a experiência e a percepção que os autores tiveram do processo e dos principais agentes sociais diretamente relacionados com a implementação do empreendimento. Realizado por uma prefeitura de um município pequeno, com características políticas e administrativas bastante similares às de tantos outros do Brasil, espera-se que esse relato estimule outros estudos, e até mesmo políticas.

A primeira percepção foi a de que a prefeitura municipal, como principal agente condutor do processo, só teve predisposição para resolver o problema depois de ser intimada pelo Ministério Público. Contudo, possuía baixa capacidade técnica e social para lidar com um projeto de habitação de interesse social, como também pouca experiência política para ampliar a participação democrática entre os envolvidos, por atrelamento a práticas tradicionais centralizadoras e interesses políticos. Conduziu os trabalhos desapropriando o espaço de terra próximo ao da ocupação original para implantação do empreendimento, em respeito aos laços de vizinhança e trabalho já estabelecidos, conforme diretriz da Normativa nº 8, alterando o uso do solo de zona rural para zona urbana. Através dos técnicos da prefeitura - assistentes sociais e engenheiros -, fez-se o projeto social com levantamento de dados e cadastro da população, como também se organizaram audiências e reuniões de forma a se cumprir o mínimo necessário e o prazo estipulado.

Por outro lado, a população beneficiada, em função das fragilidades de suas condições de vida e da pouca organização coletiva, tinha minimizada sua força política para vislumbrar e reivindicar junto ao poder público estratégias metodológicas de participação democrática que fossem além do desejo de aquisição de uma casa própria. Os moradores foram os grandes ausentes em toda essa discussão entre as três instituições (PMF, CEF e Unesc) sobre a qualidade de projeto em sintonia com suas necessidades reais. Em momento algum, a equipe do projeto teve a possibilidade de confrontar e discutir as ideias com os futuros beneficiários. Foi, portanto, um debate abstrato e excludente, vazio de conteúdo real.

À equipe técnica da Unesc, através do diagnóstico e dos mapas disponibilizados, coube somente elaborar o projeto arquitetônico e urbanístico, não tendo contato com a equipe técnica da prefeitura para a elaboração do projeto social. Também o contato com os futuros moradores se deu através de algumas poucas visitas ao local, entrevistas, reuniões e audiências de apresentação dos

projetos. Conforme as instruções da Normativa nº 8, o projeto social deveria, como orientação geral, buscar a integração das equipes. Os maiores questionamentos sobre os projetos eram feitos em reuniões com os técnicos da prefeitura, que, inicialmente, não dominavam alguns aspetos espaciais importantes contemplados no projeto das unidades e do projeto urbanístico, tais como:

- Fazer as ampliações das residências sem descaracterizar e sem reformar;

- Também não tinham ideia de como fazer os recuos frontais previstos para que o morador pudesse futuramente ter um comércio de acordo com a normativa que previa que o projeto contemplasse gerar renda para os moradores.

A Secretaria de Obras da PMF não aprovou a implantação do comércio na frente do lote e, para impedi-lo, não alterou o zoneamento residencial para o uso misto no plano diretor. Já no final da execução da obra plantou um ipê no centro dessa faixa em todos os lotes. Ironicamente, o nome do loteamento surgiu dessa decisão política que, como durante todo o processo, não foi consultada. Hoje, ninguém entende por que a unidade está recuada 8,00 m, o que pode ser interpretado como exagero da equipe de projeto, e não como realmente aconteceu, como uma decisão "política" da prefeitura.

- Aspectos legais e de conforto ambiental necessários que deveriam ser contemplados, como o parcelamento do solo, o tamanho dos lotes, das quadras e a reserva de espaço público para equipamentos públicos e de lazer também foram explicados, debatidos e aprovados com técnicos da prefeitura antes de serem apresentar à comunidade.

FIGURA 7 – PERSPECTIVA DO PROJETO COM PROPOSTA DE EDÍCULA E COMÉRCIO E FOTO DA SITUAÇÃO ATUAL DAS UNIDADES COM O AFASTAMENTO DEIXADO PARA COMÉRCIO

Fonte: Projeto de extensão habitat saudável e sustentável, 2009-2012.

Outros questionamentos à equipe da Unesc sobre o projeto aprovado foram feitos pela construtora vencedora da licitação em

uma reunião com a CEF, técnicos e autoridades da prefeitura. A CEF atuou como órgão fiscalizador dos projetos e dos recursos disponibilizados e teve um papel decisivo para sustentar, em parte, o orçamento elaborado das habitações propostas pela equipe técnica da Unesc, quando a construtora alegava que os recursos previstos não contemplariam a sua execução, pressionando a rever materiais e o próprio projeto, apoiada por técnicos da prefeitura[43].

Ainda que o orçamento dos materiais estivesse correto e contemplasse os recursos disponibilizados por unidade, conforme avaliação da CEF, a construtora negou-se a incluir a laje para ampliação vertical no orçamento da unidade; pressionou e, em parte, conseguiu o apoio dos técnicos da CEF para eliminar a porta-janela e incluir forro de PVC na sala-cozinha em troca de sua execução. A se destacar que equipe de projeto da Unesc, prevendo alternativas de ampliação vertical, determinou a necessidade de construir uma laje sobre o quarto e o banheiro para permitir a futura ampliação sem que a família tivesse que deixar a habitação durante a obra, desmontando o telhado e voltando a montar para cobrir a ampliação. A desmontagem e a posterior montagem da cobertura exigem o uso de madeira de qualidade para seu reaproveitamento total.

Figura 8a - Madeiramento do telhado e forro modificado do original

Figura 8b - Laje pré-moldada para ampliação vertical futura

Fonte: Projeto de extensão, habitat saudável e sustentável, 2009-2012.

Diante dessa pressão, a equipe técnica da Unesc, responsável pelo projeto, teve que reconsiderar o uso de alguns materiais, como a estrutura de madeira do telhado e o forro inclinado de madeira que deixaria a estrutura do telhado aparente e daria amplidão ao espaço na sala/cozinha, por um forro de horizontal de PVC.

43 A pressão da construtora, entre outros fatores, se dava em função da pouca margem de lucro, mas também do privilégio de ter vencido o processo licitatório para a construção, tendo sido a única construtora a participar. A prefeitura, pela urgência de entregar o projeto executado, vendo o risco de desistência e de não ter outra construtora para a sua execução, apoiava as reivindicações da construtora.

Ficou evidenciado, depois, o motivo da pressão da construtora para instalar o forro de PVC na sala/cozinha: era para ocultar a má qualidade da madeira e uma deficiente execução da cobertura em todas as unidades. A equipe de projeto também teve que trocar a porta-janela da sala, que ajudaria a dar a sensação de maior espaço às unidades habitacionais e fazer a transição do espaço aberto e fechado, por uma janela. Posteriormente, a CEF, por meio de programa de redução do consumo de energia elétrica, criou aditivo de R$ 1.000,00 para que a construtora instalasse coletores solares para aquecimento da água dos chuveiros das unidades residenciais.

FIGURA 9 – ESTUDO DE AMPLIAÇÃO VERTICAL EM MAQUETE ELETRÔNICA QUE IRIA COMPOR O MANUAL DO MORADOR

Fonte: Projeto de extensão, habitat saudável e sustentável, 2009-2012.

FIGURA 10 – FOTO DA SITUAÇÃO ATUAL – INTERVENÇÕES DE DIFERENCIAÇÃO DAS UNIDADES

Fonte: Arquivo fotográfico de Marcelo Cabral Vaz.

A figura 10 mostra que, os moradores diferenciam cada unidade, embora geminada, com as cores exteriores. O Manual do Morador e o contato prévio com os futuros moradores teria permitido pensar uma imagem coletiva do conjunto. A figura 11 mostra a situação de implantação atual do conjunto residencial Jardim dos Ipês, no bairro Cidade Alta.

FIGURA 11 – SITUAÇÃO ATUAL DO CONJUNTO RESIDENCIAL JARDIM DOS IPÊS

Fonte: Google Earth Pro. Acessado em: 27 mar. 2023.

3.6.2 SOBRE O MANUAL DO MORADOR

A equipe técnica da Unesc propôs elaborar o Manual do Morador, que consistia em apresentação, em formato de caderno, alternativas de crescimento da unidade básica original, com a intenção de "ordenar" o crescimento que viria acontecer e dar uma linguagem de certa unidade formal ao conjunto. O objetivo do manual era explicar o uso dos ambientes e equipamentos da unidade básica; explicar didaticamente o processo de crescimento da unidade embrião e por que a ocupação do terreno foi pensada em faixas para o trabalho e em faixas para habitação, com faixas de pátio- jardim como áreas de transição entre ambas; explicar o projeto do embrião: por que havia sido proposta a laje de concreto pré-moldado e explicar as alternativas de ampliação através de elementos gráficos técnicos que permitiriam a apresentação e a aprovação perante a prefeitura municipal de Forquilhinha.

A proposta da elaboração do manual, no entanto, não foi aceita pela prefeitura municipal de Forquilhinha. Com isso, impediu o que poderia ter servido como orientação no período de pós-ocupação prevista na Normativa nº 8: "3.7, em que consta:

> Deve-se prever e executar a assessoria às famílias para a ampliação ou melhoria das unidades habitacionais, no intuito de buscar solução de vícios construtivos, responsabilização civil do construtor e qualificação dos serviços públicos e sociais implantados" (Brasil, 2009, p. 8).

Interrompeu-se aquilo que poderia ter-se tornado uma Avaliação Pós- Ocupação (APO), que permitiria análises da transformação do núcleo básico ao longo do tempo e como seria a relação dos usuários com a tipologia original e as ampliações propostas.

Segundo Cechinel (2019), uma APO permitiria saber se as necessidades dos moradores haviam sido atendidas pelo projeto das unidades de habitação e se se haviam provido soluções relacionadas à segurança, à integração de trabalho e moradia, a ofertas de serviços públicos de educação, saúde, mobilidade, lazer, e infraestrutura, pois estes são alguns dos instrumentos que levam qualidade de vida ao bairro.

A assistência técnica aos moradores, por meio da Lei nº. 11.888, de 2008, também não foi garantida pela administração pública, o que levou as famílias decidirem, por conta e risco, as ampliações que se fizeram posteriormente à inauguração do loteamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A percepção que os autores tiveram do planejamento e gestão, ao participarem apenas da elaboração do projeto urbanístico e arquitetônico, interagindo através de poucas reuniões e apresentações junto aos representantes da prefeitura, aos próprios moradores e aos técnicos da CEF, foi de que, apesar de a Normativa nº 8 estabelecer como diretrizes para o projeto social a participação da comunidade "como um processo pedagógico de construção de cidadania e um direito do cidadão", além de buscar "promover a capacitação dos moradores, através de suas organizações representativas para a autonomia" (Brasil, 2009, p. 4), o grau de interação dos agentes e do nível de participação popular baseado na "escala" que varia da categoria Consulta à Cooptação, proposta por Marcelo Lopes de Souza (2010, p. 202-206), se aproxima do que ele chama de graus de "pseudoparticipação".

Ainda que o projeto tenha avançado quantitativa e qualitativamente, promovendo o acesso à terra urbana e à habitação, foi possível perceber a fragilidade da proposta metodológica de condução de um processo democrático, ficando apenas em função da obrigatoriedade na ampliação de canais de participação, de realização de audiências e consultas públicas para fins de diagnóstico e de cadastro dos moradores. Ou seja, o projeto social fez com que a proposta projetual fosse marcada por um caráter meramente informativo/consultivo. O que de fato houve foi uma pseudoparticipação. A população não chegou a participar, nem a atuar, assim como não debateu a concepção do projeto, nem os conceitos. Os discursos, no espaço criado para a participação, eram dominados por técnicos e políticos. Não se criou na população, através do projeto e, dialeticamente, entre ela e os técnicos envolvidos, uma identificação com a luta contínua pelos direitos à cidade e de ampliação da democracia participativa.

A Normativa nº 8, como uma intervenção política de desenvolvimento do governo federal é permeada de contradições, desafios e limites (OLIVES, 2017, p. 50), mas ajudou, por um lado, a determinar aos municípios, principalmente os menores, como

Forquilhinha, na condução e nos procedimentos do processo de democratização, quase sempre marcados por interesses econômicos e políticos em todas as fases de execução de projetos urbanísticos e arquitetônicos. Por ser um trabalho social que envolve a criação de uma diversidade de atividades de forma integrada e que deve ser contínua, numa sociedade cada vez mais complexa, a normativa se mostrou, por outro lado, insuficiente na promoção da inclusão social, no estímulo à participação cidadã, muito devido à falta de pessoal técnico, à pouca experiência da administração, à falta de interesse político, tanto dos administradores quanto da própria população, além da rapidez com que foi conduzida a execução devido à urgência da demanda habitacional, do prazo das políticas devido à rotatividade dos governos e técnicos e dos interesses econômicos da construtora.

O projeto social poderia ser tratado de forma permanente nas administrações, não se restringindo apenas ao Programa Habitacional e à aquisição de uma unidade habitacional, mas estar integrado a outras políticas e a cursos de forma a ampliar, entre técnicos e a população, o entendimento sobre o papel da democracia e da cidadania, da questão urbana e do direito à cidade.

Quanto ao projeto urbanístico, a busca por soluções para a habitação em locais urbanizados, com infraestrutura existente, aproveitando vazios urbanos e construções subtilizadas, com poucas unidades habitacionais e pequenas intervenções urbanísticas qualificadoras em várias áreas da cidade, com preferência em áreas centrais e em vias com potencial de criar uma diversidade social, poderiam ser flexibilizadas e estimuladas pelos órgãos administrativos e financiadores. Também soluções arquitetônicas que misturassem tipologias e usos (residencial, serviços, comercio, cultural) em um mesmo edifício poderiam ser buscadas de forma a garantir o movimento de pessoas socialmente diferentes em diferentes horários, além de garantir a renda aos moradores através do aluguel de salas.

As constatações dos autores, em grande parte, aparecem como propostas de correção da rede coletiva BrCidades para o novo formato do programa habitacional Minha Casa Minha Vida. A listagem que se segue, aqui redigida no condicional, num Manual que viesse a ser aceito, deveria utilizar a modalidade afirmativa. Por ora, como sugestão, concluem os autores:

1. o programa MCMV deveria instituir um subprograma voltado à capacitação institucional de municípios e entidades em defende o direito à moradia com base na Athis;

2. os conjuntos habitacionais horizontais, no âmbito do programa, deveriam ser construídos na forma de loteamento com sistema viário e áreas comuns de domínio público, sendo vedada a forma condominial;

3. dever-se-ia estimular a constituição de áreas destinadas ao comércio e à prestação de serviços em todas as modalidades de atendimento do MCMV, podendo ser locadas pelo condomínio com vistas a gerar recursos para a gestão condominial;

4. os condomínios do Programa MCMV deveriam conter no máximo 160 unidades habitacionais e as quadras, de no máximo 10.000 m², deveriam ser contornadas por vias públicas;

5. em todas as modalidades de atendimento do Programa MCMV, o trabalho técnico social deveria ser desenvolvido desde o início da contratação do empreendimento, ocasião em que seria feita a seleção das famílias beneficiadas;

6. o programa deveria adotar requisitos que estimulassem a realização de empreendimentos habitacionais que contemplassem soluções adequadas à realidade ambiental, cultural e regional, bem como aos diversos perfis familiares, contemplando diversidade tipológica, flexibilidade de uso e progressividade na construção;

7. sob demanda do município, que deveria assumir a responsabilidade por sua operação e custeio, o Programa MCMV poderia financiar a construção de equipamento social de esporte, cultura e lazer em seus empreendimentos, de maneira a contribuir para a efetivação de uma rede de equipamentos públicos voltados à inclusão social.

Um fator diferenciado, no caso do loteamento Jardim dos Ipês, é o convênio assinado pela prefeitura e a universidade, permitindo a intervenção de uma equipe de profissionais-professores e acadêmicos da arquitetura e das engenharias, que tiveram a oportunidade de influenciar o projeto a partir de concepções predefinidas sobre a qualidade da moradia de interesse social e relações de urbanidade com a cidade.

Para finalizar, o processo aqui relatado expõe a fragilidade dos projetistas diante dos diversos interesses em jogo, quanto à viabilidade política e econômica do empreendimento, que fizeram com que se abrisse mão de aspectos fundamentais do projeto na sua totalidade. Sua proposta ia além das alterações exigidas pela construtora, pois não foram levados adiante as propostas da Zeis e do Manual do Morador. A integração efetiva das equipes e, principalmente, a participação da população beneficiada poderia ter dado outro rumo ao processo e contribuído para garantir a integridade das propostas dos técnicos da Unesc. Infelizmente, esta hipótese não pôde ser testada. Daí a importância da participação da população, desde o início, no processo democrático de concepção e decisões sobre o projeto e sua execução.

REFERÊNCIAS

BRASIL, 2009. Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários. Anexo II - Instrução Normativa nº 8, de 26 de março de 2009. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/IN/2009/IN-008- 2009_AnexoII_Trabalho_Social_UAP.pdf - Acessado em: 13 mar. 2023.

CECHINEL, Rafaela Tavares; POUSADELA, Miguel Angel (Orientador). Análise tipológica como instrumento para o estudo da forma urbana aplicado em estudo de caso: Loteamento Jardim dos Ipês, bairro Cidade Alta, município de Forquilhinha. Unesc, Proacad, DPPG, PIC 170. Fev. 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. Katálysis, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 165-178, jul./dez. 2003.

OLIVEIRA Filho, João Telmo. A participação popular no planejamento urbano. A experiência do plano diretor de Porto Alegre/2009. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2009.

OLIVES, Sara Judy Christie de. Desafios e fragilidades do trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Natal. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós- Graduação em Estudos Urbanos e Regionais - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

POUSADELA, Miguel Angel; VIEIRA, Jorge Luiz. Loteamento Jardim dos Ipês, bairro Cidade Alta, Município de Forquilhinha/SC: experiência de extensão com rebatimento no ensino de graduação e na pesquisa. In: Práticas e saberes da extensão [recurso eletrônico]. BISOGNIN, Luciane Ceretta et al. (org.). Florianópolis: Dois Por Quatro, 2019.

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

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6. ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VIANNA, Dalana de Matos; HAHN, Jordana Engler; VIEIRA, Jorge Luiz; PETERSON, Rúbia Carminatti. A habitação como qualificadora da vida urbana: o caso do conjunto Jardim dos Ipês na cidade de Forquilhinha/SC. I Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana. Cidades e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Universidade Federal de São Carlos/SP, 25 a 27 de outubro de 2017, p. 1.377-1393.

MINIBIOGRAFIA DOS AUTORES

ADEMIR FRANÇA

Arquiteto e urbanista graduado em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Propur-UFRGS). Lecionou no curso de Turismo e Hotelaria na Universidade do Contestado (UNC); nos cursos de Arquitetura e Urbanismo de Xanxerê, da Universidade do Oeste de Santa Catarina e da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc).

JORGE LUIZ VIEIRA

Arquiteto e urbanista, graduado pelo Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); doutor em arquitetura pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura (Propar) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc).

MIGUEL ANGEL POUSADELA

Arquiteto e urbanista, graduado pela Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FAU-Unba), Argentina. Diploma revalidado pela Universidade Federal de Santa Catarina (ARQ-UFSC). Mestre em Engenharia Civil pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGEC-UFSC). Foi professor da FAU-Unba, do ARQ-UFSC e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc).

4. ELES AINDA MANDAM NA CIDADE: REVISÃO DO PLANO DIRETOR E MORADIA EM JOINVILLE/SC

Charles Henrique Voos

4.1 INTRODUÇÃO

A partir da criação do Plano Diretor em 2008, a cidade de Joinville, situada no nordeste de Santa Catarina, presenciou uma grande pressão para a revisão de seu Plano Diretor a partir de 2018, conforme regra prevista no Estatuto da Cidade. Mesmo em período de pandemia de Covid-19, o processo tramitou no Legislativo, impulsionado por membros alinhados à construção civil e ao bolsonarismo mais radical.

Este relato busca entender como a revisão do Plano Diretor poderá impactar a questão da moradia, sobretudo dos mais pobres, a partir de três casos que consideramos emblemáticos, todos envolvendo a expansão do perímetro urbano: a área conhecida como "Vale Verde", a possível gentrificação[44] do bairro Espinheiros, e a expansão industrial para a Região Sul.

Com isso, entendemos haver uma continuidade de busca pela renda da terra urbana de grupos empresariais altamente organizados. Esta é uma característica central do empresariado de Joinville, que criou um cenário favorável para um realinhamento conservador do Plano Diretor de 2008, razão por que a abordaremos antes da análise dos casos supracitados.

4.2 UMA FÁBRICA DE COALIZÃO DE CONSENSOS

Como relatamos em outras oportunidades (VOOS, 2012; VOOS, 2016; VOOS, 2018), a cidade de Joinville, terceira mais populosa do Sul do Brasil, contém um empresariado fortemente organizado em associações, as quais costumeiramente pautam as principais discussões sociais da cidade. A articulação com o corpo político, a imprensa e os diversos setores econômicos impulsionam as entidades que reúnem estes empresários, sobretudo a Associação Comercial e Industrial de Joinville (Acij).

Ocorre que, desde a aprovação da Lei de Ordenamento Territorial, em 2016, o setor da construção civil acumulou capital político que alçou os donos do rent-seeking urbano (VOOS, 2016) a posições de destaque na Acij. A organização, historicamente presidida por homens ligados à indústria de transformação, ganhava novos agentes à medida que o realinhamento conservador da gestão democrática das cidades passava a ser fundamental para a continuidade dos lucros de diversos setores advindos da terra urbana. Com isso, o conhecimento acumulado de executivos, e de

44 "gentrificação", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-202 (Portugal):3, https://dicionario.priberam.org/gentrifica%C3%A7%C3%A3o. Processo de valorização imobiliária de uma zona urbana, geralmente acompanha-da da deslocação dos residentes com menor poder econômico para outro local e da entrada de re sidentes com maior poder econômico.Verbete inexistente no Houaiss.

seus profissionais contratados (advogados, arquitetos, etc.). dava a esses grupos um potencial na Acij em continuar sua influência na regulamentação do Plano Diretor, aprovado em 2008, tanto que os últimos presidentes do Conselho da Cidade sempre estiveram e continuam ligados ao setor construtivo.

Como o Estatuto da Cidade prevê que os planos diretores podem ser revisados a cada dez anos, o assunto voltou com grande força na cidade, após capilarizado o bolsonarismo em todas as esferas do poder, para eleger para prefeito Adriano Silva. Este é o único prefeito eleito do Partido Novo em todo o Brasil, de ideias neoliberais, e que encontrou em Joinville um grande palco para as propostas de seu partido.

O site da Prefeitura de Joinville mostra como Adriano é intimamente ligado à empresa do ramo farmacêutico de sua família, ou seja, um herdeiro que resolveu se "aventurar" na política e conseguiu se eleger:

Formado em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, de São Paulo, também estudou políticas públicas, técnicas de comunicação e liderança na escola de formação política Renova Brasil. Foi diretor comercial e de marketing do Laboratório Catarinense de 2003 a 2011, passando a vice-presidente em 2011, e a presidente em 2013, cargo que ocupou até 2020. Liderou a criação da Central Solidária para doação de roupas e alimentos nas enchentes de 2008 e 2011, o que resultou na criação da ONG Força Empresarial para Emergências (FEE). Atua como bombeiro voluntário desde 2003 no Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville (PREFEITURA DE JOINVILLE, 2023. Grifo nosso.).

Por outro lado, seu governo não transformou a política local, como alguns poderiam pensar. Sua subserviência ao poder local continuou, com acenos importantes às associações empresariais (afinal, ele foi vice-presidente da Acij), e ao velho corpo político da cidade, pois apoiou abertamente a eleição de Maurício Peixer, de um partido diferente do seu (PL), para a presidência da câmara de vereadores.

FIGURA 12 – ADRIANO (CENTRO) E PEIXER (DIR.) NA CERIMÔNIA DE CIDADÃO BENEMÉRITO

Fonte: (https://camara.joinville.br/noticia/adriano-bornschein- silva-e-o-novo-cidadao-benemerito-de- joinville/?amp=1. Acesso em: 15 maio 2023.

Peixer, liderança da Igreja Católica carismática (um dos ramos mais conservadores do catolicismo), foi um dos menos votados na eleição de 2020, mas foi o vereador que propôs, em 2019, a concessão do título de cidadão benemérito a Adriano e articulou, por diversas vezes, a tramitação de questões urbanísticas na Câmara de Vereadores ao longo de seus vários mandatos. Como troca a essa honraria, Peixer virou conselheiro do prefeito e presidente da câmara.

Como consequência, a cidade de Joinville estava com o presidente da câmara e o prefeito apoiando Bolsonaro no contexto federal, praticando velhas formas de poder no local. A configuração da câmara de vereadores para o mandato 2021-2024 estava diferente, mais radical, com três vereadores do Partido Novo e um vereador da construção civil, praticante de um bolsonarismo radical, do Partido Patriotas, mas com um presidente representante do velho jogo.

Com a nova presidência do legislativo municipal, o projeto de revisão do Plano Diretor foi entregue em 2018 pela prefeitura e pelo Conselho da Cidade, mas não tramitou, por dificuldades do governo de então de ter maioria no legislativo em 2019 (SAAVEDRA, 2019) e, em 2020, pela pandemia de Covid-19 e pelo período eleitoral (SAAVEDRA, 2020). Somente em 2021, já com a nova legislatura, foi desarquivado e seguiu seus trâmites a partir de 2021, mesmo durante o período de pandemia. Diante dessa configuração política, o momento se mostrava propício para a coalizão de consensos (VOOS, 2016) funcionar, pois não havia espaços para contraditórios diante da baixa mobilização popular na pandemia, e o grande desconhecimento das causas urbanísticas dos movimentos populares, lembra Maricato (2013), e o "analfabetismo urbanístico", além da guinada para o conservadorismo do legislativo municipal.

4.3 REALINHAMENTO CONSERVADOR DO PLANO DIRETOR

Não pretendemos, neste momento, aplicar grandes esforços teóricos sobre o cenário das cidades brasileiras, principalmente a partir de 2015, quando a revisão dos planos diretores ganhou importância nos municípios brasileiros. Começava, naquele momento, a vencer o prazo regulamentar do Estatuto da Cidade para revisão a cada dez anos:

> [...] o que antes ocorria em gabinetes e conversas informais, agora precisa ser encenado publicamente (por mais que não seja o ideal, e se é que possa ser considerado como legado), dando brecha para interpretações mais precisas avindas dos discursos proferidos nas Conferências, Conselhos, Audiências

> e afins. O que vem ocorrendo, e de forma urgente e alarmante, é uma nova virada conservadora da questão urbana brasileira, na clara tentativa de retomar os gabinetes políticos e empresariais como as únicas arenas de negociação (VOOS, 2016, p. 219).

Com isso em mente, também não pretendemos abordar a relação dos agentes da revisão do Plano Diretor de Joinville, pois ela não fugiu ao que colocamos acima e já desenhávamos em 2016: participação popular estéril, poucos "entendedores" do que realmente estava em jogo, e a validação de um conselho da cidade antidemocrático e que servia como arena de negociação "formal" dos grupos empresariais interessados no controle do uso do solo urbano. Além disso, o projeto de revisão, quando é colocado para apreciação pelo legislativo, após anos de "alegoria da participação" (PEREIRA, 2015) promovida pelo Executivo, é articulado para ter, como relator, o único vereador abertamente reconhecido como construtor civil e defensor de práticas antidemocráticas (para se dizer o mínimo) e anticiência[45], típicas do bolsonarismo radical. É a velha prática do neoliberalismo: Estado total para meus interesses e, para os pobres, o mínimo. Ou seja, a partir do estabelecimento da tramitação da revisão na Câmara de Vereadores, ocorreram cinco audiências públicas, ainda em janeiro de 2022, período de pandemia e de baixíssima mobilização popular, pois uma considerável parte dos trabalhadores costumeiramente está em férias, além das férias escolares e da atratividade dos balneários próximos a Joinville para o turismo de verão. Queremos, por outro lado, evidenciar as contradições da revisão, e as consequências diretas sobre questões como moradia e efetivação do direito à cidade, no sentido exposto por Lefebvre (1968).

A primeira delas, e que sustenta as demais, está em uma sutil mudança de texto, mas que remete aos interesses dos agentes que almejam lucrar com as mudanças. O antigo plano, de 2008, previa "garantir a manutenção ou redução do perímetro urbano" (JOINVILLE, 2008) como objetivo de orientação ao macrozoneamento da cidade. O macrozoneamento, em Joinville, necessita de regulamentação pela lei de uso e ocupação do solo, mas evidencia os principais eixos de adensamento e, sobretudo, de expansão do perímetro urbano. A redação da revisão modificou este objetivo, que passou a contar com a "contenção e manutenção do perímetro urbano, a fim de identificar, incorporar e preservar as vocações urbanísticas e ambientais existentes", bem como reduzir "a informalidade e permitindo o desenvolvimento sustentável econômico, social e ambiental" (JOINVILLE, 2022. Grifo nosso). E, ainda, colocou como objetivo para a cidade "flexibilizar a verticalização". Ao mesmo tempo, em uma mesma revisão, a cidade aumentaria seu espaço urbano e se tornaria

45 Willian Tonezi (Patriota).

mais vertical, e caminharia de forma contrária ao adensamento urbano, política central de vários países para se efetivar o direito à moradia qualificada. Como o próprio relator do projeto no Legislativo apontava, nessa esteira se verificou, nos últimos 12 anos, que a cidade de Joinville parou de atrair novas empresas e empreendimentos, tornando-se hostil à expansão de empresas existentes, à produção rural, à indústria de transformação, à exploração mineral, ao turismo nas áreas naturais, vindo a ganhar o apelido de muitas pessoas como "a cidade onde nada pode" (CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE, 2021. Grifo nosso).

A fábrica de coalizão de consensos busca, em sua essência, distorcer os fatos, até que se torne algo absorvido pela comunidade em geral. A questão que aqui nos propomos é a seguinte: Como se tornou Joinville "a cidade onde nada pode", já que bateu recordes no setor da construção civil em 2020 (NOTICENTER, 2021), em 2021 (AGUIAR, 2022) e em 2022 (CBIC, 2023)?

Acreditamos que esta linha de argumentação existiu e continuará existindo (em uma constante ideia de que nada é verdadeiro, mas tudo é fabricado) para justificar flexibilizações, visto que o Estatuto da Cidade, apesar da sua amplitude, ainda não consegue barrar esses interesses. Ao final do processo de revisão do Plano Diretor, e com a sanção do prefeito ainda em 2022, a cidade teve 36% de sua área urbana aumentada (SAAVEDRA, 2022), mesmo que esse aumento dependa de regulamentações futuras na lei de uso e ocupação do solo.

Analisaremos, assim, três áreas que obtiveram autorização para expansão urbana, fundamentais para se entender como a moradia é entendida pelo capital organizado: a) o projeto "Vale Verde"; b) o bairro Espinheiros e c) áreas próximas da BR-101, ao sul da cidade.

Em 2017, com a discussão da Lei de Ordenamento Territorial, um grupo de empresários de diversas regiões rurais da cidade situadas ao norte de Joinville se organizou para criar um plano urbanístico de ocupação para a região, em torno do Rio Cubatão, responsável pelo abastecimento de água para dois terços da cidade. O projeto não avançou, visto que as assinaturas para um projeto de iniciativa popular não estavam com todas as informações corretas (SAAVEDRA, 2021). Um dos vereadores, à época, assumiu, em tribuna, que os moradores deveriam se mobilizar pela proposta, "pois ganhariam milhões" (VOOS, 2016).

Com a retomada das discussões sobre a revisão do Plano Diretor, abriu-se uma oportunidade para que o projeto voltasse ao debate, ainda mais que o secretário de Planejamento Urbano do governo Adriano (Marcel Virmond Vieira) também foi o responsável técnico pelo projeto do Vale Verde (AZEVEDO, 2016) e dificilmente recomendaria ao executivo municipal alguma resistência. Com o singelo nome de "Área de Expansão Urbana de Proteção da Paisagem Campestre", o Vale Verde tornou-se responsável por

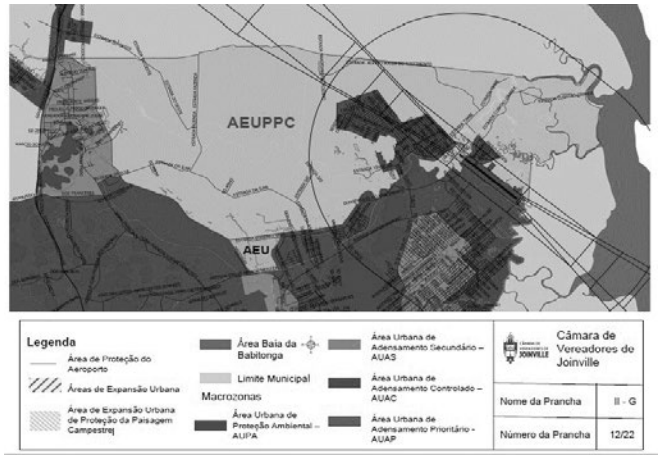
mais da metade dos 36% que Joinville ganhou de área urbana, o que é temerário, principalmente envolvendo a moradia de pequenos trabalhadores rurais, que poderão ver-se forçados a abandonar suas terras devido à alta valorização dos terrenos e gerar um grande problema de desabastecimento agrícola, além dos problemas de uma ocupação urbana nos entornos do principal rio da cidade. Como o próprio responsável técnico previu em 2016, é um projeto que pode abrigar 30 mil habitantes, a depender das regulamentações futuras.

Como segundo ponto, temos a região do bairro Espinheiros, o qual, segundo Souza (1991) e Santana (1998), serviu aos interesses de grandes grupos empresariais desde a década de 1960, pois estes precisavam atrair trabalhadores de diversas partes do País para os parques fabris. Como compensação, ofereciam-se terrenos mais baratos e atrativos à grande massa em áreas ambientalmente frágeis, como é o caso do bairro Espinheiros, uma região de mangue, que foi aterrada para acomodar os trabalhadores. Desde o Plano Diretor de 2008, a área não ocupada do Espinheiros era considerada Área Rural de Uso Controlado.

É importante frisar que o Espinheiros é uma das poucas áreas urbanas de Joinville que possui saída para o mar, com lugares de ancoragem de iates, motos aquáticas e outras formas de turismo náutico.

É uma região muito frequentada pela elite local, que vê no Joinville Iate Clube um lugar para seus encontros casuais ou festivos. Entre a saída para o mar está um bairro de classe média-baixa, que ainda abriga uma grande massa de trabalhadores e, mais recentemente, parte de uma macrorregião da cidade com muitos migrantes e imigrantes (GUNLANDA E SANTOS, 2021). Com a revisão do Plano Diretor, foi criada pelo legislativo uma Área de Expansão Urbana de tamanho praticamente igual à área urbana existente no Espinheiros.

FIGURA 13 – DETALHAMENTO DA ÁREA DE EXPANSÃO URBANA DE PROTEÇÃO DA PAISAGEM CAMPESTRE (AEUPPC)

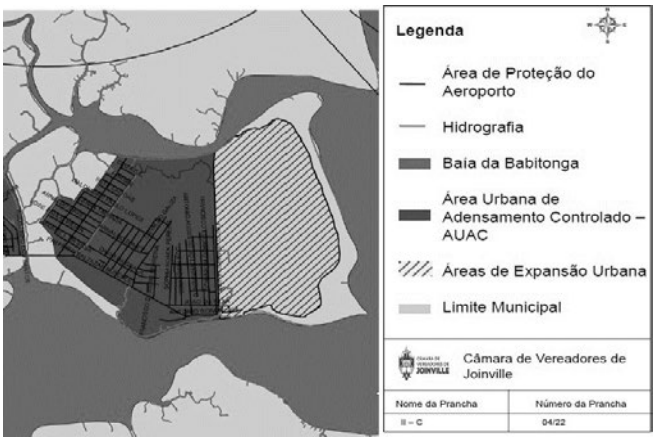


Fonte: Câmara de Vereadores de Joinville, 2021.

Na justificativa, a Câmara de Vereadores alega:

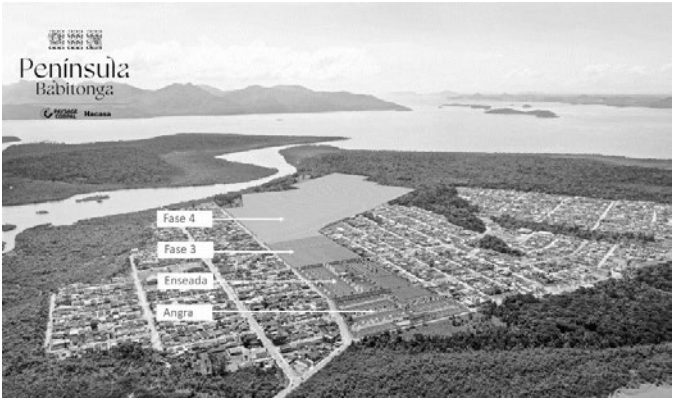
> As condições específicas da Ilha dos Espinheiros devem ser potencializadas em todos os sentidos, promovendo a prosperidade através do desenvolvimento social, cultural e econômico, pela proximidade de moradia e trabalho, ampliando a rede de serviços de saúde e educação, infraestruturas, implantação e interligação de mobilidade intraurbana e extra- urbana através de transporte náutico (CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE, 2021).

FIGURA 14 – DETALHAMENTO DA ÁREA DE EXPANSÃO URBANA NO BAIRRO ESPINHEIROS



Fonte: Câmara de Vereadores de Joinville, 2021.

FIGURA 15 – DIVULGAÇÃO DAS ETAPAS DAS OBRAS DA PENÍNSULA BABITONGA



Fonte: (https://www.nsctotal.com.br/noticias/baia-da-babitonga-e-a-nova-escolha-de-quem-deseja-viver-bem-em-joinville. Acesso em: 15 maio 2023.

Um dos grandes beneficiários com esta mudança e aumento da área urbana no Espinheiros é o Grupo Hacasa que, como explicamos em outra pesquisa (VOOS, 2016), é dono de cerca de 5% da área urbana da cidade. Por coincidência, enquanto a alteração do perímetro urbano era discutida no Legislativo, o grupo empresarial lançou o projeto "Península Babitonga", com terrenos nas áreas urbanas até então sem moradias.

E, também por coincidência, como se pode perceber na página de uma imobiliária da cidade, um vereador possui restaurante na região (Kiko do Restaurante – PSD) e assinou o projeto (16 dos 19 vereadores assinaram).

No projeto do Península Babitonga "há uma nova interpretação da vida em Joinville." O empreendimento é único e oferece uma forma elegante e confortável para se viver. O condomínio horizontal conta com diversas opções de lazer. Todas as áreas em comum serão entregues decoradas e equipadas com equipamentos de altíssima qualidade. O empreendimento conta com salão de festas com churrasqueira, gourmet bar, quadra de areia, piscina externa com deck molhado, piscina infantil, playground ao ar livre, brinquedoteca, academia, área reservada para recebimento de delivery e portaria com circuito fechado de TV para monitoramento das câmeras (ANAGÊ IMÓVEIS, 2023. Grifo nosso).

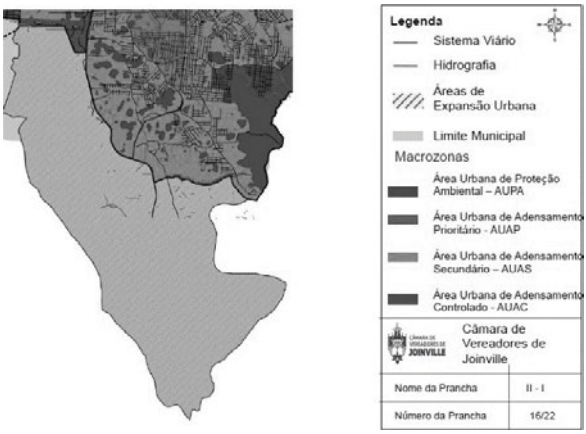
Entendemos que está ocorrendo no Espinheiros um processo de gentrificação, oriundo das novas fronteiras que o capital adquire a partir da renda da terra, como explica Harvey (1980). Os trabalhadores que hoje ocupam a região sentirão, em breve, o peso da transformação imobiliária da região, que certamente será consolidado após as regulamentações da nova área urbana, pensada para a elite local, bem como para os grupos emergentes que dialogam com ela. Há um ditado popular, muito falado em

Joinville, que "Joinville deu as costas para o mar". Entendemos que essa frase é equivocada, porque Joinville "jogou" os pobres para lá, e agora irá forçá-los a sair. Uma maneira para se esconder isso será a de dizer que "Joinville descobrirá o mar".

Por fim, a área de expansão urbana da BR-101, ao sul da cidade, é a consolidação daquilo que projetávamos há alguns anos (VOOS E SILVA, 2014; VOOS, 2016). Esta é uma região que faz fronteira com a cidade de Araquari, que possui uma vertiginosa política de flexibilizações, promovida desde a instalação da fábrica da BMW, em 2014 (WIPPRICH, 2020). Assim, a cidade vizinha passou a ganhar muitos investimentos ao redor da nova fábrica, atraindo o interesse de grupos especulativos de Joinville que tinham terras rurais na fronteira entre as duas cidades. Vale frisar que são áreas em valorização desde a chegada da General Motors a Joinville (2013), e a frustrada instalação de um campus da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) nas proximidades (2009).

Mais uma vez, diante de um cenário favorável, os vereadores incluíram a região como área de expansão urbana, atendendo aos anseios de muitos grupos empresariais que gostariam de solidificar a ligação entre as fronteiras de Joinville e Araquari. Até mesmo o argumento de que "a zona sul da cidade poderia ganhar uma região industrial" foi amplamente ventilado.

FIGURA 16 – DETALHAMENTO DA ÁREA DE EXPANSÃO URBANA DA BR-101



Fonte: Câmara de Vereadores de Joinville, 2021.

Por fim, como esta área de expansão urbana está distante de áreas urbanas adensadas (como se pode perceber na Figura 16, é uma região cercada por áreas de adensamento secundário), pode trazer maiores transtornos de deslocamento aos cidadãos. Para viabilizar uma futura área urbana, as regulamentações deverão prever uma série de investimentos públicos, pois pouco há por ali, além de ser uma região que historicamente tem episódios de inundação.

CONCLUSÃO

O título deste texto remete, direta e intencionalmente, à pergunta que fizemos na pesquisa de doutorado.

Mesmo que nossas hipóteses novamente se tenham confirmado, pois os nomes e sobrenomes pouco mudam (e os resultados também), é importante que essas informações sobre as revisões dos planos diretores cheguem à maior quantidade de pessoas possível.

Não há como vislumbrar cidades mais justas, democráticas, e com moradias adequadas a todos os cidadãos, enquanto as regras do jogo forem entendidas somente por uma parcela da população, lembrando Carlos Nelson dos Santos (1988), e, pior: que esta parcela seja composta por aqueles que ainda mandam na cidade. Afinal, se as regras do Estatuto da Cidade permanecerem as mesmas, haverá outros processos de revisão para as nossas cidades.

Há espaço para articulação dos movimentos sociais, pois a questão da moradia irá atingir a todos os trabalhadores que sofrem com as atuais condições e que sentirão, em breve, a piora da qualidade de vida para seus pares, enquanto grupos abastados dominam as normativas para acalentar seus interesses excludentes, segregadores e gentrificadores. O que ocorreu em Joinville durante a tramitação da Lei de Ordenamento Territorial foi um sinal daquilo que viria, anos mais tarde, e que muito provavelmente também está presente nas demais cidades brasileiras: o realinhamento conservador de todos os ganhos democráticos, por menores que sejam.

Por mais que nosso relato aqui tenha sido curto, sem poder abranger todas as demais normas urbanísticas que foram alteradas, precisamos evidenciar como vem ocorrendo a manutenção da cidade "oficial", como cidade de poucos. Ou, na pior das hipóteses, para que nossos esforços adiem o cenário de "ilusão" dos planos diretores, no sentido exposto por Villaça (2005), e tenhamos que pensar e lutar por alternativas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, S. Valorização dos imóveis cresce acima de 20% em Joinville. ND Mais, 2022. Disponível em https://ndmais.com.br/economia/valorizacao-dos-imoveis- cresce-acima-de-20-em-joinville/. Acesso em: 15 maio 2023.

ANAGÊ IMÓVEIS. Terreno condomínio em Joinville. 2023. Disponível em https://www.anageimoveis.com.br/terreno-condominio-espinheiros-joinville-23176l. Acesso em: 15 maio 2023.

AZEVEDO, S. Vale Verde retorna a debate nas comissões nesta terça. Câmara de Vereadores de Joinville, 2016. Disponível em https://camara.joinville.br/noticia/noticias-das-comissoes/vale-verde-retorna-a- debate-nas-comissoes-nesta-terca/. Acesso em: 15 maio 2023.

CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE. Parecer 92/2021. 2021.

CBIC. Sinduscon Joinville completa 75 anos e anuncia agenda de eventos. 2023. Disponível em https://cbic.org.br/sinduscon-joinville-completa-75-anos-e-anuncia- agenda-de-eventos/#:~:text=Desempenho%20hist%C3%B3rico,2%20bilh%C3%A3o%20em%20 VGV%20lan%C3%A7ado. Acesso em 15 maio 2023.

ECONOMIA SC. Baía da Babitonga é a nova escolha de quem deseja viver bem em Joinville. 2013. Disponível em https://economiasc.com/2022/03/23/baia-da- babitonga-e-a-nova-escolha-de-quem-deseja-viver-bem-em-joinville%EF%BF%BC/. Acesso em: 15 maio 2023.

GUNLANDA, O. A. C.; SANTOS, M. Cidade, trabalho e lazer: as experiências urbanas na perspectiva de haitianos em Joinville (SC). Monumenta - Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 1, n. 1, p. 6-27, 30 jun. 2020.

HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. Tradução: Armando Corrêa da Silva, São Paulo: Hucitec, 1980.

JOINVILLE. Lei complementar 261/2018. 2018. LEFÈBVRE, H. Le droit à la Ville. Paris : Anthropos, 1968.

MARICATO, E. "É a questão urbana, estúpido!". In: [et al.]. Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013. p.19-26.

NOTICENTER. Mercado imobiliário de Joinville tem desempenho histórico em 2020. 2021. Disponível em https://www.noticenter.com.br/n.php?ID=26481&T=mercado- imobiliario-de-joinville-tem-desempenho-historico-em-2020. Acesso em: 15 maio 2023.

PEREIRA, Elson. M. A Alegoria da Participação: planos diretores participativos pós- Estatuto da Cidade. 1. ed. Florianópolis: Insular, 2015. v. 1.

PREFEITURA DE JOINVILLE. Prefeito. 2023. Disponível em https://www.joinville.sc.gov.br/governo/prefeito/. Acesso em: 15 maio 2023.

SAAVEDRA, J. Câmara de Joinville deixa revisão do Plano Diretor para 2020. Portal NSC Total, 2019. Disponível em https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/camara-de-joinville-deixa-revisao- do-plano-diretor-para-2020. Acesso em: 15 maio 2023.

SAAVEDRA, J. Câmara de Joinville continua sem prazo para votar revisão do Plano Diretor. Portal NSC Total, 2020. Disponível em: https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/camara-de-joinville-continua-sem-prazo-para-votar-revisao-do-plano-diretor-ha. Acesso em: 15 maio 2023.

SAAVEDRA, J. Vale Verde voltará a ser analisado pela Câmara de Joinville. Portal NSC Total, 2021. Disponível em: https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/vale-verde-voltara-a-ser-analisado- pela-camara-de-joinville. Acesso em 15 maio 2023.

SAAVEDRA, J. Revisão do Plano Diretor amplia área urbana em 7,7 mil hectares. Portal NSC Total, 2022. https://www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/revisao-do-plano-diretor-de-joinville-amplia-area-urbana-em-77-mil-hectares. Disponível em: 15 maio 2023.

SANTANA, Naum A. A produção do espaço urbano e os loteamentos na cidade de Joinville (SC) - 1949/1996. Dissertação (Mestrado) - Dpto. Geociências – UFSC - Florianópolis,1998.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. A cidade como um jogo de cartas. Niterói/São Paulo: EDUFF /Projeto Editores, 1988.

SOUZA, L. A. O processo de ocupação das áreas de mangues em Joinville: agentes, estratégias e conflitos. Dissertação (Mestrado) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal de Santa Catarina - Florianópolis, 1991.

VILLAÇA, F. A ilusão do Plano Diretor. São Paulo, 2005. No prelo.

VOOS, Charles Henrique. Quem manda nesta cidade? Poder e rent-seeking urbano em Joinville/SC após o Estatuto da Cidade. Tese (Doutorado) - Programa de Pós- Graduação em Sociologia - UFRGS, Porto Alegre, 2016.

VOOS, Charles Henrique. Quem manda na cidade: poder e rent-seeking urbano. Curitiba: Editora Appris, 2018.

VOOS, Charles Henrique; SILVA, Luiz Eduardo de Carvalho. A BMW em Araquari/SC e o planejamento de ocasião: o Estado como agenciador da flexibilização urbana. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2014. Disponível em:<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4790>. Acesso em: 16 jul. 2016.

WIPPRICH, Samuel H. Cidade Para Quem? Flexibilização da Legislação Urbanística e a Revisão do Plano Diretor em Araquari-SC. Dissertação (Mestrado) – PPGPLAN/MPPT/UDESC. Florianópolis, 2020.

MINIBIOGRAFIA DOS AUTORES

CHARLES HENRIQUE VOOS

Doutor em Sociologia (UFRGS), Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade (UFSC) e Cientista Social (UNIVALI). Estágio pós-doutoral no departamento de Sociologia da Unicamp. Coordenador do Centro de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão da Faculdade Guilherme Guimbala e Editor-chefe da Monumenta – Revista de Estudos Interdisciplinares. E-mail: charleshenriquevoos@gmail.com

5. VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA*

Gianfranco Chiaradia Mandarino
Gabriel Zunino Packer
Carla Cintia Back

* Artigo desenvolvido a partir da pesquisa realizada em 2017/2018", pelos graduandos do Curso de Arquitetura e Urbanismo: MANDARINO, Gianfranco Chiaradia e PACKER, Gabriel Zunino Packer, orientada por BACK, Carla C.

Para Singer e Justo (2017), a urbanização é um processo inexorável ao desenvolvimento, este predominado pelo econômico "para olhar o urbano com o reconhecimento dessa limitação", que compreende que o desenvolvimento urbano dirigido somente pelo livre mercado impossibilita a realização do direito à cidade. Este último, entendido como o direito à vida urbana, como dizia Lefebvre (2001), que não considera separadamente atividades e funções no tempo e espaço, e sim que considera as necessidades sociais urbanas, a produção social e a produção da cidade, nos locais de encontro e de troca, que "permitam seu uso pleno e inteiro." E, por desenvolvimento, um processo contraditório, de transformação da sociedade através da completa modificação de sua estrutura de produção, como apontam Singer e Justo (2017).

Neste sentido, é fundamental entender as dinâmicas históricas do par campo- cidade, como uma relação que configura uma divisão social do trabalho, da qual é notável sua "explosão" com os fluxos migratórios do campo para a cidade, acompanhando as mudanças nos modos de produção latifundiários do século XX. Entretanto, como destacam Singer e Justo, é primordial entender este processo de maneira inversa: "Há concentração espacial do capital e, por consequência, fluxo migratório" (2017). A divisão do trabalho no interior do País, quando não orientada, concentra as atividades em polos e, sendo o desenvolvimento um processo de integração econômica, tem-se uma integração não homogênea da economia nacional. Um dos efeitos disto é a tendência à concentração industrial e à espacialização agrícola, gerando desequilíbrios regionais, o que, no fundo, significa também a concentração do capital (SINGER, JUSTO, 2017).

No seio desse desequilíbrio regional e na divisão do trabalho em sistemas e subsistemas urbanos, o período científico-técnico descrito por Milton Santos (2018) intensifica a diversificação e a complexidade desses sistemas, por introduzir novas formas de consumo, criando demandas, também heterogêneas, assim contribuindo para a diferenciação das cidades e, portanto, de acordo com o que ressaltam Singer e Justo (2017), gerando também diferentes concentrações do capital no sistema urbano.

Apesar de o Brasil ser o país da América Latina que mais reduziu o nível de extrema pobreza ao longo da década de 1990, ainda registrava baixas reduções dos níveis de desigualdade social devido a alguns fatores relacionados às políticas públicas, como a falta de integração entre os programas, uma precária focalização na população mais carente e a falta de avaliação de impacto (BARROS, CARVALHO, 2003). O excesso da desigualdade de renda no sentido de sua distribuição entre os habitantes é alarmante. Se o Brasil dividisse sua renda de forma similar, teríamos apenas 12% de pessoas vivendo em situação de pobreza, ao invés dos atuais 35%. Em outras palavras, a pobreza no Brasil seria apenas 1/3 do que é hoje (BARROS, CARVALHO, 2003).

Os serviços de prestação social no Brasil são amplos e complexos, e desde a Constituição de 1988, quando foram estabelecidos principalmente os programas de saúde e previdenciário, vêm atingindo uma boa parte da população mais carente. O desafio atual está em estruturar os programas para que sejam mais efetivos e eficazes, pois a grande demanda gera um impacto na qualidade dos serviços (SOUZA, 2011). É a partir de 1980 que o País começa a perceber um caráter altamente centralizado do poder, um mercado excludente, privatista e de baixa eficácia social. Dois fatores foram fundamentais para que se concluísse isso: perceber que os pobres são as pessoas que menos têm acesso a bens de serviço e a falta de interação entre governo e sociedade (SENNA, 2007). Em meados de 1990, começa-se a combater a pobreza através da eliminação do trabalho infantil, do aumento do nível de escolaridade e ao adotar medidas institucionais para que os programas sociais atendessem a uma parte mais vulnerável da população brasileira. Assim, temas como pobreza e destituição social têm ganhado mais força nas últimas décadas, principalmente pela capacidade do Estado de exercer certa influência na equidade social.

5.1 VULNERABILIDADE SOCIAL – SITUAÇÃO DE SC E CONCEITOS

As abordagens analíticas de vulnerabilidade social são recentes, pois somente nos últimos anos é que se tem dado uma atenção maior à pobreza e à escassez de políticas públicas na América Latina. As definições de pobreza antes abordadas não deram conta de abarcar a raiz do problema, tornando necessário utilizar um termo muito mais abrangente. O novo conceito, então, traria à tona várias modalidades da desvantagem social (ABRAMOVAY, 2002).

Esta situação se encontra em locais que tiveram rápida urbanização e mau planejamento, introduzindo o termo "situação de risco", que mais tarde foi substituído por "vulnerabilidade", pois o anterior remetia a uma mensagem preconceituosa como se as pessoas "em risco" fossem perigosas para a sociedade. O termo vulnerabilidade é muito mais adequado, pois ele engloba fatores como renda, escolaridade e ciclo de vida familiar. Ele é mais completo para a realização de estudos, pois considera as múltiplas dimensões da sociedade (SILVA, PANHOCA, 2007). Outro conceito atrelado é o de segregação social, que implica a ausência de interações entre grupos sociais. Na América Latina, este último conceito está proporcionalmente vinculado às relações territoriais entre extratos socioeconômicos, visto que a população mais carente se concentra nas periferias das cidades. A partir daí, formam-se zonas homogêneas dentro de um contexto heterogêneo, promovendo o fator da exclusão social. A vulnerabilidade, então,

passa a ser compreendida através da exposição da população mais carente a riscos econômicos, culturais e sociais, que colocam diferentes desafios para o seu enfrentamento (VIGNOLI, 2001).

O estado de Santa Catarina apresentou, em 2000, um IDH de 0,822, considerado um alto índice pela ONU. Está acima da média do Brasil, que em 2002 apresentava 0,77. A mortalidade infantil também possui um valor considerado aceitável pela Organização Mundial da Saúde, registrando um valor de 16,8 por mil nascidos. Se estes indicadores fossem desmembrados, concluiríamos que 20% dos municípios menos desenvolvidos apresentam IDH entre 0,68 e 0,762, enquanto os 20% dos mais desenvolvidos apresentam padrões entre 0,819 e 0,875. Percebe-se, assim, que quando os índices são tratados em escala estadual, os resultados podem mascarar alguns problemas sociais de alguns municípios, como o alto percentual de meninas entre 10 e 14 anos com filhos e percentual de mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos (SILVA, PANHOCA, 2007).

Em 2000, o estado apresentou um índice Gini de 0,56, que revela que grande parte da população catarinense está em situação muito desprivilegiada em relação aos indicadores globais do estado, que mantém um padrão brasileiro, revelando que, enquanto 20% da população mais pobre detém 3% de toda a sua renda, 20% da população mais rica detém 60,6% (SILVA, PANHOCA, 2007). Já em 2016, segundo o IBGE (2017), o índice Gini do estado chegou a 0,426, com coeficiente de variação de 1,4% (a menor da Região Sul).

5.2 PROGRAMAS ASSISTENCIAIS NO BRASIL: O BOLSA-FAMÍLIA E O CADÚNICO

Os programas de transferência condicionais de renda surgiram na década de noventa, com o intuito de combater a pobreza. Eles se constituem de transferências de renda feitas para pessoas mais carentes sem que haja uma contribuição direta ou financiamento do beneficiário perante o governo. No Brasil, os maiores são o Benefício de Prestação Continuada da lei Orgânica da Assistência Social (BPC-Loas), o benefício da aposentadoria rural e o Bolsa Família (SOUZA, 2011).

O Bolsa Família foi criado em 2003, resultante de uma junção de quatro programas já existentes: Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. As famílias beneficiárias têm direito às transferências via condicionalidades. O programa beneficia famílias em situação de pobreza, com renda mensal entre R$ 70,00 e R$ 140,00, e de extrema pobreza, com renda de até R$ 70,00. Os valores de transferência variam de acordo com a condição de pobreza das famílias e a composição familiar (SOUZA, 2011). Dados do IBGE mostram que 75% dos beneficiários do Bolsa Família pertenciam aos 40% mais pobres da população, enquanto

que a porcentagem de beneficiários em todos os programas tradicionais voltados ao trabalhador formal era inferior a 20% (SOUZA, 2011).

O Cadastro Único foi criado em 24 de julho de 2001, com a finalidade de regulamentar a concessão de programas de caráter permanente de transferência de renda. O decreto de sua criação atribuiu aos órgãos gestores dos programas a articulação e o apoio técnico aos municípios em sua operacionalização. Este cadastro seria a peça chave fundamental para a identificação dos beneficiários de todos os programas de transferência de renda. Esta identificação, chamada pelo programa de NIS (Número de Identificação Social), foi adotado para que se houvesse um controle de cada pessoa cadastrada, para padronizar o processo e cruzar informações. Para Ramos e Santana (2002), o CadÚnico é um instrumento classificado entre Registro Administrativo (RA) e Pesquisa Domiciliar, valendo como parâmetro de implementação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, fornecendo dados qualitativos para pesquisas e diagnósticos sociais.

O Cadastro possui informações individualizadas das famílias mais pobres no Brasil, encaixando-se, portanto, mais em pesquisa domiciliar, mas não excluindo o seu rigor estatístico (TORRES, 2010).

A partir de 2005, o CadÚnico ganhou uma reformulação e adquiriu um aspecto mais rigoroso, levando em conta prévias críticas ao seu modelo. A iniciativa de seu aprimoramento fez com que suas medidas de levantamento servissem de base para definir quem são os pobres no Brasil. A partir daí, as normas e orientações em relação ao Cadastro focalizaram a consistência dos dados dos beneficiários, direcionando-a para uma qualificação sistemática. Em 2007, o programa já era considerado a principal fonte de informações para identificar a população de baixa renda, permitindo aos governos formularem políticas públicas certeiras. A instituição do Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) o confirma, por ser considerado mais eficiente que o IDH e por levar em conta muito mais variáveis dentro do núcleo familiar. O IDF é essencial para diagnosticar a pobreza no Brasil e pode ser utilizado para implementar políticas públicas eficientes (TORRES, 2010).

Neste sentido, a mensuração e a análise multidimensional da pobreza (por meio de dimensões como saúde, educação, emprego e condições habitacionais) mostram-se muito mais eficientes que medidas unidimensionais, que geralmente se restringem à renda ou à insuficiência calórica (FAHEL, TELES, CAMINHAS, 2016). Desse modo, Fahel, Teles e Caminhas (2016) ressaltam que, ao ancorar-se no "binômio escolha-oportunidade como dimensão fundante das capacidades e dos atributos dos indivíduos", de maneira contra-hegemônica à comum análise unidimensional da pobreza, há a necessidade de se reconfigurar as políticas públicas, contribuindo para transformações estruturais nessas políticas, em seu escopo,

abrangência e concepção de efetividade. O programa Brasil Sem Miséria, a partir de 2011, passa a adotar o princípio da pobreza multidimensional, o que acarreta mudanças em seus critérios de elegibilidade, bem como no portfólio de programas sociais e em maior aplicação do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Entre 2001 e 2011, o Brasil experienciou a chamada "Década inclusiva". Conforme exposto pelo Ipea (2012), "a renda dos 10% mais pobres cresceu 550% mais rápido que a dos 10% mais ricos, o que configura de fato uma situação de expressiva redução da desigualdade de renda", apesar de o País estar entre os quinze mais desiguais do mundo no item renda. Observa-se, portanto, "que a queda da pobreza foi proporcionada pelo crescimento econômico concomitante a uma forte queda da desigualdade", o que pode ser confirmado por dois fatores fundamentais -

(1) expansão trabalhista e (2) políticas redistributivas -, ao ponto de a pobreza extrema no Brasil, atualmente, estar abaixo do proposto pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da ONU (FAHEL, TELES, CAMINHAS, 2016)

5.3 MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa é do tipo exploratório e descritivo, e trabalha com dados quantitativos. A proposta foi realizada em três etapas: (1) levantamento de dados; (2) tabulação, mapeamento e sistematização das informações; (3) síntese e redação da análise desenvolvida.

O levantamento de dados (1) com o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica foi a primeira tarefa a ser mobilizada entre os pesquisadores (professora e bolsistas). Foram selecionados textos e livros sobre a temática e elaborados fichamentos para a sua discussão conceitual. Da mesma forma, nesta etapa foi desenvolvida a pesquisa documental, que consiste no levantamento das informações das famílias cadastradas junto ao sistema de Cadastro Único (CadÚnico) dos municípios catarinenses com mais de 100.000 habitantes, de acordo com a estimativa populacional do IBGE para o ano de 2017, totalizando 13 municípios. Pelo sistema CadÚnico, foi verificado o número total de pessoas/famílias de baixa renda existentes no município, que estão cadastradas e/ou que recebem algum benefício de algum programa social do governo federal, como o Bolsa Família. Também nesta fase foi pesquisada a situação de extrema pobreza de cada cidade analisada, juntamente com índices como o IDHM e o índice Gini, para amparar ainda mais a análise de vulnerabilidade dos municípios em questão.

A etapa (2), consistiu na sistematização, tabulação, mapeamento e análise dos dados levantados e encontrados individualmente de cada um dos 13 municípios. Após a análise e a sistematização individual, foi realizada a comparação de todos os municípios com a conclusão sistematizada da classificação dos municípios de acordo

com uma classificação do maior para o com menor vulnerabilidade socioeconômica. Para cada caso, foram desenvolvidos, além dos gráficos e tabelas, mapas infográficos. Nesta etapa, a pesquisa visou a verificar e a apontar a existência do número total de pessoas/famílias cadastradas no sistema CadÚnico e o comparou com o número de pessoas/famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Como última etapa (3), foi desenvolvida a redação da síntese dos dados compilados, sistematizados e analisados.

5.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente trabalho analisa os 13 municípios catarinenses com mais de 100.000 habitantes. Seu objetivo é delinear, a partir dos principais indicadores sociais e econômicos, um relativo quadro comparativo do grau de vulnerabilidade. Nota-se que os municípios com mais de 100.000 habitantes do estado se distribuem em suas cinco regiões: Oeste, Norte, Vale do Itajaí, Leste e Sul.

TABELA 3 – ÍNDICES

Unidade territorial	População (2010)	População (2017)	PIB *per capita* (2014)	IDHM	Índice de GINI (2010)	Total da população em extrema pobreza	% da população em extrema pobreza
Brasil	190.755.799	207.660.929		0,727		15.002.707	7,86%
Santa Catarina	6.248.436	7.001.161		0,774		106.415	1,70%
Joinville	515.288	577.077	R$44.303,65	0,809	0,4919	3.645	0,71%
Florianópolis	421.240	485.838	R$37.546,32	0,847	0,5474	2.987	0,71%
Blumenau	309.011	348.513	R$50.200,62	0,806	0,4710	1.664	0,54%
São José	209.804	239.718	R$34.935,88	0,809	0,4506	1.412	0,67%
Criciúma	192.308	211.369	R$31.665,76	0,788	0,4870	1.328	0,69%
Chapecó	183.530	213.279	R$38.184,47	0,790	0,4819	2.212	1,21%
Itajaí	183.373	212.615	R$84.983,07	0,795	0,4610	1.392	0,76%
Lages	156.727	158.508	R$26.792,76	0,770	0,5592	4.052	2,59%
Jaraguá do Sul	143.123	170.835	R$43.688,70	0,803	0,4339	924	0,65%
Palhoça	137.334	164.926	R$34.012,95	0,757	0,4031	1.525	1,11%
Balneário Camboriú	108.089	135.268	R$34.688,41	0,845	0,5261	506	0,47%
Brusque	105.503	128.818	R$45.062,48	0,795	0,4170	1.551	1,47%
Tubarão	97.235	104.457	R$32.275,73	0,796	0,4762	1.155	1,19%

Fontes: IBGE, Censo DemoGráfico 1910; IBGE, 2014; Pnud, FJP, Ipea, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

A Região do Vale do Itajaí é a mais representativa, englobando 4 dos 13 municípios estudados. Os 13 municípios juntos somam mais de 45% da população total de Santa Catarina, que em 2017 registrou 7.001.161 habitantes. O município de Joinville é o mais populoso, com 577.077 habitantes. A capital, Florianópolis, é a segunda cidade mais populosa do estado, registrando, em 2017, um total de 485.838 habitantes. O município menos populoso dos 13 estudados é Tubarão, localizado na região Sul, somando 104.457 habitantes.

Considerando o PIB per capita, os municípios apresentam valores consideravelmente homogêneos, com exceção de um município: Itajaí. A cidade portuária, localizada na região do Vale do Itajaí, registrou em 2014 um valor de R$ 84.983,07 por habitante. Em seguida, o município de Blumenau, também localizado na região do Vale, totalizando um valor de R$ 50.200,62 por habitante. Dos 13 municípios, 7 totalizam um valor entre R$ 30.000,00 e R$ 40.000,00. O município de menor valor per capita é Lages, único representante da região do Planalto Catarinense, apresentando R$ 26.792,76 por habitante em 2014.

5.4.1 IDHM

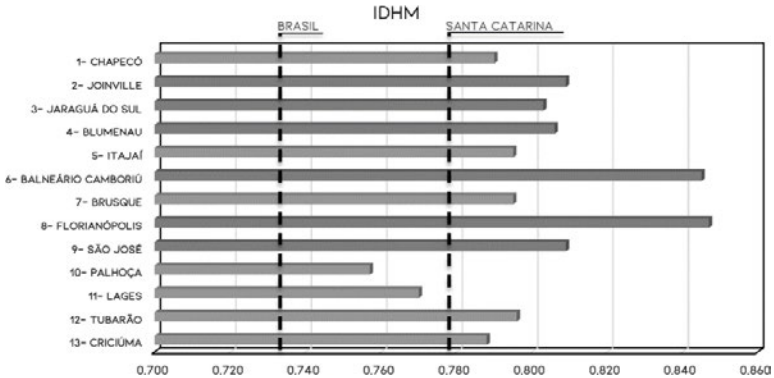
Em 2012, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) no Brasil, o Ipea e a Fundação João Pinheiro decidiram adaptar a metodologia do IDH Global ao contexto nacional brasileiro, medindo, assim, as situações dos 5.565 municípios que constituem o País. Utilizando os últimos 3 censos demográficos do IBGE (1991, 2000 e 2010), as três instituições cruzaram as malhas dos censos e calcularam o IDHM, em nível intramunicipal, que permeia as três esferas de interesse do índice: longevidade, educação e renda (ATLAS BRASIL, 2018).

Embora analisem os mesmos dados que o IDH, o IDHM é mais adequado para a análise municipal e metropolitana, justamente pelo fato de levar em conta o contexto da disponibilidade dos indicadores nacionais. O IDHM é importante, pois ele vai em contraponto ao PIB, conceituando o desenvolvimento atrelado não somente a desenvolvimento econômico, mas a várias esferas sociais. O índice também serve de ferramenta de comparação entre municípios, sintetizando uma análise complexa em um único número. Desta forma, o ranking de IDHM incentiva o poder público a implementar políticas públicas em nível municipal, priorizando assim a melhoria da qualidade de vida das pessoas (ATLAS BRASIL, 2018).

A maioria das cidades analisadas possui um IDHM acima das médias de todos os municípios de Santa Catarina, e todas possuem valores acima da média nacional, que registram um IDHM de 0,774 e 0,727, respectivamente. Dos 13 municípios analisados, a capital Florianópolis é a cidade com maior IDHM, com um valor de 0,847, estando muito acima da média estadual e nacional. Registrando quase o mesmo valor, em seguida está o município de Balneário Camboriú, com um IDHM de 0,845. Na sequência, está o município de Joinville (0,809). Palhoça é o município analisado que possui o menor IDHM, 0,757. Contudo, apesar disso, ainda está acima da média brasileira. Registrando um valor um pouco acima do de Palhoça, está o município de Lages, que, pela análise de IDHM, obteve um índice de 0,770. Blumenau possui um IDHM de 0,806, apresentando, portanto, o quinto maior índice dos municípios

analisados. No geral, 6 dos 13 municípios analisados obtiveram um IDHM considerado muito alto, e 7 obtiveram um índice considerado alto.

GRÁFICO 1 – IDHM



Fonte: (Pnud, FJP, Ipea, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013. Editoração: autoria própria).

5.2 ÍNDICE GINI

O índice Gini foi desenvolvido em 1912 pelo matemático italiano Corrado Gini. Também considerado coeficiente, ele representa dados entre os números 0 e 1, em que o 0 seria um cenário de total igualdade (situação em que todos possuem a mesma renda per capita) e 1, um cenário de total desigualdade (em que uma pessoa ou uma pequena parcela de pessoas detém toda a renda per capita de uma localidade). Dados do Pnud confirmam que em 2004 o Brasil registrou um índice Gini de 0,591, sendo, assim, o terceiro país mais desigual do mundo dentre os 127 analisados na época. Entre 2001 e 2011, a renda dos 10% mais pobres no Brasil aumentou 91,2% e dos 10% mais ricos 16,6%, ou seja, na época o País caminhava do topo para a base da distribuição de renda (IPEA apud PNAD, 2012).

Dos 13 municípios analisados, 10 possuem índice Gini abaixo de 0,5, com destaque para os municípios de Palhoça (0,4031) e Brusque (0,4170), que possuem a situação de renda mais igualitária. Três municípios possuem um índice acima de 0,5 e estão além da média nacional de 2010: Lages (0,5592), Florianópolis (0,5474) e Balneário Camboriú (0,5261). Observa-se que o município de Lages é o que possui menor PIB per capita (R$ 26.792,76) e apresenta também o índice Gini mais elevado, demonstrando uma situação de desigualdade e baixo produto interno bruto em relação ao tamanho da população.

5.3 PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO EM EXTREMA POBREZA

A linha da extrema pobreza (perfil Programa Bolsa Família) estipulada pelo MDS é de R$ 85,00 de renda familiar per capita. Todas as pessoas abaixo desta linha são consideradas em situação de extrema pobreza. Considerando este valor, o Brasil, em 2010,de acordo com o IBGE, possuía um total de 15.002.707 pessoas nesta situação. Este número corresponde a 7,86% de toda a população do País. O cenário do estado de Santa Catarina é melhor que o nacional, que registra um valor de 1,70% de pessoas em extrema pobreza em relação à população total do estado.

GRÁFICO 2 – PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO EM EXTREMA POBREZA

Fonte: IBGE, 2010. Editoração: autoria própria.

Dos municípios analisados, Balneário Camboriú é o que possui a menor porcentagem da população em extrema pobreza (0,47%). Sete dos treze municípios possuem valor entre 0,5% e 1,0%. Os municípios com maiores porcentagens de população em extrema pobreza são Chapecó (1,21%), Brusque (1,47%) e Lages (2,59%), este último registrando um valor acima da média estadual (1,70%).

5.4 PORCENTAGEM MÉDIA DE FAMÍLIAS CADASTRADAS NO CADÚNICO

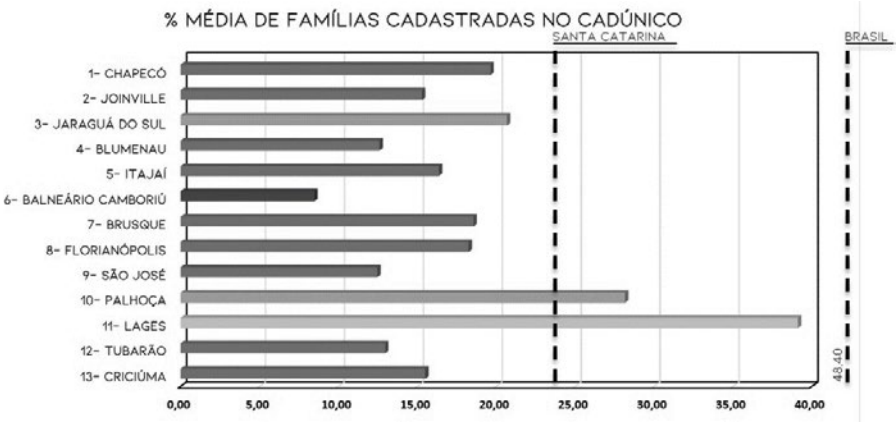
O CadÚnico é um cadastro utilizado pelo governo federal e realizado, nos municípios, pela própria prefeitura, com o qual se obtêm dados de famílias em extrema pobreza ou em situação de vulnerabilidade social. O cadastro é a porta de acesso para vários programas e benefícios do governo federal, como o Bolsa Família

e o Minha Casa Minha Vida. Os municípios promovem visitas regulares às famílias interessadas, que devem ganhar até meio salário-mínimo por pessoa ou até três salários-mínimos de renda mensal total. O CadÚnico é um pré-requisito para que se possa receber algum auxílio dos programas federais; sozinho, porém, ele não garante que todas as famílias cadastradas irão ser beneficiadas. Mensalmente, são feitas seleções, com suas prioridades e podem não abranger todas as famílias (CAIXA, 2018).

Em relação à porcentagem média de pessoas cadastradas no CadÚnico dos 13 municípios analisados, obtiveram-se 4 faixas de valores. Lages é o município analisado que possui o maior número de famílias cadastradas: 39,10%.

Nove dos 13 municípios registraram valores entre 10% e 20%; apenas uma cidade registrou um valor abaixo de 10% - Balneário Camboriú -, sendo, assim, a cidade que possui menos famílias cadastradas no sistema

GRÁFICO 3 – PORCENTAGEM MÉDIA DE FAMÍLIAS CADASTRADAS NO CADÚNICO



Fonte: MDS, Cadastro único para programas sociais, 2017; Editoração: autoria própria.

5.5 QUADRO-SÍNTESE

A seguinte tabela estipula uma ordem, dos municípios mais qualificados aos menos qualificados, seguindo a lógica do resultado de cada município por índice analisado. É uma síntese de todos os tópicos anteriormente explorados.

TABELA 4 – ORDEM DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AOS ÍNDICES

	CIDADES	IDHM	CIDADES	ÍNDICE GINI	CIDADES	% DA POPULAÇÃO EM EXTREMA POBREZA	CIDADES	% MÉDIA DE FAMÍLIAS CADASTRADAS NO CADÚNICO
MAIS FAVORÁVEL	FLORIANÓPOLIS	0,847	PALHOÇA	0,4031	BALNEÁRIO CAMBORIU	0,47	BALNEÁRIO CAMBORIU	8,46
	BALNEÁRIO CAMBORIU	0,845	BRUSQUE	0,4170	BLUMENAU	0,54	SÃO JOSÉ	12,46
	JOINVILLE	0,809	JARAGUÁ DO SUL	0,4339	JARAGUÁ DO SUL	0,65	BLUMENAU	12,59
	SÃO JOSÉ	0,809	SÃO JOSÉ	0,4506	SÃO JOSÉ	0,67	TUBARÃO	12,96
	BLUMENAU	0,806	ITAJAÍ	0,4610	CRICIÚMA	0,69	JOINVILLE	15,3
	JARAGUÁ DO SUL	0,803	BLUMENAU	0,4710	FLORIANÓPOLIS	0,71	CRICIÚMA	15,5
	TUBARÃO	0,796	TUBARÃO	0,4762	JOINVILLE	0,71	ITAJAÍ	16,37
	ITAJAÍ	0,795	CHAPECÓ	0,4819	ITAJAÍ	0,76	FLORIANÓPOLIS	18,25
	BRUSQUE	0,795	CRICIÚMA	0,4870	PALHOÇA	1,11	BRUSQUE	18,56
	CHAPECÓ	0,790	JOINVILLE	0,4919	TUBARÃO	1,19	CHAPECÓ	19,64
	CRICIÚMA	0,788	BALNEÁRIO CAMBORIU	0,5261	CHAPECÓ	1,21	JARAGUÁ DO SUL	20,68
	LAJES	0,770	FLORIANÓPOLIS	0,5474	BRUSQUE	1,47	PALHOÇA	28,16
MENOS FAVORÁVEL	PALHOÇA	0,757	LAJES	0,5592	LAJES	2,59	LAJES	39,1

Fonte: Pnud, FJP, Ipea, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013); IBGE (2010); MDS, Cadastro único para programas sociais (2017); Editoração: autoria própria.

5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do cenário estabelecido nas análises de todos os 13 municípios de Santa Catarina com mais de 100 mil habitantes, foi possível estabelecer algumas constatações. Tanto o índice Gini, que mede a distribuição de renda dos municípios, quanto o IDHM, que indica a qualidade da educação, da longevidade e da renda dos municípios, fundamentam a pesquisa devido ao fato de demonstrarem a situação de prosperidade em esferas sociais e econômicas dos municípios analisados. Se compararmos os valores de IDHM e a porcentagem da população em extrema pobreza, veremos que alguns deles são proporcionais, ou seja, quanto maior o IDHM, menor a porcentagem de população em extrema pobreza. O IDHM dos municípios de Lages (0,770) e Palhoça (0,757) são os mais baixos de todos os municípios analisados, corroborando o fato pelo qual os dois municípios possuem altas porcentagens de população em extrema pobreza: Lages (2,59%) e Palhoça (1,11%). Em contraposição à situação de vulnerabilidade dos dois citados municípios, os de Balneário Camboriú e Blumenau, por exemplo, possuem IDHM alto (0,845 e 0,806, respectivamente) e são os que possuem as menores porcentagens da população em extrema pobreza, evidenciando o fato de apresentarem as menores situações de vulnerabilidade dentre os municípios analisados.

Percebeu-se, porém, ao longo da pesquisa, que alguns deles não seguem a mesma lógica, ou seja, o IDHM e o índice Gini, sozinhos, não justificam as taxas de extrema pobreza de alguns desses municípios. Brusque, por exemplo, é o município com a

segunda maior porcentagem de população em extrema pobreza (1,47%), e seu índice Gini é o segundo mais baixo de todos os municípios analisados (0,4170). Isto revela que Brusque possui uma das melhores situações de distribuição de renda dos municípios analisados e ao mesmo tempo possui uma grande porcentagem de pessoas em extrema pobreza, indicando uma contraposição entre o índice e a porcentagem da população em extrema pobreza.

Este contrassenso também está presente nas situações dos municípios de Palhoça e Tubarão, que possuem índices Gini baixos (0,4031 e 0,4762, respectivamente), mas porcentagens de população em extrema pobreza altas (1,11% e 1,19%, respectivamente). Esta situação revela a inexistência de um padrão estabelecido entre os índices em questão e a situação de extrema pobreza entre os municípios analisados.

Outro fator que se evidenciou com as análises é a relação entre a porcentagem da população em extrema pobreza e a porcentagem de famílias cadastradas no CadÚnico. Se compararmos os dois valores, em muitos municípios se evidenciam uma certa lógica e um padrão proporcional. Se colocarmos em ordem a porcentagem da população em extrema pobreza, da pior para a melhor situação, os cinco municípios em pior situação são: Lages (2,59%), Brusque (1,47%), Chapecó (1,21%), Tubarão (1,19%) e Palhoça (1,11%). Analogicamente, se colocarmos em ordem decrescente a porcentagem de famílias cadastradas no CadÚnico, obtemos: Lages (39,10%), Palhoça (28,16%), Jaraguá do Sul (20,68%), Chapecó (19,64%) e Brusque (18,56%). Analisando este fato, percebe-se que quatro municípios se repetem nas duas listas, indicando uma lógica entre as pessoas em extrema pobreza, que se enquadram nos programas de assistência social no Brasil, e o número de pessoas cadastradas no CadÚnico, pré-requisito para a participação nos programas. Esta coerência nos induz ao fato de que a situação de pobreza nos municípios mais necessitados está sendo defrontada, ou seja, as pessoas que carecem de recursos financeiros possuem, no mínimo, acesso à assistência social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: Desafios para Políticas Públicas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Brasília/DF. 2002. Publicado em meio eletrônico, disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138por.pdf> Acesso em: 26 abr. 2018.

ATLAS BRASIL. O IDHM. 2018. Publicado em meio eletrônico, disponível em:<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/> Acesso em: 14 jun. 2018.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de. Desafios para a política social brasileira. Rio de Janeiro. Governo Federal. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Outubro 2003. Publicado em meio eletrônico, disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2945/1/TD_985.pdf> Acesso em: 8 mar. 2018.

CAIXA. Cadastro Único. Governo Federal. 2018. Publicado em meio eletrônico, disponível em: <http://www.caixa.gov.br/cadastros/cadastro-unico/Paginas/default.aspx> Acesso em: 14 de junho, 2018.

FAHEL, Murilo; TELES, Letícia Ribeiro; CAMINHAS, Davy Alves. Para além da renda. Uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. Revista brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 31, n. 92, e319205, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102- 69092016000300505&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21fev. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese dos Indicadores Sociais 2017. Rio de Janeiro: IBGE; 2017.

IPEA. Comunicados do IPEA. A década inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Governo Federal. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. 25 de setembro de 2012. Publicado em meio eletrônico, disponível em: < http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155 rev3_final.pdf> Acesso em: 14 jun. 2018.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2018.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? Revista Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, junho 2007. Publicado em meio eletrônico, disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414- 49802007000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 fev. 2018.

SILVA, Olga Maria Panhoca da. PANHOCA, Luiz. A contribuição da vulnerabilidade na determinação do índice de desenvolvimento humano: estudando o estado de Santa Catarina. Departamento de Enfermagem, Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC. Chapecó/SC. 2007. Publicado em meio eletrônico, disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413- 81232007000500018> Acesso em: 10 mar. 2018.

SINGER, Paul; JUSTO, Marcelo Gomes (org.). Urbanização e desenvolvimento. 1ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2017.

SOUZA, André Portela Fernandes de. Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa-Família. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV- EESP. São Paulo/SP. Maio 2011. Publicado em meio eletrônico, disponível em:<http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda5.pdf> Acesso em: 21 fev. 2018.

TORRES, José Carlos da Exaltação. O CadÚnico na identificação e classificação social de quem são os pobres do Brasil. Salvador. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia. 2010. Publicado em meio eletrônico, disponível em:<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12848/1/JOSÉ%20CARLOS%20DA%20EXA LTAÇÃO%20TORRES_dissertação_2010.pdf> Acesso em: 8 mar. 2018.

VALLADARES, Licia. A Gênese da Favela Carioca. A produção anterior às ciências sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 15, n. 44. Outubro 2000. Publicado em meio eletrônico, disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145> Acesso em: 12 abr. 2018.

VIGNOLI, Jorge Rodriguez. Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?,¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografia (CELADE) – División de Población. Santiago de Chile. Agosto 2001. Publicado em meio eletrônico, disponível em: < https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7149/S017595_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 26 abr. 2018.

MINIBIOGRAFIA DOS AUTORES

GIANFRANCO CHIARADIA MANDARINO

Arquiteto e urbanista pela Furb (2018), e mestrando em Desenvolvimento Regional, também pela Furb (2020–2023). Atua profissionalmente no Travessa Estúdio e é um dos sociofundadores da Cooperativa de Trabalho, Educação e Autogestão, atuando em projetos no âmbito da Economia Solidária. E-mail: gmandarino@furb.br

GABRIEL ZUNINO PACKER

Arquiteto e Urbanista, pela FURB (2019), realizou cursos complementares relacionados a Sustentabilidade, Gerenciamento de Obras e Marketing pela Universidade de Halmstad, Suécia (2016). Durante a graduação, participou de diversos projetos de pesquisa e projetos voluntários para empresas como AIESEC e TEDx. Atualmente realiza seu Mestrado em Arquitetura com foco em Gerenciamento de Construções na Universidade de Tecnologia e Economia de Budapeste, Hungria.

CARLA CINTIA BACK

Arquiteta e urbanista pela UFSC (1987) e mestre em Engenharia Ambiental pela Furb (2004). Professora titular da Furb de 1997 a 2021. Atualmente, presta assessoria aos municípios em planejamento urbano, com ênfase em Plano Diretor, cadastrada no Ministério das Cidades (2005) em Consultores e Capacitadores com Experiência no Apoio à Elaboração de Planos Diretores. E-mail: cback@furb.br

6. COMUNITÁREAS COMO INSTRUMENTO PARA O RECONHECIMENTO E A MOBILIZAÇÃO DE GRUPOS E COMUNIDADES DA ÁREA CONURBADA DE FLORIANÓPOLIS/SC

Samuel Steiner e equipe

6.1 INTRODUÇÃO

A extensão universitária é parte essencial do processo de produção do conhecimento científico nas universidades brasileiras e sua relação com a pesquisa ocorre quando este conhecimento é capaz de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população. A extensão busca articular as relações entre a comunidade e a sociedade no sentido da transformação social e tem seus interesses voltados às questões sociais e às suas demandas. No presente texto, será apresentada a experiência de construção do projeto de extensão Comunitáreas - uma plataforma colaborativa para o mapeamento de grupos e comunidades em situação de vulnerabilidade socioambiental na área conurbada[46] de Florianópolis - elaborada pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através do Ateliê Modelo de Arquitetura e Urbanismo (AMA) e do Programa de Educação Tutorial (PET/ARQ), em parceira com o Instituto de Arquitetos do Brasil em Santa Catarina (IAB/SC) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/SC).

A idealização dessa plataforma surgiu em resposta à chamada pública promovida pelo CAU-SC em 2020[47] para projetos emergenciais, com foco na mitigação dos impactos da pandemia da Covid-19. Nesse contexto, ficou em evidência o desigual impacto da crise sanitária nos diferentes territórios da cidade, atingindo sobremaneira as comunidades em situação de vulnerabilidade socioespacial e econômica, principalmente aquelas em que se observavam precariedades - como habitação inadequada, carência de infraestrutura básica, baixos índices de trabalho e renda, bem como educacionais. Além disso, evidenciou- se a falta de informações ou, mesmo, a baixa dispersão e a baixa confiabilidade de dados a respeito da condição e das demandas dessas comunidades para o enfrentamento da situação.

No cenário da crise sanitária, foi possível constatar a dificuldade do poder público, e da sociedade civil em geral, no reconhecimento e localização das comunidades mais vulneráveis, bem como de suas necessidades. Em grande medida, não havia informações disponíveis sobre quantas eram tais comunidades, onde estavam, quais suas condições, como se organizavam, quais as suas demandas, etc. Esta situação dificultou a realização de ações emergenciais, o intercâmbio de informações, a ativação de

---

46 A área conurbada de Florianópolis (ACF) corresponde aos limites administrativos dos municípios de Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José, cujos tecidos urbanos apresentam forte integração, contiguidade e interdependência.

47 Edital nº 01/2020 - Chamada Pública para seleção de projetos relevantes, de âmbito municipal e/ou estadual no enfrentamento à pandemia provocada pela Covid-19 no estado de Santa Catarina, a partir da arquitetura e urbanismo.

lideranças e redes de solidariedade locais, entre outros.

Com vistas a promover ações que colaborassem na superação dos desafios citados, foram idealizadas as ComunitÁreas como um instrumento de reconhecimento da realidade socioambiental e de suporte aos movimentos sociais, ao poder público e às universidades. Através de uma plataforma georreferenciada e colaborativa, projetava-se localizar e identificar grupos e comunidades em situação de vulnerabilidade socioambiental da referida área conurbada, atualmente conformada pelas áreas urbanizadas dos municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu.

Ao dar visibilidade a estas comunidades, pretendia-se: fomentar a conscientização em relação ao direito a uma moradia digna e à saúde para todos; colaborar com a elaboração de políticas públicas adequadas às demandas sociais; facilitar a colaboração autônoma de profissionais - arquitetos e urbanistas - em ações de assistência técnica; incentivar posturas ativas de agentes sociais em relação à crise social e urbana instaurada e, enfim, possibilitar a articulação entre a comunidade acadêmica e a sociedade, intentando promover impactos positivos junto aos segmentos sociais alvos dessas atividades.

Do ponto de vista metodológico e alinhado aos objetivos expostos, o grupo[48] responsável pela elaboração da plataforma seguiu o princípio da extensão como prática dialógica, constituindo a horizontalidade a base para a estruturação de divisão de atividades e etapas, como também a troca entre as pessoas envolvidas. Através da construção de um espaço coletivo, o papel do professor como orientador foi fundamental para que a dinâmica da equipe se mantivesse alinhada, o que colaborou para a participação efetiva de todos os integrantes. Optou-se por convocar voluntários, chegando a trabalhar com até vinte e seis pessoas, que se dividiram em três frentes de trabalho paralelas, atuando autonomamente e, posteriormente, discutindo os resultados em reunião coletiva.

Após a estruturação da organização interna, o aprofundamento no conceito de vulnerabilidade foi fundamental. Pesquisas e formações foram realizadas, a fim de alinhar, de forma geral, a compreensão sobre o termo , para, em seguida, se subdividir nas frentes de trabalho. Devido à crise sanitária e às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), os levantamentos e a sistematização dos dados foram realizados de maneira remota, concentrando informações já coletadas por diferentes órgãos e pesquisas, mas que não estavam espacializadas, muito menos cumpriam seu papel prático por estarem dispersas e com acesso limitado. Nesse primeiro momento, de estruturação, outra

48 O grupo responsável pela construção da plataforma é majoritariamente composto por membros do Programa de Educação Tutorial do Curso de Arquitetura e Urbanismo - PETARQ e do Ateliê Modelo de Arquitetura - AMA, além de outros estudantes voluntários de Graduação e pesquisadores da Pós- Graduação.

problemática enfrentada foi a dificuldade de efetivar a intenção de troca, de colaboratividade e de participação dos grupos sociais cartografados. Tendo em vista que a demanda de desenvolver a plataforma veio em decorrência da crise sanitária provocada pela Covid-19, a relação com as comunidades mapeadas não aconteceu de forma direta, fazendo com que o processo não se traduzisse em um resultado participativo.

No entanto, após o lançamento da ComunitÁreas, o grupo passou por um processo de revisão e reflexão do que havia sido feito, para, então, organizar os próximos passos, fato que culminou na aproximação com a metodologia da Nova Cartografia Social (LANDIM NETO; SILVA; COSTA, 2016). Durante esse novo ciclo, o projeto foi submetido a um novo edital de patrocínio do CAU/SC, que deu suporte para a continuação da iniciativa e se somou à aproximação, já em processo, com a comunidade do Monte Serrat, também conhecida como Morro da Caixa. A metodologia participativa ganhou centralidade e relevância, tendo no contato direto com a comunidade o principal eixo de organização do trabalho. O processo, assim como os avanços e desafios dessa experiência foram compartilhados durante a Seção I do referido Seminário, expandindo-se em uma troca com outras iniciativas do Brasil.

6.2 ELABORAÇÃO DA PLATAFORMA

Cabe inicialmente apresentar as formas de organização interna da equipe. O trabalho foi organizado em frentes de trabalho da plataforma, cada qual com temas e responsabilidades específicos: 1) discussão e operacionalização do conceito de vulnerabilidade; 2) levantamento e sistematização dos dados; 3) identificação de boas práticas em geotecnologias e 4) elaboração, disponibilização da plataforma e implementação da gestão da ferramenta.

A primeira etapa buscou, através de revisão bibliográfica e seminários internos, definir critérios e indicadores para o conceito de vulnerabilidade socioambiental. Para a realização dessa etapa, o grupo iniciou um levantamento bibliográfico, seguido da definição das obras e das referências de leitura e posterior seminário interno de discussões para, por fim, elaborar um documento síntese que definisse critérios, indicadores e formas para se conduzir o levantamento de dados. Contudo, depois de lidos e discutidos os textos, notou-se uma grande variedade de indicadores de vulnerabilidade; Compreendeu-se, daí, que o conceito de vulnerabilidade abriga múltiplas possibilidades de análise.

O enfoque se deu em populações de baixa renda e em grupos específicos, como povos tradicionais e vulneráveis, englobando, também, os moradores de rua. Por fim, manteve-se a abordagem socioambiental como um conceito ambivalente, que permite tanto

uma análise física quanto subjetiva, complementando o recorte territorial e o enfoque estabelecidos. Dessa forma, a percepção de vulnerabilidade desenvolvida para a plataforma está estruturada a partir de nove dimensões e setenta e sete indicadores. São elas: DIMENSÃO 1: Habitacional; DIMENSÃO 2: Infraestrutura; DIMENSÃO 3: Ambiental; DIMENSÃO 4: Educação; DIMENSÃO 5: Saúde; DIMENSÃO 6: Política/Cultural; DIMENSÃO 7: Trabalho e renda; DIMENSÃO 8: Família; DIMENSÃO 9: Indivíduo.[49]

A construção da plataforma buscou levantar e sistematizar a maior quantidade de informações disponíveis sobre as dimensões anteriormente citadas, buscando delimitar territorialmente (a partir de um polígono) onde estavam concentradas as situações de vulnerabilidade. Dentre os grupos e comunidades, buscou-se realizar um recorte territorial mais específico, a fim de obter maior precisão, através do aproveitamento de outras formas de espacialização pré-estabelecidas, como as Zeis, aglomerados subnormais classificados pelo IBGE (2010), povos tradicionais (quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, etc.) e polígonos de risco[50] (áreas de inundação, deslizamento, etc.).

Após a etapa de definição de conceito, foram escolhidas comunidades e grupos sociais em situação de vulnerabilidade na área conurbada de Florianópolis, que somaram 136 comunidades a partir de assentamentos informais, 1 comunidade quilombola e 9 comunidades indígenas. Também foram registrados 1.053 moradores de rua e 16 ocupações[51], sendo estas não identificadas territorialmente. Dessa forma, foi possível começar o processo de levantamento e sistematização dos dados necessários para o mapeamento. Delimitaram-se, então, dois objetivos importantes: o primeiro, o de tentar identificar a vulnerabilidade definida pelo grupo a partir de questões socioambientais e territoriais; o segundo, delimitando a análise à população de baixa renda (prioritariamente abaixo de 3 salários mínimos). Com isso, a plataforma levantou dados quantitativos sobre as condições urbanísticas, habitacionais e socioeconômicas dos assentamentos informais e dados gerais sobre as demais comunidades e grupos. O levantamento de dados contou com um compilado de diversas variáveis, sendo as principais fontes: o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), a pesquisa do Grupo Infosolo da UFSC sobre o mercado imobiliário informal, o Serviço Geológico do Brasil (CRPM), e outras pesquisas

---

49 Edital nº 001/2021 - Chamada pública para promover o conhecimento e o fortalecimento da Arquitetura e Urbanismo.

50 Polígonos de risco são as demarcações georreferenciadas de áreas que sofrem algum risco ambiental, como os citados no texto.

51 As ocupações são os grupos ou comunidades, muitas vezes organizados, que utilizam de lugares com os quais não tem vínculo de propriedade para fins de moradia.

acadêmicas realizadas anteriormente. Uma fonte central para a execução do projeto foi a obtenção das planilhas detalhadas do CadÚnico, que sistematiza dados relevantes, por unidade familiar, de parte representativa das dimensões e indicadores escolhidos na discussão sobre vulnerabilidade (habitacional, urbanística, educação, renda, etc.). Com a intenção da plataforma de ser um suporte aos movimentos, grupos e comunidades, e não necessariamente uma ferramenta acadêmica ligada à universidade, optou-se pela estratégia de escolher uma comunidade piloto para o aprofundamento da caracterização, abrindo espaço para a ampliação dos bancos de dados, e das manifestações da própria, acerca de sua trajetória histórica, demandas, avanços e organização política. Sendo assim, a comunidade da Servidão Lageanos, localizada no bairro Trindade, em Florianópolis, contou com um espaço de destaque dentro da versão piloto da plataforma, com dados mais detalhados, sendo eles: históricos e culturais; caracterização sociodemográfica; caracterização das vulnerabilidades; caracterização das condições urbanísticas e mapas; caracterização das condições de moradia; organização comunitária e lideranças; planilha de dados; pesquisas acadêmicas; fotos, vídeos e reportagens.

O fato de a comunidade se encontrar próxima ao campus da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é o principal responsável por sua história de ocupação estar tão relacionada à própria história do estabelecimento do campus na cidade, o que contribuiu para que ali fossem realizadas diversas pesquisas e teses, que serviram de fonte para a plataforma, além de entrevistas e do próprio blog da comunidade.

A etapa de busca por boas práticas em geotecnologias sociais e colaborativas tratou de pesquisar referências e estudos de caso que oferecessem alternativas aos desafios técnicos e operacionais na elaboração da plataforma ComunitÁreas, dentre as quais: a adequada organização dos processos de geração; armazenamento; acesso; compartilhamento; disseminação e uso dos dados geoespaciais, que foram levantados sobre os grupos e comunidades mapeados. Como ações específicas, essa frente avaliou as plataformas encontradas a partir de sua solução de infraestrutura tecnológica, de suas práticas de levantamento, do tratamento dos dados e pela possibilidade de interação que a plataforma oferece.

As seguintes plataformas foram estudadas: o Inde (Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais); a plataforma SPcultura; o Mapa Corona nas periferias (organizado pelo Instituto Marielle Franco); o Geoprocessamento Corporativo Florianópolis; o GeoSampa; o Guia Cultural de Favelas (do Rio de Janeiro); o Mapa.eco; o "Mapa nas nuvens" (do Observatório da Economia Criativa da UnB e Instituto TIM); a plataforma "Amazônia Socioambiental" e o "SmartLab", que trabalha com Promoção do Trabalho Decente Guiada por Dados.

Enfim, para a espacialização dos dados encontrados, o grupo optou por trabalhar com os softwares QGIS e Google Earth.

Preparou-se a padronização dos dados levantados para que fossem compatíveis com a espacialização requerida pelo QGIS e, então, vinculou-se às tabelas do recorte da espacialização aos dados de cada comunidade.

FIGURA 17 - RECORTE DA PÁGINA DA PLATAFORMA COMUNITÁREAS VOLTADA PARA A COMUNIDADE DA SERRINHA

Fonte: https://comunitareas.wixsite.com/comunitareas/servid%c3%a3o-lageanos).

Dessa forma, o grupo optou pela forma que permitisse visualizar as informações no mapa, a partir da seleção de cada polígono e, finalmente, disponibilizou o mapa no site.

6.3 AVANÇOS E LIMITES DA EXPERIÊNCIA

A partir do mapeamento realizado, a plataforma ComunitÁreas contribuiu para o acesso dinâmico e oportuno às informações através da compilação e espacialização de dados, antes fragmentados em diferentes repositórios institucionais e acadêmicos, auxiliando na identificação de problemas e necessidades das comunidades e grupos sociais mapeados.

Sabe-se que o levantamento e a atualização constante sobre a localização e as demandas das áreas vulneráveis são necessários, tanto para orientar ações de planejamento eficientes, quanto para o enfrentamento de crises urbanas. Ao longo do processo de desenvolvimento da plataforma, porém, deparou-se com uma

série de impasses e problemáticas relacionadas à escassez e inconsistência de geoinformação a respeito da condição de vida de comunidades e grupos vulneráveis e ao próprio objetivo de os cartografar de maneira colaborativa.

Durante o desenvolvimento da plataforma, utilizou-se como premissa o conceito de vulnerabilidade a partir de uma ótica que abarcava sua grande variedade de indicadores. Entretanto, reforçado pelo fato de se tratar de um conceito polissêmico, encontrou-se dificuldade em sua operacionalização, além de certa escassez e dispersão de dados referentes à vulnerabilidade socioambiental. Percebeu-se que a assimilação do conceito de vulnerabilidade pela ComunitÁreas foi realizada a partir de características generalistas, que não consideraram as especificidades de cada grupo e comunidade, indicando que a análise feita tomava por base um parecer externo. Isso por ter sido realizada a partir de uma base de dados acadêmicos e institucionais que utilizaram as comunidades como objeto de estudo em detrimento da sua possível posição ativa de atores participativos, não refletindo de maneira verdadeira suas vivências, problemáticas e potencialidades. Assim, a vulnerabilidade passou a ser vista como um conceito que não dizia muito, parecendo não significar um elemento de identificação social.

Ainda que a intenção de troca, colaboratividade e participação fosse uma das principais premissas da ComunitÁreas, tal característica não se encontrava efetivamente presente no funcionamento da plataforma. Neste sentido, cabe mencionar que a demanda do projeto não partiu diretamente das comunidades, tampouco contou com sua presença de modo expressivo no desenvolvimento do projeto. Durante a estruturação e realização do projeto em um contexto pandêmico, tais trocas se tornaram ainda mais complexas, sendo o contato da plataforma com as comunidades limitado a uma das lideranças da comunidade da Servidão dos Lageanos, cujo contato a equipe da UFSC já detinha, em virtude de outros projetos. Desse modo, a sistematização e representação de dados realizada na ComunitÁreas considerou dados que a equipe julgou relevantes para a indicação de vulnerabilidades e potencialidades, mas que, nem sempre, correspondiam aos dados que as comunidades representadas consideravam importantes ou mesmo correspondentes com a visão que tinham do contexto em que estavam inseridas. Diante disso, percebeu-se que o trabalho realizado se caracterizava muito mais como uma sistematização de dados feita de maneira externa e, ainda, de cima para baixo. Tratava-se de uma plataforma feita para as comunidades, sobre elas, mas sem sua participação efetiva, aspecto que não correspondia às intenções da plataforma, exigindo, assim, um redirecionamento da postura do grupo.

Um exemplo elucidativo desta situação foi vivenciado na comunidade do Jagatá, em que, numa interlocução com moradores,

foi relatada a história do surgimento da comunidade e se fez uma descrição sobre conflitos relacionados com comunidades vizinhas, principalmente ligados às dificuldades em estabelecer delimitações físicas de diferenciação e autorreconhecimento destas comunidades. Essas formas de autorreconhecimento territorial não foram consideradas na ComunitÁrias, já que a utilização dos dados oficiais acabou por direcionar a delimitação de um polígono – que, em teoria, representaria apenas uma comunidade – onde, na prática (de acordo com a percepção dos moradores), havia duas comunidades. Sendo assim, não somente o Jagatá deixava de ser representado na plataforma, como também era abrangido por uma das comunidades vizinhas com as quais apresentava histórico de conflitos.

Essas inconsistências aproximaram o grupo de uma reflexão crítica acerca dos limites da representação contidos na plataforma, que, em muitos sentidos, reproduzia uma percepção limitada da realidade socioespacial contida nas formas mais tradicionais do campo das ciências cartográficas.

A maior parte dos dados coletados foi retirada de órgãos públicos, nos quais o uso dos da cartografia objetiva principalmente produzir informações de caráter "cadastral". Neste caso, o ato de mapear é feito aos olhos de quem detém o poder político, econômico e fundiário, reproduzindo a premissa de controle, e não de transformação. Trata-se de um trabalho baseado na cartografia tradicional, na qual o próprio mapa é a finalidade última do processo, colocando o usuário como receptor principal a partir do propósito sobre o qual foram impostos, a priori, seus objetivos. Diante disso, perceberam-se os limites da cartografia tradicional para representar adequadamente aspectos diversos como formas de uso e apropriação, espaços simbólicos, conflitos socioespaciais, etc.

Percebe-se, portanto, que a representação contida na plataforma contribuiu para atuar como um depósito de informações, sendo os objetivos de mobilização, autorreconhecimento e reconhecimento do território meramente ilusórios. Fez-se necessário, então, reposicionar a existência e a razão de ser da plataforma, não apenas como repositório de informações, mas também como ferramenta de luta ativa, divulgação e voz desses grupos situados na área conurbada de Florianópolis.

6.4 NOVAS PERSPECTIVAS PARA AS COMUNITÁREAS

A interlocução com membros do Laboratório "LabCidade", da Universidade de São Paulo, em especial com o pesquisador Aluízio Marino, coordenador de georreferenciamento, abriu novos horizontes para a plataforma, ao debater o seu papel político e pedagógico, aproximando a equipe da ComunitÁreas ao conceito e método de "cartografia social" (CS).

Do ponto de vista conceitual, as principais diferenças entre a cartografia convencional e o método da cartografia social estão na forma de produção da informação (quem é o agente produtor da cartografia), na definição sobre quais elementos e fenômenos se pretendem evidenciar, como também nas formas e técnicas de representação espacial dos fenômeno elencados.

Enquanto a cartografia convencional restringe seu entendimento de território a uma demarcação geográfica, na maioria das vezes ligadas aos interesses do Estado como instrumento de dominação e de poder (ACSELRAD; COLI, 2008 apud LANDIM NETO; SILVA; COSTA, 2016), a cartografia social entende que o território a ser mapeado é uma construção social, portanto, com "sentidos que ultrapassam a realidade objetiva" (CARBELLEDA, 2012 apud LANDIM NETO; SILVA; COSTA, 2016). Além disso, a cartografia convencional tem como finalidade última do processo o mapa, ao passo que o método social utiliza o processo para valorizar o conhecimento popular e cultural e dar suporte às lutas que a população mapeada julgar relevante. Sobre o resultado do método da cartografia social, Prado Filho e Teti (2013) escreveram:

> Tal estratégia desenha não exatamente mapas no sentido tradicional do termo e sim diagramas, que não se referem à topografia, mas a uma topologia dinâmica, a lugares e movimentos de poder, traça diagramas de poder, expõe as linhas de força, diagrama enfrentamentos, densidades, intensidades " (PRADO FILHO, Kleber; TETI, Marcela Montalvão, 2013, p. 47).

Ainda, a cartografia social tem como um de seus principais fundamentos a participação da comunidade mapeada, não só como fonte principal das informações, mas também como ator investigativo, que participa da decisão e da realização do que será mapeado, sendo, assim, um instrumento que tem como finalidade conhecer a realidade com o objetivo final de a transformar (LANDIM NETO; SILVA; COSTA, 2016).

Assim, dentro do propósito da plataforma ComunitÁreas de constituir um aparelho de mobilização para os grupos e comunidades populares e de seu objetivo extender e valorizar o

conhecimento territorializado nestes lugares, a cartografia social surge como solução para a desejada aproximação com as comunidades. Compreendeu-se, então, a necessidade de ajuste da cartografia utilizada na Plataforma ComunitÁreas e da revisão do tipo de dados a serem coletados.

Consoante a esse processo de estudo e aprofundamento no qual o grupo se encontrava no segundo semestre de 2021, o Padre Vilson Groh, representante da comunidade do Morro da Caixa (ou Monte Serrat), localizada no Maciço do Morro da Cruz, em Florianópolis, entrou em contato com o grupo para desenvolver um projeto cujo intuito seria viabilizar o reconhecimento das iniciativas locais para estruturar um entrelaçamento capaz de promover um benefício mútuo. A partir de tal demanda, foi estruturado o projeto intitulado: "Cartografando o Morro da Caixa: a cartografia social como incentivo à construção de uma rede solidária e cooperativa de mobilização, produção e consumo local", contemplado pelo edital de patrocínio 001/2021 do CAU/SC e que tem como parceiros o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Ateliê Modelo de Arquitetura (AMA), o grupo do Programa de Educação Tutorial PET-ARQ e a Associação Cultural Cachola de Bernunça.

Nesta nova etapa de desenvolvimento do projeto de extensão, além de ampliar os dados descritivos das comunidades já mapeadas na plataforma, a ComunitÁreas pretende, a partir da cartografia social, iniciar novos percursos metodológicos que viabilizem atingir níveis mais profundos de reconhecimento e visibilidade da realidade destas comunidades, possibilitando, com isso, alcançar igualmente maior capacidade de mobilização local e transformação, conforme objetivado desde o seu início.

Isto posto, para estruturar o novo projeto, o grupo passou a reorganizar seus objetivos e planos de trabalho. Definiu, então, que o novo projeto desenvolveria a cartografia social do Morro da Caixa, viabilizando o reconhecimento das iniciativas locais e possibilitando o compartilhamento da realidade histórica e territorial específica do lugar a partir daquilo que os moradores considerarem necessário e relevante. Como resultado, será elaborada uma publicação decorrente da realização de estratégias etnográficas de levantamentos, trabalhos de campo e interlocução com a comunidade. Além disso, pretende-se igualmente oferecer um instrumento que colabore com a construção de uma rede que aproxime as iniciativas, os conhecimentos e a produção local da capacidade de consumo das famílias, viabilizando, assim, que a renda dessa comunidade possa ativar a economia local e contribuir para a sua diversificação e contínua ampliação.

O projeto está em processo de desenvolvimento, mas algumas etapas já foram realizadas, como a organização de seminários internos, para a discussão de temas pertinentes ao trabalho, como "boas práticas em cartografia social", "metodologia de pesquisa-ação", "economia solidária e cultura autogestionária".

Após essa etapa, a equipe iniciou maior interlocução com a comunidade, justamente em um momento em que as principais lideranças locais e de outras comunidades do Maciço do Morro da Cruz[52] se colocavam na condição de uma reorganização política e de mobilização local. Essas aproximações iniciais evidenciaram uma convergência de interesses e uma grande receptividade na produção da cartografia social, interpretada pelas lideranças comunitárias como a possibilidade de expor e disseminar - tanto para dentro como para fora da comunidade - aspectos importantes de sua trajetória histórica, do reconhecimento das áreas simbolicamente relevantes, das demandas e conflitos internos, etc.

Nossa expectativa para as próximas etapas é, portanto, estreitar o vínculo colaborativo com a comunidade do Morro da Caixa e produzir de forma conjunta - por meio de estratégias diferentes, como oficinas, visitas guiadas, história oral e trabalhos de campo, um material cartográfico em que a comunidade se veja reconhecida e que reflita suas qualidades, seus conflitos, suas demandas, etc. Espera-se, assim, que a plataforma possa atuar de forma efetiva como instrumento de autorreconhecimento, mas também como unidade de mobilização para que os moradores possam fazer o enfrentamento com outros agentes políticos e econômicos para a efetivação de seus direitos, como os de acesso à moradia de qualidade, de infraestrutura, de serviços públicos, de regularização fundiária, etc.

52 O Maciço do Morro da Cruz é uma formação rochosa localizada na área central da parte insular do município de Florianópolis, onde, segundo dados oficiais da Prefeitura Municipal, estão assentadas
16 comunidades, com população de 5.670 famílias e 22,5 mil habitantes. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=projeto+macico+do+morro+da+ cruz&menu=5&submenuid=303

MAPA 8 - MAPA DE "RESISTÊNCIAS", PRODUTO PRELIMINAR DA CARTOGRAFIA SOCIAL EM DESENVOLVIMENTO

Fonte: Elaboração própria (ainda não divulgado).

É neste cenário que a ComunitÁreas se aproxima da Nova Cartografia Social, permitindo reposicionar a existência e a razão de ser da plataforma, não apenas como depósito e repositório de informações, mas também como ferramenta de luta ativa, divulgação e voz desses grupos situados na área conurbada de Florianópolis.

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por outro lado, o homem, que não pode ser compreendido fora de suas relações com o mundo, de vez que é um 'ser-em-situação', é também um ser do trabalho e da transformação do mundo. O homem é um ser da "práxis"; da ação e da reflexão." (FREIRE, 1967, p. 19).

A partir da experiência de estruturação da plataforma ComunitÁreas, da análise crítica acerca do contexto de seu desenvolvimento e da aproximação com a Nova Cartografia Social como alternativa para uma prática dialógica, foi possível refletir sobre

algumas das nuances e complexidades da extensão universitária.

Vale destacar que tanto o AMA quanto o PET/ARQ seguem, ao longo de pelo menos 20 anos, a premissa da formação profissional pautada na tríade do ensino, da pesquisa e da extensão. A relação desses eixos é entendida como indissociável e necessária à construção coletiva e coerente com o contexto no qual a universidade está inserida. Portanto, a constante revisão e autocrítica ao longo desse processo foi fundamental para traçar os caminhos atualmente percorridos pelo grupo.

As discussões ao longo do andamento dos trabalhos mantiveram o grupo alinhado. Um espaço horizontal, com liberdade de comunicação e diálogo constante, além de, claro, não existir hierarquia entre nenhuma das pessoas envolvidas, fortalece os vínculos e colabora para a dinâmica fluida das atividades. A comunicação dialógica, quando presente dentro da universidade, propõe o exercício de se distanciar do fundamento acadêmico, ancorado no protagonismo do docente enquanto "coordenador", e se traduz em sua atuação enquanto orientador, fazendo parte das relações bilaterais do "educar". Neste sentido, as partes não se sobrecarregam; o alinhamento de expectativas e responsabilidades com a realidade de cada etapa contribui com as análises e proposições de mudança. Como supracitado, o projeto, idealizado por dois grupos inicialmente isolados, se abriu para estudantes voluntários, para outros colaboradores e se efetivou na construção coletiva de uma plataforma que propõe transmitir a essência de seu desenvolvimento para suas ferramentas, sendo georreferenciada e colaborativa.

Imersos nos princípios freireanos, compreender a extensão como comunicação não só entre os sujeitos que a constroem, mas também com o contexto junto ao qual se desenvolve, apresentou-se como um desafio. A plataforma surgiu durante a pandemia da Covid-19, com a necessidade de medidas emergenciais, com foco na mitigação dos impactos causados pela crise sanitária. O anseio por uma práxis dialógica em meio à realidade da pandemia colocou a equipe em um processo de experimentar ferramentas e superar desafios ao longo da construção da plataforma. Além de buscar outros meios de obter dados e informações - além da falta de acesso a eles -, não ter a possibilidade de fazer o levantamento de maneira participativa foi uma problemática enfrentada. O objetivo de mapear de forma colaborativa, estabelecendo vínculo e se aproximando da realidade não pôde, em um primeiro momento, ser efetivado. Com a oportunidade de desenvolver o atual projeto junto à comunidade do Morro da Caixa, porém, os princípios estão sendo aplicados, com protagonismo da comunidade na tomada de decisões e no encaminhamento das atividades.

Ademais, compreender o desgaste físico e psicológico de todos os envolvidos também foi um tópico sensível. Tal cenário se intensificou no ano de 2022, após quase dois anos de pandemia,

agora com um grupo reduzido, que também buscava aporte financeiro de editais de patrocínio para colaborar com gastos e, por conseguinte, com a manutenção do projeto. É neste cenário que as iniciativas de editais de patrocínio e suporte financeiro feitos por órgãos diversos (CAU, IAB, etc.) se mostram fundamentais, não somente para uma maior articulação da universidade pública com a sociedade, mas também por viabilizar a subsistência de trabalhos relevantes que podem colaborar tanto na melhoria das condições de vida da população, quanto na formação crítica e cidadã dos futuros profissionais de Arquitetura e Urbanismo.

Nos últimos anos, especificamente no cenário de Santa Catarina, a relação entre a universidade e tais instituições foi propícia para o funcionamento dessa articulação, que contou com a mediação e interlocução do professor orientador, atuando também como ponte entre esses setores e sendo guia nas questões burocráticas, em geral não habituais aos estudantes. Ademais, vale salientar que o PET é um programa do Ministério da Educação (MEC), tendo seus recursos garantidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). No entanto, a busca por editais de patrocínio é uma realidade para muitos escritórios modelo pelo Brasil, tendo em vista que o reconhecimento e o suporte financeiro pela universidade são, na maioria das vezes, inexistentes. A pauta da garantia da permanência é comum e contínua. O debate, no entanto, escapa ao escopo do presente artigo, restringindo-se à experiência em questão. A aproximação da metodologia da Nova Cartografia Social, como mencionado, abre um caminho que se mostra promissor para dar maior coerência entre o projeto, os princípios que mobilizam o grupo e os objetivos iniciais da Plataforma. Ser apropriada como instrumento para os grupos sociais mapeados passa a estar diretamente relacionado com a construção junto a esses sujeitos, de acordo com suas perspectivas e percepções do território mapeado, com indicadores alinhados às demandas reais e não estipulados por gráficos e visões externas.

> Uma cultura tecida com a trama da dominação, por mais generosos que sejam os propósitos de seus educadores, é barreira cerrada às possibilidades educacionais dos que se situam nas subculturas dos proletários e marginais. Ao contrário, uma nova pedagogia enraizada na vida dessas subculturas, a partir delas e com elas, será um contínuo retomar reflexivo de seus próprios caminhos de liberação; não será simples reflexo, senão reflexiva criação e recriação, um ir adiante nesses caminhos: 'método', 'prática de liberdade', que, por ser tal, está intrinsecamente incapacitado para o exercício da dominação (FIORI, 1987, p. 5).

Uma extensão como prática libertadora, quando compartilhada, possibilita o fortalecimento de uma rede a partir de experiências que compartilham avanços e desafios, e possibilitam a adaptação e/ou a reflexão de processos cada vez mais alinhados com a realidade do contexto no qual estão inseridas, dando maior autonomia aos grupos sociais envolvidos. Essa troca foi explorada e vivenciada durante o seminário de extensão universitária e se concretiza no presente artigo, abrindo portas para o diálogo de experiências e a colaboração de atores pelo Brasil. Somada a isso, a continuidade do projeto se constrói com a reflexão, ainda mais clara, do que foi feito e de quais caminhos seguir para cartografar territórios, consolidando a prática como um instrumento para o reconhecimento e a mobilização de grupos e comunidades.

A equipe que participou do projeto foi formada pelos seguintes integrantes: Ana Maria da Silva Oliveira (graduanda de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Ana Paula Cabral (graduanda no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Bárbara Guimarães Fernandes (mestranda em Arquitetura e Urbanismo no PósArq/UFSC); Clara Bragança Boschiglia (graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Chiara Giambelli (graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Danielly Vitória Clezar Inácio (graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Eduarda Vieira Florindo (graduanda de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Helena Antunes Zapelini (graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Isabella Savi de Figueiredo (graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Isadora Nascimento de Deus (graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Isamara Gabriela de Souza Pinto (graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina); Nadine Martignago Saleh (graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Santa Catarina); Rafael Alves Campos (doutorando em arquitetura e urbanismo da universidade federal de Santa Catarina).

REFERÊNCIAS

COMUNITÁREAS: plataforma georreferenciada (Santa Catarina) (org.). **Plataforma Georreferenciada**. 2020. Disponível em: https://comunitareas.wixsite.com/comunitareas/fala-comunidade. Acesso em: 17 out. 2022.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra. 1980

FREIRE, Paulo. (1967) A dialogicidade - essência da educação como prática da liberdade. In: FREIRE Paulo. **Pedagogia do Oprimido** (17. ed.) (Cap. 3, p. 44-69) Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FIORI, Ernani Maria. Aprender a dizer a sua palavra. In: **Pedagogia do Oprimido.** Prefácio. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

LANDIM NETO, Francisco Otávio; DA SILVA, Edson Vicente; DA COSTA, Nátane Oliveira. Cartografia social instrumento de construção do conhecimento territorial: Reflexões e proposições acerca dos procedimentos metodológicos do mapeamento participativo. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, v. 18, n. 2, p. 8, 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – simplificado. Versão Preliminar.** Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, maio de 2011.

PRADO FILHO, Kleber; TETI, Marcela Montalvão. A cartografia como método para as ciências humanas e sociais. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 38, p. 45-59, jan./jun. 2013.

PMF – PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. SMHSA – SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E SANEAMENTO AMBIENTAL. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Fçorianópolis, 2012.** Disponívelem: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=plano+municip al+de+ha b itacao+de+interesse+social&menu=0>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MINIBIOGRAFIA DOS AUTORES

SAMUEL STEINER DOS SANTOS

Arquiteto e Urbanista pela UFSC (2005). Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC (desde 2013). Mestre (2008) e doutor (2015) em Geografia, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano pela UFSC. Mestre em Urbanismo pelo Institut Urbanisme de Grenoble/França (IUG-2010), na especialidade Urbanisme, Habitat et Coopération Internationale (UHCI). Coordenador do Laboratório de Urbanismo, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC.E-mail: samuel.steiner@ufsc.br

A equipe do ComunitÁreas foi formada pelos seguintes integrantes:

Ana Maria da Silva Oliveira - Graduanda de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: anamariadso226@gmail.com
Ana Paula Cabral - Graduanda no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: cabral.ana2000@gmail.com
Bárbara Guimarães Fernandes - Mestranda em Arquitetura e Urbanismo no PósArq/UFSC; e-mail: barbara.gfernands@gmail.com
Clara Bragança Boschiglia - Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: clarabboschiglia@gmail.com
Chiara Giambelli - Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: chiaragiambelli182@gmail.com
Danielly Vitória Clezar Inácio - Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: daniellynacio@gmail.com
Eduarda Vieira Florindo - Graduanda de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: eduardavieirafl@gmail.com
Helena Antunes Zapelini - Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: helenaazape@gmail.com
Isabella Savi de Figueiredo - Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: isabellasdefigueiredo@gmail.com
Isadora Nascimento de Deus - Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: isanscmt@gmail.com
Isamara Gabriela de Souza Pinto - Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: isamarags98@gmail.com
Nadine Martignago Saleh - Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Santa Catarina; e-mail: nadinemsaleh@hotmail.com.br
Rafael Alves Campos - Doutorando em arquitetura e urbanismo da universidade federal de Santa Catarina; e-mail: arqrafaelcampos@gmail.com
Samuel Steiner dos Santos - Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, Doutor em Geografia; e-mail: .samuel.steiner@ufsc.br

7. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE O PROGRAMA LAR LEGAL E A REURB SOCIAL

Marina Toneli Siqueira
Victor Bitencourt Amarante

7.1 INTRODUÇÃO

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" (BRASIL, 2009).

A realidade das cidades brasileiras expõe as contradições de nossa sociedade e de seu modelo de desenvolvimento pautado na concentração de riquezas, na desigualdade social e na segregação espacial. Não é, portanto, um fruto do acaso ou uma consequência inesperada que grande parte da população brasileira não tenha acesso à habitação formal, pois um salário que não contemple o custo da moradia não retira da trabalhadora e do trabalhador brasileiros a necessidade de morar. Sem a possibilidade de acesso ao mercado formal, restam a essa população a coabitação, os cortiços, as favelas, o lote ilegal e a autoconstrução. Considerando a realidade da urbanização brasileira, temos um cenário no qual se estima que "pelo menos 50% dos imóveis brasileiros padecem de alguma irregularidade fundiária" (MINISTÉRIO DAS CIDADES apud RIBEIRO, 2021, p. 161). Em um contexto no qual o processo de produção do espaço é "marcado pelas relações capitalistas de produção" (MARICATO, 1982, p. 155), estar na irregularidade fragiliza o vínculo e a segurança que o morador tem em permanecer onde está. Também é possível afirmar que o risco de desapropriação pode reduzir o interesse em investir em melhorias habitacionais, enquanto a irregularidade ocasiona diversos impactos na qualidade de vida individual e coletiva dos moradores de áreas informais, principalmente com relação ao acesso a uma casa segura e salubre, à disponibilidade de infraestrutura urbana e mobilidade, à proximidade com locais de trabalho, comércio e serviço, à implantação de equipamentos sociais e coletivos, como postos de saúde, escolas, praças e instituições culturais, entre outros, além da própria criminalização destes moradores vistos como "invasores" por tantos setores da sociedade brasileira.

Diante deste cenário, o Estado brasileiro tem atuado – mais recentemente e, em especial, após a aprovação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001 – na direção de desjudicializar, simplificar e massificar a conversão da posse em propriedade a partir de mecanismos de titulação da propriedade. Por um lado, o mercado, no geral, nunca se importou muito com essa realidade, enxergando esses imóveis como um "vasto território-de- reserva", capaz de ser capturado "no momento certo", principalmente a partir do uso do poder coercitivo do Estado para remoções e reintegrações de áreas

informais, mas também a partir da compra direta a valores módicos (ROLNIK, 2017). Por outro, questiona-se em que se constitui a regularização fundiária no Brasil, ainda mais quando experiências nacionais (e internacionais) de titulação que se limitaram ao registro patrimonial, sem investimentos em infraestrutura e serviços, pouco foram capazes de promover mudanças significativas nas condições de vida dos beneficiários, tampouco integraram esses espaços geralmente segregados ao restante do tecido urbano (ROLNIK, 2017).

Neste sentido, a definição escolhida para iniciar este capítulo, apesar de oriunda de um dispositivo legal já revogado[53], destaca que a regularização fundiária tem como objetivo garantir o "direito social à moradia", a função social da propriedade urbana e o "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado". O fato de que posteriormente a Lei Federal 13.465/17 - conhecida como Lei da Reurb - altere a concepção acerca do que é regularização fundiária, apenas comprova a premissa que norteia este capítulo: existem concepções distintas acerca da regularização fundiária que se formalizam em programas e instrumentos com diferentes impactos políticos, econômicos e sociais, como aqueles explorados nesse capítulo.

Com o objetivo de conhecer melhor alguns dos instrumentos voltados ao acesso à terra urbana, suas possibilidades, implicações e contradições, neste capítulo expomos os resultados de um estudo exploratório, de caráter qualitativo, analisando e comparando duas ferramentas distintas e em uso em Florianópolis: o Programa Lar Legal (PLL) - iniciativa do poder judiciário de Santa Catarina - e a Reurb - instrumento de legitimação fundiária oriundo da Lei Federal n. 13.465, de 2017, referenciada a partir de agora como Lei da Reurb, e do Decreto Federal nº 9.310/2018. Para tanto, foram realizadas: pesquisa bibliográfica e dos instrumentos vigentes de acesso à terra no Brasil; visitas a instituições públicas, como a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), mais especificamente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), e à Coordenadoria do Programa Lar Legal, sediada no Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC); conversas com agentes destas instituições com o objetivo de compreender o procedimento institucional pertinente a cada instituto; e, pesquisa de documentos nos arquivos dos processos existentes de regularização fundiária em Florianópolis. É neste sentido também que este estudo justifica a sua importância a partir do lançamento do Programa Floripa Regular, iniciativa lançada em julho de 2023 pelo Decreto 25.378 e atualizado em janeiro de 2024 pelo Decreto 25.960 de 2024, na cidade de Florianópolis, visando promover a regularização fundiária

53 O capítulo III - DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS - da Lei Federal 11.977 de 2009 - foi revogado integralmente pela Lei Federal 13.465, de 2017, conhecida como Lei da Reurb.

urbana através da disponibilização e implementação de diversos instrumentos, dentre eles, os dois aqui analisados[54]. Vale ressaltar, no entanto, que este capítulo não irá focar na regulamentação e/ou nas experiências concretas do Floripa Regular, considerando que a pesquisa se encerrou antes da regulamentação e início do Programa. Ao citar números da realidade de Florianópolis, pretendemos, ainda assim, apontar para considerações acerca do funcionamento e da adoção desses instrumentos para moradores, técnicos, e gestores locais, abordando também considerações acerca de suas capacidades de concretizar o direito à cidade e o direito à moradia a partir de suas diferentes concepções da regularização fundiária urbana.

7.2 A REURB-S

O Estatuto da Cidade, em seu Art. 4º, já traz um extenso conjunto de instrumentos para uso dos municípios na construção de uma política urbana que concretize a função social da cidade e da propriedade urbana previstas no texto constitucional brasileiro (BRASIL, 2001). Alguns constituem-se em ferramentas voltadas à aquisição do direito real de propriedade; já outros são focados na manutenção da posse, enquanto existem ainda aqueles destinados a direcionar o desenvolvimento urbano por certos caminhos, mas todos estão (ou deveriam estar) a serviço de uma cidade mais justa e comprometida com o direito à cidade, à moradia digna e à função social da propriedade, modulando o direito puro e simples à propriedade privada (ROSSBACH; CARVALHO, 2010).

De acordo com o apresentado no Estatuto das Cidades e na Lei da Reurb, podemos formular que a regularização fundiária urbana é um instrumento jurídico e político,[55] regulado pela Lei da Reurb e que abrange "medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes" (BRASIL, 2017). Podemos perceber que esta definição, colocada na lei da Reurb, se aproveita de boa parte da definição apresentada na Lei do PMCMV (Lei nº 11.977/09), que abre este capítulo, suprimindo, deliberadamente, o complemento "de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" (BRASIL, 2009). O ato consciente do legislador de desvincular a regularização fundiária de seus próprios princípios e objetivos amplos aponta não só para uma possível

54 Para mais informações sobre o Programa Floripa Regular, consultar o portal oficial disponibilizado pela Prefeitura em https://redeplanejamento.pmf.sc.gov.br/floriparegular/. Acesso em: maio 2024.

55 Art. 4º, V, alínea "q" da Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade.

descaracterização da natureza original do artigo inspirador, como também o esforço de disputar ideologicamente esse tema, tão caro aos movimentos sociais e à busca pelo direito à cidade de forma mais ampla. Neste sentido, a já citada Lei do PMCMV, ao definir a regularização fundiária urbana, adotou como alicerce a conquista do direito à moradia com justificativa social e sua sobreposição ao conceito de "terra/moradia como fonte de renda" (TIERNO, 2020, p. 94). Por outro lado, a Lei da Reurb regula, "de forma ostensiva, a produção habitacional de média e alta renda, denominada como Reurb-E, alargando as estratégias normativas da Lei 11.977, de 2009, para a regularização de interesse específico" (ibid., p. 95), alterando o objetivo principal do instrumento e ampliando os grupos sociais por ele atendidos para além de sua função de inclusão social.

A partir da definição acima, é possível identificar diversas características da Reurb. A primeira delas é que se destina a Núcleos Urbanos Informais[56] (NUI), e não a um imóvel isolado. Para esses NUIs, a Reurb prevê, em seu Art. 11, § 1º, a dispensa do atendimento de parâmetros edilícios, de uso e ocupação do solo previstos na legislação vigente, como "percentual e dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados" (BRASIL, 2017). Outro aspecto importante é que, ao dizer que pretende incorporar esses núcleos informais ao ordenamento territorial, pressupõe uma vinculação do procedimento a melhorias urbanísticas e ambientais. Neste sentido, outro aspecto que vale ser reforçado é que, a titulação, inicialmente, está vinculada à inclusão do NUI ao tecido urbano e é posterior à mesma, ainda que, a própria lei, em seu artigo 36, § 3º, flexibilize esta determinação temporal ao definir que "As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb" (BRASIL, 2017).

Finalmente, a lei determina ainda que a Reurb compreenderá duas modalidades:

1) a Reurb de Interesse Social, Reurb-S, que diz respeito à regularização fundiária direcionada aos NUIs ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e, 2) Reurb de Interesse Específico, Reurb-E, voltada aos NUIs ocupados por população que não se enquadre nos parâmetros da Reurb-S. Além do diferente perfil socioeconômico - que altera o objetivo da própria Reurb como mencionado acima, a partir de Tierno (2020) -, a diferença entre as duas modalidades é que, na primeira,

56 Conforme Art. 11, II da Lei da Reurb, o núcleo urbano informal é "aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização " (BRASIL, 2017).

todos os custos com levantamentos, estudos técnicos, projetos, implantação de infraestrutura essencial, custas cartoriais e demais ações necessárias deverão ser custeados pelo município, enquanto que na segunda, a Reurb-E, quem arca com todos esses custos são os próprios beneficiados (BRASIL, 2017).

Em relação aos seus procedimentos, o processo de Reurb é um processo administrativo, desenvolvendo-se no Poder Executivo municipal. Sua lei prevê, no 15° artigo, os diversos institutos jurídicos que poderão ser utilizados no âmbito da Reurb nas duas modalidades, sem excluir a possibilidade de utilização de outros, não previstos, desde que se apresentem adequados. Entre os institutos citados, estão a legitimação fundiária[57], o usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores, a desapropriação por interesse social, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso (BRASIL, 2017).

Já as etapas da Reurb são apresentadas no artigo 28 do mesmo diploma legal (BRASIL, 2017). O procedimento inicia-se com o requerimento dos legitimados, que deve ser realizado através de órgão competente designado pelo município. Em Florianópolis, antes da implementação do Programa Floripa Regular, procedimento era regulamentado pela Instrução Normativa nº 005/SMDU/GAF/DA/2021[58]8 e realizado a partir do Pró-Cidadão. Ainda, conforme listado nos incisos do artigo 14 da Lei da Reurb nacional são legitimados para requerer o processo:

1) qualquer ente federativo brasileiro, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; 2) seus beneficiários, organizados de diversas formas; 3) os proprietários de imóveis ou dos terrenos, loteadores ou incorporadores; 4) a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e; 5) o Ministério Público (BRASIL, 2017). Diante do pedido impetrado, inicia-se o processamento administrativo do requerimento, quando ocorre uma primeira análise com vistas a conferir a viabilidade de aplicação da Reurb, bem como a necessidade de determinar, em até 180 dias, a que modalidade o procedimento pertencerá. Caso perca esse prazo, deverá ser fixada automaticamente a modalidade solicitada. É também nesta etapa que ocorre a notificação dos proprietários, confrontantes e demais interessados. Ao final dessas etapas, é instaurado efetivamente o processo de regularização fundiária (BRASIL, 2017).

---

57 Segundo o artigo 23 da mesma lei, "a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016" (BRASIL, 2017).

58 Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/PDF/instrucao.pdf. Acesso em: maio 2023.

Com o processo instaurado, dá-se início à etapa de elaboração do projeto de regularização fundiária, de responsabilidade dos próprios interessados (Reurb-E) ou do Poder Público (Reurb-S), e deverá conter, entre outros: 1) levantamento planialtimétrico e cadastral, demonstrando os elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado[59]; 2) planta do perímetro do núcleo urbano informal, com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando possível; 3) estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; 4) projeto urbanístico; 5) proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, bem como estudo técnico para situação de risco e condicionantes ambientais, se for o caso; 6) cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e 7) termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis pelo cumprimento do cronograma físico definido anteriormente.

Após esta etapa, o processo é saneado pela autoridade competente, quando é organizado e preparado para sua efetiva análise (BRASIL, 2017).

Por fim, a autoridade competente efetivamente decide sobre o pedido de regularização fundiária. Caso seja procedente, determina a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e o seu registro, conjuntamente com o projeto de regularização fundiária aprovado, perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situam as unidades imobiliárias regularizadas, conferindo a cada interessado o respectivo título de propriedade (BRASIL, 2017).

7.3 O PROGRAMA LAR LEGAL

Diferentemente da Lei da Reurb, que surgiu de ato do chefe do Executivo nacional e foi posteriormente convertida em lei ordinária pelo Congresso Nacional, o "Programa Lar Legal" possui uma trajetória histórica estritamente relacionada com o Poder Judiciário, algo condizente com sua natureza eminentemente jurídica. Em 1999, com uma decisão de um único desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) deu-se início, a partir do Provimento CGJ 37/1999, ao "Projeto Lar Legal". O referido provimento tinha por objetivo criar um procedimento especial judicial que fomentasse a regularização do parcelamento do solo urbano (SELL, 2020).

Sendo fruto de uma decisão isolada, o respaldo do TJSC nessa

59 Exemplos desses elementos constituem as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos, entre outros.

primeira fase do então Projeto Lar Legal fora tímido, fazendo com que sua aplicação fosse limitada. O projeto recebeu novo impulso em 2008, quando foi emitida a Resolução 11/2008 pelo Conselho da Magistratura (CM) do referido tribunal, conferindo mais legitimidade ao programa. Também em 2008, o desembargador Lédio Rosa de Andrade foi convidado pelo presidente do TJSC para coordenar o programa, sendo um grande impulsionador da ferramenta junto às prefeituras e demais órgãos e instâncias (SELL, 2020).

Todavia, a simplicidade da resolução CM 11/08 fez com que magistrados preenchessem suas lacunas procedimentais de formas diferentes, conferindo baixa uniformidade à sua aplicação. A resposta a esse desafio veio de duas formas: primeiro, com a promulgação da resolução CM 8, de 9 de junho de 2014, que revogou a anterior, de 2008, e detalhou melhor sua aplicação, seus beneficiários, procedimentos e objetivos, e segundo, com a edição de duas portarias, uma de 2014, concentrando em 10 juízes a demanda decisória, e outra em 2017, reduzindo este número para 3 juízes, que se especializaram nas demandas do programa (SELL, 2020).

O fato de muitos municípios não possuírem corpo técnico capacitado e suficiente para atuar nesta demanda específica foi um dos fatores que também contribuiu para a baixa adesão ao programa na primeira década dos anos 2000. Em um primeiro momento, o Executivo estadual ficou responsável pela gestão operacional do programa, devendo garantir aos municípios equipes técnicas capacitadas a partir de empresas privadas previamente cadastradas. Infelizmente, a quase totalidade das empresas cadastradas não possuía a expertise necessária, resultando em um baixíssimo percentual de sucesso, ou ainda não tinham a ética devida, resultando em ocorrências de fraude, segundo conversas com funcionários do TJSC. Após esse período controverso, a execução do projeto foi municipalizada, podendo ser realizada através de estrutura própria, de convênios com universidades ou da contratação de empresa privada devidamente habilitada (CMTJSC, 2008).

A última grande alteração na resolução foi a resolução CM, 4 de 11 de março de 2019 (CMTJSC, 2019), que consolidou o projeto como um programa permanente do Poder Judiciário catarinense. Atualmente, agentes do programa estimam que o PLL já tenha beneficiado mais de 40 mil famílias, tendo inspirado iniciativas semelhantes em outros estados brasileiros[60].

Sobre a sua concepção e funcionamento, pode-se definir o PLL como um programa do Poder Judiciário catarinense, que cria um novo instrumento de regularização fundiária na figura de um procedimento especial de jurisdição voluntária, aplicável apenas

60 Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/pjsc-e-prefeitura-avancam-na- implementacao-do-programa-lar-legal-na-capital. Acesso em: maio 2023.

a processos judiciais coletivos que visem à conferência de título de propriedade imobiliária para população preponderantemente de baixa renda, desde que ocupante de imóvel localizado em área urbana consolidada, implantada e integrada à cidade, dentre outros requisitos detalhados a seguir. Antes, porém, de avançar, convém desenvolver melhor alguns termos acima apresentados.

Ao se qualificar como "procedimento especial", o programa sinaliza que as ações judiciais que se enquadrarem nas hipóteses da resolução transitarão no Poder Judiciário seguindo regras diferenciadas; no caso, mais céleres. Já o termo "jurisdição voluntária" remete ao caráter não contencioso do programa. Significa dizer que não existe uma disputa entre aqueles que participam do processo, mas apenas a busca dos autores pelo reconhecimento de um direito não contestado pelo Poder Público, nem por qualquer outro membro da sociedade. Caso surja alguma divergência no decorrer do processo, como, por exemplo, duas pessoas alegando terem direito ao mesmo imóvel, essas pessoas serão retiradas da ação judicial do PLL, devendo resolver a contenda utilizando outro tipo de ação, como usucapião, por exemplo.

Outro aspecto que se denota é que o procedimento está voltado às ações coletivas, similarmente à Reurb. A resolução não define um parâmetro exato, mas, segundo agentes internos do PLL que participaram da pesquisa, convencionou-se dentro do programa o mínimo de dez pessoas. Por último, e em contraste à Reurb, tem-se que o público-alvo desta política pública é a população preponderantemente de baixa renda, o que quer dizer que, eventualmente, podem até existir pessoas que não se enquadrem nesta definição, desde que em significativa menor quantidade. A resolução não define qual a linha de corte para ser considerado baixa renda, mas, de acordo com atores do programa, o critério utilizado é o mesmo da Defensoria Pública de Santa Catarina, ou seja, renda familiar mensal não superior a três salários mínimos[61].

A adesão de um município ao programa não requer qualquer solenidade junto ao TJSC, bastando que ele opte por se valer desta ferramenta disponível pelo Poder Judiciário e que tome as decisões administrativas necessárias para o implementar. A primeira delas é identificar os lugares onde ocupações informais se desenvolvem -– i.e., um levantamento territorial - e definir quais delas se enquadram nos parâmetros do PLL e poderiam ser regularizadas a partir dele. Além disso, deve-se definir a ordem de prioridade das áreas a serem regularizadas, quais os órgãos competentes para emitir as declarações de que não se trata de área de risco ambiental ou de preservação permanente e se utilizarão estrutura própria, convênios com universidades ou se contratarão empresas para fazer os levantamentos e/ou executar o programa propriamente dito. O que a prática tem evidenciado, porém, segundo os

61 Disponível em: https://defensoria.sc.def.br/quem-pode-ser-atendido. Acesso em: dez. 2022.

participantes desta pesquisa, é que empresas de regularização fundiária têm sido a opção preferida dos municípios, enquanto os custos envolvidos na elaboração da petição inicial são repassados aos beneficiários do programa.

Após a etapa de adesão municipal e de estruturação do funcionamento do programa na cidade, inicia-se a etapa de execução. Neste momento, os escolhidos para executar o programa devem providenciar todas as informações e documentos necessários para instruir a petição inicial. Alguns são conseguidos diretamente com os moradores, como os documentos pessoais e eventuais comprobatórios de compra e venda ou de titularidade da posse; outros, com o Poder Público, como as declarações de que não se trata de área de preservação ambiental ou de área de risco, e de certidões cartorárias diversas. Há também aqueles que devem ser elaborados pelo próprio responsável por instruir a petição, como a planta simplificada da área e o memorial descritivo, contendo, entre outras informações, uma descrição sucinta da área, indicação precisa de cada lote, indicação das vias públicas e equipamentos urbanos já existentes, além da indicação das áreas públicas que passarão ao domínio público. De posse desses documentos, a petição é elaborada e submetida ao juízo, dando início à etapa judicial (CMTJSC, 2019).

Na etapa judicial é onde ocorre o pedido de reconhecimento do domínio do imóvel urbano ao judiciário, a partir de petição específica. De acordo com a resolução CMTJSC de 2019, a associação de moradores (autorizada pelos representados) também pode propor a ação, além do município e dos interessados, desde que devidamente instruída. Tão logo o pedido é recebido pelo judiciário, é redistribuído para um dos três magistrados especializados no PLL. Deste momento em diante, há a obrigação de que o juíz intime o Ministério Público todos os atos do processo. Por fim, caso a sentença seja favorável, o juiz determinará ao cartório de registro de imóveis que proceda à abertura das matrículas em nome dos beneficiários e, eventualmente, do município, incorporando ruas e espaços públicos formalmente ao patrimônio do Poder Executivo. O registro deverá ser realizado mesmo que os imóveis não atendam aos parâmetros de uso e ocupação do solo determinados para a área e independentemente de demarcação como Zona Especial de Interesse Social (Zeis), instrumento que poderia tentar influir na permanência de comunidades de baixa renda no local.

Em conversas com agentes do programa, foi possível identificar mais algumas informações relevantes. Houve atenção, por parte do Poder Judiciário, de enfatizar que o PLL não tem a intenção de promover ou apoiar invasões, mas regularizar situações já consolidadas há pelo menos cinco anos. Consideram como vantagem: 1) a questão econômica, pois entendem que o valor cobrado pela empresa de regularização é muito inferior ao de uma ação de usucapião, apesar de que, sendo de fato de baixa renda, é possível

solicitar a justiça gratuita; 2) a celeridade, posto que uma ação de usucapião demora em média de dez a quinze anos, enquanto que, depois de ajuizada a regularização via PLL, a análise pelo magistrado ocorre em poucos meses; e, 3) a segurança jurídica, valorizando a força que uma sentença judicial possui, ainda que seja possível contestá-la posteriormente.

Além disso, são partidários da visão de que a responsável pela falta de serviços públicos e infraestrutura urbana na localidade é a ausência de título do imóvel, estabelecendo uma relação de causalidade no sentido de que a titulação levaria à arrecadação de IPTU dos novos imóveis que, por sua vez, aumentaria a capacidade do município de implementar melhorias urbanas, o que se refletiria também em obras de infraestrutura no local regularizado, proporcionando melhora na qualidade de vida. A questão que se coloca é que o município se vincula ao procedimento apenas nas etapas de definição dos locais onde este poderá ocorrer, no fornecimento das declarações de ausência de risco e fragilidade ambiental através de seus órgãos competentes, e nos convênios ou na habilitação para que empresas privadas possam atuar no município. Já a decisão sobre investimentos posteriores na comunidade continua sendo ato político e discricionário do Poder Executivo, uma vez que não há qualquer obrigação contraída neste sentido. Por outro lado, a decisão do Poder Judiciário seria praticamente vinculada: instruindo a petição inicial com todos os documentos exigidos pelo artigo 4º da resolução, a sentença favorável é dada como praticamente certa. Ou seja, não há garantias de investimentos públicos posteriores na implementação de melhorias urbanas.

7.4 COMPARAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS PLL E REURB- S, UTILIZANDO O CASO DE FLORIANÓPOLIS

Sobre as diferenças técnicas entre os institutos, a primeira questão a ser mencionada é que a legitimação fundiária utilizada nos processos de Reurb segue a legislação federal e, em Florianópolis, é um processo administrativo que se desenvolve no Poder Executivo municipal. Já a regularização registral perseguida pelo PLL, ocorre no Poder Judiciário, seguindo as resoluções do Conselho da Magistratura do TJSC e com o estabelecimento de convênios com os municípios. Em Florianópolis, o termo de cooperação foi assinado em dezembro de 2020[62]. Ainda assim, o município também desenvolve um papel fundamental no PLL, já que precisa: 1) aderir ao programa voluntariamente; 2) definir as áreas elegíveis para a aplicação do programa; 3) definir se utilizará

62 Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/pjsc-e-prefeitura-avancam-na- implementacao-do-programa-lar-legal-na-capital. Acesso em maio. 2023.

estrutura própria ou se contratará empresas privadas para executar o programa.

Tanto os servidores públicos da prefeitura municipal de Florianópolis (PMF), quanto do Poder Judiciário acreditam que o PLL e a Reurb podem coexistir: o PLL, encontrando assento em localidades já servidas de infraestrutura mínima, enquanto a Reurb seria a mais indicada para locais em que há fragilidades urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas que devem ser sanadas ou, ao menos, mitigadas. Como visto, porém, no compilado de documentos técnicos elaborado por órgãos da PMF em parceria com TJSC para a implementação do programa, o levantamento que delimitou as áreas sujeitas ao PLL em Florianópolis abrange localidades precárias, evidenciando uma aparente contradição deste discurso (FLORIANÓPOLIS, 2022)[63].

Por um lado, a própria interpretação do Poder judiciário, anteriormente mencionada, pode causar essa contradição no uso do PLL, uma vez que a titulação é vista como forma de alavancagem econômica, e a cobrança de impostos de propriedade, como possibilidade de investimentos futuros na comunidade. Por outro, parte dessa contradição pode residir na forma como cada uma das ferramentas delimita onde podem ser aplicadas. De fato, a Reurb pode ser utilizada em qualquer ocupação "clandestina", "irregular" ou sem titulação[64] – i.e., os "núcleos urbanos informais" apresentados anteriormente -, enquanto o PLL restringe sua aplicação ao que denomina de "área urbana consolidada", ocupações urbanas com malha viária implantada e pelo menos dois equipamentos de infraestrutura urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos). A abrangência dessa concepção de "área urbana consolidada" permite ao PLL tornar elegível para o programa uma ocupação com características precárias e baixo atendimento de infraestrutura urbana.

Ainda há três pontos nos quais estes institutos divergem e que merecem ser destacados: 1) na possibilidade de aplicação em áreas de risco e de APP; 2) no resultado pretendido e, 3) na vinculação ou não de implementação de melhorias urbanas.

Quanto ao primeiro ponto, é possível a implementação em

---

63 A ala técnica da PMF identificou 9.916 lotes em Florianópolis como passíveis de aplicação do PLL, tendo elencado três fases do programa: 1) 16 comunidades do Maciço do Morro da Cruz; 2) a comunidade da Tapera e; 3) outras 8 comunidades na cidade (FLORIANÓPOLIS, 2022). Essa prioridade foi posteriormente alterada, com o programa iniciando suas ações na Tapera.

64 Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: (...) II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização" (BRASIL, 2017).

áreas de risco e de APP apenas da Reurb, sendo vedado expressamente na Resolução do PLL. Já no resultado pretendido, apesar de convergirem no objetivo final, já que ambas pretendem atuar em prol da regularização fundiária, elas divergem em escopo, sendo o PLL focado apenas na titulação, enquanto a Reurb, além da dimensão jurídica, legalmente deveria abarcar também as dimensões sociais, ambientais e urbanísticas. Por último, e relacionado, temos que na Reurb há a vinculação do processo de regularização fundiária às melhorias aprovadas no Projeto de Regularização Fundiária e assumidas no Cronograma Físico de Obras e no Termo de Compromisso, enquanto que no PLL não se exige qualquer contrapartida do município ou, mesmo, dos moradores, para implementação de melhorias necessárias. As melhorias, neste último caso, ficam dependentes da vontade política do gestor municipal, podendo ocorrer, ou não.

Outro ponto em que diferem é quanto ao requisito temporal de cada uma: enquanto no PLL a ocupação deve ter ao menos 5 anos, a legitimação fundiária empregada na Reurb exige que a ocupação tenha se iniciado antes de 22 de dezembro de 2016, fazendo com que esta perca, progressivamente, espaço como possibilidade de aplicação para aquela. Finalmente, outra divergência entre os instrumentos analisados ocorre quando visualizamos quem arcará com os custos da regularização: no PLL, as despesas e custos ficam por conta dos beneficiários, geralmente pagos a alguma empresa de regularização fundiária, enquanto que na Reurb-S, todo o custo, inclusive de eventuais obras necessárias, fica a cargo do Executivo municipal, tornando a Reurb-S mais onerosa ao município do que o PLL, ou que a Reurb-E, esta última custeada pelos interessados de renda média e alta. Independentemente de quem dê o impulso inicial em cada ferramenta, cabe à prefeitura decidir onde o PLL poderá ser executado e qual modalidade de Reurb será empregada em cada caso.

Essa concentração de controle no Poder Executivo municipal se coaduna com o desenho proposto pela Constituição Brasileira e pelo próprio Estatuto das Cidades que estabelecem que o município é o principal agente da política urbana. No entanto, se considerarmos os números de casos de cada um dos instrumentos e conjugarmos a eles o comprometimento técnico e/ou financeiro da Prefeitura de Florianópolis, foi possível identificar uma dificuldade na implantação dos instrumentos mais onerosos ao Poder Executivo municipal, já que, ao longo da pesquisa em 2023, foram relatados: mais de 400 Reurb-E em comunidades que não são de baixa renda e que podem arcar com todos os custos; 5 PLL, caso em que a Prefeitura apenas indica onde poderá ser aplicado o instrumento e quais empresas privadas poderão atuar; e, somente uma Reurb-S, no qual o município arca com todos os custos. Cabe, mais uma vez, destacar que essa pesquisa foi realizada antes do lançamento do Programa Floripa Regular, mas fornece subsídios para a análise

dos diferentes instrumentos previstos em seu escopo.

Finalmente, um dos pontos mais importantes quando se comparam instrumentos de regularização fundiária voltados às ocupações que, por qualquer motivo, não respeitaram as normas urbanísticas previstas, é justamente a possibilidade de flexibilização das regras de parcelamento no uso e ocupação do solo vigentes. Neste ponto, ambas as ferramentas utilizadas podem deixar de atender aos parâmetros urbanísticos gerais indicados para a localidade. A grande questão é que as ZEIS já previam isso no Estatuto das Cidades, e com mais claro compromisso social para a permanência dos moradores de baixa renda. Isso porque, ao utilizar a ZEIS associada ao objetivo de regularização fundiária, além da flexibilização dos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, também é possível se valer de mecanismos que impeçam ou dificultem a expulsão dos moradores por pressão econômica ao fixar no zoneamento o uso social da terra. No entanto, nem a Reurb-S, nem o PLL possuem previsão de algo no sentido da manutenção dos moradores beneficiados nas áreas regularizadas, e ambos dispensam a demarcação como ZEIS para serem utilizados. Combinar a Reurb e o PLL às ZEIS, portanto, tem um potencial de ampliação dos benefícios desses institutos isolados a longo prazo, enquanto que não os vincular pode significar apenas uma forma de otimizar a ampliação do estoque de terras legais disponíveis no mercado.

7.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As necessidades encontradas em cada ocupação irregular, e entre elas, podem variar da simples regularização registral até a implementação pesada de infraestrutura urbana e equipamentos públicos, cabendo ao gestor municipal decidir pela solução legal mais adequada.

No entanto, a coexistência de instrumentos não voltados à baixa renda e a possibilidade de aplicação do menos oneroso têm contraposto, na prática, o que se deveria somar. Pelo menos, este parece ser o caso de Florianópolis. A discrepância encontrada nas quantidades de casos de Reurb-S, Reurb-E e PLL desenvolvidas na capital catarinense até março de 2023 e anterior à aprovação do Programa Floripa Regular sugere que existia uma ordem de preferência entre eles e que esta preferência é inversamente proporcional ao custo e ao comprometimento técnico e financeiro da Prefeitura Municipal, fazendo com que a regularização fundiária seja implantada com mais frequência onde as comunidades informais têm condições de arcar com os custos, diminuindo, assim, a possibilidade de reduzir a desigualdade fundiária em uma cidade na qual certamente a informalidade abrange grupos sociais de características diversas.

Para os agentes da PMF, a harmonia entre o PLL e a Reurb reside justamente na premissa de que podem coexistir, por possuírem finalidades e destinações diferentes: cabendo o primeiro em locais servidos de infraestrutura, onde apenas falta a regularização jurídica, enquanto a segunda seria a mais indicada quando, além da titulação, houvesse necessidade de intervenção pública para garantir acesso a serviços, a infraestrutura e a qualificação urbanística e/ou ambiental. No entanto, na prática, para os agentes públicos do TJSC, a titulação abriria a possibilidade de implementação de melhorias urbanas nas áreas agora regularizadas, como, por exemplo, iluminação pública, calçamentos e saneamento básico, ao ampliar a arrecadação do município com a cobrança de IPTU, algo que, para a resolução que institui o programa, já deveria estar presente para que os imóveis fossem elegíveis para regularização fundiária em primeiro lugar.

Logicamente, como política pública do Judiciário voltada à regularização fundiária, focada exclusivamente na regularização registral, o PLL é, naturalmente, mais limitado. Se seguido à risca, sendo utilizado em ocupações preponderantemente de baixa renda, já servidas de infraestrutura urbana e integradas ao tecido urbano, oferece uma resposta célere para a regularização jurídica dos imóveis. Se executada isoladamente, porém, e em áreas com carências para além da jurídica, seu impacto na promoção de inclusão urbana e social tende a ser reduzido, já que não costura a participação do Estado nas melhorias das condições locais. Neste sentido, comunidades com muitas deficiências exigem um esforço político, técnico e financeiro que muitos municípios podem não estar interessados ou em condições de realizar.

Já a Reurb se afasta das noções de direito à cidade quando permite a titulação antes da implementação das melhorias urbanas ajustadas no termo. Para a população de renda mais baixa, o que resta é a titulação de um imóvel que pode continuar a enfrentar os mesmos problemas de sempre, esperançosa por melhorias que podem nunca vir a acontecer e ainda sujeita às pressões do agora já instalado mercado imobiliário. É neste contexto que é possível concluir que estes dois instrumentos de regularização fundiária possuem margem para uma aplicação que valoriza de sobremaneira o direito à propriedade, em detrimento do direito à cidade e seus benefícios coletivos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 de julho de 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, 8 de julho de 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Diário Oficial da União, 8 de setembro de 2017.

CARVALHO, Celso Santos (org.); ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CMTJSC - Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Resolução nº 11/08, de 11 de agosto de 2008.** Diário da justiça, nº 520, pg.42. Institui o Projeto ''Lar Legal'', que objetiva a regularização do registro de imóveis urbanos e urbanizados loteados, desmembrados, fracionados ou não. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=1039& cdCategoria=1&q=&frase=lar%20legal&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=> Acesso em: set. 2022.

CMTJSC - Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Altera o Projeto "Lar Legal", instituído pela Resolução n. 11/2008–CM de 11 de agosto de 2008. Resolução nº 08/14, de 9 de junho de 2014. Diário da justiça, nº 1908**, pg.155-157. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=16436 3&cdCategoria=1&q=&frase=lar%20legal&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&prox c=> Acesso em: set. 2022.

CMTJSC - **Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.** Dispõe sobre o Programa Lar Legal no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. Disponível em http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=173955&cdCategoria=1&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=. Acesso em: maio 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo: São Paulo, 2017.

SELL, Leidiane Fernanda Gerhardt. **Programa Lar Legal**: poder judiciário e políticas públicas. Itajaí, 2020. 145f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí.

TIERNO, Rosane de Almeida. **A trajetória e os conflitos da construção legislativa da Regularização Fundiária de Assentamentos Informais.** São Paulo, 2020. 102f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

MINIBIOGRAFIA DOS AUTORES

MARINA TONELI SIQUEIRA

Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina. Possui doutorado em planejamento urbano e políticas públicas (UIC/Chicago, 2014); mestrado em arquitetura e urbanismo (USP, 2008) e graduação na mesma área (UFSC, 2005). Tem experiência em docência, pesquisa e extensão sobre teoria urbana crítica, instrumentos de planejamento urbano, grandes projetos urbanos, gentrificação e direito à cidade. E-mail: marina.siqueira@ufsc.br

VICTOR BITENCOURT AMARANTE

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (2022). Atualmente, graduando em Direito pela Unisul. E-mail: victoramarante89@gmail.com

8. O MONTE CRISTO SURGE DAS LUTAS POPULARES: UM BREVE HISTÓRICO DAS PRIMEIRAS OCUPAÇÕES URBANAS EM FLORIANÓPOLIS (ANOS 1990)

Francisco Canella

8.1 INTRODUÇÃO

A história do bairro Monte Cristo se reveste de grande importância no conjunto das reflexões atuais sobre a Grande Florianópolis e Santa Catarina, não só, mas também no das que se fazem sobre o País. Vivenciamos uma conjuntura na qual os movimentos sociais são desqualificados, criminalizados ou invisibilizados por projetos de sociedade excludentes. No entanto, processos sociais engendrados por forças coletivas mostram, ao longo da história, o poder de criação que classes dominadas podem apresentar, mesmo que episodicamente e em conjunturas específicas, em resposta a esses processos de exploração do trabalho e de segregação urbana. É o que se pretende expor aqui com a história das lutas sociais no bairro Monte Cristo.

Esse bairro foi criado oficialmente pela Lei Municipal 5.504/99. Antes, até os anos 1980, a área era conhecida como Pasto do Gado (denominação empregada até hoje por muitos moradores), e habitado por uma população esparsa. Localiza-se na parte continental da cidade, muito próximo à principal ligação entre a ilha e a BR–101, a Via Expressa. Até a ponte, percorrem-se cerca de três quilômetros, totalizando quatro quilômetros até o centro da cidade. Por conta disso, é considerado bem localizado por seus moradores.

No entanto, para muitos florianopolitanos, Monte Cristo é sinônimo de lugar de favelas. Na verdade, muitos sequer sabem do nome do bairro, identificando-o com o nome da principal "comunidade" do bairro, a Chico Mendes – ou a "favela Chico Mendes", quando Monte Cristo é formado por nove comunidades: além da de Chico Mendes, inclui também a de Monte Cristo, Nossa Senhora da Glória, Novo Horizonte, Chico Mendes, Nova Esperança, Santa Terezinha I, Santa Terezinha II, Promorar e Conjunto Habitacional Panorama. O bairro tem sido identificado (e estigmatizado) como uma área de pobreza[65] e associado, muitas vezes, à violência urbana. Não são essas questões que constituem o foco deste capítulo. Sem negar a importância dessas dimensões da realidade local, o que se propõe aqui é apresentar um pouco da história de como os moradores do bairro construíram, por meio de suas lutas coletivas, uma trajetória de enfrentamento dessas situações que as

65 Enquanto a cidade tem o terceiro melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com 0,847 (Pnud) e, de acordo com o IBGE, apresenta renda média de 4,8 salários mínimos entre trabalhadores formais (IBGE), o Monte Cristo tem um IDHM de 0,763 e a renda domiciliar de 77% dos domicílios é de até 2 salários mínimos.

estigmatizam[66]. Procuro mostrar que, ao fazerem isso, redesenharam as fronteiras do político na cidade[67]. Assim, a análise irá se concentrar no processo de consolidação das localidades que surgiram das lutas por moradia. Em especial, nas de Novo Horizonte e Nova Esperança, que protagonizaram as primeiras ocupações organizadas pelo então nascente movimento dos sem-teto[68].

8.2 ORGANIZAÇÃO DOS SEM-TETO NA CIDADE

O Monte Cristo surgiu na conjuntura de luta pela redemocratização, num contexto político e cultural bastante peculiar, o qual, entre outras características distintivas, era marcado pela emergência de novos sujeitos coletivos na cena pública nacional. Conduzidos sob o mote do "direito a ter direitos", os movimentos sociais em seu papel protagonista cunharam, nos anos 1980, o rótulo de "década da cidadania" (SILVA 1990, p. 8). Em

---

66 No sentido empregado por Goffman, o estigma estabelece uma relação impessoal com o outro; o sujeito não surge como uma individualidade concreta, mas como representação circunstancial de certas características típicas da classe do estigma, sendo um atributo que produz um amplo descrédito na vida do sujeito. Em situações extremas, é chamado "defeito", "falha" ou desvantagem em relação ao outro; isso constitui uma discrepância entre a identidade social virtual e a identidade real. Para os estigmatizados, a sociedade reduz oportunidades, esforços e movimentos; não atribui valor; impõe a perda da identidade social e determina uma imagem deteriorada, de acordo com o modelo que convém à sociedade.

67 Aqui, tomo por base a ideia de David Slater: os movimentos socais podem, por um lado, "subverter os dados tradicionais do sistema político – poder estatal, partidos políticos, instituições formais – contestando a legitimidade e o funcionamento aparentemente normal e natural de suas ações no interior da sociedade". Por outro lado, os movimentos sociais podem revelar "os significados velados do político encerrado no social. As lutas sociais podem ser consideradas 'guerras de interpretação' nas quais a orientação e a significação de suas demandas e reivindicações são construídas por meio de sua prática". É nesse sentido que o autor afirma que os movimentos sociais têm a capacidade de contestar e redesenhar as fronteiras do político (SLATER, 2000, p. 509-10).

68 Não serão incorporadas na análise as outras ocupações que ocorreram nesse período: Alto da
Caieira, no Maciço do Morro da Cruz, e Santa Teresinha e Parque Esperança, no Monte Cristo.

tal cenário, as lutas por moradia trouxeram o "direito à cidade"[69] para o centro do debate nacional, colocando em evidência a qualidade de vida nas cidades e os processos de segregação urbana. O tema da cidadania, nessa conjuntura específica, teve seu significado articulado ao acesso à cidade e aos direitos que o possibilitam: entre eles, o direito à moradia, cuja luta deveria ser entendida como enfrentamento da desigualdade constitutiva da relação entre as classes sociais no Brasil (CANELLA, 2020, p. 124).

A emergência dos movimentos sociais e o crescimento da cidade fizeram com que os anos 1980 mudassem a imagem de Florianópolis como cidade pacata e provinciana[70]. Segundo palavras de Maristela Fantin (1997, p. 166), Florianópolis "foi deixando de ser uma cidade 'aparentemente tranquila' para se tornar um foco de protestos e de negações". A mudança pode ser atribuída à nova conjuntura, marcada por inúmeras greves, que tinham como ponto de partida a UFSC (estudantes, técnicos e professores), ou sindicatos, como o dos eletricitários e dos bancários.

Punha-se em movimento um novo conjunto de atores, colocando na ordem dia da política nacional as mais variadas questões. Em Florianópolis, exemplo dessa diversidade, foi o movimento ecológico. Embora ainda incipiente, mas contando com uma instância de organização, o Movimento Ecológico Livre (MEL) encaminhava a discussão acerca do desenvolvimento urbano da cidade, como ocorria na luta que envolvia o Plano Diretor dos Balneários. O interessante é que essas lutas articulavam um conjunto amplo e diversificado de atores, dispostos a intervir nos rumos da cidade, mobilizando não só ecologistas, mas também associações de moradores, como a Associação de Moradores da Lagoa da Conceição (Amola) e a Associação de Moradores de Sambaqui (Amos) (FANTIN, 1997, p. 170).

As associações de moradores independentes, não tuteladas pelo Estado, eram ainda pouco expressivas como força política e como representação do conjunto da cidade. No entanto, a atuação localizada de algumas associações nos bairros, buscando uma maior independência, estabelecia importantes resistências contra as inciativas de controle estatal. Desse processo surgia União

---

69 Com a expressão "direito à cidade ", Henri Lefebvre (2001) criticava os saberes e as práticas do planejamento urbano, contrapondo o direito dos cidadãos ao controle, participação e fruição dos espaços sociais. Difundido a partir da conjuntura das lutas pela redemocratização dos anos 1970 e 1980, a expressão é largamente empregada entre os militantes e acadêmicos envolvidos nas lutas pela reforma urbana.

70 As questões relacionadas ao crescimento urbano da cidade não serão aprofundadas nos limites deste artigo. Sobre isso, remeto às fontes trabalhadas na tese da qual o presente texto é resultado: os trabalhos de Lino Peres (1994) e Maria Inês Sugai (2009 e 2005), que analisam em profundidade o padrão de crescimento urbano e a expansão das áreas de pobreza resultantes desse processo.

Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco), congregando associações de bairros mais centrais da cidade, ou então do interior da Ilha, nas antigas localidades habitadas pela tradicional população de pescadores e agricultores, que se vinham convertendo em movimentados balneários turísticos. Naquela conjuntura, porém, em que atores coletivos começavam a se mobilizar pelo acirramento de conflitos em torno do solo urbano, os sem-teto na cidade (a Ufeco) não conseguiram agregar as associações dos bairros mais pobres. Essas áreas se organizaram em outra entidade (Comissão dos Sem–Terra da Periferia de Florianópolis), que reunia associações mais relacionadas à luta pela terra e à conquista da moradia e à regularização fundiária. Por meio dessa associação, importantes mobilizações relacionadas à questão da moradia foram encaminhadas, tais como a I Romaria dos Sem–Teto); a primeira ocupação organizada, fazendo surgir a comunidade Novo Horizonte (1990); a realização de muitos encontros de formação de lideranças (LIMA, 2001; SILVA, 2007, p. 17).

É importante observar que, embora essa característica a afastasse de alianças com outros setores (sendo, por isso, criticada como "basista" ou "purista"), por outro lado, como observou Paulo Krischke, com o não engajamento em negociações e a preservação de sua autonomia, "a 'Periferia' realiza uma conscientização significativa acerca das demandas que defende, entre os seus membros e a opinião pública em geral" (KRISCHKE, 2003, p. 151). Ações de enfrentamento direto, de grande visibilidade, cujo impacto provocava o debate nos meios de comunicação e na cidade como um todo, constituíam : é por esta a estratégia que permite compreender a consolidação da luta pelo solo urbano, na qual as ocupações foram seu resultado mais evidente e bem-sucedido.

A luta pela terra ocorria em localidades nas quais moradores que ocupavam áreas irregulares eram ameaçados de despejo. Em 1984-1985, a partir de lutas nos morros do Horácio, da Penitenciária, da Mariquinha, na Praia do Forte, além do Mocotó e da Caixa d'Água, nessas localidades surgiam associações de moradores (FANTIN, 1997, p. 170). Nesse processo, teve importante papel a Igreja progressista.

O agravamento do déficit habitacional em Florianópolis aumentava o problema da ocupação irregular de terrenos. Somava-se a isso a chegada à cidade de desabrigados das cheias do Vale do Itajaí que, cansados de aguardar por promessas de solução para o problema, transferiam-se para a capital a fim de pressionar as autoridades estaduais e obter algum tipo de assistência social. Agregados em torno da Igreja Católica, acabaram por fundar o

Centro de Apoio e Promoção do Migrante (Caprom)[71].

Os conflitos, inicialmente isolados, foram adquirindo maior organicidade, com as lideranças de diferentes localidades articulando–se entre si. As ações passaram a ser mais e mais conjugadas ao esforço de atores ligados à Igreja Católica (pastorais e comunidades eclesiais de base) de organizar esses moradores pobres. Esses atores, inseridos nos bairros onde se desenrolavam os conflitos e comprometidos com eles, funcionavam efetivamente como mediadores, pois os conectavam com outros setores da sociedade (como universidade, advogados, militantes de outros movimentos, sindicatos), os quais, através da imprensa, divulgavam sua causa e pressionavam a prefeitura. Sob influência da Teologia da Libertação, o movimento assumiu um caráter politicamente progressista e passou, em pouco tempo, a protagonizar ações de enfrentamento com a prefeitura e outros órgãos públicos. Numa postura mais agressiva, superando a mera resistência às ações de despejo, o grupo que se organizava em torno do Caprom optava pelas ocupações organizadas.

O processo de organização demandou tempo e foi cercado de muitos cuidados. Para tanto, os assessores e apoiadores do Caprom realizavam reuniões com moradores de rua, procurando organizá-los, proporcionando-lhes outra formação política, fazendo com que, de acordo com Nadir Azibeiro, se transformassem de mendigos em sujeitos que reivindicavam direitos (AZIBEIRO, 2006, p. 166). O primeiro passo foi conquistar a confiança de suas bases. Numa prática por muitos criticada como assistencialista, trataram de resolver necessidades imediatas e urgentes de alimentação, vestuário e saúde. Era a forma de "ganhar confiança para entrar na comunidade", segundo membro da assessoria do Caprom (CANELLA, 1992, p. 96).

---

71 A história do Caprom está ligada à Paróquia Santo Antônio, localizada no centro da capital, que prestava atendimento às pessoas em situação de pobreza (que servia café da manhã). Junto com outras entidades que atendiam a essas pessoas, preocupavam-se com o surgimento de uma rede de mendicância na cidade. A partir da presença de religiosos que traziam uma perspectiva mais política do que assistencialista com relação aos problemas sociais, novas práticas tiveram lugar no trabalho da paróquia. Ivone Perassa - uma das religiosas que então chegava a Florianópolis – observa que nessa paróquia começaram a se reunir aquelas pessoas mais atentas e críticas ao que era consequência da rotina de atendimento aos pobres da cidade: "criávamos dependentes da pobreza" - diz Ivone. "Juntamos os incomodados com a situação para pensar o que fazer" (ESCRITOS EM MOVIMENTO, 2016). Dessas reuniões, concluiu-se que criar uma instituição era uma necessidade. Foi fundado então o Centro de Apoio e Promoção do Migrante (Caprom). Articulado por religiosos da Igreja Católica, identificados com a Teologia da Libertação, o Caprom passou então a desenvolver um trabalho de organização dos sem-teto, cuja sustentação se dava em uma sólida e prolongada formação política de lideranças.

Também evitavam de atender a problemas individuais. Apenas demandas coletivas eram atendidas, reforçando, com isso, o senso de coletividade do grupo, diminuindo a possibilidade de divisões internas. Outro passo foi introduzi-los em experiências de enfrentamento com as autoridades. Com relação a esse aspecto, é interessante o relato de uma das lideranças: após reuniões em que discutiam seus problemas e listavam as principais necessidades, faziam, junto às autoridades responsáveis, uma tentativa de solução. Normalmente, procuravam entidades de assistência, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Liga de Apoio ao Desenvolvimento Social de Santa Catarina (Ladesc) e a Secretaria Estadual de Bem- Estar Social. Numa ocasião, foram buscar cestas básicas, cuja existência era negada pelo dirigente maior da instituição. Como já tinham aprendido a desconfiar, obrigaram o tal diretor a mostrar todo o prédio. Acabaram encontrando as cestas básicas escondidas em um velho banheiro, o último lugar não vistoriado pelo coletivo, e do qual o dirigente dizia não saber onde estavam as chaves. Sob pressão, acabou tendo que as encontrar, "porque o pessoal por comida mata", disse a narradora deste acontecimento. O depoimento ilustra como era feito o trabalho educativo com a base do movimento: ao perceberem a mentira de uma autoridade, desmistificavam a imagem que tinham dos políticos e funcionários estatais.

Ao mesmo tempo, articulavam-se a entidades da sociedade civil, como os Centros de Defesa dos Direitos Humanos e a Articulação Nacional do Solo Urbano (AZIBEIRO, 2006). A estratégia evoluiu da pressão sobre as autoridades para a organização de ações coletivas de ocupação de terrenos.

8.3 A PRIMEIRA OCUPAÇÃO: A NOVO HORIZONTE

No ano de 1990, o contexto da cidade era favorável à instauração de uma nova dinâmica na luta por moradia, a qual pode ser traduzida na estratégia de ocupações organizadas. Havia uma maior organização dos moradores, a qual vinha logrando alguns avanços em suas reivindicações; além de setores da Igreja Católica (dos quais o Caprom era a melhor expressão), também era possível contar com o apoio de uma rede de solidariedade, que envolvia sindicatos, representantes de outros movimentos sociais, ONGs, universitários. Por fim, o conflito se agravou a partir do aumento significativo e inesperado das tentativas de despejo sem que houvesse, por parte dos setores envolvidos, uma visualização de possibilidades de negociação junto àquela administração (FRANZONI, p. 46).

A decisão coletiva dos sem-teto reunidos em torno do Caprom foi então a de passar à ofensiva, promovendo a primeira ocupação

organizada. Ocuparam, estrategicamente, uma área pertencente ao governo do estado e destinada à habitação social, pois isso conferia legitimidade à ocupação. Começavam, então, a construir nas áreas previamente destinadas a eles (e para as quais os órgãos públicos alegavam não dispor de recursos) e promoviam a urbanização do lugar da mesma forma que seria feita pelos técnicos da administração municipal (padronização dos lotes, regularização das ruas, destinação de áreas para lazer e convívio comum).

Esta primeira ocupação organizada aconteceu em julho de 1990, em um terreno público localizado às margens da Via Expressa (via principal de ligação entre a BR-101 e a ponte que dá acesso à ilha), dando origem à Novo Horizonte. A área, pertencente à Cohab-SC, era destinada à construção de habitações populares, que vinha sendo protelada sob a alegação de falta de recursos. Ao escolher essa área, o movimento se revestia de legitimidade, visto que o terreno ocupado já tinha uma finalidade social, sendo eles mesmos, os 'ocupantes', seus destinatários.

As pessoas que ocuparam a área do Pasto do Gado podiam ser divididas em três diferentes perfis[72]: os que pagavam aluguel, dentre os quais se encontravam moradores naturais de Florianópolis; os sem-teto, que ocupavam as margens da Via Expressa (em sua maioria, migrantes que viviam há algum tempo em Florianópolis); e, por último, os migrantes recém-chegados a Florianópolis, sem moradia fixa. De acordo com Eliete Lima, "o processo de ocupação se estendeu por seis meses. Alguns ocupantes, porém, não participaram de todo esse processo. À medida que a ideia de ocupar foi se espalhando, as pessoas iam chegando para as reuniões" (LIMA, 1992, p. 76).

Após a madrugada fria na qual montaram as barracas na área previamente escolhida, seguiram-se dias de tensão para os ocupantes. Os moradores vizinhos à ocupação chamaram a polícia nas primeiras horas do dia. A visita dos curiosos que rondavam a área para ver o que havia ocorrido na madrugada misturavam um olhar de perplexidade com xingamentos contra os novos (e indesejados) vizinhos. Além da polícia, comparecia ao local também a imprensa.

Passaram a sofrer cotidianamente com a vigilância e a intimidação policial, que não permitia a entrada de mudanças (móveis, eletrodomésticos, bagagens volumosas) no acampamento. Funcionários da companhia de energia elétrica (Celesc) trocaram lâmpadas da iluminação pública, colocando luzes mais fortes, o que prejudicava o sono dos ocupantes.

No entanto, como resultado da rede de solidariedade que vinha se construindo desde os anos anteriores, houve a formação de um grupo de apoio. Segundo Franzoni, esse grupo chegou a agregar aproximadamente 30 entidades e/ou setores organizados da sociedade, entre sindicatos, associações de moradores, religiosos,

72 Sobre isso, ver o Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social de Eliete Lima (1992)

partidos políticos, universitários e outros (1993, p. 54).

De todo modo, convivendo com diferentes formas de pressão, os sem-teto prosseguiram avançando em suas reivindicações, conseguindo iniciar um processo de negociação em reuniões com a prefeitura.

O relato de uma dessas reuniões (FRANZONI, 1993, p. 54) exemplifica bem como novos significados iam sendo estabelecidos na cena pública da cidade. É possível afirmar que instituíam um novo olhar sobre a questão social na cidade. A postura da prefeitura diante do movimento e a reação dos ocupantes são reveladoras do que estava em jogo em termos de como lidar com questões sociais.

Na primeira reunião envolvendo prefeitura, sem-teto, moradores do bairro, além de vereadores e apoiadores do movimento, os ocupantes encontraram a oposição do conselho comunitário local (filiado à Ufeco), que se recusou a prestar apoio ao movimento. Os vereadores presentes à reunião recomendavam a retirada da população daquele local, uma vez que havia o interesse público na construção de uma rodovia, há anos prevista para aquela área.

O prefeito, ao perceber que negociava com um grupo maior de interlocutores, mudou o tom de seu discurso (que nos primeiros dias havia sido bastante "duro" com a situação): passou a relacionar o problema à questão da migração para Florianópolis, ao desemprego e à falta de moradia. Avisava, porém, que a permanência na área ocupada seria inviável, e que os ocupantes teriam que ser removidos para outra área, a ser definida por meio de uma comissão formada entre representantes da ocupação e técnicos da prefeitura, que montariam um cadastro e buscariam recursos. Nesse ínterim, seriam alojados em um ginásio. No entanto, o prefeito também enfatizou que o imóvel teria que ser pago pelos moradores, que o pagamento seria importante para a "consciência das famílias", que "nada seria de graça" (FRANZONI, 1993, p. 67). Diante dessa fala, tomou conta dos ocupantes um sentimento de indignação, uma vez que ao afirmar que poderiam pagar, o prefeito sugeria que os ocupantes "queriam conseguir qualquer terreno de graça, sem trabalhar, como 'vadios'". Em contraposição a essa insinuação, veio a resposta da representante dos ocupantes:

> Estas famílias não são famílias de "favelados"; são famílias de Florianópolis, ou que já moram aqui há mais de 20 anos, seus filhos já nasceram aqui. Não são famílias recém-chegadas. São famílias que construíram esta cidade, são famílias que residem aqui e conseguiram resistir até agora. São famílias atingidas pelo tipo de Plano de governo que tem aí, pelo arrocho salarial e pelos altos aluguéis [...] Estas famílias ainda não caíram na via expressa porque lá sim é uma área de risco. Fizemos muitos estudos e negociações e esta ocupação foi apresentada como último recurso" (Representante dos ocupantes) (FRANZONI, 1993, p. 68).

A fala é emblemática de uma mudança nas narrativas sobre a cidade. Não que os movimentos sociais deixassem de ser criminalizados a partir desse momento, ou que o preconceito contra os pobres deixasse de se difundir na sociedade. O que ocorria nessa nova conjuntura é que a luta por direitos passava a se revestir de maior legitimidade. É isso que interessa reter na sequência deste breve histórico do bairro: a importância dos significados e dos resultados obtidos pelas lutas no surgimento do bairro Monte Cristo (e é isso que justificou a escolha da Novo Horizonte e da Nova Esperança nesse relato).

Os sem-teto estabeleciam, naquele momento, novas formas de relacionamento entre o Estado (corporificado na administração municipal) e os movimentos sociais (corporificados nos ocupantes da Novo Horizonte). Ao imporem uma agenda à cidade, alteravam a correlação de forças entre as classes sociais na cidade. Conquistavam a moradia, o que trouxe "mudanças significativas na vida dos ocupantes, obtendo não só a terra desejada, como um novo olhar sobre si, contando sua história como uma história de 'lutas' e de 'vitórias'", segundo a citada autora (1993, p. 74).

Assim, por meio dessa luta por moradia, a dinâmica do nascente bairro do Monte Cristo passou a ocorrer com a presença de políticas públicas, ou de programas e projetos com recursos públicos e/ou privados, muitos deles em parceira com organizações não governamentais. Por mais contestados ou limitados em seus pressupostos ou em seus resultados, tais intervenções no bairro ocorriam como resultado das pressões exercidas pelas organizações que surgiam no bairro.

Um desses programas, fundamental para compreender a feição assumida pelo Monte Cristo, foi o Programa Habitar Brasil (Programa de Urbanização e Desenvolvimento Social – Habitar Brasil-BID).

Tal programa envolveu o conjunto de três das localidades que compõem o Monte Cristo. Além da Novo Horizonte, duas áreas que foram sendo progressivamente ocupadas (sem organização coletiva prévia) ao longo dos anos: a Chico Mendes e a Nossa Senhora da Glória. O processo de ocupação da área foi ocorrendo da forma descrita abaixo:

> Há 13 anos [1992] na Chico Mendes era só barro, não havia quadra nem campo de futebol. Naquela época as caçambas da construção vinham jogar entulho e madeira. Então nós pegávamos as tábuas e madeiras para montar nosso barraco. Aí nós começamos a puxar e aumentar os barracos. Ainda não havia esgoto nem nada. A vigilância sanitária da Prefeitura Municipal veio e pôs uns banheiros ao ar livre onde todos eram obrigados a dividir. Havia vezes em que os moradores utilizavam estes banheiros até para fugir da polícia (Anexo. In: LIMA, 2014, p. 147).

A Chico Mendes passou a se organizar com a criação de uma associação de moradores. O nome escolhido (em homenagem ao líder seringueiro e ambientalista assassinado), atestava a presença de lideranças articuladas com as lutas sociais que aconteciam na cidade a partir do final dos anos 1980/início dos anos 1990.

A localidade Nossa Senhora da Glória, cuja formação remonta ao ano de 1975, a partir de moradores removidos do centro da cidade, formou a sua associação apenas em 1994, no contexto de lutas dessa específica conjuntura.

De fato, é na esteira das lutas protagonizadas pelos sem-teto da Novo Horizonte e da Nova Esperança que se vai consolidando uma forte articulação do conjunto dos moradores do bairro. Como observou Marliange Silva:

> A Região possuía uma efervescência quanto à disposição política para o processo de reivindicação de melhorias, especialmente no campo da infra- estrutura, bem como na consolidação de seu direito à terra, devido à ação de entidades não governamentais de assessoramento a movimentos sociais e de defesa de direitos que, tanto participaram dos processos de ocupação, quanto da organização comunitária para o embate reivindicatório junto ao Poder Público" (2007, p. 60).

Dessa forma surgiu em Florianópolis o movimento dos sem-teto. Sua emergência ocorreu num contexto de explosão de movimentos, inscritos numa conjuntura nacional de luta por direitos e por participação, cujos reflexos foram sentidos na Constituição de 1988 e no amplo processo de mobilização da sociedade civil em torno do encaminhamento de emendas populares às leis orgânicas municipais. Não foi sem razão que Ana Amélia Silva designou o final dessa década como a conjuntura da cidadania, por configurar "um espaço público onde não somente são criados novos direitos, mas onde procura-se, por várias formas, incluir o direito de participação pública" (SILVA, 1980, p. 8).

8.4 A NOVA ESPERANÇA

A caracterização da realidade do ano de 1990 como efervescente confirmou- se com uma nova ocupação: em novembro de 1990, na outrora pacata Florianópolis, acontecia essa nova ocupação. Apenas quatro meses depois da de Novo Horizonte, surgia a Nova Esperança. O local escolhido foi a Coloninha, bairro de classe média, localizado na área continental de Florianópolis. Uma descrição mais detalhada desses dias é interessante para elucidar os sentimentos e o porquê de memória tão recorrentemente atualizada.

Os ocupantes formavam um grupo bastante heterogêneo.

Eram provenientes de diferentes regiões; em comum, apenas a condição de pobreza. Nadir Azibeiro, com base em dados de um levantamento realizado pelo Caprom em 1990, informa que 17,3% eram naturais de Florianópolis, 6,7% vinham de Imaruí (pequeno município da região sul do estado), 5,5%, de Criciúma (sul de Santa Catarina), 6,7%, de Francisco Beltrão (oeste do Paraná), 5,3%, de Pato Branco (oeste do Paraná) e 14,7%, de outros estados. À época da ocupação, apenas 5% residiam fora da Grande Florianópolis; 65% já moravam na capital havia pelo menos dez anos, compartilhando da experiência de pobreza. De acordo com o levantamento apresentado pela estudiosa, o grupo era constituído inicialmente por 60 famílias, das quais 20 não conseguiam mais pagar o aluguel; 15 moravam com parentes; 20 moravam em casas cedidas; cinco famílias moravam em barracos em fase de demolição para construção de um posto de gasolina (na Via Expressa). No entanto, apenas 48 participaram da ocupação. "As outras não tiveram coragem ou disposição para enfrentar as dificuldades e os riscos daquela noite" (AZIBEIRO, 2006).

A articulação prática para a ocupação envolveu toda uma preparação específica. Além da discussão política, era necessário um cuidadoso planejamento para a realização da ocupação, no qual as reuniões semanais do Caprom tiveram papel fundamental.

Embora esse processo todo, a uma só vez político e pedagógico, desse segurança ao grupo, não evitou os imponderáveis da realidade prática. O sucesso dependeu também da experiência e da agilidade do grupo diante de situações inesperadas. Na verdade, o grupo que ocupou a Nova Esperança herdava a experiência acumulada anteriormente. Decorrem desse aspecto narrativas sobre a ocupação que ressaltam a tensão, o nervosismo, o medo do dia da ocupação. Previstas 60 famílias, no dia da ocupação apresentaram-se apenas 48: as outras desistiram pelo medo de enfrentar os riscos previsíveis. Não havia garantia de sucesso. Alguns dos ocupantes já haviam passado por experiência anterior de fracasso[73].

---

73 Assim narrou Luís Carlos uma tentativa fracassada de ocupação: "Aí morando lá em cima na Conselheiro Mafra a gente acabou conhecendo a Ivone. Então nós começamos a freqüentar as reuniões lá em cima no Monte Serrat. [pausa pra eu fechar a porta]. Então a gente começou a freqüentar as reuniões no Monte Serrat, a Mariane era pequena, a gente já subia o morro com ela no colo, né? E aí, aonde a gente pretendia ocupar uma terra que seria lá na Caeira do Saco dos Limões. [.] E quando nós chegamos lá pra ocupar a terra, com enxada, pá, a mulher e a criança, a polícia já tava esperando lá. Risos. [.] Aí quando a gente tava chegando com a enxadinha nas costas, "que vocês querem aqui? Vieram ocupar o terreno?" Aí até foi engraçado: "Não, não, eu tô procurando um servicinho, um terreninho pra carpir..." [ ] Aí a coisa acabou dispersando um pouco, né? Aí depois a gente começou a retornar às reuniões lá retorno às reuniões do CAPROM. Aí nós já tava no centro, aí nós freqüentava as reuniões lá" (LUÍS CARLOS, 2009).

O dia da ocupação foi marcado pela tensão, dentro de uma preparação que não poderia contar com falhas. Porém, mesmo com todo o planejamento, era preciso lidar com o imponderável, como quando um caminhão desistiu, obrigando a apertarem as mudanças em menos caminhões, tendo de improvisar num momento emergencial, ou quando uma família não ajudava a carregar a própria mudança no caminhão, atrasando os trabalhos.

Quando chegou a hora, já noite, chovia. As famílias tinham os lotes anteriormente demarcados e, de acordo com uma ordem preestabelecida (para evitar confusões e atropelos), seguiam em pequenos grupos para o terreno.

Já fazia uma hora que estavam lá, e tudo corria conforme o previsto. Foi quando, por denúncia de um dos vizinhos, chegou a polícia[74]. O que até então tinha sido organização e planejamento, transformou-se repentinamente em caos, conforme o relato de uma das ocupantes e principal liderança naquela organização.

> Depois das dez horas da noite - era depois das oito!? -, todo mundo de lanterna, começaram a ver movimento... a polícia veio. [...] Ia uma família por vez, né? Iam arrumar tudo direitinho. Pelo menos era o projeto, né? Quando gritaram: "ou vocês ocupam agora ou nunca mais!" Ohh! Ali, ali embaixo, saindo da casa das irmãs do Prim, tinha uma vala, eu fui com um tênis novinho, que eu tinha comprado, um short azul que eu tinha vindo pra Palhoça pra pegar o caminhão... já perdi meu tênis, teve um monte de gente caindo. Tinha uma vala que corria, aqui, assim, e eu tava aqui... lá, o meu canto era lá, tinha dentro da vala. [...] Chovendo, chovendo... Chuva pouca... chuva pouca, mas tinha chuva. [...] E ainda foi melhor que Novo Horizonte. Novo Horizonte foi no mês de junho, um frio que Deus me perdoe, dia 27 ou dia 28 de junho. Mas a nossa foi melhor. "Ou agora ou nunca", e aí todo mundo se amontoou, foi as freiras... [...] Oito carros. O Lázaro tava de mãos abertas, assim - nem era deputado, nem nada – de mão... "Nós não somos bandidos".... Folgado, aquele mané folgado, lá no meio da polícia... Pra segurar a polícia. E corremo todo mundo... tinha muita gente, muita gente. Olha, na nossa ocupação [...] na verdade eu acho que deveria ter, brincando, brincando, umas três mil pessoas (JANETE, 2009)[75].

A relevância conferida à presença de tantas pessoas (em que

74 Segundo Azibeiro (2006, p. 182), em que pese toda organização do movimento, não haviam percebido a existência de um pelotão da polícia militar a menos de quinhentos metros de onde acontecia a ocupação.

75 Depoimento concedido ao autor em agosto de 2009.

pese o exagero do número citado pela entrevistada), sentido por muitos dos ocupantes como uma surpresa, leva a considerar dois importantes aspectos do movimento.

Primeiro, a existência de uma significativa rede de apoio a um movimento que introduzia novas formas de encaminhamento os conflitos na cidade. Na verdade, não só nesses primeiros dias, mas também ao longo de todo o processo de negociação por moradia, o apoio da rede constituída ao longo dos anos se fez sentir de modo decisivo. Ela aparecia na forma em que se fazia necessária, seja pela mobilização massiva de muitos militantes (como na noite da ocupação), seja de forma mais especializada em questões específicas (como na assessoria jurídica, em reuniões ou na discussão de projetos das casas).

Segundo: o movimento se transformava num patrimônio da cidade, ou de uma parte da cidade, insatisfeita e crítica, historicamente excluída do poder em Florianópolis. Novos ventos sopravam, mudando sua paisagem - para muitos, um vendaval, de efeitos danosos, que destruía o que já havia sido construído há muitos anos; para outros, o anúncio de um novo tempo, cujos melhores resultados seriam colhidos em 1992, quando a prefeitura seria então conquistada.

Se a existência de uma rede de movimentos elucida as razões do sucesso do movimento e destaca um importante elemento das características dos movimentos que se configuravam nessa virada de década, este fato deve também ser resgatado em outra dimensão: a dos significados para os atores políticos. O modo como Janete e outros envolvidos procedem em seus relatos não esconde o espanto com a presença e a participação de estudantes, políticos, advogados, professores, além dos vários religiosos que eram referência em suas paróquias e na cidade. Uma vez (para a maioria, a primeira vez em suas vidas) tornavam-se protagonistas. Se aos olhos da cidade a ideia de uma rede de movimentos se fazia realidade, na percepção dos moradores tal movimentação os colocava em um patamar de importância, num lugar de destaque que lhes conferia uma centralidade que eles, ilustres anônimos, jamais haviam sonhado alcançar um dia. A surpresa, o tom de espanto em suas falas ao relatarem "a montoeira de gente" que os acompanhava está relacionada com o fato de se verem como personagens centrais de uma trama, de se terem sentido atores centrais em acontecimentos da cidade. Quando os mais humildes moradores, despossuídos até mesmo do mais básico, que é um lugar para morar, conquistam tamanha visibilidade, é possível referir-se a um momento de inversão das hierarquias.

Mas voltemos à agenda dos acontecimentos, em que novas questões se oferecem à reflexão. O dia seguinte ao da ocupação reservava novas emoções. Janete conta que era encarregada da água, mas que a ligação não havia sido feita à noite. De dia, quando foram com o pé de cabra levantar as lajotas para puxar a água,

chegaram a polícia e o pessoal da Secretaria do Continente. Um tradicional político local era o secretário. Segundo o depoimento de Janete, chegou logo gritando e, procurando intimidar, perguntava: "Sabe quem eu sou? " O relato de Janete é interessante por revelar que tinham aprendido a enfrentar situações de conflito. Ao perguntar quem era o chefe, os ocupantes responderam que quem tinha chefe era índio. Perguntou quem os havia trazido, de que interior tinham vindo, ao que Janete respondeu dizendo que o prefeito que a havia despachado tinha sido o de Florianópolis, porque ela é da Prainha. Diante dessa resposta, o secretário disse que era mal-educada, e então ouviu dela que era trabalhadora, e que a cidade não tinha projeto habitacional. Ele disse que ia tirá-los dali, que ia levá-los para um ginásio, visto que eram organizados, tinham nome, eram a comunidade Nova Esperança, que eram trabalhadores, não eram bandidos. Então o secretário os intimou a comparecerem à sede da Secretaria do Continente.

O que se seguiu foi uma série de reuniões e situações de enfrentamento com autoridades (prefeitos, secretários, policiais, funcionários de companhias de energia e de água e saneamento) nas quais acionavam o seu aprendizado, pautados por uma linguagem dos direitos. Em reuniões, os ocupantes impunham suas falas, afirmando que a cidade não tinha política de habitação, que eles construíam a cidade e não tinham direito a morar – "questão que era muito discutida nas reuniões". Contrapor o seu discurso era a forma de não se intimidar, de não perder o controle da situação.

Diante da estratégia da prefeitura de os remover para um ginásio, e para qual precisava dos dados dos moradores, a começar pelos seus nomes, os ocupantes recusaram-se a dar os nomes. Haviam aprendido a não confiar nas autoridades. O prefeito, que coordenava a reunião e pressionava para obter uma relação com os seus nomes, ameaçava despejá-los pela força policial. Então passaram a fornecer nomes falsos. Diante da necessidade de "ganhar tempo", os sem-teto então não responderam às perguntas do prefeito e de seus assessores, afirmando serem apenas uma comissão. O princípio democrático da representação servia para que tivessem tempo para articular seus passos. Buscaram o apoio de um renomado advogado de causas populares e voltaram às negociações acompanhados. Ao chegarem, ouviram o comentário: "Já trouxeram mais gente, né? " Ao que foi respondido: "Prefeito, quem fala pela gente agora é o nosso advogado". "Fale com meu advogado." Expressão comum para quem usufrui de uma cidadania de direitos e possui recursos sociais para tanto. Muito estranha para os ocupantes e deles distante, era agora incorporada ao repertório coletivo e às suas estratégias. Articulavam, assim, um capital social comum.

A pressão obrigou o movimento a desenvolver habilidade de trabalhar nos interstícios do poder, aprendendo a dominar as regras que definiam os embates políticos. Na medida em que, num

país como o Brasil, a existência de direitos legais não significava uma garantia do gozo pleno desses direitos pelos cidadãos, uma vez que dependem da categoria do cidadão que os está acionando, colocava-se para os sem-teto o desafio de fazer valer o direito de permanecer na ocupação contra o arbítrio dos agentes da Lei. Percebiam, então, que só fariam valer seus direitos por meio da articulação com outros agentes que os apoiassem, e que poderiam, por sua posição de poder, confrontar os agentes da lei e fazer valer esses direitos. Aprenderam, assim, a se articular com quem tem o poder. Em uma ocasião, quando sofriam a ameaça de despejo por parte da polícia, souberam acionar a imprensa e uma deputada (Luci Choinacki, do PT), conseguindo evitar a demolição da ocupação.

A habilidade em manipular códigos, em captar o sentido do jogo, passou a ser cotidiana, e condição de sucesso da resistência. Havia uma ordem judicial que impedia que melhorassem os barracos, mas eles, posto que o objetivo era permanecer naquela área, contrariavam a ordem. Melhorando as casas, embora não estivesse resolvido se o lugar definitivo da ocupação seria a Coloninha, consolidavam o lugar como seu, dificultando futuras ações de despejo na hipótese de não chegarem a qualquer acordo quanto a uma área para habitar (ali ou em qualquer outro lugar). Também evitavam que, em função das precárias condições de (sub)moradia, os ocupantes desistissem. As ações para melhoramentos nos barracos contavam com a estratégica proximidade da casa das irmãs. Lá estocavam o material, que era levado para o acampamento apenas na ausência de vigilância policial. Após algum tempo de convivência com a ostensiva ronda policial na área, passaram a identificar os policiais que eram simpáticos ao movimento. Assim, contavam também com as vistas grossas dos encarregados da vigilância da área. Ampliavam o domínio da situação a partir de uma curiosa dialética: identificação dos componentes de repressão contra o movimento, elemento que, além de poder ser utilizado, favorecia o conhecimento dos elementos postos em jogo.

Em uma ocasião, o subsecretário (definido por Janete como "um galego istepô, lá, terrível, terrível", dada a sua rigidez e brutalidade no trato com os integrantes do movimento), acompanhado do coronel da Polícia Militar, ameaçou de despejo os moradores, pois, afinal, não estavam cumprindo o acordo, já que os barracos estavam sendo melhorados (o que era, de fato, claramente perceptível). A resposta das lideranças foi de que se a ordem do policiamento era para impedir a entrada de material de construção na ocupação, a ordem estaria sendo descumprida pelos seus comandados. Desafiavam a autoridade do coronel questionando: "Quer dizer então que seus subordinados não estão cumprindo as suas ordens"? O controle e a repressão favoreciam um contato que lhes permitia aprender a lógica de funcionamento da hierarquia militar pelos ocupantes das casas e a utilizá-la a seu favor.

No entanto, nem tudo era sucesso nas tentativas de fortalecer o movimento por meio de articulações. Além disso, tinham que conviver com a hostilidade dos vizinhos de classe média. De parte de muitos desses houve mesmo reações extremadas, pelo medo da desvalorização de suas propriedades e receio de ter que conviver com uma vizinhança favelada. Além de acusarem seus novos vizinhos "de sujar a área" e "de ser tudo bandido", muitos moradores passaram a fazer ameaças, criando uma situação de tensão naqueles dias, como conta ainda a mesma personagem: A gente fazia plantão; todo mundo tinha uma hora de ficar de vigia. Geralmente ficava um ou dois por espaço, mas a gente fazia a revisão com todo mundo pelo medo, mesmo. Se eles tinham medo da gente, a gente tinha medo deles também (JANETE, 2009).

Tentaram obter apoio da vizinhança, até com a intermediação das irmãs, que as apoiavam, mas não foram bem-sucedidos. Ela conta das outras reuniões, das dificuldades com os moradores na reunião do Conselho Comunitário local., quando, inclusive, tentaram agredir uma das irmãs que lhes davam apoio[76]. Acusaram-na de apoiar bandido, sem-vergonha, ladrão, que iam roubar nas casas deles. Não fosse a Ivone, tinham batido naquelas mulheres que avançaram contra a irmã Gema, o que teria sido pior para o movimento: "Aí mesmo que iam dizer que a gente era bandido". Essa reação da vizinhança irá calar fundo no sentimento de exclusão dos moradores da Nova Esperança, como veremos no próximo capítulo. Mas, se a rejeição da vizinhança fortalecia, por um lado, o estigma, por outro, fortalecia as posições em favor do movimento, pois cobravam da prefeitura algum tipo de encaminhamento. Desse modo, o movimento resistia ao despejo e encontrava suas brechas para a resistência. Além dessa pressão dos moradores da Coloninha, outro fator contribuiu para desencadear um processo de negociação. A área ocupada estava destinada, nos projetos da prefeitura, à construção de uma importante avenida que faria a ligação entre bairros continentais, além da previsão da construção de equipamentos coletivos (área de lazer) nas imediações da futura via. De qualquer modo, a negociação foi marcada por tensão e constante ameaça de repressão policial no cumprimento de uma possível ação de despejo.

Fruto de negociações com a prefeitura, foram deslocados para uma área no bairro Monte Cristo, para o Conjunto Panorama. Com o suporte do grupo de apoio, especialmente dos professores e estudantes do curso de Arquitetura e Urbanismo, foi desenvolvido um projeto para a construção das casas, feitas em mutirão.

As histórias narradas pelos moradores sobre o tempo do

76 Um grupo de irmãs franciscanas morava numa casa muito próxima ao lugar da ocupação, no bairro da Coloninha. Solidárias à causa (em razão da proximidade com o Caprom), tiveram um papel fundamental como grupo de apoio, pois sua casa servia de ponto de encontro e de abastecimento do acampamento, vigiado sob forte aparato policial.

mutirão são carregadas de emoção. Costumam ressaltar, em seus depoimentos, o esforço coletivo, as casas construídas por seu próprio trabalho, o espírito de união que animava o grupo. Conseguiram com a prefeitura o pagamento da alimentação para quem estivesse trabalhando. Após o estaqueamento do terreno, as casas seriam construídas com a tecnologia de tijolos de trava-blocos, que facilitava a construção das paredes e das casas, podendo, então, ser construídas o regime de mutirão. Após isso, os trabalhos mais especializados seriam executados por uma empresa de engenharia.

Os mutirões eram realizados sob rígida disciplina. Todos trabalhavam, inclusive as pessoas com menos capacidade física ou habilidades para o serviço de construção (em muitos casos, mulheres, ou pessoas mais idosas), pois dariam conta de trabalhos de retaguarda, como ajudar na limpeza da área. As mulheres assumiram, em sua maioria, os trabalhos ditos masculinos de virar a massa e assentar os tijolos. Todos estavam sujeitos a um horário a ser cumprido nos finais de semana. Se chegassem quinze minutos atrasados, perdiam o dia.

8.5 SIGNIFICADO DAS LUTAS

Qual o legado para a cidade das lutas aqui relatadas? Um primeiro ponto diz respeito ao processo de constituição de atores políticos, e a história de seu aprendizado. Nos que participaram dessa história, as lutas deixaram marcas. Tanto no caso da Novo Horizonte, como no da Nova Esperança, a época dos "embaixo das lonas" revestiu-se de um significado especial: as dificuldades eram superadas pela união entre os ocupantes, que se traduzia na forma como empregavam o termo comunidade, de grande centralidade no repertório discursivo dos sem-teto. Falamos do início dos anos 1990, quando não era muito comum os bairros pobres ou favelas se autodenominarem comunidade. Atento à dinâmica de organização dos ocupantes, percebia que essa noção tinha forte conteúdo mobilizador, compondo o idioma de ação do movimento. Na observação direta que realizei à época, concluí que dessa noção de comunidade se podia extrair todo um conjunto de significados: comunidade implicava existência de um conjunto articulado de pessoas, discutindo e trabalhando unidas na organização dos moradores. A união que caracteriza a comunidade deveria obedecer a um critério de democracia interna: construía-se em oposição ao Estado, percebido como antagonista externo, contra o qual organizavam as lutas e ao qual dirigiam suas reivindicações. A negação do Estado tinha como contrapartida a autonomia da comunidade, que deveria buscar formas de autogestão para resolver os seus problemas para constituir-se em sujeitos efetivos de seus destinos.

Foi com base nesses princípios que, durante o período das

ocupações e nos primeiros anos após a conquista das casas, conseguiram manter uma intensa mobilização coletiva, alimentada por uma utopia de cidade baseada na união dos moradores, cuja continuidade se traduzia, por exemplo, na recusa, no caso da Nova Esperança, em organizar uma associação de moradores centralizada, de acordo com os moldes tradicionais, optando pelo funcionamento através de comissões por rua da localidade. Uma comunidade unida era diferente de um simples conjunto de moradores, pois teria de considerar os laços existentes entre eles. Sua organização política deveria traduzir e representar esses laços.

A forte presença de religiosos na condução dos sem-teto teve papel fundamental na difusão do sentimento de união comunitária. O caráter político era claramente permeado de elementos religiosos: os valores e os discursos veiculados tornavam-se muitas vezes visíveis em práticas que assumiam a forma de rituais, como cultos ecumênicos e romarias.

Foi nesse contexto, situação que pode ser descrita como liminaridade[77], que a noção de comunidade adquiriu centralidade no discurso das lideranças do movimento. Em minha dissertação de mestrado, desenvolvi um tópico intitulado "O discurso do Caprom" (CANELLA, 1992, p. 89–94), com o qual buscava situar e compreender "este novo personagem" ou, mais precisamente, os valores e objetivos políticos que conferiam unidade ao grupo (89). Pelas entrevistas, identifiquei uma série de elementos ressaltados nas falas dos integrantes do movimento, desde os sem-teto propriamente ditos, aos assessores. Com relação a estes últimos, prestava especial atenção à fala dos que estabeleciam maior proximidade com os sem-teto, pois considerava que eles exerciam papel fundamental no processo de consolidação e conformação do idioma de ação do movimento. Mereceu destaque a frequência com que as lideranças empregavam a categoria comunidade em seus discursos.

A análise feita na dissertação evidenciava o forte conteúdo político: predominava, naquele momento, o significado em torno do termo união, postulada no sentido da existência de objetivos comuns. O contexto favorecia o entendimento desse sentido político:

---

77 A análise a partir dada noção de communitas permite perceber, nos relatos dos moradores, os elementos que Turner identifica nos fenômenos liminares: "a mistura de submissão e santidade, de homogeneidade e camaradagem" (1974, p. 118). O sacrifício que vivenciavam conduziria à passagem para uma vida melhor. Nesse processo, a união comum dos moradores era o meio que permitiria superar as dificuldades daqueles tempos. O sofrimento e a recusa do prazer conviviam com a união em torno de uma causa comum. No entanto, a sociabilidade estabelecida num contexto de communitas em muito se diferenciava daquela que se desenvolveu após a conquista das casas, quando a reafirmação da ordem se traduziu na privatização das relações e na desarticulação das práticas coletivas.

a comunidade tem origem direta num movimento, com uma demanda pontual, que é o acesso à moradia.

No entanto, eram pessoas sem prática política anterior, que dialogavam com a nova realidade a partir de um conjunto de valores e sentidos provenientes do universo da religião[78] (na medida em que aqueles que os organizavam e lhes davam suporte (os assessores, eram principalmente religiosos). Assim, atuavam "religiosizando a linguagem política e politizando a linguagem religiosa", como diria Novaes (apud LEITE, 2004)[79]. Nesse processo, o apelo a sentimentos como união, justiça, solidariedade, era muito forte, e sempre associado ao universo da política.

Finalmente, é importante enfatizar que as mulheres nesse movimento tiveram uma participação destacada, característica que continuou ao longo da história do bairro. Tal protagonismo se fez (e se faz sentir) nos mais variados planos da vida social local: na organização da ocupação, no enfrentamento com as autoridades e nas reuniões de negociação, nos trabalhos braçais durante o mutirão para a construção das casas, na organização de eventos comunitários (como festas, jantas, celebrações) e nas práticas político-associativas. É comum se ouvir comentários, em tom de brincadeira, do tipo: "os homens daqui são tudo uns molengas" ou, "se não fossem as mulheres...".

Desse processo todo, bastante rico pelas variadas dimensões

---

78 Esse movimento inscreve-se numa linha de continuidade com aquela tendência que já se manifestava nas experiências da Igreja nas bases desde o período militar. Estudos como os contidos na coletânea organizada por Paulo Krischke sobre a atuação da ala progressista da Igreja Católica nas periferias urbanas provocavam uma reavaliação acerca da relação entre Igreja e sociedade no Brasil. Tais estudos, em especial o artigo de Paulo Krischke, evidenciavam o quanto naquele contexto a força das comunidades, envolvendo toda sua motivação para a luta, se originava dos específicos entrelaçamentos entre religião e política (KRISCHKE, 1986).

79 Márcia Leite (2004) analisa, no Rio de Janeiro, movimentos contra a violência informados por uma religiosidade difusa, que se caracterizam por se apoiarem e fazerem apelo a sentimentos, tais como "medo, indignação, revolta, dor, esperança, solidariedade". Segundo Novaes, é exatamente o recurso aos sentimentos que distinguem esses movimentos, surgidos nos anos 1990, daqueles das décadas de 1970 e 1980. Leite observa que sentimentos como o de perda, convertem-se, nesses movimentos, em capital simbólico que qualificam lideranças. Se observarmos o movimento dos sem- teto e a forma como, no caso aqui analisado, combinou elementos políticos com um imaginário e rituais religiosos, veremos que o apelo aos sentimentos (de solidariedade, de união, de esperança) teve um papel central na organização, formação e mobilização política do coletivo. Mesmo que referidos na década de 1980, pela centralidade conferida à mobilização dos sentimentos (mesmo que sob outra forma e conteúdos), os movimentos ligados às CEBs e a pastorais da Igreja Católica podem ser analisados como precursores dos movimentos contra a violência.

de significados que apresenta, o significado mais importante refere-se ao da vitória dos sem-teto. Foi um movimento vitorioso. Até hoje é por essas lutas que o bairro é lembrado. Primeiro, porque consolidou importantes conquistas para um setor historicamente excluído das decisões da cidade. Segundo, porque garantiu condições dignas de habitação e, ao mesmo tempo, afrontou os setores que não desejavam sua presença na cidade. Terceiro, porque a composição do grupo denunciava uma realidade dissonante em relação à imagem que se veiculava de Florianópolis[80]. Cabem, então, algumas considerações sobre este significado de vitória. Analisaremos mais detidamente esses três aspectos.

As ocupações (e os processos subsequentes) consolidaram importantes conquistas para um setor historicamente excluído das decisões da cidade. Com os governos militares, houve uma forte perseguição aos militantes de esquerda. Além do mais, no período final dos governos militares, nos anos 1970, houve uma tentativa de controle de setores populares urbanos, cooptando lideranças e evitando o surgimento de formas autônomas de organização popular – era uma estratégia de antecipação, porque a emergência de sujeitos autônomos, os novos personagens a que se refere Sader (1988), já vinham gradualmente ocupando a cena e ameaçando o projeto de transição. Vivenciava-se uma conjuntura de transição, na qual as iniciativas do movimento dos sem-teto, além de fazer surgir um sujeito autônomo sobre o qual as autoridades não conseguiam exercer controle, contestavam a ordem, com ocupações e ameaças à propriedade e ao poder de decisão exclusivo das classes dominantes na cidade.

A vitória garantiu condições dignas de habitação e, ao mesmo tempo, afrontou os setores que não desejavam sua presença na cidade. Ter resultados efetivos era um estímulo à luta e à organização autônoma dos moradores. Mostrava que os movimentos eram efetivos, que não estavam assentados apenas em utopias e em críticas ideológicas – a ação dos movimentos, a luta, resolvia os problemas que as políticas e os políticos não haviam resolvido. As conquistas dos sem-teto afetavam diretamente o projeto de cidade das elites. Um dos aspectos que caracterizam a segregação urbana relaciona-se com a ausência ou a precariedade das políticas públicas em áreas periféricas, habitadas pelas classes populares. Nisso consiste o seu caráter segregador. Ao forçarem programas sociais e habitacionais e pressionarem pelo atendimento de demandas, passavam a construir uma cidade indesejada, incorporando interesses, demandas historicamente negadas em seu projeto excludente do desenvolvimento da cidade.

Outra dimensão importante da conquista da moradia está na própria presença, afirmada e reconhecida naquela área, de uma população pobre, adquirindo visibilidade na cidade. A composição

80 Sobre as imagens e significados em disputa em Florianópolis na década de 1990, consultar o livro de Fantin, A cidade dividida (2000).

do grupo denunciava uma realidade que destoava da imagem que se propagava de Florianópolis. Com relação a este último aspecto, é importante observar que o grupo de sem-teto não era constituído apenas por migrantes vindos diretamente do campo, empurrados para a cidade por ilusões ou promessas de uma vida mais fácil. O problema da pobreza, exposta ao olhar de todos que chegavam a Florianópolis, não podia então ser atribuído apenas ao impacto de levas de migrantes provenientes do interior do estado. Os que moravam em Florianópolis havia longa data também não tinham mais o seu lugar, por haverem sido excluídos do progresso da cidade[81]. A imagem de uma ilha paradisíaca[82], localizada na rica e "europeizada" Região Sul, sem os problemas sociais típicos das outras regiões brasileiras, era a pedra de toque de um projeto das elites locais que visava à metropolização da capital, e tinha como base sua vocação turística. Assim, as conquistas da Nova Esperança representavam uma vitória na disputa não apenas por seus direitos, na afirmação de um projeto de outra classe social na sociedade, mas também sobre os significados que isso envolvia na cidade.

Ou seja, por trás do surgimento do bairro Monte Cristo, há uma conquista que comporta dimensão política, uma dimensão social, e uma dimensão simbólica. Deste modo, o movimento dos sem-teto contestava e redesenhava as fronteiras do político na cidade, no sentido que David Slater (2000) reconhece como uma das potencialidades dos movimentos sociais.

8.6 CONCLUSÃO: UM BAIRRO QUE SURGE DAS LUTAS POPULARES

A história das lutas dos sem-teto da Novo Horizonte e da Nova Esperança, como foi colocado, não foram episódicas, tampouco um simples acidente na história. Estiveram presentes na continuidade de reivindicações que envolveram todas as outras localidades, e conquistaram avanços em termos de infraestrutura, equipamentos

81 Nadir Azibeiro, em sua tese de doutorado, traz esta informação: "De acordo com dados de um levantamento realizado pelo Caprom em 1990, 17,3% eram naturais de Florianópolis, 6,7% vinham de Imaruí, 5,5% de Criciúma, 6,7% vinham de Francisco Beltrão, 5,3% de Pato Branco e 14,7% eram de outros estados. No entanto, apenas 5% residiam fora da Grande Florianópolis à época da ocupação e 65% já moravam em Florianópolis há pelo menos dez anos" (2006, p. 178).

82 É desse período o surgimento do slogan "ilha da magia" (FANTIN, 2000). No entanto, a alternativa de desenvolvimento econômico a partir do turismo era um projeto que já vinha sendo gestado pelas elites locais desde os anos 1950-1960, como demonstrou Lohn (2002), em estudo que enfoca a cultura urbana e os projetos de modernização de Florianópolis nas décadas de 1950 e 1960.

e serviços públicos. Construíram uma forte identidade e um sentimento de pertencimento bastante caro para aqueles que pensam em transformar a sua realidade local a partir de lutas coletivas. O Monte Cristo, a partir de dados demográficos recentes, tem reclamado para si a identificação de área com maior população negra na cidade (NOGUEIRA, 2018), positivando essa característica no contexto de lutas antirracistas e contra as desigualdades sociais e econômicas.

No entanto, para não ser tributário de uma visão romantizada ou ingênua desses movimentos e de sua capacidade de transformação, é fundamental considerar que o bairro convive com problemas de várias ordens, sofrendo com uma realidade de desigualdades sociais e de segregação urbana. As transformações numa sociedade desigual, em uma estrutura de dominação política e com relações de exploração econômica que geram desigualdades e assimetrias nas relações de poder entre as classes sociais, as conquistas serão sempre incompletas, inconclusas, marcadas por provisoriedades e instabilidade, por avanços e recuos. Trazê-las como parte da história, lutar por manter suas memórias vivas, é o que pode manter acesa a chama que alimenta novos combates contra as desigualdades e injustiças. Recontar as histórias, recuperar as memórias desses sujeitos, evidenciando suas reais e concretas conquistas, é render a justa homenagem à capacidade dos atores sociais de fazer emergir o novo, de criar realidades a partir de desejos e vontades coletivas. Sem acreditar nessa capacidade, podemos dispensar a aposta em qualquer sonho ou utopia –fazendo até mesmo perder sentido acreditar nos vagos termos de "um mundo melhor". E a história do Monte Cristo nos permite continuar sonhando.

REFERÊNCIAS

AZIBEIRO, Nadir Esperança. **Educação intercultural e comunidades de periferia:** limiar da formação de educadoras. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BINOTTO, Gelson Afonso; ZANELLI, José Carlos. **O estado e a política habitacional:** um estudo da região conurbada de Florianópolis no período 1964/1992. 1994. xii, 146f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socio-Economico Disponível em :<http://www.bu.ufsc.br/teses/PCAD0138-D.pdf>.

CANELLA, Francisco. **A UFECO e o Movimento dos Sem-Teto: práticas instituintes nos espaços políticos da cidade. 1992.** Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 1992.

FANTIN, Márcia. **A cidade dividida.** Florianópolis, Cidade Futura, 2000.

FANTIN, Maristela. **Construindo cidadania e dignidade.** Florianópolis, SC: INSULAR, 1997.

FRANZONI, Teresa. **As "perigosas" relações entre movimento popular/comunitário e administração pública municipal na ilha de Santa Catarina.** 1993. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis.

KRISCHKE, Paulo J. **Aprendendo a democracia na América Latina:** atores sociais e mudança cultural. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

KRISCHKE, Paulo J. e MAINWARING, Scott (org.). **A Igreja nas bases em tempo de transição (1974-1985).** Porto Alegre: CEDEC, 1986

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Luiz Carlos Rifrano. **Habitação de interesse social:** metodologia para análise da funcionalidade - Estudo de caso do Projeto Chico Mendes - Florianópolis/SC. Florianópolis, 2003. 271 f. Dissertação (Mestrado) - Centro Tecnológico - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis.

LIMA, Donizeti. **Vida loka também ama:** juventudes, mitos e estilos de vida. Tese (Doutorado em Educação) – UFSC, Florianópolis/ SC, 2014.

LIMA, Eliete, CUNHA, Gisele. **Homens e Mulheres construindo o Caminho para a Libertação.** Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, 1992.

LOHN, Reinaldo. **Pontes para o futuro:** relações de poder e cultura urbana. Florianópolis, 1950 a 1970. 2002. Tese (Doutorado em História) - UFRGS. Porto Alegre.

NOGUEIRA, Azânia Mahin Romão. **Territórios negros em Florianópolis.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFSC, Florianópolis. 2018..

PERES, Lino. **Crisis de un padrón de desarrollo territorial y su impacto urbano- habitacional en Brasil. (1964-1992).** 1994. Tese (Doutorado) - Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México,1994.

PNUD - **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. IDMH Municípios 2010.** Disponível em https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-munic%C3%ADpios-2010. Acesso em: 14 abr. 2012.

RAITZ, Tânia Regina. **Discursos plurais assessorando um movimento popular em Florianópolis:** Estudo de caso de uma Organização Não Governamental. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política; Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC. 1994.

SLATER, David. Repensando a espacialidade dos movimentos sociais. **In:** ALVAREZ, Sonia F, Dagnino, Evelina ; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras.** Belo Horizonte: UFMG, 2000.

SILVA, Marliange. **A experiência do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes:** uma análise da participação social. Dissertação - Programa de Pós- Graduação em Serviço Social - Centro de Ciências Socioeconômicas. UFSC, 2008.

SUGAI, Maria Inês. Há favelas e pobreza na "Ilha da magia"? In: ABRAMO, Pedro (org.). **Favela e mercado informal:** a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, v. 10, 2009. p. 162-199. (Coleção Habitare).

SUGAI, M. I. et al. **Mercado imobiliário informal e o acesso dos pobres ao solo urbano**: área conurbada de Florianópolis. Relatório de Pesquisa 1, Rede Infosolo/IPPUR/UFRJ. Florianópolis: UFSC-ARQ, FINEP-CNPq, 2005.

TURNER, Victor. **O processo ritual:** estrutura e anti-estrutura. Petrópolis/RJ: Vozes, 1974.

MINIBIOGRAFIA DO AUTOR

FRANCISCO CANELLA

É graduado em História (UFRGS) e doutor em Ciências Sociais (UERJ); é professor do Departamento de Pedagogia da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e do Programa de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. E-mail: franciscocanella@hotmail.com

9. TRAJETÓRIA E RE-PRESENTAÇÃO DE INTERESSES DO MOVIMENTO SEM- TETO EM FLORIANÓPOLIS NO FINAL DO SÉCULO XX*

Rafael Machado do Livramento

* Este artigo é fruto da dissertação de mestrado que defendi (mais especificamente o capítulo primeiro e segundo) no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) sob gentil orientação das professoras Dr(a) Célia Regina Vendramini e Dr(a) Luciana Marcassa com o título "Os ciclos de ocupações urbanas e a ocupação Amarildo de Souza em Florianópolis/SC enquanto processos de consciência de classe."

> Você sabe melhor do que ninguém, sábio Kublai, que jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve. [...] A mentira não está no discurso, mas nas coisas.
>
> Italo Calvino (Cidades Invisíveis, p. 60-61)

A partir dos últimos anos do século XX, foi desenvolvida uma verdadeira campanha publicitária da capital catarinense nos principais veículos de comunicação nacional e estadual. Entre as notícias divulgadas, manchetes como "Aqui se vive melhor" e "Floripa é capital com jeito de interior" se estampavam nas páginas de jornais como a Folha de São Paulo e de revistas como a Veja. O diminutivo "Floripa" era associado a uma alta qualidade de vida, a belas praias e a uma natureza exuberante, a pouca violência e, principalmente, a uma cidade essencialmente turística e próspera. Enfim, uma verdadeira "meca" das classes médias (SUGAI, 2015). Como bem adverte Marco Polo ao sábio Kublai, "jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve". Neste sentido, Maria Inês Sugai nos convida a questionar o discurso hegemônico do desenvolvimento urbano sobre a cidade de Florianópolis e, no exercício da compreensão crítica da realidade, a desvelar a cidade real que se camufla sob o discurso nos "significativos processos sociais e espaciais" e, nessa busca pela cidade real, desvelar sua representação ideológica. Mas, por que ideológica? Porque não reconhece as determinações históricas e sociais que a sustentam e, ao não reconhecê-las, tendem a atuar como uma mistificação universalizante de determinados interesses particulares (SUGAI, 2015).

Mas quais seriam os interesses particulares que se expressam na construção desse discurso hegemônico, como e quando este emergiu e ganhou força, e quais seriam os "significativos processos sociais e espaciais" que desvelam a cidade real? Para a autora, "Floripa", enquanto "Ilha da Magia", é um projeto político de cidade "lançado" no final da década de 1980, com o *slogan* de "Paraíso Internacional", buscando elevar a capital ao turismo internacional. O governo municipal se aproveitou da criação do Mercosul, enquanto mercado comum entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, e da localização geográfica da cidade, para divulgar Florianópolis como "A capital turística do Mercosul". Neste sentido, a "Ilha da Magia" representa o projeto hegemônico da burguesia para a capital do estado de Santa Catarina. Projeto que expressa interesses que ganham contornos precisos na política municipal à época, mas suas raízes eram bem mais antigas.

Contudo, também é no final da década de 1980 e início de 1990 que as lutas populares por moradia ganham volume e contornos de movimento político. Este processo explicita as contradições entre o discurso hegemônico que descreve a cidade e as necessidades

das classes subalternas[83] que nela vivem e trabalham. Trata-se de antiga contradição fundante do sociometabolismo capitalista, a contradição capital-trabalho.

9.1 SURGEM OS SEM-TERRA, SEM-TETO E SEM-MEDO

Das 365 possibilidades diárias do ano de 1990, foi justamente o vigésimo nono dia do sétimo mês o escolhido para representar a data em que as lutas populares por moradia assumiriam a forma de uma "ação mais direta" para a solução de suas necessidades habitacionais na capital catarinense: nesse dia, ocorreria a primeira ocupação organizada de terras urbanas de Santa Catarina. Com isso, abria-se a porta para uma nova possibilidade:

> Até o último 29 de julho, a maioria dos habitantes de Florianópolis só conhecia os acampamentos de sem-terra por intermédio da imprensa ou dos barracos de lona que, de vez em quando, se instalavam em frente à catedral e ao palácio para exigir reforma agrária. Na madrugada daquele domingo, uma centena de famílias sem-terra, sem-teto e sem-medo, ocuparam um terreno da COHAB, no Pasto do Gado, às margens da Via Expressa. Foi a primeira ocupação organizada de terras urbanas da história de Santa Catarina. [...] Os barracos de acampamentos do Oeste e das comunidades de periferia da Capital têm em comum a sina de abrigar parte dos 300 mil agricultores expulsos da roça nos últimos oito anos, com o sumiço de 67 mil pequenas propriedades. [...] Somos nós que construímos esta cidade, mas até hoje não nos deram o direito de morar dignamente. Por isso decidimos OCUPAR, RESISTIR e CONSTRUIR (Jornal das Comunidades, nº 6, jul./ago. de 1990 apud FRANZONI, 1993, p. 38).

Obviamente, não foi a primeira vez que terras públicas ou privadas foram ocupadas para fins habitacionais pelas classes

83 Segundo Simionatto (2009), para o estudo dos grupos, ou classes, subalternos, uma série de mediações devem ser observadas, como o desenvolvimento das forças econômicas, sua adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes, assim como as lutas no ínterim dessas formações políticas na busca pela imposição de reivindicações próprias, para citar algumas. A autora enfatiza, ainda, que o tratamento dispensado por Gramsci ao termo busca recuperar os processos de dominação existentes na sociedade, desvendando as "operações político-culturais da hegemonia que escondem, suprimem, cancelam ou marginalizam a história dos subalternos".

populares do município. Estas ocupações, até então, ocorriam de forma desorganizada e sob tonalidades mais individuais e espontâneas do que coletivas e organizadas. Também é obvio que o processo que resultou na ocupação por 100 famílias do terreno às margens da Via Expressa, pertencente à Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab/SC), na região conhecida como Pasto do Gado (atualmente comunidade Chico Mendes), não se iniciou no dia anterior. Tratava-se de uma ação organizada que envolvia a união entre distintas representações da classe trabalhadora, a mobilização de sua base social e um determinado acúmulo de experiências, como nos aponta o jornal citado.

A ocupação urbana do terreno da Cohab em julho de 1990 inaugura o ciclo de um período de dois anos, em que esta forma de manifestação política da classe trabalhadora do município e região será recorrente, correspondendo ao que Canella (2016) identifica como o primeiro ciclo de ocupações urbanas do município.

Afora as condições estruturais expressas no documento da ocupação (crise no setor agrário no oeste catarinense e as precárias condições de moradia e acesso a serviços públicos pelos trabalhadores urbanos), para Franzoni (1993) o surgimento da ocupação do Pasto do Gado, e das que se seguiram, está relacionado a um processo de conflitos entre a gestão municipal de Espiridião Amin (iniciada em 1989) e os movimentos populares de comunidades informais que buscavam melhorias na prestação de serviços públicos e lutavam pela regularização de suas terras. O conflito resultante da tentativa de efetivação de despejos por parte da prefeitura, e da luta para os evitar por parte das comunidades e dos setores envolvidos com sua causa, provoca nas lideranças dos movimentos populares a necessidade de sair de uma "postura defensiva" para assumir uma "postura ofensiva", iniciando-se, assim, este "ciclo" de ocupações (FRANZONI, 1993, p. 42-43).

9.2 RAÍZES HISTÓRICAS DO CONFLITO

Tomaremos como fio condutor dessa breve reconstituição histórica alguns dos principais processos determinantes na constituição da base social deste ciclo de ocupações e de suas expressões políticas locais. Como se sabe, o desenvolvimento urbano de Florianópolis materializou interesses da burguesia que não privilegiaram o desenvolvimento de indústrias na zona urbana da capital. Isso não impediu, contudo, o desenvolvimento de fluxos migratórios de populações que buscassem na capital catarinense melhores condições de vida. Em grande medida, estes fluxos foram compostos por trabalhadores rurais expropriados de suas terras no oeste catarinense, como consta no manifesto da ocupação do Pasto do Gado, que acabaram migrando para a capital, para centros industriais do estado (como Joinville e Blumenau) e para outras cidades litorâneas.

Um dos fatores determinantes deste fluxo migratório campo-cidade refere-se à forte crise sobre a pequena e média propriedade rural que se abateu no oeste, no extremo oeste e no planalto catarinenses, fruto, em linhas gerais, da crise na suinocultura, do endividamento dos pequenos produtores e do desenvolvimento da agroindústria no setor, entre o final da década de 1970 e início de 1980. Além do fluxo migratório, este processo colaborou com o fortalecimento das lutas populares do campo, que se expressam no aparecimento e desenvolvimento de movimentos sociais, como o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), em 1979, o Movimento de Mulheres Agricultoras (MMA), em 1983, o desenvolvimento de um movimento de oposição sindical que se contrapunha aos "sindicatos de trabalhadores rurais pelegos", entre o final de 1970 e início de 1980, e a consolidação do Movimento dos Sem-Terra (MST) em Santa Catarina, em 1985 (RIBEIRO, 2005, p. 99).

A região da capital mostrava-se como um forte atrativo para estas populações pelo crescimento que ocorrera na cidade a partir da década de 1960, com a implementação de serviços estatais e federais e um processo migratório de classes médias para o suprimento dos novos postos de trabalho, criando uma demanda por infraestrutura e serviços. A emergência de grandes obras (como a construção da Ponte Colombo Salles e da Ponte Pedro Ivo Campos) começa a cobrir o cenário urbano. Além dos trabalhadores rurais do oeste catarinense, este fluxo migratório também compreende um alto número de trabalhadores expulsos do planalto serrano pela crise da madeira, de trabalhadores do sul catarinense pela crise do carvão e por frações pauperizadas urbanas, todos, em geral, atraídos pelas vagas de trabalho abertas pela construção civil e pelo setor de serviços. Estima-se que o crescimento populacional entre a década de 1970 e 1980 da região (Florianópolis, Biguaçu, Palhoça, Santo Amaro e São José) tenha atingido a casa de 80%, cabendo o menor índice de crescimento pertencente a Florianópolis (SUGAI, 2015; FRANZONI, 1993, p. 28-29).

Em linhas gerais, três eram os destinos dessas populações migrantes pauperizadas: somar-se aos processos de ocupação informal desenvolvidos nas diversas comunidades existentes no Maciço do Morro da Cruz; dirigir-se às cidades "satélites" ao redor de Florianópolis ou simplesmente morar nas ruas da cidade. O cenário urbano municipal evidenciava, no começo dos anos 80, que muitas eram as famílias que haviam "optado" pelo último dos referidos destinos. Espalhavam-se - pai, mãe e filhos - pelo centro de Florianópolis, morando embaixo de marquises com seus utensílios domésticos. Estas populações percorriam entidades religiosas e assistenciais em busca de suprimentos, agasalhos, objetos de uso diário, provocando junto a elas uma certa inquietação frente ao problema posto. A prefeitura respondia com duas atitudes: negando-o ou expulsando-o. Assim, afirmava que a responsabilidade pelo problema pertencia aos municípios de origem, que "enviavam" os

migrantes. Os setores sociais da prefeitura dirigiam-se, amigavelmente, à rodoviária, convidando-os a deixar a cidade. A solução aos desafios impostos pela questão migratória que este tipo de ação esperava era simples: "Não venham para cá; a vida por aqui é difícil". A cada cidade, sua parcela de pobres! A responsabilidade pela pobreza assumia, assim, tons malthusianos: o pobre se reproduz deveras e migra demais!

Aqueles que optaram por dirigir-se às regiões periféricas da cidade, acabaram por construir seus barracos em comunidades como Morro do Mocotó, Morro do Horácio, Morro da Penitenciária, Serrinha, entre outras, como também em ocupar antigas áreas rurais periféricas ou até mesmo as margens de vias de acesso à cidade, em um processo que contou com suas particularidades. Em linhas gerais, o novo contingente populacional vinha acrescentar dificuldades a uma situação já limítrofe, originando novos problemas de estrutura local, como questões sanitárias, desbarrancamentos, entre outros.

Por fim, houve os que constituíram as periferias dos municípios vizinhos, num processo de segregação social extremo, incorporando comunidades periféricas como José Nitro, em São José. O alto índice de crescimento populacional destas cidades nesse período evidencia ter-se essa constituído numa das principais "opções" realizadas. As três formas de inserção da classe trabalhadora migrante no cenário urbano de Florianópolis gerarão, cada uma a seu modo, questões específicas relativamente ao problema da moradia que acompanharão o processo do movimento.

9.3 A IGREJA PROGRESSISTA E A RE-PRESENTAÇÃO DE INTERESSES DOS MIGRANTES

No que tange a estes grupos em especial, a primeira metade da década de 1980 será marcada por uma aproximação sucessiva de setores religiosos ligados, em grande parte, à ala católica identificada com a Teologia da Libertação, aplicada à questão migratória e à população pauperizada. Esta inserção dar-se-á, a priori, em duas "frentes": uma, ligada à situação dos migrantes que viviam nas ruas e a outra, na relação com as demandas comunitárias, ocorrendo sua unificação no segundo meado da década de 1980. Vejamos primeiro, porém, a constituição dessas "frentes" (MULLER, 1992; SILVA , 1993).

Os migrantes, inicialmente repelidos pelo poder municipal, eram amparados assistencialmente pelas igrejas, como é o caso da Igreja Santo Antônio, na rua Padre Roma, onde se reuniam milhares para receber o pão e o café no período matutino (prática comum das igrejas franciscanas no período). Essa população se tornou foco de ações assistencialistas da Igreja (não exclusivamente da católica),

e de forma mais organizada a partir de 1982, quando ações como banho, corte de cabelo, alimentação, assistência médica e auxílio - em questões como documentação e passagens de retorno (caso manifestasse interesse) - eram ofertadas de forma individual ao migrante, em espaço cedido pela igreja Santo Antônio. Entre 1982 e 1984, este apoio passou a se restringir a ações assistencialistas, com apoio do governo estadual e municipal, assim como de entidades privadas (RAITZ, 1994)

A partir de 1984, ocorre a inserção de setores progressistas da Igreja Católica nesta organização, iniciando-se um processo de mudança desta prática assistencialista. Passou a se cobrar do poder municipal a constituição da Casa do Migrante, que prestaria apoio à população trabalhadora que se dirigia à cidade. Este processo de apoio ao migrante, que vai de 1982 até 1984, é considerado pelos estudos locais como a raiz do que viria a se constituir, de forma institucionalizada, como o Centro de Apoio e Promoção ao Migrante (Caprom) em 1987, mas atuando já enquanto grupo organizado a partir de 1984 (RAITZ, 1994)

A segunda frente refere-se ao desenvolvimento dos trabalhos da ala progressista da Igreja nas comunidades. Neste processo, especial importância merecem as Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs), que começaram a ser instituídas em comunidades irregulares na região do Morro do Maciço, influenciando seu processo de organização interna. A primeira CEB foi constituída no Morro do Horácio, em 1982, contribuindo com a construção de uma associação de moradores no local. Nos anos seguintes, esta prática se repetiu em outras comunidades periféricas, em geral existentes nas localidades do Maciço do Morro da Cruz. A existência das CEBs nessas comunidades levou à articulação por demandas específicas. Surgem, entre os anos de 1983 e 1984, a Comissão de Justiça e Paz e a Comissão do Solo Urbano, buscando oferecer auxílio às comunidades que enfrentavam problemas vinculados a estas questões (MULLER, 1992; FRANZONI, 1993; RAITZ, 1994).

Outro ponto de destaque dessa relação entre Igreja e comunidades consiste na prática de alguns religiosos de residir na comunidade em que atuavam. Um caso em específico ganhará um papel fundamental na constituição da história das lutas por moradia em Florianópolis. Trata-se do vínculo entre o pe. Vilson Groh, na comunidade do Mont Serrat. Este contato se inicia em 1983, quando Groh opta por morar na comunidade, buscando estabelecer uma nova relação entre Igreja e população. Este período de inserção do padre na vida comunitária coincide com um processo de revolta por parte da população local com o sistema de construção de obras públicas locais, mais especificamente com o calçamento de ruas, gestado através de mutirões realizados em forma de parceria entre a população e a prefeitura, em que a primeira oferecia a força de trabalho e a última, arcava com o material para a obra. A então gestão do conselho comunitário propôs que, no encerramento de

um destes mutirões, a comunidade ofertasse um churrasco para os representantes da prefeitura como comemoração, o que gerou revolta nos moradores. Este processo de inquietação acarretou um movimento de oposição à gestão do conselho comunitário, que mantinha uma relação paternalista com a prefeitura, colaborando para que uma chapa de oposição ganhasse a gestão do conselho em outubro de 1983 (MULLER, 1992; RAITZ, 1994; ARAÚJO, 2004).

9.4 RELAÇÃO ENTRE A REPRESENTAÇÃO COMUNITÁRIA E O PODER PÚBLICO

A relação entre as representações comunitárias, não apenas do Mont Serrat, o poder municipal e o estadual, vinha ganhando contornos conflitivos há algum tempo. A priori, a política de ação comunitária do Poder Público iniciou-se ainda em 1977, com a criação da Superintendência de Ação Comunitária (SAC), na gestão do governador Konder Reis, a cuja responsabilidade foram confiadas a fiscalização e a regulamentação do processo de constituição dos conselhos comunitários, que, se devidamente cadastrados, receberiam verbas estaduais.

Esta ação se vinculava à política do II Plano Nacional de Desenvolvimento realizado pelo regime militar e que se propunha desenvolver uma política redistributiva do crescimento econômico nos centros urbanos, objetivando a criação de legitimidade popular do regime e, ao mesmo tempo, de controle e influência sobre as formas populares de organização. Em 1979, sob o governo de Jorge Konder Bornhausen, a SAC é substituída pela Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade (Fucadesc), criada pelo Decreto 5.516 de 28/02/1979, equiparando-a aos conselhos comunitários outras formas de entidades comunitárias sem fins lucrativos. Uma das principais ações consistia no treinamento de lideranças comunitárias segundo a cartilha do governo. Esse treinamento era realizado com a mão de obra estudantil, em troca de bolsas de estudos, e chegaram, em 1982, a atingir 50 comunidades de Florianópolis (MACHADO, 1990; MULLER, 1992).

Essas ações, a serem vistas com finalidades claramente políticas pela população, constituíam uma forma de cooptação e fiscalização das principais lideranças aos interesses políticos da gestão estadual. Ainda antes da criação da Fucadesc, surgem no cenário municipal entidades que optam por não se vincular à autarquia estadual, o que acabou por gerar a necessidade de abrir inscrição para outras formas de entidades comunitárias, como colocamos. O aumento progressivo dessas entidades - das que optavam por se manter desatreladas do poder estatal - percorre os períodos de existência da SAC e da Fucadesc até 1986, quando o governo estadual de Espiridião Amin, numa ação que só pode ser devidamente compreendida se inserida no bojo das lutas pelo

processo de redemocratização e pela postura populista do governo, reconhece, em decreto, o direito de autonomia na definição e formas de organização dessas entidades (MULLER, 1992).

Retomando a relação entre os atores que representavam a ala progressista da Igreja e as organizações comunitárias, o trabalho realizado pelo conselho comunitário do Mont Serrat vincula-se diretamente à nova forma de estabelecer a relação entre Igreja e comunidade gestada na comunidade, ao ponto de várias reuniões comunitárias vierem a ter na num de seus edifícios seu local de realização. Um dos frutos dessa união refere-se a uma transformação na prática dos mutirões. Antes impostos/negociados pela prefeitura, o mutirão começa a ser visto como uma forma de construção de vínculos comunitários que tem como resultante a consolidação de valores solidários na população, algo bem visto aos olhos cristãos. Entre os mutirões realizados, encontra-se a própria construção da igreja do Mont Serrat. O mutirão ainda era uma forma de manifestação contra a ausência de ações governamentais para sanar as dificuldades locais. Ao longo do segundo meado da década de 1980, emergiram outras práticas com a mesma finalidade: padaria e peixaria comunitária, sacolão comunitário e fábrica de sabão, para citar os principais exemplos. Os objetivos eram diminuir os custos de vida e possibilitar condições de renda. Estas práticas começaram a ser disseminadas via CEBs, constituindo uma articulação entre as comunidades para a sua realização.

Uma nota sobre o processo de organização das CEBs é necessária. Em Florianópolis, o processo era potencializado pelo encontro entre os grupos pastorais desenvolvidos pela coordenação das CEBs de Florianópolis (que cabia justamente ao pe. Vilson Groh). Já no âmbito estadual, ocorreram encontros estaduais a partir de 1985, realizados nas cidades em que os trabalhos das CEBs estavam mais desenvolvidos, ou seja, nos municípios de Chapecó e Joinville. Nestes encontros estaduais foi tomada como diretriz de atuação o apoio às organizações de moradores já existentes e o incentivo à criação de outras associações ou formas organizativas. Ocorre que em Florianópolis estes processos organizativos tomaram a luta pela terra como uma necessidade concreta. (MULLER, 1992)

Um segundo ponto que merece ser notificado é que as formas de atuação e as posições políticas não eram consensuais dentro dos setores progressistas da igreja. Um momento crítico refere-se ao conflito entre estudantes universitários vinculados a Pastoral Universitária e o "grupo do Pe. Vilson", pela dificuldade dos estudantes em participar das CEBs e seus encontros, em alguns casos sendo mesmo proibidos. Os estudantes questionavam a centralidade do papel desempenhado pelo padre (não especificamente o pe. Vilson) no desenvolvimento das CEBs, e defendiam uma intervenção comunitária não clerical. Além disso, considerava a forma de intervenção "basista", ou também denominada de "populismo

eclesial", supervalorizando as bases (o povo) em detrimento da contribuição dos intelectuais. O outro lado acusava os estudantes de "trazerem suas 'fórmulas mágicas' dos livros que nada tinham a ver com a realidade dos pobres" (FRANZONI, 1993, p. 179-180).

9.5 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O MOVIMENTO POPULAR

A segunda metade da década de 1980 é marcada pelo processo de redemocratização, tendo em 1985 o marco da Nova República. Neste ano, foram chamadas eleições para as capitais dos estados. O "clima político" tinha contornos de intensa mobilização, visto que em 1984 ocorrera o movimento nacional pelas "Diretas Já", ocorrendo diversas manifestações em Florianópolis. Estas manifestações acabaram por promover relações entre diferentes grupos e atores sociais situados numa perspectiva progressista. Com a eleição municipal, estes setores vislumbram a possibilidade de intervir nos programas de gestão através da pressão popular. Com este intuito, associações de moradores, conselhos comunitários de oposição à política da Fucadesc e das CEBs começam a reunir-se com o objetivo de intervir nesse processo, surgindo o que foi autointitulado como "Articulação de Entidades". Dois eram os objetivos: reunir e articular os "grupos do movimento popular/comunitário", "trocando experiências e ampliando sua capacidade de pressão junto às administrações", assim como elaborar um "conjunto de propostas que deveriam ser assumidas pelos candidatos", intervindo, assim, no processo eleitoral, sendo este último objetivo prioritário (FRANZONI, 1993 p. 181).

O documento elaborado era um aglomerado de reivindicações e intenções que exprimia as necessidades dos diversos grupos e localidades, mas tinha em comum o pedido de criação de mecanismos de participação na administração e de reconhecimento daquelas entidades como legítimas interlocutoras da população. Foi organizado um debate com os candidatos, não tendo comparecido apenas o representante do PDS, que ocupava a administração municipal no período. É importante destacar que essa "articulação" congregava diversas correntes políticas, entre elas o PMDB, que concorria à prefeitura com o candidato Edson Andrino, e que utilizou como estratégia de campanha a construção de comitês de bairro (FRANZONI, 1993).

O PMDB ganha a gestão municipal e a participação popular passa a constituir o tom do discurso da política local. Ocorre a criação de uma Coordenação de Movimentos Sociais junto ao gabinete do prefeito, com o que começam a se realizar reuniões periódicas entre o poder municipal e as associações, a constituição de conselhos municipais (foram criados o de Desenvolvimento, o de Turismo e o de Transporte), com cadeiras para representantes das

entidades comunitárias, assim como a discussão do orçamento municipal com estas entidades. Dessas reuniões entre poder municipal e associações comunitárias acaba por surgir a proposta de constituição de uma união municipal de associações comunitárias (MULLER, 1992).

É importante frisar que, após a eleição, as reuniões da "articulação de entidades" deixaram de se realizar de forma constante. Ao mesmo tempo, um conjunto significativo de conselhos comunitários e associações de moradores começaram a ser criados e passaram a incorporar esta articulação. A articulação tornava-se mais heterogênea e permeada de interesses conflituosos, o que colaborou com o desenvolvimento de um grupo ao redor da liderança de pe. Vilson Groh, identificando- se como "associações da periferia" (FRANZONI, 1993, p.184).

Desenvolve-se uma polarização entre a "associação de entidades" e as "entidades da periferia" a partir de 1986, que se agrava com o processo eleitoral de 1987 para governador do estado. As lideranças do PMDB que participavam da articulação de entidades envolvem-se diretamente na campanha, o que gera, por parte das entidades da periferia a percepção de que elas estariam atreladas aos poderes executivos, deixando de representar os interesses comunitários. As "entidades da periferia" rompem definitivamente com a articulação de entidades. A Federação Municipal de Moradores foi criada em 1987, contando com a participação de 32 entidades, e registrada com o nome de União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (Ufeco). As entidades mais independentes que se mantiveram neste processo de criação acabaram ficando em minoria, com a saída das entidades comunitárias e, por fim, a da Associação Municipal, que desenvolveu um perfil mais conservador (MULLER, 1992; FRANZONI, 1993).

9.6 A UNIÃO CAMPO-CIDADE E A EMERGÊNCIA DE AÇÕES DIRETAS

Será em 1985 que, pela primeira vez, os barracos de lona se instalam em frente à catedral e ao palácio para exigir reforma agrária, como informa o Jornal das Comunidades, já citado. Trata-se da primeira mobilização realizada na capital pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), a fim de exigir dos poderes públicos a realização da Reforma Agrária, marcando também o primeiro encontro entre *os sem- terra* e os *sem-teto* na capital. É importante destacar que neste processo inicial de articulação do MST, tanto em âmbito estadual quanto no nacional, há uma presença marcante de setores progressistas da Igreja ligados à Teologia da Libertação, inclusive com a constituição de uma pastoral ligada à problemática, a Pastoral da Terra. Foi justamente através das relações constituídas pela ala progressista da Igreja Católica que

ocorre uma aproximação entre a mobilização do MST na capital catarinense e a articulação das comunidades de periferia, pois estas haviam desenvolvido um importante papel nas questões ligadas à infraestrutura da mobilização, "arrecadando alimentos, colchões e barracas". Mais que isso, essa relação entre trabalhadores do campo e moradores da periferia explicitava "as dificuldades da relação cidade/campo" (ARAÚJO, 2004).

Tal relação gera mudanças na forma de organização e de planejamento das ações. Frente à ausência de soluções para a questão migrante pelos poderes públicos, o Caprom realiza, em 1986, um acampamento na frente do Palácio do Governo como forma de pressão popular. O acampamento contou com a participação de aproximadamente 70 pessoas, que levaram os poucos bens que possuíam - doações de comida que haviam recebido, inclusive do governo, colchões, fogões e utensílios domésticos - e montaram lá seus barracos. O movimento chegou a contar com o apoio de religiosos de renome nacional, como é o caso de frei Betto, que esteve no local.

Após uma semana de resistência, surge uma oportunidade de negociação, resultante de um processo de enfrentamento entre manifestantes e polícia por causa da tentativa de construção de banheiros (fossas) no acampamento. A negociação, contudo, é vitoriosa. O governo oferece emprego para os manifestantes e um terreno no alto do Morro da Mariquinha, onde seriam construídas casas populares. Durante o período de transição para o terreno, ainda ficariam hospedados em um hotel e, como sinal de boa fé, receberiam o adiantamento do primeiro salário. Posteriormente, um novo acampamento foi realizado no terreno doado, assim como as casas construídas posteriormente em regime de mutirão. Encontra-se aqui o nascimento do Movimento Sem Teto na cidade de Florianópolis.

É neste cenário que são fundados, institucionalmente, no ano de 1987, o Caprom e o Cedep. O Caprom teve sua sede inicial junto ao Departamento de Saúde Pública (DSP), contando também com dois funcionários remunerados pela Companhia de Melhoramentos da Capital (Comcap), na gestão de Edson Andrino (1986-1988). Ao primeiro, caberiam a defesa das questões ligadas ao migrante, a habitação popular e as questões fundiárias, enquanto ao segundo as tarefas ligadas à organização destas comunidades, ao desenvolvimento de infraestrutura e de ações pedagógicas.

No ano seguinte, 1988, o conflito entre estes setores representativos encampados pelas alas progressistas da Igreja (leia-se aqui Caprom e a articulação das entidades da periferia) e o poder público municipal evolui. Tentativas de remoção dos "assentamentos irregulares" que constituem algumas comunidades periféricas são realizadas. A luta contra estas tentativas de despejo envolveu a organização do setor comunitário e do religioso, contando com a assessoria de profissionais militantes, de movimentos organizados

e de estudantes, encampando um "verdadeiro trabalho de defesa comunitária", tendo no Caprom um eixo articulador importante. Estes conflitos se arrastariam por meses, e seriam potencializados a partir da gestão municipal Amin em 1989 (RAITZ, 1992, p. 29; MULLER, 1992, p. 34).

9.7 A DISPUTA ENTRE PROJETOS DE CIDADE

É importante ressaltar que o processo de despejos iniciado na gestão municipal Andrino, e agravado na gestão Amin, não é um movimento isolado, mas remete a um projeto político e socioespacial da capital catarinense que atende aos interesses das elites locais, construído com clareza desde a década de 1970. A localização das camadas mais pobres do lado continental auxiliam o município a conquistar a classificação de melhor capital do País em 1974, privatizando as benesses da aglutinação da força de trabalho enquanto terceirizava aos municípios vizinhos os gastos públicos necessários para sua reprodução (SUGAI, 2015).

Mas a capital também desenvolvia sua parcela própria de pobreza, ainda que lentamente, até este período, localizadas nas encostas do Maciço do Morro da Cruz durante as décadas de 1950 e 1960, daí se espalhando na década de 1970 para outras regiões da cidade, seja na região norte da Ilha (como o bairro Saco Grande), como também em direção ao sul (nas comunidades da Costeira do Pirajubaé) e ao aeroporto (em comunidades como a Tapera) (DANTAS, 2012; SUGAI, 2015).

Ainda assim, as soluções encontradas para a questão da moradia popular mantinham sua localização na área continental. Como exemplo, podemos citar a construção dos conjuntos habitacionais Bela Vista I, II, e III, no bairro Barreiros, município de São José, nos anos de 1972, 1978 e 1979, respectivamente. Todos pela Companhia de Habitação de Santa Catarina (Cohab-SC). Em Florianópolis, a primeira construção de moradias populares desse período mais recente ocorreu em 1978, com a produção de 140 casas na região de Capoeiras, também no continente, no empreendimento que ficou conhecido como Projeto Sapê. Essa tendência de localização continental seria seguida pelos empreendimentos de moradia popular a partir deste período. Para uma percepção mais clara dessa realidade, destacamos que entre 1966 e 1990 foram construídos 22 conjuntos habitacionais pela Cohab-SC na região metropolitana, 20 dos quais realizados em solo continental (MIRANDA, 2010; FACCIO, 1997).

Esta dinâmica segregacionista, cujas bases haviam sido consolidadas na década de 1970, seria aprofundada durante a década de 1980, com o desenvolvimento de um amplo processo de criação e alteração de aspectos legislativos, incentivando a apropriação do espaço urbano pelo capital privado. Neste sentido, a Lei nº 2433/86

autoriza a construção de shoppings em áreas de alta densidade demográfica, possibilitando a construção em áreas anteriormente proibidas. Ocorre que entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, o turismo e a indústria de alta tecnologia vão aparecer para os olhos das classes dominantes como a panaceia econômica para o futuro florianopolitano, escasso, propositalmente, de um passado industrial. Trata-se do projeto turístico da "Ilha da Magia" enquanto polo internacional de turismo, lançado no final dos anos 1980, conforme destacamos no começo deste artigo (RIZZO, 1993).

Aos grupos subalternos empobrecidos, porém, era reservado apenas o convite para retirar-se de tal projeto de cidade. Tratava-se da disputa entre o projeto hegemônico da capital catarinense e a representação de interesses feita pela mediação da ala progressista da Igreja Católica nas comunidades empobrecidas, desde as CEBs e a Comissão do Solo Urbano até as "entidades de periferia" e o Caprom. É no bojo dessa disputa pela cidade que se encontram os conflitos na gestão municipal de Espiridião Amin, a partir de 1989, com seu projeto eleito de promoção da capital catarinense enquanto polo turístico internacional e a consequente eliminação dos "indícios" de atraso ainda presentes na capital. Entre esses indícios a presença dos pobres.

9.8 APOGEU E DECLÍNIO DO MOVIMENTO SEM TETO

O ano de 1989 é o marco de um processo de intensificação do conflito entre a proposta hegemônica de cidade turística das elites locais e as necessidades de regularização fundiária e a habitação popular dos grupos subalternos do município. Estima-se que no desenvolvimento deste processo haveria 60 áreas ameaçadas de despejo, incluindo 12 comunidades inteiras. É nestas circunstâncias que o Caprom articula o processo de defesa dessas populações, através da criação da Comissão das Associações de Moradores da Periferia com as 12 comunidades ameaçadas. O Caprom assume aqui, definitivamente, a defesa e a representação de interesses dessas comunidades neste período. Representação institucionalizada na forma de organização não governamental (ONG), contando com sede, funcionários liberados e recursos conquistados via elaboração de projeto à Misereor, agência financiadora alemã ligada à Igreja Protestante (FRANZONI, 1993; RAITZ, 1994).

O Caprom era também o órgão responsável pela articulação das redes de comunicação, com elaboração de boletins, divulgação de notícias, responsabilizando- se, inclusive, pela publicação do Jornal das Comunidades. As principais lideranças religiosas responsáveis pelo Caprom seriam a irmã Ivone e o pe. Vilson. Cria-se

uma intensa rede de apoio, contando com mais de 30 entidades, com uma intensa participação de movimentos de arquitetos, estudantes universitários e técnicos que auxiliam no processo de organização interna dessas comunidades, favorecendo o processo de autogestão e autoconstrução, que seria responsável pela organização espacial das comunidades.

As atividades nas comunidades de periferia multiplicavam-se num cenário de intenso conflito, que ultrapassaria a década de 1980. Dois fatos, contudo, ainda são importantes nesta descrição. O primeiro diz respeito à luta encampada pelo Movimento Sem Teto e pelo Caprom para que o governo municipal se responsabilizasse pela elaboração de uma política de habitação popular. Esta luta consegue adesão de diversos setores da sociedade e o movimento elabora e encaminha um projeto popular para a Câmara de Vereadores, sendo aprovado após discussão e ampliação. É criado o Fundo Municipal de Integração Social através da Lei nº 3210, de 3 de julho de 1989, prevendo a construção inicial de 300 casas e a participação comunitária na gestão do fundo. Aprovado, caberia lutar pela sua implementação (RAITZ, 1994, p. 33).

O segundo ocorreria ainda no mês de julho de 1989, quando da realização da 1ª Romaria dos Sem Teto, realizada no dia do migrante, em parceria com o Movimento Sem Terra. A romaria, que clamava pela reforma urbana e pela agrária, tinha como lema "Terra para viver, não para especular". A chegada em marcha do MST pela via expressa foi avolumada pelas diversas comunidades da região continental, que acompanharam a marcha até o centro da cidade. Participaram do ato 30 comunidades periféricas de Florianópolis. A relação entre o movimento e a gestão municipal se agrava com este fato; as tentativas de despejos se intensificam e, como resposta, o movimento ocupa a prefeitura de Florianópolis. O prefeito Espiridião Amin foge pelos fundos do prédio e tem seu carro cercado e chacoalhado pelos manifestantes. Nas páginas dos boletins que circulavam pelas comunidades, entregues pelo Caprom, este fato ganha qualidades cômicas através de um texto assinado por Elaine Tavares, intitulado "O cagaço do careca".

O processo de defesa contra os despejos levou definitivamente o Caprom à organização e ao fortalecimento dessas comunidades na resistência contra as remoções. Foram meses de negociação como Poder Público municipal e estadual, com o Poder Judiciário e os proprietários de terra, com a presença de lideranças comunitárias e rede de apoio. "O resultado é que das 60 áreas de conflito nenhum despejo se consumou", incluindo as 12 comunidades inteiras. Um exemplo são os casos da" comunidade do Pasto do Gado e Morro do Horácio, onde as casas já estavam sendo derrubadas e uma negociação de emergência contornou a situação" (RAITZ, 1994, p. 29).

Neste processo de defesa das ameaças de despejos, o Caprom e o Movimento Sem Teto radicalizaram suas ações. Iniciaram um

processo de aglutinação de famílias interessadas em participar de um processo de ocupação. Se o fato de participar de uma ocupação urbana era de alguma forma rejeitado por alguns setores das classes subalternas até a realização do acampamento em frente ao Palácio do Governo, com a vitória do movimento, "ocupar" começou a ser visto com bons olhos, em particular após a efetivação da conquista das casas do alto do Morro da Mariquinha. O processo de aglutinação ocorria pela realização de reuniões preparatórias. A sua divulgação incluía a distribuição de cartazes nos orelhões da cidade, o que demonstra um certo grau de legitimação social desta modalidade de atuação naquela circunstância social. Através destas reuniões, foi organizado um grupo de 120 famílias que realizariam a ocupação do dia 29 de julho de 1990, no bairro Monte Cristo, às margens da SC-482. Ocupação autointitulada de Novo Horizonte.

Esta ocupação foi a primeira de um ciclo que durou dois anos. A segunda ocupação foi a da comunidade que hoje se conhece por Nova Esperança, com 50 famílias. Posteriormente, realizaram-se as ocupações do Alto da Caieira, na região do Maciço do Morro da Cruz, da Santa. Terezinha, com 100 famílias, e a do Parque Esperança, com 16 famílias, ambas na região do Monte Cristo, no continente. Esta última ocupação, realizada em novembro de 1992, passou por momentos difíceis, com forte repressão comunitária e policial. As dificuldades de permanência no local levaram o movimento a negociar uma localidade para instalação definitiva, o que acabou acontecendo numa região no município de São José, no bairro Jardim Zanellato (FRANZONI, 1993; RAITZ, 1994).

É importante lembrar que durante estes dois anos as ações de defesa das ameaças de despejo continuaram. Além das comunidades do Pasto do Gado e do Morro do Horário, são exemplos de comunidades onde ocorreu este enfrentamento o Morro da Penitenciária, a Serrinha, a comunidade de Santa Rosa (na Av. Beira Mar, ao lado da OAB-SC), e a comunidade de Santa Vitória (atrás do Hospital Infantil). Além dessas ações, continuaram a ser realizados processos de organização de outros assentamentos irregulares, caso da comunidade Chico Mendes, no bairro Monte Cristo. O que conhecemos como Movimento Sem Teto, de fato abarcava, neste período, grande parte dessas comunidades, ultrapassando o mero limite das ocupações urbanas já estabelecidas.

Na percepção das lideranças do movimento, o desfecho do processo de ocupação realizado no Parque Esperança, ainda que positivo, mostrava indícios de que esta forma de ação havia atingido seu limite. O movimento quis evitar localmente os processos de despejo que estavam sendo realizados em outras cidades do País. Este processo coincidiu com o pleito eleitoral para a gestão municipal de 1992. Neste pleito, à semelhança do ocorrido em 1985, o Movimento Sem Teto e o Caprom elaboram um documento para subsidiar o debate com os candidatos à prefeitura. Ao mesmo

tempo, lançam um candidato a vereador do próprio movimento. O resultado desse processo eleitoral é extremamente positivo aos olhos do movimento: Sérgio Grando é eleito prefeito municipal pela Frente Brasil Popular de Florianópolis. O movimento elege seu candidato a vereador e a gestão de 1993 se inicia com membros da assessoria do Caprom ocupando cargos na prefeitura municipal, lidando diretamente com a questão do planejamento urbano. O movimento adota como estratégia buscar as transformações almejadas através da atividade legislativa e executiva, como, por exemplo, no processo de constituição da Lei Orgânica Municipal de 1990.

As demandas expressas pelas organizações das entidades comunitárias encontram na gestão popular do governo municipal uma certa disponibilidade para sua incorporação nas políticas públicas, sendo o orçamento participativo (desenvolvido entre 1995 e 1996) o principal instrumento de suas incorporações nas ações e políticas do Poder Executivo. Canais de comunicação entre a prefeitura e as entidades comunitárias foram abertos. Satisfazia-se, assim, o antigo anseio comunitário que se estendia desde 1986, quando estas comunidades acreditaram que a gestão Edson Andrino fosse capaz de construir tais espaços de participação. Outras ações do governo popular, como a construção de sacolões comunitários e a implementação de linhas de transporte coletivo nas comunidades localizadas nas altitudes do Morro da Cruz contribuíram na consolidação de uma sensação comunitária de que a gestão municipal se abria de fato às necessidades das populações carentes do município. O mesmo parece não ter acontecido com as discussões do Plano Diretor. Contudo, os conflitos relativos à questão fundiária cessaram e o Movimento Sem Teto e o Caprom acabaram desarticulando-se entre 1994 e 1996 (CECCA, 2001, p. 200).

Não possuímos uma data específica do encerramento das atividades do Caprom ou então de destituição do Movimento Sem Teto, mas também não encontramos nenhum indício que sugira, ainda que minimamente, que ambos tenham existido após a gestão da frente popular no governo municipal. A década de 1990 iniciava-se com novos horizontes. Os sonhos e necessidades das classes subalternas desfrutavam da possibilidade de adentrar os processos decisórios formuladores das políticas municipais, numa união promovida sobre o amálgama da cidadania, com o amparo da democracia... Ou, ao menos, era nisso que se acreditava.

9.9 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRIMEIRO CICLO

"Jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve", avisou Marco Polo. O Movimento Sem Teto aceitou este aviso. Promoveu, entre o segundo meado da década de 1980 e o primeiro de 1990, um verdadeiro desmascaramento do discurso. Contrapôs ao discurso a verdade da cidade através de um movimento de luta das classes subalternas, que adentrou a história das lutas sociais do estado.

Encerramos, assim a análise da trajetória desse movimento com alguns breves apontamentos. Tomamos a reflexão proposta por Antonio Gramsci (1989) sobre o processo político de desenvolvimento das formas de consciência social no processo de difusão de novas concepções de mundo como base para nossa análise desde o primeiro ciclo. Neste processo, o marxista sardo destaca a existência de três elementos constitutivos: o elemento formal, que corresponde à coerência lógica do pensamento; o elemento autoritário, que corresponde à autoridade do interlocutor que dissemina este pensamento; e um elemento organizativo, como elemento de construção de uma vontade coletiva (GRAMSCI, 1989).

Sobre o elemento organizativo, o primeiro ciclo mostra um processo orgânico entre as comunidades que lutavam contra ações de despejo e as ocupações realizadas. Raitz (1994, p. 30) destaca que o Movimento Sem Teto, em sua origem, articulava 12 comunidades "tanto da ilha como do continente", atuando conjuntamente através da organização do Caprom. Tratou-se de um movimento municipalmente unificado e articulado, com uma direção bem definida e um processo de comunicação e formação interligado. Esses requisitos conferiram ao movimento potência política de mobilização e negociação frente ao aparato do Estado.

Trata-se, obviamente, de um processo de organização que contou com quase uma década de gestação nas comunidades, partindo das CEBs e da articulação de entidades até a forma final do movimento. Este processo organizativo centralizou-se também em um forte elemento autoritário para as classes subalternas: a religião. Cumprindo uma tríplice função entre os elementos destacados (formal, autoritário e organizativo), o discurso religioso, sustentado nos princípios da Teologia da Libertação, estava indissociavelmente relacionado com a autoridade e o processo organizativo implementado. Seu papel era fundamental não apenas para atribuir legitimidade moral e ética aos processos de ocupação (frente aos ocupantes ou então à população e à opinião pública), como também de contribuir para o processo de mobilização inicial.

Neste sentido, a legitimação moral do ato de ocupar foi preponderante para a mobilização das famílias, e se a moral burguesa contribuiu para a estagnação desse movimento, do outro lado

encontrava-se um discurso religioso que caracterizava a luta contra as injustiças e as formas de opressão como um processo eminentemente cristão. Certamente, trata-se de uma briga de gigantes. De um lado, a moral do(a) Capital... de outro, a Justiça Divina! Como bem destaca Franzoni:

> Se os moradores haviam chamado as autoridades terrenas para expulsar os ocupantes, o culto procurava mostrar que as autoridades religiosas e celestiais estavam ao lado dos ocupantes. Se a lei dos homens não os reconhecia, a lei de Deus, conforme diziam as leituras e orações, estava ao seu lado; só ela era justa e certa, estava acima de todas as leis. Conforme a lei de Deus, a terra era de quem nela plantava, de quem nela morava (1993, p. 80).

Este núcleo organizador do elemento formal, qual seja, o de que a luta dos pobres é amparada pela lei de Deus, atribui autoridade ao discurso, mas, por sua vez, necessita da autoridade do interlocutor para se estabelecer. Em linguagem popular, falar que Deus está do nosso lado é fácil, mas ajuda bastante se aquele que falar for reconhecido como um clérigo ordenado pela Igreja.

Finalmente, uma última colocação. Ao longo deste artigo utilizamos diversas vezes o conceito de re-presentação de interesses, sem, contudo, o problematizar suficientemente. Baseamo-nos em Ridente (2001), com o objetivo de enfatizar os aspectos e elementos políticos ligados à luta hegemônica entre as classes sociais através desse conceito, aspectos estes fundamentais no processo de consciência de classe dos grupos subalternos. A re-presentação de interesses é a forma com que os interesses imediatos da classe trabalhadora são mediados e re-apresentados em seu processo de organização e mobilização política contra seu oponente de classe, a burguesia. Essa re-presentação pode oscilar entre um projeto político de classe radical ou entre posturas mais imediatistas e reformistas. A questão que parece central é o modo como esses interesses imediatos são re-apresentados na pauta política do horizonte dos grupos subalternos e da classe trabalhadora (RIDENTI, 2001, p.99- 100).

Na trajetória do primeiro ciclo de ocupações de Florianópolis, esta mediação se dá justamente na relação entre a ala progressista da Igreja Católica, sua versão institucionalizada (Caprom) e o Movimento Sem Teto. A capacidade desse grupo em lutar pelas necessidades imediatas, pela dignidade, pelos direitos humanos e pela necessidade de moradia da periferia de Florianópolis parece-nos inquestionável. A radicalidade de diversas ações propõe/pressupõe a convicção na luta pelos direitos dos oprimidos.

Contudo, a hipótese que sugerimos é que a centralidade do Movimento Sem Teto, sob a mediação da ala progressista da Igreja

e do Caprom, ao tempo em que promovia a unificação das lutas das diversas comunidades, acabou por limitar o projeto político ao contexto imediato e local. Umas das consequências, em nossa compreensão, é justamente a desarticulação massiva do Movimento Sem Teto na década de 1990, criando um hiato nas lutas por moradia da classe trabalhadora e suas formas de re-presentação, gerando, assim, os ciclos de ocupações urbanas na região da Grande Florianópolis. Segundo Canella:

> No período que se estende do início dos anos 1990 até 2015, houve dois ciclos de mobilizações ligadas ao acesso à terra e/ou moradia urbana: o primeiro, correspondendo aos anos 1990, e o segundo, o atual, que foi inaugurado pela Ocupação Contestado, em 2012, em São José. Esses dois momentos podem ser caracterizados como ciclos, termo cujo emprego se justifica por inexistir uma continuidade entre os dois momentos, e pelo fato de suas características, tanto em termos de composição social de seus integrantes, como nas formas de organização e mobilização, são serem significativamente distintas (2016, p. 271).

A importante questão a ser enfrentada, em nossa compreensão, não se refere à existência ou não desses "ciclos de ocupação". A diferença histórica entre os movimentos da década de 1990 e 2010 são contrastantes, e atualmente já bem teorizadas. Mas, o que ocorre em seu interstício, de que forma e modo são representados os interesses da periferia de Florianópolis em sua luta por moradia? O que impede e quais as consequências da ruptura do movimento de luta sem teto no início da década de 1990? Que questões ocorrem no cenário municipal e estadual que atuam como limitantes nesse processo de organização da classe trabalhadora na luta por moradia? Estas questões continuarão presentes neste segundo "ciclo de ocupações"?

Um ponto que nos parece significativo para a validação desses questionamentos é o da emergência de movimentos de luta por moradia pelo resto do País. A década de 1990 é marcada por forte avanço da política neoliberal no País e no mundo, com a terceirização da responsabilidade social do Estado para as organizações não governamentais. É a chamada de a "década perdida" dos movimentos sociais. Mas é justamente com a implementação das políticas neoliberais no País, e seu impacto negativo nas condições de vida da classe trabalhadora, que os diversos movimentos sem teto emergem com força pelo resto do País no final da década de 1990. Servem como exemplos o Movimento dos Sem-Teto do Centro (MSTC) e o Movimento de Moradia da Região Central (MMRC), na cidade de São Paulo, assim como o Movimento Sem Teto de Salvador (MSTS) e o Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), ambos no

estado baiano. Em 1997, temos a notória fundação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) no estado de São Paulo, e logo iniciando um processo de nacionalização.

Ao indicar estas difíceis questões, não temos a menor intenção de menosprezar as lutas travadas, a trajetória do movimento realizado e as reflexões teóricas construídas sobre estes processos. Ao contrário, trata-se de honrá-los ao inseri-los numa luta maior, histórica, pela libertação da classe trabalhadora, e da humanidade, dos jugos do capital. A análise crítica da história é o inventario necessário para a depuração da visão de mundo contra-hegemônica das ideologias do capital. "Sem teoria revolucionária não há movimento revolucionário".

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Camilo Buss. **A sociedade sem exclusão do Padre Vilson Groh – a construção dos movimentos sociais na comunidade do Mont Serrat.** Florianópolis: Insular, 2004.

CANELLA, Francisco. O movimento dos sem-teto em Florianópolis: mudanças no perfil dos atores e práticas (1990-2014). In: **Revista de Ciências HUMANAS.** Florianópolis, v. 50, n. 2, p. 268-288, jul./dez. 2016.

CANELLA, Francisco. Cidade turística, cidade de migrantes: movimento dos sem- teto e representações sociais em Florianópolis (1989-2015). **Revista Libertas.** Juiz de Fora, v. 15, n. 2, p. 215-242, ago./dez. 2015.

CECCA. Centro de Estudos Cultura e Cidadania. Qualidade de vida e cidadania. A construção de indicadores socioambientais da qualidade de vida em Florianópolis. **Florianópolis: Cidade Futura, 2001. 216p.**

DANTAS, Jéferson Silveira. Espaços Coletivos de Esperança: **a experiência política e pedagógica da Comissão de Educação do Fórum do Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis/SC. Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Educação; Centro de Educação, UFSC. 2012.**

FACCIO, Maria da Graça Agostinho. **O Estado e a transformação do espaço urbano:** a expansão do Estado nas décadas de 60 e 70 e os impactos no espaço urbano de Florianópolis. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC. 1997.

FRANZONI, Tereza Mara. **As "perigosas" relações entre movimento popular/comunitário e administração pública municipal na ilha de Santa Catarina.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, UFSC, 1993.

GRAMSCI, Antonio. Concepção dialética da história. 8. ed. **Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989**

MACHADO, Simone Mattos. **O processo de formalização jurídico-institucional dos conselhos comunitários em Florianópolis (1977-1983):** um caso de oposição sistemática. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política; Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, 1990.

MIRANDA, Rogério. **Habitação popular & favelas em Biguaçu, Florianópolis e São José.** Florianópolis. 2001.

MÜLLER, Kátia Terezinha. Organização de moradores em Florianópolis numa perspectiva de necessidades radicais. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política; Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC. 1992**

OLIVEIRA, Nathália C. **O movimento dos sem-teto no Brasil nos anos 2000.** Apresentação de trabalho. Marx e o Marxismo 2015: insurreições, passado e presente. Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 24 a 28 de Agosto, 2015.

RAITZ, Tânia Regina. **Discursos plurais assessorando um movimento popular em Florianópolis:** Estudo de caso de uma Organização Não Governamental. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política; Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC. 1994

RIBEIRO, Edaléa Maria. **Movimento sociais em tempos de democracia e globalização em Santa Catarina:** os anos 90. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

RIDENTI, Marcelo. Classes sociais e representação. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **Do urbanismo ao planejamento urbano:** Utopia e ideologia. Caso de Florianópolis – 1950 a 1990. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC. 1993.

SILVA, Áurea Oliveira. **Aprender a calar e aprender a resistir:** A Pedagogia do Silêncio em Santa Catarina. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Educação; Centro de Educação, UFSC. 1993.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. Katálysis. **Florianópolis. v. 12, n. 1, p. 41-49, 2009.**

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa:** investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: Editora UFSC. 2015.

MINIBIOGRAFIA DO AUTOR

RAFAEL MACHADO DO LIVRAMENTO

Formado em psicologia pela Unesc (2007), mestre em educação pela UFSC (2017). Atuou em diversos setores da educação formal e informal, incluindo ONGs na Grande Florianópolis. Cofundador do Instituto de Formação Popular Caeté (fruto da luta de dez anos da ocupação Amarildo), no cargo de Coordenação Pedagógica. E-mail: rafaelmachadopsico@gmail.com

10. A OCUPAÇÃO URBANA E O OCUPANTE: A LUTA DAS OCUPAÇÕES URBANAS DE SÃO JOSÉ - SC

*Jefferson Adriano Maier**
maierjefferson@gmail.com

* Doutorando em Geografia (PPGGeo/UFSC), Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (PPGPlan/UDESC), Coordenador do Observatório de Comunidades e Periferias de Santa Catarina (OcupaSC) e Militante das Brigadas Populares/SC

10.1 INTRODUÇAO

A luta por moradia na Grande Florianópolis (SC) sempre foi muito diversa e complexa ao longo das últimas décadas, as experiências populares vão desde associações de mutuários do BNH que lutavam contra o aumento de juros do programa durante a ditadura, até chegar nas Ocupações Urbanas da forma específica como analisamos atualmente, a partir da década de 1980 e 1990 (CANELLA, 2019; PERES, 1995). Ao mesmo tempo, a região também comporta algumas experiências de assentamentos da reforma agrária, terras indígenas e Ocupações temáticas, como casas de passagens e de mulheres vítimas de violências. Entre as ocupações aqui analisadas, a Ocupação Contestado ganha um protagonismo especial nessa vasta história, por ter sido a primeira Ocupação Urbana Organizada do chamado "Segundo Ciclo" de lutas por moradia na Área Conurbada de Florianópolis (CANELLA, 2019).

Tem-se neste trabalho o objetivo de apresentar o caso de duas ocupações urbanas organizadas em São José, município catarinense vizinho da capital Florianópolis. As experiências da Ocupação Contestado e Ocupação Vale das Palmeiras são debatidas enquanto estratégias de luta por moradia realizadas por sujeitos coletivos, onde as ocupações emergiram como as "soluções" encontradas pela classe trabalhadora para mitigar a superexploração (MARINI, 2013) e espoliação urbana (KOWARICK, 1979) e denunciar a falta de moradia e de políticas habitacionais na região. Também é apresentado o conceito de sujeito ocupante, cunhada a partir de trabalho de campo nas ocupações citadas, junto de outras ideias apreendidas em campo – que identifica e qualifica quem são aqueles que lutam por moradia nesses territórios e aspectos centrais nesta luta, como a união e as diferenças e convergências entre política institucional e luta [por moradia] na ótica desses sujeitos. Este artigo é derivado de minha dissertação, na qual o objetivo inicial da pesquisa era entender como a Ocupação Contestado se mantinha organizada, ou seja, ativa e participante nas lutas por moradia na região mesmo após mais de 10 anos de luta. Ali eu buscava as respostas nos métodos e instrumentos de organização coletiva da Ocupação[84]. A metodologia de pesquisa empregada durante o mestrado foi a do trabalho de campo etnográfico e da pesquisa militante, com entrevistas, atividades em campo e também com a escrita de diários e cadernos, além de consulta a documentos, processos e revisão bibliográfica sobre o tema.

84 Que são compostos das reuniões, assembleias, formações, e atividades agitativas (como panfletagens e atos políticos), além dos encontros promovidos por moradores e sua rede de apoio, que é composta pela organização Brigadas Populares, e outras organizações políticas próximas.

Durante a pandemia e em meio ao crescente aumento dos despejos[85],o Contestado começou a atuar em conjunto com moradores de outra comunidade, que foi chamada de Vale das Palmeiras, e era uma ocupação que surgiu espontaneamente e passou a se organizar em torno da luta por moradia a partir daquele momento. Chamamos de Ocupação espontânea aquelas que, diferentemente das ocupações planejadas, passam a se organizar coletivamente após já estarem estabelecidas no território que ocupam.

A diferença principal reside no fato de que em uma ocupação urbana organizada desde o início são definidas, coletivamente, regras de conduta dos moradores, esferas de decisão e de debate, visando à maior democracia e participação de todos os moradores, ou seja, ali prevalecem acordos e decisões coletivas, geralmente tomadas em assembleias abertas, além de um controle de presenças e, até mesmo, mediado por um estatuto ou regimento. Enquanto nas ocupações espontâneas, a regra é a de que o território passe a ser ocupado individualmente por famílias sem experiência prévia de participação ou inserção em movimentos sociais, e o território se desenvolve a partir de regras próprias, como os acordos tácitos, muitas vezes, mediados pela força ou por hierarquias ocultas que prevalecem.

A Ocupação Urbana Organizada resolve um problema a partir da necessidade habitacional, mas se torna também uma estratégia dos movimentos em luta para pressionar por mudanças estruturais – a partir de pautas e demandas que são construídas durante o processo de ocupação. Desde estes territórios, entendemos que ali se criam também outros tipos de sujeito, denominado durante a pesquisa de sujeitos ocupantes, que são aqueles que criam consciência sobre sua situação, participam das lutas a partir do seu território, que é a ocupação, e se mobilizam em prol de alcançar seus objetivos, que vão desde melhorias pontuais, como acesso à educação, saúde, energia e água, até a moradia digna – que seria o objetivo final da luta por moradia. Sendo uma luta multifacetada e composta de diferentes eventos em diferentes escalas, que acaba não se restringindo apenas ao espaço interno da casa, mas se estende para outras dimensões do seu cotidiano.

Neste artigo, passando a introdução, apresento uma breve revisão bibliográfica que norteou toda a pesquisa e conceitua as categorias teóricas principais utilizadas no trabalho, *superexploração e espoliação urbana.* A partir daí, comento sobre como as ocupações emergiram na região tentando resolver o problema habitacional na Área Conurbada de Florianópolis (ACF) e acabam por exceder apenas o campo da necessidade, expondo a problemática em torno da função social da propriedade e da falta

85 Para notícias e informações pontuais do Estado, ver: <https://www.instagram.com/ocupasc/>, para um panorama geral de despejos durante a pandemia no Brasil, acesse o site da Campanha Despejo Zero: <https://www.campanhadespejozero.org>. Acesso em janeiro de 2024.

de moradia dentro do sistema capitalista. E também apresento de forma completa as histórias das comunidades estudadas, seu desenvolvimento e situação atual ou desfecho, bem como apresento de maneira mais breve um histórico das lutas habitacionais na região.

Após o desenvolvimento, para compreender melhor o que seria então o território das ocupações e como se dá a organização coletiva, exponho os resultados do trabalho de campo e debato o conceito de sujeito ocupante. Por fim, apresento algumas considerações finais, que são também (em parte) as considerações obtidas no final do mestrado com acúmulos posteriores.

10.2 DA TOTALIDADE À ÁREA CONURBADA DE FLORIANÓPOLIS: UM PERCURSO TEÓRICO E METODOLÓGICO

Antes de adentrar o objeto propriamente dito, é preciso apreender o quadro geral na qual as ocupações estudadas se inserem, considerando que elas são tanto os resultados, quanto produtoras de processos espaciais. É preciso entender que as cidades latino-americanas cresceram com mais vigor e para além da industrialização, especialmente durante o século XX, e o Brasil não foi exceção. Nossas cidades cresceram e se avolumaram por uma soma de fatores para além da industrialização a partir de uma maior divisão territorial do trabalho, desenvolvimento das forças produtivas, instrumentos de trabalho, estrutura administrativa somada ao aumento e generalização do consumo (SANTOS, 2014).

As cidades são, então, concentrações (de pessoas, recursos, atividades econômicas, etc.) acumuladas no tempo (Idem) que, por sua vez, servem como fatores de atração para um grande contingente de pessoas migrantes que – por muitas décadas e até hoje em dia – não são incorporadas de forma plena no mercado formal de trabalho. A incorporação de uma parte da classe trabalhadora à produção, de forma aparentemente "marginal", fez-se e faz extremamente necessária para a acumulação capitalista que em nosso país é, em boa parte, baseada nos setores atrasados (KOWARICK, 1979), fornecendo uma grande quantidade de mão de obra e de mais-valia. Com isso, acaba também sendo produzido um outro espaço dentro das cidades, reflexo dessas mesmas relações atrasadas e subjugadas pela lógica capitalista que chamamos de periferias, notadamente destacadas pela precariedade de infraestrutura, serviços e padrão urbanístico irregular, ou melhor, autoconstrução, mas que não se limita a um conceito geográfico ou morfológico, sendo também social (CANELLA, 2019, p. 86) ou como diria a urbanista Ermínia Maricato (2002), onde "a exclusão é um todo".

Osório (2020) nos conta como a população excedente, o

exército industrial de reserva que se formava nas cidades, compunha a massa vítima da superexploração. Estes ditos setores atrasados eram baseados em um intenso uso de mão de obra pouco especializada, com baixos salários e alto grau de precarização, em vias de aumentar o lucro das classes dominantes. Essa superexploração deve ser então compreendida como uma das bases da urbanização brasileira, adquirindo nas cidades um contorno próprio.

Como um desdobramento da superexploração no espaço urbano, temos a espoliação urbana que, como explicado por Kowarick (1979), diz respeito à apropriação pelo capitalismo do "tempo livre" e vai além da "pauperização" do tempo de trabalho. Ela diz respeito aos recursos gastos a partir da precariedade ou inexistência de serviços necessários à recomposição da força de trabalho e para a reprodução da vida, tais como moradia, transporte, etc.

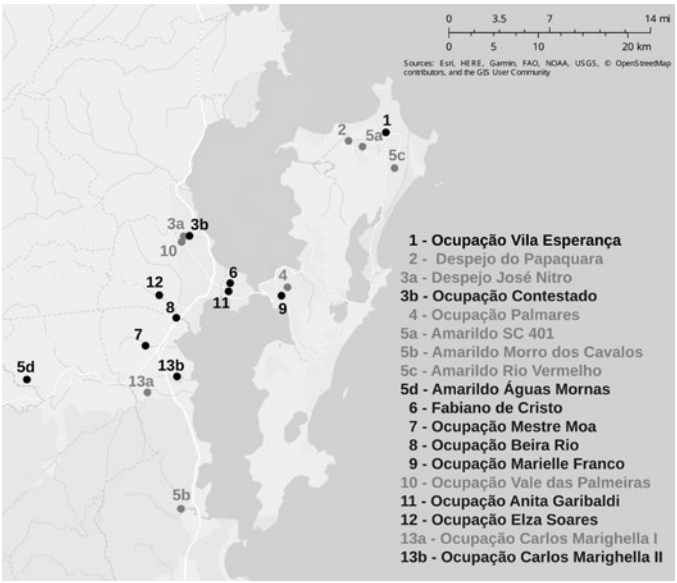
Entendendo isso, a pobreza urbana se apresenta espacialmente enquanto um processo ativo, ou seja, os trabalhadores são ativamente empobrecidos pela lógica do capitalismo nos espaços que trabalham, se divertem, transitam, etc – e, a partir disso, nas cidades a questão habitacional ocupa uma posição central nessa contradição. No caso da região alvo do nosso trabalho, a espacialização desse processo de espoliação e superexploração nos revela uma ACF fragmentada, entre enclaves de desenvolvimento e concentração de capital, e bolsões empobrecidos para sustentar esses territórios que acumulam cada vez mais capital (CANELLA, 2019; PERES, 1996; SUGAI, 2015).

Em dados oficiais de 2019, a falta de moradia ultrapassava 203 mil moradias em Santa Catarina, o que poderia representar (usando as médias de pessoas por domicílio do país) cerca de 609 mil pessoas, um número que ultrapassava à época o número total de habitantes de Joinville, maior município do Estado. Podemos concluir,assim, que a maior cidade de SC seria a cidade dos sem-teto – que não aparece ao nossos olhos, pois está distribuída entre os municípios e fragmentada dentro das grandes cidades (MAIER; TORNQUIST, 2022).

Para garantir a sobrevivência cotidiana e a amortização da superexploração e espoliação, algumas alternativas surgiram no horizonte das famílias trabalhadoras e em Santa Catarina nos últimos anos, e nenhuma delas partiu do Poder Público – SC não conta com programas habitacionais próprios e sua companhia de habitação (COHAB) foi extinta. O Estado vem assumindo uma posição de classe clara: defende os interesses dos grandes proprietários de terra, dos especuladores e agentes imobiliários.

Na figura[86] abaixo, tem-se por objetivo apresentar, em ordem cronológica, algumas das Ocupações Urbanas existentes ou que sofreram despejos em um período aproximado de pouco mais de dez anos – de certa forma a abrangência do segundo e terceiro ciclo de Ocupações Organizadas (CANELLA, 2019).

MAPA 9 - LOCALIZAÇÕES APROXIMADAS DAS OCUPAÇÕES URBANAS ORGANIZADAS, INDICANDO OCUPAÇÕES EXISTENTES EM PRETO, E DESPEJADAS EM CINZA.



Fonte: Elaboração do autor a partir de fontes do OpenStreetMaps.

É evidente que, ao apresentar algumas comunidades, corremos o risco de deixar outras de fora, sendo que as Ocupações não representam a totalidade das periferias da Grande Florianópolis. Por isso, faz-se necessário contextualizar o leitor de que aqui são apresentadas apenas áreas que tiveram algum envolvimento com a rede de Ocupações Urbanas da ACF e Campanha Despejo Zero, seja de forma pontual ou mais contínua[87].

Cabe mencionar que as "soluções" encontradas pelos trabalhadores não são homogêneas nem consensuais. Há diferentes

86 Uma boa descrição de cada uma das ocupações pode ser encontrada na dissertação do autor, com indicações de bibliografias dedicadas a cada uma das Ocupações. O site do Observatório de Comunidades e Periferias de Santa Catarina também possui acervo completo sobre as ocupações e outros territórios diversos de SC. Disponível em: <https://ocupasc.org/>. Acesso em Janeiro de 2024.

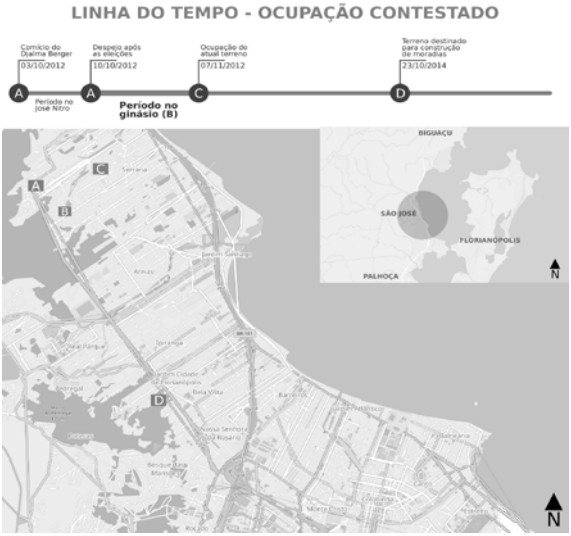
87 Portanto, não entram na lista a Casa de Passagem Indígena, nem as comunidades que lutam por regularização fundiária ou com um histórico comunitário forte, como o Maciço do Morro da Cruz, na capital, etc.

formas de ocupação e uso do solo, mesmo quando tratamos daqueles que buscam a terra, porque precisam dela, ou seja, pelo seu valor de uso. Por isso vale reforçar que estamos tratando aqui de uma estratégia de ocupação específica. As famílias que se inserem nestes espaços lutam não só contra a falta de moradia e de políticas públicas e contra um planejamento urbano que prioriza os ricos e poderosos, mas também buscam conquistar direitos que lhes são historicamente negados – como acesso à saúde, educação, segurança, entre outros. Por isso, a formação e atuação em redes, que buscou amplificar as lutas e unir diferentes comunidades em torno de objetivos comuns.

10.3 OS SIGNIFICADOS E O SENTIDO DE OCUPAR

A Ocupação Contestado surgiu em 2012 no município de São José, vizinho da capital. Sua origem e organização ocorreu no contexto da campanha eleitoral para a prefeitura da cidade daquele ano, na qual diversas famílias do bairro Serraria foram vítimas de um estelionato eleitoral, ocasionando um despejo de mais de 200 famílias. A partir dali, as famílias se organizaram com uma pequena rede de apoio, composta por militantes do movimento estudantil, partidários e sindicalistas e garantiram um ginásio como moradia provisória. Depois de quase um mês morando no ginásio, cerca de 100 famílias ocuparam um novo terreno no mesmo bairro – que é onde a Ocupação permanece até os dias de hoje.

MAPA 10 - LOCALIZAÇÕES APROXIMADAS DAS OCUPAÇÕES URBANAS ORGANIZADAS (2)



Fonte: Elaboração do autor a partir de fontes do OpenStreetMaps.

A comunidade já obteve diversas promessas para a construção de um projeto Minha Casa Minha Vida, porém, tanto pela morosidade na resolução de burocracias, quanto pela falta de vontade política da Prefeitura de São José (justamente pelo ponto central em que o terreno se localiza) nunca foi iniciado. Na figura acima está resumida a trajetória, indicando as localizações dos ocorridos, bem como da indicação de onde é o terreno cuja comunidade disputa como alternativa digna de fato para o seu problema de moradia. Ao longo dos mais de dez anos de Ocupação (nove na época da defesa da dissertação), a Contestado passou por algumas mudanças internas, como ampliação de algumas casas a partir da coabitação das famílias que cresciam. Mas, também, mudanças externas, conjunturais, como o fim de programas habitacionais a nível federal, o que inviabilizou o projeto habitacional desejado durante os governos Temer e Bolsonaro (2016-2022), cessando as negociações, que só foram retomadas recentemente com o novo governo Lula (2023-atualmente).

Quando caracterizamos a Ocupação Contestado a partir de pesquisas anteriores, notamos que seus moradores são membros da chamada classe trabalhadora, são homens e mulheres que vivem de sua renda, não possuindo patrimônio herdado e, muitas vezes, pouco qualificados para ascender radicalmente na pirâmide social. Um dos dados que chama a atenção na pesquisa de Magalhães e Tonin (2015)[88], é que havia na Ocupação Contestado um alto número de moradores que trabalhavam com carteira assinada, 54,88%, o que nos mostra duas coisas: primeiro que o trabalho formal já impedia que os trabalhadores acessassem uma moradia digna, atestando a gravidade do binômio superexploração e espoliação urbana na região e segundo, que a situação se alteraria com relação a Vale das Palmeiras, segundo o que foi possível observar em campo.

Cabe mencionar que não temos dados sistematizados sobre a Vale das Palmeiras como ocorreu na Contestado. A Vale das Palmeiras surgiu entre os anos de 2017 e 2018 com poucas casas ao lado de outra comunidade na Serraria conhecida como o Morro da Boa Vista, comunidade periférica com mais de 20 anos de existência. Sua organização se deu a partir de 2020, durante a pandemia, com o contato de moradores dali com a Ocupação Contestado; até então as pessoas ocupavam a área espontaneamente ou por iniciativa própria ou pela compra de lotes irregulares de uma autoproclamada liderança. Os relatos coletados durante a pesquisa deram conta de entender que a maioria das pessoas ali vivam de trabalhos informais. Ainda, os cadastros da Polícia Militar Ambiental (incluídos no processo daquela comunidade para o despejo) apontavam que haviam ali pintores, pedreiros, eletricistas,

88 O artigo é fruto de pesquisa mais completa realizada pela Universidade do Estado de Santa Catarina que fez um cadastramento dos moradores e diversos artigos sobre seu perfil socioeconômico.

domésticas, cuidadoras, enfim, pessoas com empregos simples e pouco especializadas.

MAPA 11 - VISTA AÉREA DO MORRO DO BOA VISTA E VALE DAS PALMEIRAS (2019 E 2021).

Fonte: Elaboração do autor a partir de imagens do Google Earth.

Quando a prefeitura ofereceu um aluguel social de R$ 770,00 em parcela única para que as famílias deixassem o terreno ocupado, os moradores rebatiam que não seria possível pagar o aluguel de forma completa com aquele valor, pois uma quitinete (casa de uma peça) na região custava cerca de R$ 500,00,e uma casa "completa" seria mais cara, sem adicionar as contas mensais, como água, luz e gás. Após o despejo da Ocupação em dezembro de 2022, o município de São José havia aumentado o Aluguel social para cerca de R$ 1400,00 e, ainda assim, esse valor não foi suficiente para que as famílias mais numerosas, então despejadas, encontrassem moradias adequadas com facilidade. Isso ocorre porque o aluguel social acaba servindo de incentivo para o aumento dos preços na região, ao saber que diversas famílias teriam o auxílio, os proprietários de imóveis aumentam os preços arbitrariamente para extrair mais lucro aproveitando-se dos beneficiários em vulnerabilidade.

Falar das questões relativas ao despejo dessa comunidade é relevante, pedagogicamente, para compreendermos a situação em que vivem as famílias trabalhadores atualmente no bairro da Serraria e, de certa forma, entender melhor suas escolhas na construção de outro lugar, a ocupação. Explicar as diferenças entre uma ocupação para o resto da cidade implica, também, explicar a diferença que a ida para esse território teve na vida dos ocupantes de ambas as comunidades.

Durante as entrevistas com moradores, quando eu questionava se ir para Ocupação Contestado traria alguma melhoria para as informantes, todas eram enfáticas ao dizer que sim; associavam essa ida a um aumento na qualidade de vida, principalmente no que se relaciona à capacidade de compra de alimentos, cuidados

com os filhos e na compra de medicamentos e tratamentos de saúde. Trago aqui um dos depoimentos coletados nas entrevistas, de Galega[89], moradora da Contestado, que sistematizou melhor todos os elementos colocados acima: Ai meu Deus, foi um descanso! Foi uma melhoria na minha vida, é um dinheiro que a gente pode guardar pra ver futuramente, entendeu? É, é olhar pra frente, olhar o amanhã, entendeste? Sem o aluguel está na tua mesa, entendesse? É dias melhores. [...] Foi muito melhor, pra mim, pra minha família foi muito melhor. Oportunidade de dar outras coisas pra eles, entendesse? É assim, até o fato da comida, até o fato de tudo assim, porque se tu está no aluguel tu tens que saber assim, "oh o aluguel tá na mesa", tendesse? (Entrevista formal com Galega).

Apesar da melhoria, construir e viver na ocupação apresentava também pontos negativos. Clarissa, outra moradora da mesma localidade, comenta que antes da Ocupação ela passava o "mês a pão", ou seja, tinha dificuldades de comprar alimentos e, em virtude disso, ficava doente frequentemente. Mesmo assim ela compreende que a Contestado não oferece boas condições de infraestrutura por causa do ambiente, tanto pelos espaços reduzidos das casas quanto por conta do problema com os animais peçonhentos que dizia ter ali (Entrevista formal com Clarissa). Na fala de Débora, liderança da comunidade, a Ocupação no terreno em que estão seria um "quebra-galho" para pressionar o poder público e garantir uma "casa digna" de fato, evidenciando um caráter contínuo da luta (Entrevista formal com Débora).

Em outra ocasião, na Ocupação Vale das Palmeiras, durante a assembleia do dia 19 de setembro de 2021, em uma atividade formativa das Brigadas Populares, eu e outros militantes fomos questionados a respeito de se a organização e alguma ocupação próxima já haviam alcançado alguma vitória na luta. Prontamente fomos interpelados por outro morador que estava, recentemente, terminando de construir sua casa, dizendo que para ele, *sair do aluguel* representava uma *vitória* todos os dias, apesar das dificuldades de morar naquele terreno. Os outros moradores assentiram e compartilharam alguns relatos semelhantes, e eram enfáticos com relação à vitória que era não precisar pagar aluguel, apresentando também as dificuldades específicas daquela comunidade na questão de construir a própria casa, pela questão da própria geografia do local. (Caderno de campo, 19 de setembro de 2021).

Podemos concluir então que a ocupação tomou, em um primeiro momento, um sentido prático para os moradores: a possibilidade de saírem do aluguel e, com isso, tirar de seus ombros uma parte do peso da *espoliação urbana*, para que suas necessidades básicas de consumo e sobrevivência caibam dentro da renda mensal de suas famílias. A melhoria que a moradia na ocupação traz é dotada, em parte, de um sentido individual. Explico: ela é para quem está na casa, é para sua família e varia entre cada uma

89 Todos os nomes são fictícios

das famílias de acordo com suas capacidades de trabalho e de poupar para sua casa. Essa melhoria individual suplanta os pontos negativos, a ponto de eles serem levantados em uma perspectiva que mira o futuro, como sair da Contestado para um conjunto habitacional melhor ou, ao menos, serem mais bem atendidos pelo poder público, em infraestrutura, direitos, etc.

Enquanto outra parte das melhorias e benefícios vem da própria convivência e construção ao longo prazo dentro do território, de maneira coletiva. A própria *vitória*, a possibilidade de barrar despejos, fazer as assembleias e as atividades de *luta* funcionar e manter a ocupação existindo, são partes das atividades e necessidades coletivas – sem as quais a ocupação não existiria mais, podendo ou ser derrotada ou se transforar em outro tipo de espaço não organizado. Ou seja, a Ocupação Urbana opera a conjunção entre suprir as necessidades mais imediatas das famílias, com todos os seus defeitos, com a luta mais ampla, denunciando o caráter mercadológico da habitação, a exclusão habitacional e fazendo pressão coletivamente – mostrando que é possível habitar para além do mercado, nos casos estudados, representado pelo aluguel. Passaremos agora a olhar mais atentamente para estas questões coletivas e o sentido que elas foram tomando ao longo do tempo para os moradores.

10.4 O SUJEITO OCUPANTE E A LUTA

Entendendo o sentido de ocupar, passaremos agora a examinar como eram as atividades na Ocupação Contestado que pude registrar. Cabe mencionar aqui que o período pandêmico trouxe inúmeras debilidades para a realização de atividades presenciais, e a Ocupação Contestado passava, de certa forma, por um momento de baixa mobilização – conforme era sentido e foi e relatado nas entrevistas. Uma das atividades que ainda aconteciam de forma coletiva, tendo relativa participação dos moradores eram as assembleias gerais.

As assembleias são reuniões convocadas previamente, objetivando a presença do máximo número de moradores e apoiadores, na qual todos os participantes têm direito a voz e voto (quando necessário). Nelas, as questões trazidas obedecem a uma pauta, organizada e apresentada ao início do encontro, que é aprovada e discutida ponto por ponto. É durante as assembleias que são repassadas as questões jurídicas e políticas da luta; ao longo do tempo (conforme foram substituindo outras reuniões na Contestado), passaram a se debater questões mais pontuais, como o lixo em alguma quadra, a recepção de doações de alguma campanha, a organização de alguma festa ou celebração, entre outros. As decisões são tomadas após um período de debates, no qual se tenta chegar a um consenso. Na falta deste, a decisão é tomada a partir da votação.

Paulo e Débora são, para quem observa a Ocupação Contestado, o casal mais atuante e participante das atividades (pela própria posição de lideranças). São eles que geralmente dão a palavra inicial ou que frequentemente cuidam do caderno de atas. Para eles, não apenas a assembleia, mas as atividades nas quais a ocupação participa possuem significados diferentes, principalmente com relação ao seu *sentido político*.

Débora entende a assembleia como um espaço político por estar se colocando neste local: Não sei, é o que eu penso, eu acho que... É, eu fazer uma assembleia eu vou definir... Eu acho que eu estou alimentando alguma coisa, eu tô fazendo política, eu tô nos espaços, eu acho que a vida é isso. (Entrevista formal com Débora).

Paulo, apesar de compartilhar (em parte) dessa visão de que a vida é uma política, não entende as assembleias no Contestado dessa forma. Compreende-as como um espaço democrático, uma atividade comunitária, enquanto a política seria para fora, feita pelas Brigadas Populares, pelos partidos políticos na Ocupação, participando de atos e nas outras programações relacionadas à luta por moradia.

As duas opiniões convergem em alguns pontos, mas divergem em outros, ambas resumem os dois "polos" sobre como as outras entrevistadas se relacionam com as atividades políticas e assembleias. Entre os consensos, está o fato de que as assembleias cumprem uma função organizativa-comunitária e pedagógica, ou seja, todos entendem sua importância para ordenar a ocupação e não deixar com que ela vire "terra de ninguém", como colocou Débora.

Essa unidade, ou melhor, continuidade que existia entre as assembleias e as atividades de fora ou o contrário, sua falta de ligação, levaram-me a querer entender melhor o sentido que a *luta por moradia* e a *política* tinham para as informantes. Foi ao conversar com Clarissa e Gustava que entendi o lugar do que seria a política para os moradores de maneira abstrata e porque, então, a *luta por moradia* ocupava um lugar diferente.

Clarissa dizia que as atividades internas eram políticas, no sentido em que politizavam os moradores e lhes abriam os olhos, comentou que para os outros moradores da ocupação, política era quando algum candidato passava na televisão pedindo votos, atitude que para ela seria a antipolítica (Entrevista formal com Clarissa). Gustava, que confia muito no professor Lino Peres (PT), diz que "a gente não fala em político nenhum", mas que falamos por nós, os que precisam de uma moradia digna e que se dependesse dos apoiadores e moradores, a situação era outra, já teriam saído do terreno onde estão. Para ela, o problema não era em si a questão política eleitoral, mas a forma como essa disputa é feita dentro da Contestado e outras comunidades pelos atuais políticos, sendo diferente do trabalho realizado pelas Brigadas e pelas assembleias na ocupação (Entrevista formal com Gustava).

Essa questão da diferenciação entre a *luta por moradia* e a *política* apareceu também em uma formação sobre o que eram as Brigadas e a Organização Militante, realizada naquele mesmo dia 19 de setembro na Vale das Palmeiras. Durante o debate, um morador comenta que, mesmo com o Partido dos Trabalhadores no poder por vários anos, eles ainda não tinham casas, e mesmo entendendo que Bolsonaro era ainda pior para as ocupações e movimentos sociais, ele não entendia porque confiar na "política". Tal fala evidenciou que, para alguns, esse termo carrega muito do que é apenas o cenário político-institucional. Ou seja, a luta tinha um caráter geral, mas diferente da política tradicional (institucional), por isso a palavra *política* apareceu descolada da palavra *luta*, era a *luta por moradia* e a *política*, e não a luta política que é a luta por moradia ou a organização política que são as Brigadas – conforme visão que a organização tinha.

As assembleias, então, apesar de serem introduzidas pelas Brigadas nos dois territórios, tomaram sentido próprio aos moradores, sendo também a atividade mais importante para o funcionamento das comunidades enquanto Ocupação Organizada. Elas são a expressão maior das atividades de *luta por moradia*. Portanto, a assembleia é o meio pelo qual os moradores entendem que as comunidades têm de se organizar de maneira democrática para a resolução de conflitos e conquistar melhorias, alcançando seus objetivos.

Ao passo em que as atividades na Vale das Palmeiras estavam acontecendo, sempre, com muitas pessoas participando, na Contestado, que estava sem programações relacionadas às questões do terreno ou mesa de negociação, aconteciam assembleias mais vazias do que o comum. Foi a partir das falas dos moradores em assembleias e durante as entrevistas e da lembrança de outros tempos – de atividades com maior participação – que entendi haver, então, uma questão que foi trazida a partir da ideia de *união*, que não era retórica nem meramente quantitativa, mas que estava relacionada à própria história da Contestado; e com a lembrança dos momentos de maior coletividade do início da Ocupação.

E a *falta de união* não era uma questão exclusiva da Contestado, pois na Vale das Palmeiras, mesmo com atividades internas cheias, a mesma questão (com os mesmos termos e sentidos) aparecia principalmente, porque as atividades de mutirão e programações fora da Ocupação tinham pouca adesão dos moradores, enquanto atividades relacionadas ao processo de despejo eram sempre mais lotadas. Então, a *união* é a categoria êmica que se contrapõe aos valores do individualismo, típicos e sintomáticos do capitalismo e surgia principalmente nos momentos de esvaziamento dos espaços coletivos.

A *união* se relaciona com a *luta* à medida que ela expressa a presença ou falta das práticas coletivas nas Ocupações. Não que a união signifique a luta em si ou que a baixa da união leva ao fim dos

processos de luta, mas ela é um componente essencial para avançar na luta, que é compreendida pelos ocupantes, como um processo coletivo. Os moradores entendem, também, que a responsabilidade pelo andamento, continuidade e avanços do processo de luta por moradia depende da força que a coletividade possui, por isso as "cobranças" com o comprometimento e participação, bem como os sentimentos de insegurança e mesmo de perda na qualidade de vida, associadas ao avanço da individualidade dentro dos territórios, mesmo que ocupação tenha sido uma melhoria. Afinal, se havia mais união, haveria mais luta e vice-versa.

10.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Ocupações se apresentam enquanto um espaço diferenciado na cidade, produzindo uma outra forma de habitar – por isso elas confrontam e assustam a ordem vigente, pois cumprem dois papéis principais. Primeiro de aliviar a superexploração e espoliação que, para sujeitos que não acessavam o mercado imobiliário formal, era representado muitas vezes pelo aluguel de casas precárias em contratos informais; segundo, porque acabam dando exemplo, organizando-se em redes e formando espaços solidários de luta que contrariam a individualidade e competitividade celebradas pelo mesmo sistema político que as condena a viver de forma precária.

Não se trata de romantizar o processo; a tarefa dos movimentos sociais não é fácil, o sonho da casa própria ainda é presente dentro de muitas casas em Ocupações, mas a *luta* faz com que diversos dos seus moradores se tornem sujeitos coletivos, os Ocupantes, que através da luta desfazem as ilusões do senso comum. As Ocupações de São José podem fornecer subsídios para que outra cidade seja desenhada, mais solidária e coletiva, e esse exemplo pode fornecer subsídios valiosos para a superação da crise habitacional brasileira ou, pelo menos, para eliminar seus problemas mais radicais, através da participação popular e debaixo para cima.

REFERÊNCIAS

CANELLLA, Francisco. **Entre o local e a cidade:** memórias e experiências de duas gerações de moradores da periferia urbana em Florianópolis (1990-2010). 1 ed. Ponta Grossa: Todapalavra, 2019.

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

MAIER, Jefferson Adriano. **Lutar, criar:** experiência de organização política dos moradores da Ocupação Contestado/SJ. 2022. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/dissertacao-jeffmaier>

MAIER, Jefferson; TORNQUIST, Carmen Susana. A cidade dos sem-teto. **Outraspalavras**, 2022. Disponível em: <https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/a-cidade-dos-sem-teto/>

MAGALHÃES, Luís F.; TONIN, Vitor H. **Segregação socioespacial e luta por moradia na Grande Florianópolis:** raízes e características da Ocupação Contestado. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, v. 49, n. 2, p. 244-255, jul-dez, 2015.

MARICATO, As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. in: **A Cidade do Pensamento Único:** desmanchando consensos. Editora Vozes, 3ª ed, 2002.

MARINI, Rui Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução** / Ruy Mauro Marini. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2013.

OSORIO, Jaime. **Sobre o Estado, o poder político e o Estado dependente.** América Latina na Encruzilhada: lawfare, golpes e luta de classes. 1 ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

PERES, Lino F. **Da crise do padrão habitacional de grande escala à expansão das periferias urbanas:** os sem-teto como a ponta do iceberg do processo de segregação e exclusão sócio-espacial. In: VI Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano, 1996.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar.** São Paulo: Editora USP, 2014.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação Silenciosa:** Investimentos Públicos e Dinâmica Socioespacial na Área Conurbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: Editora UFSC, 2015. 255p.

MINIBIOGRAFIA DO AUTOR

JEFFERSON ADRIANO MAIER

É doutorando do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, na linha de Desenvolvimento Regional e Urbano. Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina e graduado em Design Gráfico pela mesma universidade. Coordena o projeto Observatório de Comunidades e Periferias de Santa Catarina (OcupaSC). Possui pesquisas nos temas da questão habitacional, ocupações urbanas, desenvolvimento tecnológico e design voltado para a comunicação popular.

11. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL* E LUTA POR MORADIA NA GRANDE FLORIANÓPOLIS: RAÍZES E CARACTERÍSTICAS DA OCUPAÇÃO CONTESTADO

Luís Felipe Aires Magalhães
Vitor Hugo Tonin

* Por segregação socioespacial, entendemos o resultado do controle, produção e consumo do espaço urbano realizados pelas classes dominantes na cidade. Tal controle, produção e consumo são possíveis apenas com a concentração das classes subalternas em espaços localizados distantes dos centros urbanos que, segundo Villaça (1978; 2001), perpassam uma esfera econômica, uma esfera política e, por fim, uma esfera de produção de ideologia sobre o espaço urbano.

11.1 INTRODUÇÃO

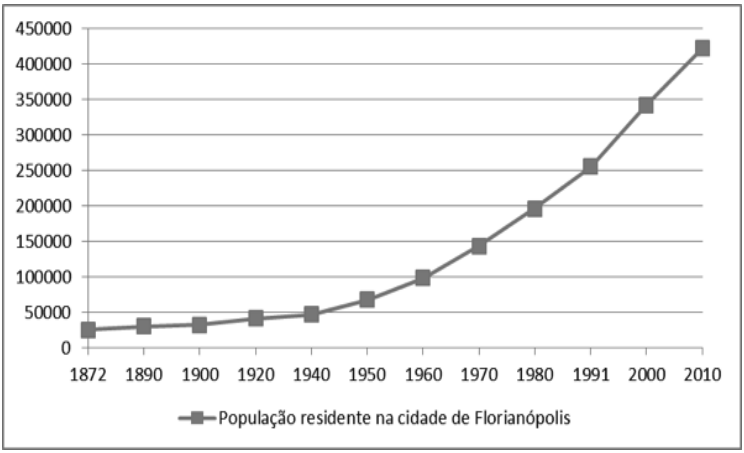
A região da Grande Florianópolis passou por um intenso crescimento urbano nas últimas décadas, impulsionado por processos de expulsão populacional de pequenos agricultores provenientes de outras regiões catarinenses e de outros estados (MIOTO, 2008). Internamente, desde o início do século XX, a expansão da ocupação urbana promoveu as primeiras pressões econômicas e sociais que removeram a população pobre e negra que habitava o centro da cidade e que passou a se fixar em áreas de encostas do Maciço Central do Morro da Cruz. Segundo Dantas e Vendramini:

Os morros da Mariquinha e do Mocotó foram ocupados por homens e mulheres de baixa renda, sendo que muitos eram ex-escravos que trabalhavam em casas de família na área central de Florianópolis ou no mercado público da cidade (2011, p. 159).

Nas décadas seguintes, as ideologias de higienismo urbano (já presentes em outros centros urbanos do País) promoveram a identificação e posterior segregação das classes subalternas. Escravos libertos e descendentes deles, além de imigrantes pobres, passaram a sofrer pressões para se concentrarem nas áreas de encostas, liberando o espaço do centro urbano para um projeto elitista de ocupação econômica e social. O Poder Público sempre esteve envolvido neste processo de segregação urbana, seja através do crime eleitoral, que, como veremos, condicionará a criação da Ocupação Contestado, seja através da orientação dos projetos habitacionais populares para regiões afastadas do centro urbano, e, ainda, por meio da viabilização da ocupação de áreas precárias, também, afastadas do centro da cidade. A ocupação dos morros foi facilitada pelas medidas sanitárias do governo catarinense, que desmatou grande parte destas áreas, justificando que a densidade das matas representaria focos de doenças infecciosas. Tal permissividade de ocupação dos morros pelo Estado que inclusive era proprietário de grande parte dessas terras, intencionava a resolução rápida do deslocamento das populações mais pobres para áreas mais escondidas da capital do Estado. Não seria exagero afirmar que as políticas públicas em Florianópolis incentivaram a formação de favelas, notadamente, a partir da década de 1920 (DANTAS; VENDRAMINI, 2011, p. 161-162).

A população residente no município crescia, valendo-se do balanço destes movimentos externos e internos e do acúmulo destas contradições. Este crescimento é particularmente acelerado na segunda metade do século XX, conforme pode ser visto no Gráfico 4; promoveu aceleração da segregação urbana na cidade, na medida em que impulsionou a ocupação das áreas de encostas do perímetro central (o Maciço Central) e se deu em um contexto de opção exclusiva do acesso à Ilha pela parte central, o que legou às gerações futuras condições precárias de mobilidade, não obstante os sucessivos aterramentos para construções viárias.

GRÁFICO 4 – **POPULAÇÃO RESIDENTE NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – SC (1872–2010)**



Fonte: IBGE, 2010.

11.2 CONDIÇÕES HISTÓRICAS DA LUTA POR MORADIA

A constituição de Florianópolis como cidade-mercadoria é expressão de um processo mais geral por que passa o solo urbano nesta e em outras cidades regidas pela urbanização capitalista: a transformação da terra urbana de espaço da produção de valor para objeto da valorização do capital. Este processo assume particularidades no âmbito do capitalismo dependente, no qual Florianópolis naturalmente está inserida, e promove importantes fissuras de classes horizontais (o projeto elitista de cidade[90], que segregam a população economicamente subalterna) e verticais (a hegemonia da fração especulativa do capital, que se apoderará do espaço urbano e constrangerá as possibilidades de desenvolvimento industrial na cidade).

Não é, portanto, um fenômeno recente. No início da década de 1980, revistas de circulação nacional, especialmente a revista Visão, promoviam a divulgação de Florianópolis como uma cidade segura[91] ediferente de outras capitais brasileiras, especialmente em termos de violência urbana e belezas naturais. A produção desta cidade-mercadoria evoluiu e refinou suas técnicas de propaganda

90 Categorias êmicas de movimentos sociais e organizações políticas de reforma urbana, como "projeto elitista de cidade", serão utilizadas em negrito ao longo deste texto.

91 Matéria intitulada "Florianópolis. Lugar seguro: apenas um assalto em 1980". Revista Visão, 23 de Fevereiro de 1981.

e *city-marketing*[92], apropriando-se, seja para ocultar, seja para deformar, de aspectos culturais locais.

A chamada "vocação" turística (REIS, 2012) evocada e publicada nacionalmente depara-se, por sua vez, com uma condição precária de mobilidade urbana e apropriação coletiva do espaço. Esta contradição revela que o turismo em si,e a cidade, em termos mais gerais, possuem seletividades de classe: as belezas naturais são desfrutadas por poucos. A cidade apenas pertence aos que a trafegam em automóveis.

A cidade passou progressivamente a ser moldada em duas dimensões interpretadas como as principais: a veicular e a de destino turístico, focando-se em atender o deslocamento eminentemente por automóvel, forjando uma lógica de planejamento como sinônimo de construção, abertura ou melhoria de estradas. Pelas estradas se pretendia chegar aos recursos, particularmente, às praias e localidades do interior da Ilha com paisagens que conquistavam catarinenses e turistas que vinham justamente para 'desbravar' esse paraíso cantado no hino de um pedacinho de terra que deixava de ser perdido e se encontrava em busca da inserção numa lógica maior de mercado (MARTI- NELLO; LENZI, 2011, p. 195).

De modo que o crescimento populacional de Florianópolis, associado à apropriação do espaço pelos grupos econômicos vinculados à especulação imobiliária e ao setor de turismo, dá-se em um contexto de segregação socioespacial, de espoliação urbana e de superexploração da força de trabalho (KOVARICK, 1980; MARINI; TRASPASDINI; STEDILE, 2005). Estes três pontos associam-se entre si e promovem uma alteração na dinâmica urbana da cidade: o crescente processo de periferização, não apenas nas encostas dos morros, como também horizontal, ou seja, a expansão da ocupação de áreas ainda mais isoladas do centro urbano, nas periferias de São José e de Palhoça, especialmente.

Este processo está diretamente associado com a atração populacional exercida pela cidade-mercadoria. Associa-se, ainda, de forma complementar, a um conjunto de expulsões populacionais em cidades especialmente das mesorregiões Oeste e Serrana e de estados como Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul.

No que se refere às migrações internas no estado de Santa Catarina, ressalta- se, sobretudo, a importância de dois processos regionais de expulsão populacional: na Mesorregião Oeste, em que o sistema da agroindústria gerou pressões sobre pequenos agricultores e concentrou a posse da terra na região; e na Mesorregião Sul, em que a crise no Complexo Carbonífero Sul-Catarinense, principal estrutura produtiva da região, liberou trabalhadores que não foram

---

92 São comuns os ranqueamentos de cidades turísticas no mundo. Em um deles, a "cidade- mercadoria" Floria- nópolis foi vendida ao mundo inteiro através de anúncio em reportagem do jornal New York Times, na edição do dia 08 de Janeiro de 2009. Disponível em http://www.nytimes.com/2009/01/11/travel/11party.html?_r=

integralmente absorvidos pelos demais setores. Esses processos, que se desenvolvem desde o final da década de 1980 e atingem seu ápice na passagem do século XX ao XXI, expulsam contingentes populacionais que se dirigem sobretudo à Mesorregião da Grande Florianópolis. Mas não é apenas nestas duas regiões que a "cidade-mercadoria" atrai população: grandes regiões mais distantes no Brasil, como o Norte e o Nordeste, também, têm-se constituído, nas últimas duas décadas, como polos de origem da imigração em Santa Catarina.

Vale ressaltar que esta migração interestadual se insere em um contexto de consolidação do estado como polo de atração populacional regional (em relação aos demais estados da Região Sul do País); nacional (em relação aos estados das outras grandes regiões brasileiras)e, mesmo internacional (como demonstram os recentes fluxos de haitianos, ganeses e senegaleses, especialmente nas mesorregiões do Vale do Itajaí, do sul e do oeste catarinenses, mas que, exatamente por serem recentes, não foram registrados pelo último Censo Demográfico Brasileiro, de 2010).

Como está na Tabela 5, há significativos incrementos da população residente em Santa Catarina cuja localidade de origem são os estados da Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

TABELA 5 – POPULAÇÃO RESIDENTE EM SANTA CATARINA SEGUNDO ESTADO E GRANDE REGIÃO DE ORIGEM (1991–2010)

	1991	**2000**	**2010**	**% 1991-2000**	**% 2000-2010**	**% 1991-2010**
Total	4.542.032	5.357.864	6.248.436	17,96	16,62	37,57
Região Norte	2.550	5.534	12.988	117,02	134,69	409,33
Rondônia	687	1.798	2.804	161,72	55,95	308,15
Acre	130	300	529	130,77	76,33	306,92
Amazonas	430	565	1.335	31,40	136,28	210,47
Roraima	79	198	2.082	150,63	951,52	2535,44
Pará	1.111	2.405	5.275	116,47	119,33	374,80
Amapá	76	66	228	-13,16	245,45	200,00
Tocantins	37	202	736	445,95	264,36	1889,19
Reg. Nordeste	12.803	25.615	59.273	100,07	131,40	362,96

Maranhão	627	1.348	4.670	114,99	246,44	644,82
Piauí	565	1.199	3.804	112,21	217,26	573,27
Ceará	3.057	6.189	11.319	102,45	82,89	270,26
Rio Gde Norte	891	1.654	2.980	85,63	80,17	234,46
Paraíba	869	2.063	4.889	137,40	136,98	462,60
Pernambuco	2.466	4.607	9.693	86,82	110,40	293,07
Alagoas	628	1.560	4.227	148,41	170,96	573,09
Sergipe	422	744	2.142	76,30	187,90	407,58
Bahia	3.278	6.250	15.550	90,67	148,80	374,37
Região Sudeste	55.382	94.522	147.850	70,67	56,42	166,96
Minas Gerais	7.749	12.310	20.118	58,86	63,43	159,62
Espirito Santo	966	1.625	2.802	68,22	72,43	190,06
Rio de Janeiro	12.621	18.621	25.535	47,54	37,13	102,32
São Paulo	34.046	61.966	99.395	82,01	60,40	191,94
Região Sul	4.454.629	5.205.545	5.964.062	16,86	14,57	33,88
Paraná	172.208	278.729	411.178	61,86	47,52	138,77
Santa Catarina	3.989.677	4.585.542	5.130.746	14,94	11,89	28,60
Rio Gde do Sul	292.744	341.273	422.139	16,58	23,70	44,20
Reg. Centro-Oeste	7.093	13.144	24.776	85,31	88,50	249,30
Mato G. do Sul	1.632	4.382	9.909	168,50	126,13	507,17
Mato Grosso	1.692	4.070	7.997	140,54	96,49	372,64
Goiás	1.057	2.641	3.772	149,86	42,82	256,86

Distrito Federal	846	2.051	3.098	142,43	51,05	266,19
Brasil sem especificação	1.866	946	21.864	-49,30	2211,21	1071,70
País estrangeiro	19.150	12.559	17.622	-34,42	40,31	-7,98

Fonte: (IBGE, 2010).

Da Região Norte, destaca-se o crescimento do volume de pessoas residentes em Santa Catarina, porém nascidas no Pará (crescimento de 374,8%) entre os anos de 1991 e 2010. Também, a população residente nascida em Rondônia passou por elevado crescimento de seu volume - de 308,15% no mesmo período analisado. Embora seja a grande região com menor população residente em Santa Catarina (12.988 pessoas, segundo o Censo Demográfico de 2010), é a que obteve o maior crescimento nos três intervalos analisados: entre 1991 e 2000, entre 2000 e 2010 e, em conjunto, entre 1991 e 2010.

Da Região Nordeste, por seu turno, destaca-se o crescimento da população residente em Santa Catarina de origem maranhense e piauiense (crescimentos totais de 644,82% e 573,27% respectivamente). É importante destacar, por outro lado, que os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco (respectivamente, segundo e terceiro estado da Região Nordeste com mais migrantes residentes em Santa Catarina), mesmo possuindo volumes superiores aos dos demais estados da Região Nordeste, também obtiveram significativos crescimentos em seu volume, não apenas entre 1991 e 2010, como também entre 2000 e 2010, o período mais recente, o que indica a continuidade deste fluxo migratório destes estados para Santa Catarina.

O crescimento nos volumes de população residente em Santa Catarina, mas nascida nos estados da Região Nordeste, indica que essa região continua, pelo menos em relação à Santa Catarina, como fornecedora de força de trabalho localizada em um contexto de produção de uma superpopulação relativa que - não obstante a melhoria dos indicadores sociais e econômicos na região, inclusive pela existência de uma migração de retorno desde o Sudeste do País - continuava em busca de novas e melhores oportunidades de vida em outras regiões.

Na Região Nordeste como um todo e em sete dos seus nove estados, o crescimento dessa participação na população residente em Santa Catarina foi maior entre 2000 e 2010 do que entre 1991 e 2000, indicando tratar-se de um processo ainda em curso.

No que se refere à Região Sudeste, percebe-se a posição de destaque ocupada pelo estado de São Paulo, que possui não

apenas o maior volume da região em termos de migração para Santa Catarina, como também o maior crescimento deste volume entre 1991 e 2010. Segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010), são 99.395 pessoas que vivem em Santa Catarina nascidas em São Paulo, volume apenas inferior ao representado pelos estados do Paraná (411.178 paranaenses vivem em Santa Catarina) e do Rio Grande do Sul (422.139 o número de pessoas que declararam viver em Santa Catarina quando da aplicação do questionário do Censo Demográfico de 2010.

Da região Centro-Oeste, por fim, percebe-se o grande crescimento do fluxo sul- mato-grossense para Santa Catarina durante o período analisado. De segundo maior contingente, em 1991, passou a primeiro já em 2000, consolidando sua posição no Censo de 2010. Entre 1991 e 2010, a presença de população nascida em Mato Grosso do Sul e residente em Santa Catarina cresceu 507,17%. Assim, como nos demais estados desta região, esse crescimento se concentra mais entre 1991 e 2000 do que entre 2000 e 2010.

TABELA 6 – POPULAÇÃO RESIDENTE SEGUNDO CONDIÇÃO DE NATURALIDADE EM RELAÇÃO AO MUNICÍPIO E AO ESTADO DE SANTA CATARINA (2010)

Estado/Município	População residente (Pessoas)	População residente (Percentual)
Santa Catarina	6.248.436	100
Naturais do município	3.398.503	54,39
Não naturais do município	2.849.933	45,61
Naturais da unidade da federação	5.130.746	82,11
Não naturais da unidade da federação	1.117.690	17,89
Biguaçu	58.206	100
Naturais do município	33.540	57,62
Não naturais do município	24.666	42,38
Naturais da unidade da federação	50.764	87,21
Não naturais da unidade da federação	7.442	12,79
Florianópolis	421.240	100

Naturais do município	201.421	47,82
Não naturais do município	219.819	52,18
Naturais da unidade da federação	293.262	69,62
Não naturais da unidade da federação	127.978	30,38
Palhoça	137.334	100
Naturais do município	58.608	42,68
Não naturais do município	78.726	57,32
Naturais da unidade da federação	118.894	86,57
Não naturais da unidade da federação	18.440	13,43
São José	209.804	100
Naturais do município	8.1708	38,95
Não naturais do município	128.096	61,05
Naturais da unidade da federação	173.751	82,82
Não naturais da unidade da federação	36.053	17,18

Fonte: (IBGE, 2010).

Como se pode ver na Tabela 6, o município de Florianópolis possui percentuais próximos aos do estado e aos de municípios vizinhos (São José, Palhoça e Biguaçu) em termos de população residente que não é natural do município, ou seja, nascidos em qualquer outro município, inclusive da mesma unidade da Federação. O percentual de Florianópolis é de 52,18%. Os percentuais das quatro cidades se situam entre 42,38% (caso de Biguaçu) e 61,05% (São José). Todavia, quando analisamos os dados relativos à população residente não natural da unidade da Federação, percebemos uma importante especificidade no município de Florianópolis: a capital possui percentual de população não nascida no estado de Santa Catarina significativamente superior ao percentual catarinense e dos municípios vizinhos: 30,38%. Adiciona-se a isto que 52,18% da população residente neste município não é natural de Florianópolis.

O também elevado percentual de pessoas não naturais do município em que residem - São José e Palhoça - indica outros fenômenos relacionados ao processo migratório: especulação imobiliária e periferização urbana horizontal, qual seja, a intensificação

da mobilidade intraurbana como promotora da expansão da ocupação das periferias das cidades de São José e Palhoça.

A elevação da renda da terra em Florianópolis tem provocado crescimento do valor dos aluguéis e encarecimento do preço dos imóveis e dos terrenos urbanos. Essas transformações decorrem da amplitude da cidade e adquirem caráter de contradição social e econômica (a remuneração da classe trabalhadora não permite o pagamento destes custos e o atendimento de outras necessidades de reprodução do valor desta força de trabalho) à medida que a fração imobiliária do capital e sua incipiente integração financeira dominam a economia local. Dizer que o capital especulativo, imobiliário, encontra-se em posição de hegemonia no sistema capitalista total da cidade significa considerar que esta fração do capital organiza não só as demais frações, como também o próprio processo de produção de valor na região, impondo às esferas governamentais direcionar recursos a seus negócios (seja pela exigência econômica e política de infraestrutura a seus empreendimentos, seja pelas formas ilegais com que grupos empresariais se apropriam de recursos públicos na história recente da cidade[93]).

O chamado "projeto elitista de cidade" é o resultado dessas contradições geradas historicamente. Ele atua como verdadeiro fator de "despejo branco" na cidade, pressionando parte da população a transferir sua residência para municípios vizinhos. A mobilidade intraurbana na região se dá, expulsando os setores sociais mais vulneráveis da Ilha ao continente, impactando o crescimento demográfico em Florianópolis, inferior, nas últimas décadas, à da região mais periférica da Grande Florianópolis (Palhoça e Biguaçu), conforme se pode observar na Tabela 7.

93 A Operação Moeda Verde, por exemplo, foi deflagrada pela Polícia Federal em 2007, para investigar, julgar e prender envolvidos (empresas, funcionários públicos, vereadores e deputados) em esquema de falsificação de laudas ambientais, vendas de licenças ambientais e tráfico de influência para a construção de empreendimentos (residenciais, comerciais e, sobretudo, turísticos) em áreas irregulares, especialmente de mangue (TORTATO, Mari, 2007).

TABELA 7 - POPULAÇÃO RESIDENTE E CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO NAS PRINCIPAIS CIDADES DA GRANDE FLORIANÓPOLIS (1991–2010)

	1991	2000	2010	% 1991-2000	% 2000-2010	% 1991–2010
Santa Catarina	4.542.048	5.357.864	6.248.436	17,96	16,62	37,57
Biguaçu/ SC	34.063	48.077	58.206	41,14	21,07	70,88
Florianópolis-SC	255.389	342.315	421.240	34,04	23,06	64,94
Palhoça/SC	68.430	102.742	137.334	50,14	33,67	100,69
São José/SC	139.493	173.559	209.804	24,42	20,88	50,40
Biguaçu/ SC	34.063	48.077	58.206	41,14	21,07	70,88

Fonte: IBGE, 2010.

A pressão por que passa esta população para transferir sua residência a espaços mais distantes do centro urbano e, com isso, diminuir seus gastos com moradia, aprofunda um elemento essencial da espoliação urbana: o distanciamento entre o local de residência e o local de trabalho. Segundo a Tabela 8, no ano de 2010, 39,72% do pessoal ocupado em Biguaçu trabalhava em outro município. Este percentual foi de 38,34% em Palhoça e de 35,35% em São José. Em Florianópolis, apenas 6,84% do pessoal ocupado trabalhava em outro município.

TABELA 8 – MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA E MUNICÍPIO DE TRABALHO DO PESSOAL OCUPADO NAS PRINCIPAIS CIDADES DA GRANDE FLORIANÓPOLIS (2010)

Município	Pessoal ocupado	Pessoal ocupado (%)
Biguaçu	29.643	100
Município de residência	17.527	59,13
Município de residência - no domicílio de residência	6.403	21,6

Município de residência - fora do domicílio de residência	11.125	37,53
Outro município	11.773	39,72
País estrangeiro	4	0,01
Mais de um município ou país	338	1,14
Florianópolis	229.002	100
Município de residência	210.461	91,9
Município de residência - no domicílio de residência	39.404	17,21
Município de residência - fora do domicílio de residência	171.057	74,7
Outro município	15.673	6,84
País estrangeiro	161	0,07
Mais de um município ou país	2.708	1,18
Palhoça	74.774	100
Município de residência	43.556	58,25
Município de residência - no domicílio de residência	12.598	16,85
Município de residência - fora do domicílio de residência	30.958	41,4
Outro município	28.666	38,34
País estrangeiro	14	0,02
Mais de um município ou país	2.538	3,39
São José	117.247	100
Município de residência	73.180	62,42
Município de residência - no domicílio de residência	15.478	13,2

Município de residência - fora do domicílio de residência	57.703	49,21
Outro município	41.449	35,35
País estrangeiro	7	0,01
Mais de um município ou país	2.610	2,23

Fonte: (IBGE, 2010)

Esse distanciamento entre o local de residência e o local de trabalho adquire proporções dramáticas à medida que o acesso entre as cidades da Grande Florianópolis passa ou cruza a malha rodoviária federal (BR-101, BR–282 e BR-283), de modo que à distância espacial entre as cidades se adiciona ainda o tempo de deslocamento gasto entre a residência e o trabalho, em geral em condições de constante tráfego e engarrafamento. Esse tempo se dá em função do trabalho e corresponde, por consequência, a uma parcela do tempo de reprodução da classe trabalhadora que não é paga e que viola, portanto, o valor da força de trabalho. Trata- se de uma modalidade bastante atual, embora ainda pouco compreendida da superexploração da força de trabalho.

TABELA 9 – TEMPO DE DESLOCAMENTO ENTRE O DOMICÍLIO E O LOCAL DE TRABALHO NAS PRINCIPAIS CIDADES DA GRANDE FLORIANÓPOLIS (2010)

Município	Pessoal ocupado	Pessoal ocupado (%)
Biguaçu	22.218	100
Até cinco minutos	1.709	7,69
De seis minutos até meia hora	11.352	51,09
Mais de meia hora até uma hora	7.589	34,15
Mais de uma hora até duas horas	1.450	6,53
Mais de duas horas	119	0,54
Florianópolis	180.732	100
Até cinco minutos	17.422	9,64
De seis minutos até meia hora	103.807	57,44

Mais de meia hora até uma hora	44.741	24,76
Mais de uma hora até duas horas	13.603	7,53
Mais de duas horas	1.159	0,64
Palhoça	56.781	100
Até cinco minutos	5.490	9,67
De seis minutos até meia hora	28.812	50,74
Mais de meia hora até uma hora	16.592	29,22
Mais de uma hora até duas horas	5.538	9,75
Mais de duas horas	350	0,62
São José	96.435	100
Até cinco minutos	8.094	8,39
De seis minutos até meia hora	55.028	57,06
Mais de meia hora até uma hora	277.47	28,77
Mais de uma hora até duas horas	5.265	5,46
Mais de duas horas	302	0,31

Fonte: IBGE, 2010.

Considerando que a Tabela 9 se refere ao tempo de deslocamento apenas entre a residência e o local de trabalho, o mais adequado para se pensar em termos de apropriação do tempo de trabalho e de violação do seu valor seria dobrarmos esse tempo, pois desde que sai de sua casa até o momento em que a ela retorna, o trabalhador está envolvido e em função da sua jornada diária de trabalho. Assim sendo, percebe-se que a maior parte do pessoal ocupado nestas cidades leva de 12 minutos a uma hora de deslocamento: 51,09% em Biguaçu; 57,44% em Florianópolis; 50,74% em Palhoça e 57,06% em São José. E, de uma hora a duas horas de deslocamento: 34,15% em Biguaçu; 24,76% em Florianópolis; 29,22% em Palhoça; 28,77% em São José. Chama a atenção que quase 10% do pessoal ocupado de Palhoça dispende, diariamente, entre duas a quatro horas no deslocamento em função do trabalho.

O local da moradia está no cerne das contradições apontadas até o momento: é sua localização que condicionará o valor do aluguel, da satisfação das demais necessidades envolvidas na reposição do desgaste da força de trabalho; das possibilidades de aquisição da casa própria; da distância entre a casa e o trabalho e o tanto de valor da força de trabalho que será violado e apropriado no tempo de deslocamento entre casa e trabalho. Sob um projeto elitista de cidade em curso, estes elementos têm sido depreciados, ocasionando uma elevação da espoliação urbana e da superexploração da força de trabalho.

De outro lado, as possibilidades de financiamento estatal da moradia própria, sobretudo através do Programa Minha Casa Minha Vida, além de não conferirem prioridade às camadas mais subalternas (na linguagem e metodologia do programa, as chamadas classes de rendimento de 0 a 3 salários mínimos, a maior parte do déficit habitacional existente), ainda, conferem às construtoras o poder de definição da localização dos imóveis. Com isto, mais que resolver, se agravam os problemas elencados acima.

A produção das contradições urbanas tem sido, então, a produção mesma dos fatores que põem a mobilidade humana a serviço do projeto capitalista de cidade. A luta pela moradia, dado que perpassa a luta pela mobilidade é, em essência, uma luta contra este modelo de cidade.

11.3 A OCUPAÇÃO CONTESTADO E A LUTA POR MORADIA

Fruto das contradições acima expostas, a Ocupação expressa em suas origens a participação direta que, como vimos, o poder público tem na viabilização de ocupações irregulares e no processo de periferização, "limpando" as áreas centrais das cidades brasileiras de uma população indesejada. Nesta seção, comporemos uma breve narrativa do processo de criação e consolidação da Ocupação Contestado, buscando teorizar sua história recente à luz das contradições urbanas da região da Grande Florianópolis.

Em atividade de campanha para a sua reeleição à prefeitura de São José, o então prefeito da cidade, Djalma Berger, recebe seu irmão, Dário Berger - prefeito de Florianópolis - no palanque de um comício realizado na região do José Nitro em São José. Em sua fala aos presentes no comício, Dário Berger sentencia e promete: Hoje os companheiros estão com uma ordem de despejo, uma ordem judicial de despejo. Então a partir já de setembro, como foi assinado o decreto, essa possibilidade de despejo não existe mais (pausa para aplausos e comemoração dos presentes ao comício). Portanto, a prefeitura vai indenizar o terreno, vai legalizar o terreno e vai dar o terreno para os proprietários que estão em cima do terreno ali da Imobiliária Suvec (mais aplausos e comemoração dos presentes) (CMI, 2012).

O comício ocorreu poucos dias antes das eleições municipais, realizadas em 7 de outubro de 2012. Após os discursos e promessas de campanha, mais de cem famílias passaram a ocupar o terreno indicado, localizado às margens da Avenida das Torres na região de São José, conhecida como José Nitro. Venderam pertences, assumiram dívidas e saíram de sua moradia anterior – de aluguel ou de favor, na maioria dos casos – e construíram na terra prometida a primeira versão de sua moradia própria: barracos de lona, alguns com armação em madeira, feitos de sobras de material de outras construções.

Nas urnas, todavia, o prefeito Djalma Berger não obteve sua reeleição: com 61,19% dos votos válidos, a candidata Adeliana Dal Pont (PSD) venceu as eleições ainda no primeiro turno, contra 33,03% dos votos do concorrente. Apenas três dias depois, em 10 de outubro, imensa operação policial mobilizou mais de 200 efetivos para dar cumprimento a uma ordem judicial de despejo daquelas mais de cem famílias que ocupavam o terreno prometido. Com denúncias de violência e cometimento de arbitrariedades contra os pertences dos moradores, a operação foi realizada e, já nas primeiras horas da manhã daquele dia, as famílias foram despejadas. A notícia do despejo ganhava as rádios locais. Militantes de diversas organizações, movimentos sociais e partidos políticos denunciavam a operação na internet. Em poucas horas, mediadores políticos e integrantes de uma futura rede de apoio chegaram ao local do despejo e passaram a contribuir nas primeiras ações de reorganização e remobilização das famílias, algumas já dispersadas.

A pressão junto aos órgãos públicos municipais, especialmente aqueles vinculados à Secretaria de Assistência Social de São José, conquistou um primeiro resultado: a concessão do Ginásio Municipal do Jardim Zanellato para o abrigo provisório das famílias. Entre 10 de outubro e a madrugada do dia 7 de novembro de 2012, cerca de 80 famílias abrigaram-se no ginásio. No local, no entanto, ainda eram permitidas realizações de partidas e campeonatos em sua quadra, inclusive durante a noite, o que ocasionou problemas de convivência; por outro lado, os abrigados sofriam com o fornecimento instável de água e a ausência de privacidade entre as famílias. Durante 26 dias, formou-se uma rede de apoio aos abrigados, organizada sobretudo por alguns sindicatos de trabalhadores e da associação docente da Udesc (subseção sindical do Andes). Se a constituição dessa rede foi um passo essencial para a conscientização e a sensibilização de setores sociais identificados com as lutas populares, formando estruturas de solidariedade, revelou, por outro, limites, salvo raras experiências de converter estes setores de apoiadores materiais em militantes do movimento. Essa dificuldade era expressão, por sua vez, de dois elementos: o desenvolvimento histórico de uma relação de solidariedade apenas vertical entre os setores envolvidos e a

limitação do próprio movimento de luta por moradia em oferecer espaços e atuações orgânicos a estes setores.

Nestes mesmos dias, no entanto, a mediação política logrou construir junto aos abrigados uma direção política para conduzir as reivindicações e uma articulação em torno da denúncia da responsabilidade do município com aquela situação, além da assessoria jurídica para os passos seguintes. Essa mediação, construída cotidianamente, consolidou-se sobretudo por conta da atuação de três organizações políticas: as Brigadas Populares de Santa Catarina (BPs–SC); o Coletivo Anarquista Bandeira Negra (CABN) e o Movimento dos Sem-Terra (MST). Estes grupos rapidamente perceberam a necessidade e a importância de rearticular o movimento de luta por moradia na Grande Florianópolis, além de sua institucionalização. Um primeiro fórum neste sentido foi realizado em 3 de novembro na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A primeira tentativa de utilizar a experiência específica da Ocupação Contestado, como forma de contribuição a um movimento mais geral de luta por moradia, logrou conquistar importantes apoiadores para a Ocupação. No futuro, esta tentativa seria fundamental para dar sequência ao ciclo de ocupações urbanas, colaborando de forma direta com a Ocupação Palmares e a Comuna Amarildo.

Ao longo daqueles 26 dias, o acúmulo das tensões entre os moradores, ocasionadas pelas péssimas condições de abrigo, mostrava que o instrumento da luta pela moradia não se poderia restringir às reivindicações mais pontuais e à pressão institucional, mas deveria, também, apontar para ações diretas dentro ainda do marco da legalidade, porém com maior capacidade de intervenção direta na apropriação do espaço. Este instrumento é a ocupação urbana.

Assim, na madrugada do dia 6 ao 7 de novembro de 2012, cerca de 80 famílias se deslocaram do ginásio do bairro Jardim Zanellato, localizado na rua Nossa Senhora dos Navegantes até terreno próximo à rua Afrísio de Senna Vaz, no loteamento paralelo ao Jardim Zanellato, o Jardim Araucária. Do ginásio, após 26 duros dias à nova terra prometida, foi realizada uma caminhada de 900 metros de muito significado no contexto da retomada das ocupações urbanas organizadas na Grande Florianópolis.

Já na manhã em que se deu a ocupação, percebeu-se o enorme desafio organizacional: a lista de espera – fruto do enorme déficit habitacional na região – rapidamente pressionava por uma expansão do número de famílias. O espaço, então com 100 famílias, foi organizado em lotes, fração de terra destinada à construção das moradias, mas que não pertenceria ao morador e sim ao conjunto da ocupação. Em outras palavras, não haveria donos individuais. A dificuldade de compreensão disto expressa uma contradição de nossa sociedade: educados e instruídos a acreditar na legalidade da propriedade privada, os cidadãos não percebem criticamente

que são justamente a propriedade privada e a mercantilização do direito de moradia que os condena a habitações precárias, a imóveis de aluguel e a moradias de favor, quando não a rua. Por outro lado, sempre lutaram para sair desta condição pelo acesso à propriedade privada! Desfazer este nó é necessariamente uma tarefa de formação: formação sobre as contradições e mitos da sociedade capitalista, e formação sobre o significado da reforma urbana e do sentido coletivo que a luta por moradia, via ocupação impõe.

Os lotes, em conjunto, compõem a dinâmica de organização política das famílias. O primeiro nível de coletividade é o do núcleo. Um núcleo é definido pela proximidade espacial entre as casas. Cada núcleo é composto por pouco mais de dez casas. Há oito núcleos na Ocupação Contestado, são eles: Dandara, Vida Nova, Che Guevara, Zapata, Guerreiros de Fé, Mansidão, Estrela-Guia e Anita Garibaldi. Cada núcleo possui um ou dois coordenadores e, semanalmente, ocorrem as reuniões de coordenação. São encontros em que são feitos repasses dos núcleos e resolvidos os principais problemas da Ocupação. Pela disposição do terreno e sua condição sanitária, há três quadras que podem ser ocupadas. Essa divisão espacial possibilitou a existência de um segundo nível de coletividade: o da quadra. As reuniões de quadra servem para discutir as questões estruturais do espaço, como as fossas, as reformas e a caixa de água. O terceiro nível de coletividade é o da assembleia, que envolve todos os moradores da Ocupação.

As assembleias têm sua frequência definida pela conjuntura política da Ocupação: em momentos de ameaça de despejo ou de organização de algum ato de protesto (marcha, ocupação simbólica de espaço público, etc.); elas são mais frequentes. Há, ainda, a possibilidade de assembleias extraordinárias, realizadas sempre que se faz necessário reunir o maior número possível de moradores para definir algo imediatamente. Ordinariamente, as assembleias definem aquilo que núcleos, quadras e reuniões de coordenação não têm autonomia para decidir: entradas e expulsões da Ocupação. A convivência é mediada por um regimento interno que estabelece, entre outras normas, a centralidade do debate para todas as decisões – e a rejeição ao emprego de qualquer forma de violência em qualquer âmbito de convivência. Ocorrências desta natureza são levadas à discussão coletiva em assembleia e estão sujeitas à expulsão dos envolvidos da Ocupação.

Todos esses instrumentos de organização interna da ocupação cumprem uma importante função política: ao democratizar e coletivizar ao máximo as decisões sobre a vida cotidiana, dentro da ocupação e sobre as estratégias para a conquista da moradia, promove experiências efetivas de novas formas de poder. São pequenos embriões de poder popular que impulsionam alterações substantivas na consciência dos moradores.

Entre o final de novembro de 2012 e os primeiros dias de

dezembro do mesmo ano, a Imobiliária Suvec entrou na Justiça com uma liminar de reintegração de posse, exigindo o despejo das cerca de 100 famílias que ocupavam, havia quase um mês, o novo terreno. Esta liminar recebeu parecer favorável do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. A rede de advogados foi acionada e imediatamente entrou com uma ação para tentar derrubar a liminar. Paralelamente, foi lançada a campanha "Despejo Não! Contestado Vive", que passou a envolver a opinião pública e a denunciar a omissão do Poder Público para com aquele conjunto de famílias. Nesse mesmo momento, os moradores começaram a tomar consciência mais crítica dos problemas sociais e urbanos, envolvendo-se diretamente em momentos importantes da greve dos trabalhadores da saúde, das pressões e reivindicações dos trabalhadores do transporte público urbano, das paralisações dos trabalhadores de estabelecimentos bancários, fortalecendo os laços de cooperação e solidariedade horizontal com o setor sindical mais combativo, com o envolvimento da Superintendência do Patrimônio da União (SPU) no processo de discussão da proteção das famílias diante da ameaça real de despejo e sua inclusão em projetos de construção de habitação popular, o que fez com que, após reunião deste órgão, em 5 de novembro de 2012, a SPU emitisse um ofício ao promotor de Justiça da Comarca de São José, Jadel da Silva Junior, solicitando o cumprimento de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em área da União para o acolhimento das famílias vítimas de ameaça de despejo. Nesse ofício, a SPU reportava-se ao promotor pedindo:

[...] suspender a ação de despejo, para que possamos abrir processo administrativo específico, para destacar uma parte da área da União, para a construção das unidades habitacionais, com infraestruturas necessárias, e desde que o município de São José ou entidade ligada à área habitacional, assumam o compromisso do desenvolvimentoe implantação do projeto, bem como, a capitação dos recursos necessários junto ao Ministério das Cidades, via Programa Minha Casa Minha Vida (SPU, 2012).

O ofício foi expedido no dia 6 de novembro. A ação de suspensão da liminar de despejo, por sua vez, fora analisada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina no dia seguinte. No julgamento, realizado pelo desembargador Luiz Zanellato, ficou exposta a incapacidade jurídica de a Imobiliária Suvec e seus representantes comprovarem a posse legal do terreno e, apropriando-se de um contrato de compra e venda feito em nome de terceiro, que "de forma alguma se confundia com a referida imobiliária" (ZANELATO, 2012). O desembargador, diante da confirmada contradição jurídica, estabeleceu que:

[...] examinadas as provas carreadas aos autos, denota-se que referidos elementos que serviram de alicerce à decisão impugnada, não se prestam, por si só, à demonstração dos requisitos legais que fundamentam a concessão da sobredita medida. Isto porque

não revelam, de forma minimamente verossímil, a individuação da posse alegadamente esbulhada pelos réus da ação possessória subjacente, porque não há vinculação entre os dados contidos nos documentos apresentados aptos a comprovar a correspondência entre o imóvel dito esbulhado e aquele sobre o qual o agravado afirma ser o detentor da posse (DJSC, 2012).

Sua decisão, por isso, propunha pela suspensão da liminar de reintegração de posse, comunicando "com urgência" este juízo, dado que as forças policiais e midiáticas estavam já a postos para o cumprimento do despejo que, como julgado, não tinha respaldo legal. Com esta primeira batalha jurídica ganha pelo movimento, o trabalho de base na Ocupação pôde ser aprofundado. Ao longo do ano de 2013 foram aprofundadas as negociações em torno do projeto habitacional, possibilidade aberta pelo referido ofício da SPU. De igual modo, houve consolidação da rede de apoio, que passou a envolver ainda projetos de extensão universitária (nas áreas de Saúde, Economia e Serviço Social) e de Educação De Jovens e Adultos.

No final de 2013, as comemorações do primeiro aniversário da Ocupação significaram um importante momento de avaliação dos rumos do movimento e da importância de sua luta no contexto das contradições urbanas e sociais da Grande Florianópolis. Na ocasião, foi produzido um jornal especial da comunidade, feito pelos moradores com o auxílio da rede de apoio. As atividades de distribuição do jornal nas ruas e a festa de aniversário oferecida ao bairro em frente ao ginásio tiveram um conteúdo político muito definido: os moradores apenas obtiveram vitórias, porque estavam organizados.

Atualmente, a Ocupação Contestado luta para dar sequência à disputa pelo projeto habitacional: disputa, porque as "ofertas" de aluguel social seguem sendo feitas como mecanismo de enfraquecimento do movimento; disputa, porque, mesmo na negociação do projeto há tentativas de apropriação por terceiros de partes do terreno indicado pela SPU; disputa para que o projeto não seja realizado em áreas ainda mais distantes, sob a alegação de que, por serem menos valorizadas, "cabem mais pessoas". Disputa para que o que se entende por "pessoas" não mais se aplique às classes subalternas, que devem morar sempre longe dos centros urbanos.

11.4 DEMOGRAFIA SOCIAL DA OCUPAÇÃO CONTESTADO

Nesta seção de nosso artigo, apresentaremos informações sociais, econômicas e demográficas da Ocupação Contestado. Estes dados foram levantados a partir da aplicação de survey em 82 casas da Ocupação[94]. Este survey, por sua vez, integra uma pesquisa mais ampla, coordenada pelo professor Francisco Canella, da Udesc[95]. O objetivo é caracterizar de forma mais precisa quem são os moradores da Ocupação[96] e como suas características específicas se relacionam com as contradições urbanas na Grande Florianópolis. Um objetivo específico é investigar mais a fundo sua mobilidade intraurbana e as trajetórias migratórias, buscando entendê-las à luz da dinâmica migratória e econômica catarinense.

A população residente na Ocupação Contestado é de 245 pessoas, das quais 126 são homens (51,42% da população total) e 119 mulheres (48,57% da população total).

A estrutura etária desta população revela o predomínio de jovens e, principalmente, de crianças em idade entre 0 e 14 anos. Sua forma piramidal, ainda que com entradas e instabilidades características de uma população pequena, denota tratar-se de uma população que ainda não passou pela transição demográfica, ou seja, permanece com altas taxas de mortalidade e de fecundidade e baixa participação da população idosa na população total.

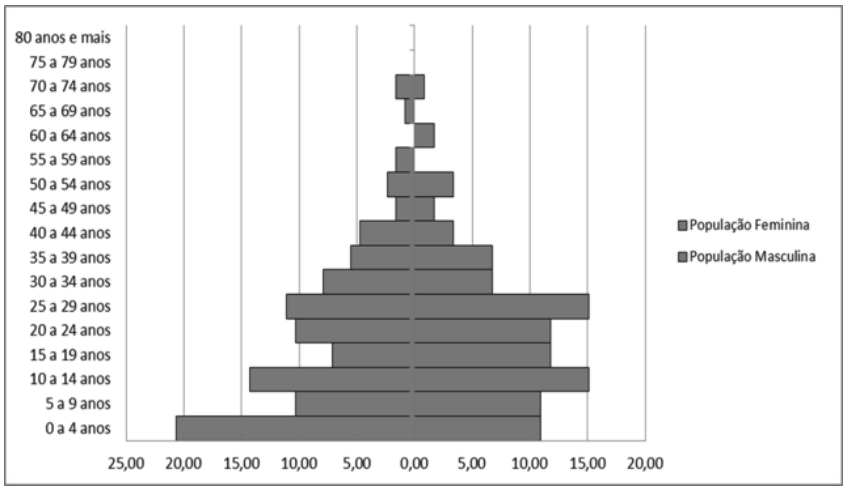
---

94 Não foi possível aplicar questionário em 18 das 100 casas da Ocupação. A equipe de aplicação identificou estas casas e retornou a elas em horários diferentes do dia e em dias diferentes da semana, todavia sem sucesso.

95 Projeto de pesquisa "O movimento sem-teto e a Ocupação Contestado: perfil social e trajetórias de vida dos moradores" (CANELLA, Francisco, 2015).

96 Os questionários foram aplicados entre o final de 2013 e o início de 2014. As informações foram tratadas e tabuladas ao longo de 2014, até o mês de setembro, quando os resultados da aplicação do questionário foram fechados. Algumas variáveis referem-se ao universo dos moradores, enquanto outras aos responsáveis pelos domicílios. São mais de 150 variáveis. Em razão dos objetivos deste artigo e do limite de páginas, selecionamos apenas algumas variáveis mais relacionadas ao escopo do texto.

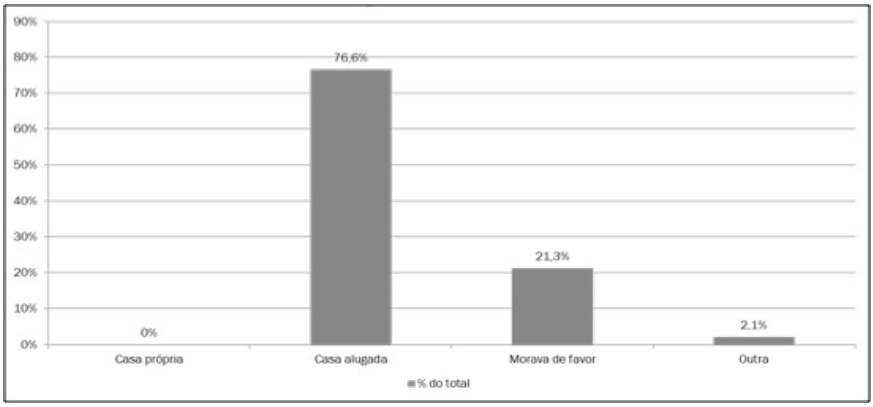
GRÁFICO 5 – ESTRUTURA ETÁRIA DOS MORADORES DA OCUPAÇÃO CONTESTADO



Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

Como analisado anteriormente, a Ocupação Contestado é fruto das contradições urbanas que segregam espacialmente e criam as condições para o movimento de luta por moradia – justamente, porque negam moradia a amplas parcelas da população. A maioria dos moradores da Ocupação residia anteriormente em casas alugadas (76,6% das famílias), ao passo que 21,3% das famílias moravam de favor. Nenhuma família possuía casa própria e 2,1% das famílias moravam em "outra situação". Quando perguntados sobre qual era esta "outra situação", os responsáveis pelos domicílios respondiam que eles e suas famílias eram moradores de rua.

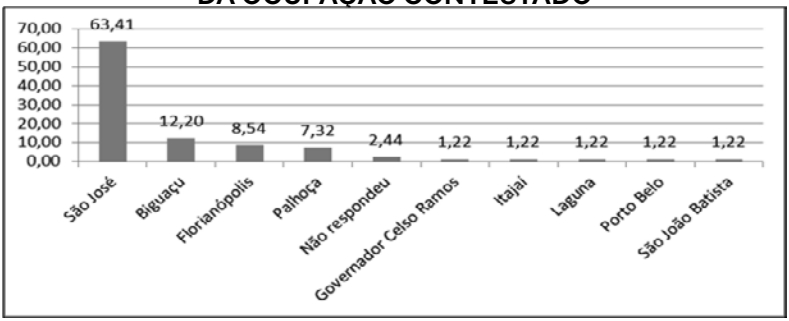
GRÁFICO 6 – SITUAÇÃO DA MORADIA ANTERIOR



Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

A ocupação para as famílias que nela residem significou não ter mais de pagar aluguel mensalmente, poder sair de um cômodo em que habitavam de favor e mesmo poder sair das ruas. A maior parte destas famílias, como aparece no Gráfico 7, morava sobretudo no próprio município de São José (63,41% do total).

GRÁFICO 7 – MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA ANTERIOR DAS FAMÍLIAS DA OCUPAÇÃO CONTESTADO

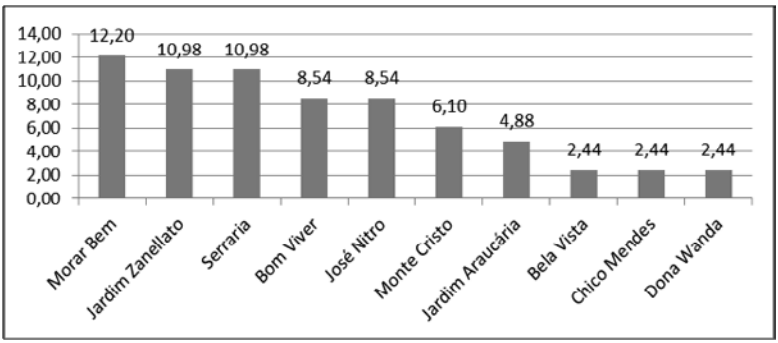


Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

Mais de um terço destas famílias, no entanto, tiveram como última residência, antes da Ocupação, municípios vizinhos situados na Grande Florianópolis (como Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Governador Celso Ramos, Porto Belo e São João Batista) e municípios mais distantes, como Itajaí (na mesorregião do Vale do Itajaí) e Laguna (na mesorregião sul-catarinense).

Sendo que a maior parte dos moradores da Ocupação Contestado residia, anteriormente, no próprio município de São José, os principais bairros de residência anterior localizam-se neste município. Quando perguntados em que bairro residiam com suas famílias imediatamente antes de mudarem para a Ocupação, indicaram bairros muito próximos, conforme pode ser visto no Gráfico 8.

GRÁFICO 8 – BAIRRO DE RESIDÊNCIA ANTERIOR À OCUPAÇÃO CONTESTADO (DEZ PRINCIPAIS RESULTADOS)



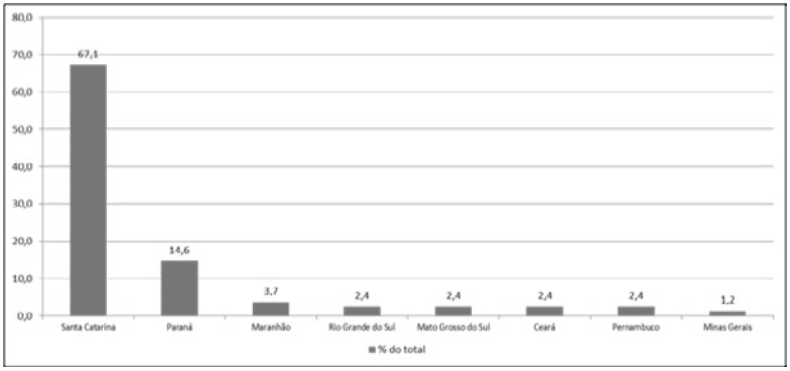
Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

Os bairros Morar Bem, Jardim Zanellato, Serraria, José Nitro, Jardim Araucária, Bela Vista e Dona Wanda localizam-se em São José, ao passo que os bairros Monte Cristo e Chico Mendes, em Florianópolis e Bom Viver em Biguaçu.

Os veículos de comunicação, enquanto representantes ideológicos da fração imobiliária do capital, geralmente afirmam que os moradores das ocupações urbanas seriam, principalmente, imigrantes de outros estados, especialmente nordestinos – pessoas que não têm suas origens no modo catarinense de se adequar ao trabalho e optam, portanto, por "invadir terras alheias", buscando, com isto, reforçar estereótipos perigosos, ademais de criminosos e falsos. Publicam essa mentira sistematicamente e acabam, por fim, convencendo a opinião pública.

Os questionários aplicados na Ocupação Contestado revelaram que os responsáveis pelos domicílios possuem outra origem: na maioria, são catarinenses, produto das desigualdades e contradições típicas, não se constituindo, com isto, em elementos estranhos à realidade estadual. São despossuídos da terra e filhos de despossuídos da terra. Alguns são pequenos produtores que perderam suas terras devido à concentração fundiária e a seu decorrente empobrecimento. Outros, ex-trabalhadores rurais desempregados da produção do campo. Também, há filhos deles, já nascidos no meio urbano, explorados no trabalho em construções, comércio e setor de serviços.

GRÁFICO 9 – ESTADO DE ORIGEM DOS CHEFES DE DOMICÍLIO DA OCUPAÇÃO CONTESTADO

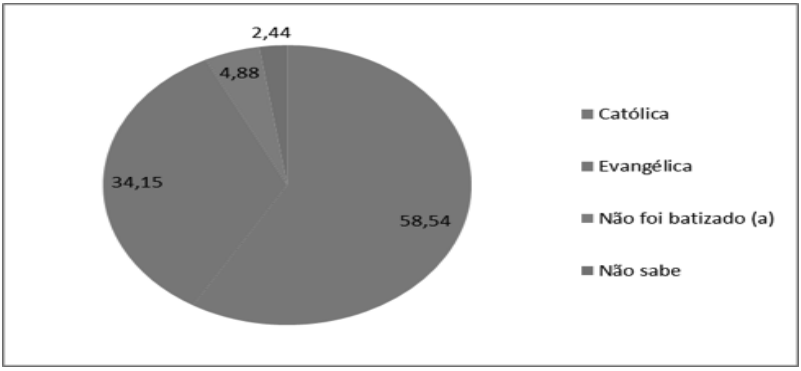


Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

A religião é também um aspecto central na organização das famílias da Ocupação Contestado. Ela explica muitos elementos da dinâmica política da Ocupação. Da escolha dos nomes dos núcleos (Vida Nova e Guerreiros de Fé, por exemplo) até o poder de decisão que moradores identificados religiosamente têm quando atuam ou mesmo votam sob uma mesma direção. O Gráfico 10 apresenta dados sobre a condição de batismo do primeiro responsável.

Neste gráfico, percebe-se a predominância do batizado católico (58,54% do total) sobre as outras formas de batizado, como o batismo evangélico (34,15%). Um percentual de 4,88% dos primeiros responsáveis não foi batizado; 2,44% deles não sabiam se haviam sido batizados, nem em que religião. Estes percentuais, no entanto, se alteram radicalmente quando perguntamos qual a sua religião atualmente.

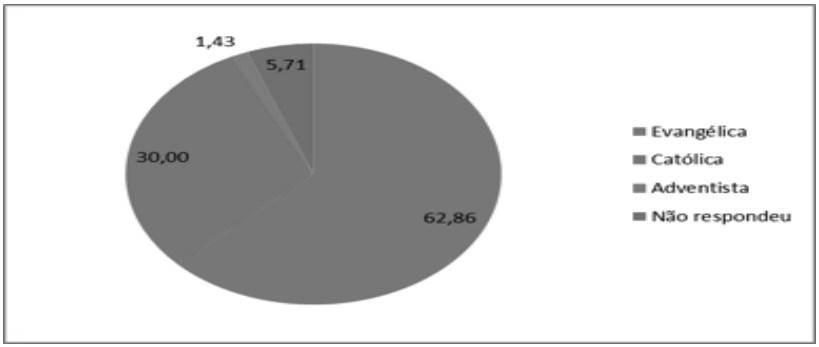
GRÁFICO 10 - RELIGIÃO DE BATISMO DO PRIMEIRO RESPONSÁVEL DO DOMICÍLIO NA OCUPAÇÃO CONTESTADO



Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

As respostas a esta pergunta indicaram haver um amplo processo de conversão evangélica dos que haviam sido batizados como católicos. Atualmente, a maior parte destes responsáveis é composta de evangélicos, como se vê no Gráfico 11.

GRÁFICO 11 - RELIGIÃO ATUAL DOS PRIMEIROS RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIO NA OCUPAÇÃO CONTESTADO



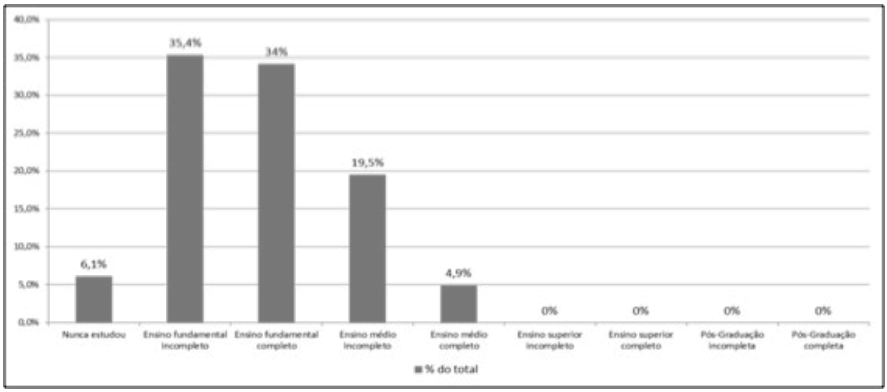
Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

A religião católica, que representava 58,54% dos batismos, passou a representar 30% da religião atual. Por outro lado, as religiões neopentecostais, agrupadas como "evangélicas", que

representavam 34,15% do total dos batismos, passaram a representar 62,86% da religião atual.

A escolaridade destes responsáveis por domicílio é, como se vê no Gráfico 12, consideravelmente baixa, predominando os níveis de escolaridade "ensino fundamental incompleto" (35,4% do total) e "ensino fundamental completo" (34% do total). Nada desprezível é o percentual de 6,1% de responsáveis que nunca estudaram e de apenas 4,9% de responsáveis com ensino médio completo.

GRÁFICO 12 - ESCOLARIDADE DOS PRIMEIROS RESPONSÁVEIS PELO DOMICÍLIO NA OCUPAÇÃO CONTESTADO

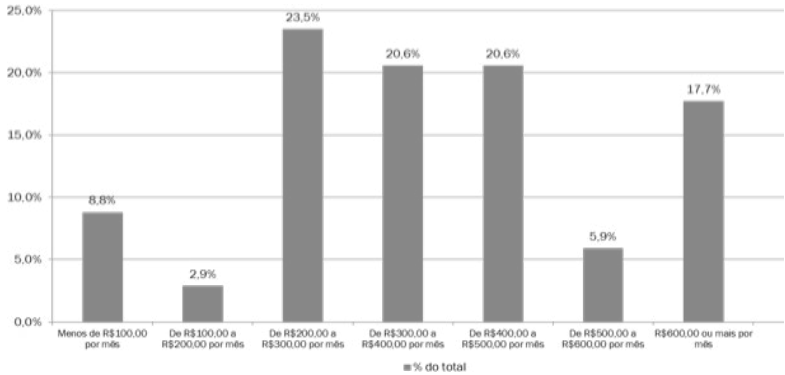


FONTE: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

No que se refere ao trabalho, 54,88% dos responsáveis por domicílio declararam trabalhar. Destes, quase a metade (48,89%) está empregada com carteira assinada, enquanto 8,89%, empregados, mas sem carteira assinada. O rendimento destes trabalhadores, no entanto, não é capaz de dar garantias dignas de reprodução de sua força de trabalho. Calculamos a renda das famílias obtida por meio de trabalho, das transferências governamentais e das ajudas financeiras de parentes não residentes no domicílio. Dividimos, por fim, pelo número de moradores dos domicílios, de modo a obter a renda média mensal per capita.

O resultado, conforme Gráfico 13, indica que a maior parte das famílias sobrevive com renda entre R$ 200,00 e R$ 300,00 por morador do domicílio, uma quantia insuficiente para a satisfação das necessidades básicas do trabalhador e de suas famílias. E poderia ser ainda pior na vigência do pagamento do aluguel mensal a que estavam submetidos antes de integrarem a Ocupação.

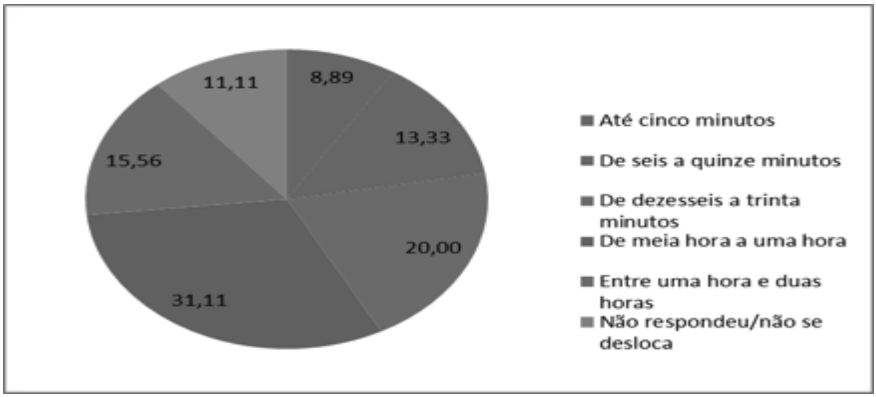
GRÁFICO 13 – RENDIMENTO MÉDIO MENSAL PER CAPITA DAS FAMÍLIAS DA OCUPAÇÃO CONTESTADO



Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

Estes trabalhadores, assim como a média agregada que vimos na primeira seção deste artigo, são também objeto de superexploração da força de trabalho no tempo em que se deslocam para o trabalho e pelo qual não são pagos. Quase um terço (31,11%) leva entre 30 minutos e uma hora apenas no trajeto de ida, o que significa que leva no mínimo uma hora por dia em tempo de deslocamento em função do trabalho que não é pago.

GRÁFICO 14 – TEMPO DE DESLOCAMENTO DA CASA AO TRABALHO DOS RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIO NA OCUPAÇÃO CONTESTADO

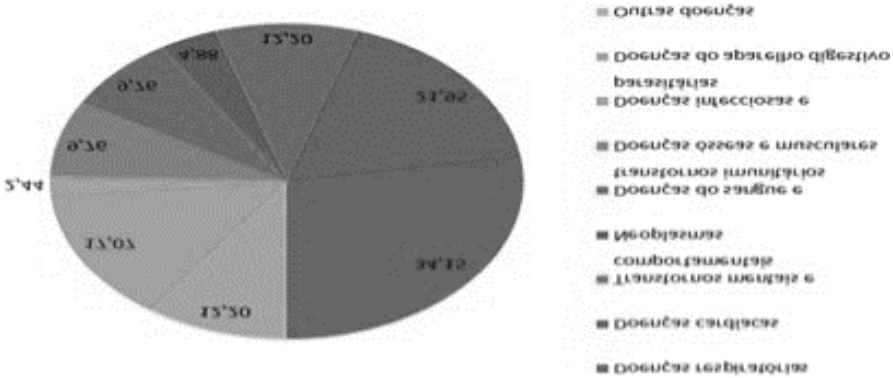


Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

Exatamente a metade dos domicílios da Ocupação possui pelo menos um morador com algum problema de saúde frequente. Perguntados sobre quais seriam estes problemas, indicaram a distribuição de enfermidades registradas no Gráfico 15. A maior parte das enfermidades está relacionada ao aparelho respiratório (34,15%) e ao sistema cardíaco (21,95%). Casos de dependência química e alcóolica foram catalogados como "transtornos mentais

e comportamentais", a terceira forma mais comum de enfermidade na Ocupação (12,20% do total dos casos). Chama a atenção a pequena participação das enfermidades "infecciosas e parasitárias" em relação ao total (2,44%). Entende-se que ocorre, em realidade, uma naturalização destas enfermidades, dado que muitas crianças estão persistentemente com infecções derivadas das condições sanitárias.

GRÁFICO 15 – PRINCIPAIS PROBLEMAS DE SAÚDE DOS MORADORES DA OCUPAÇÃO CONTESTADO

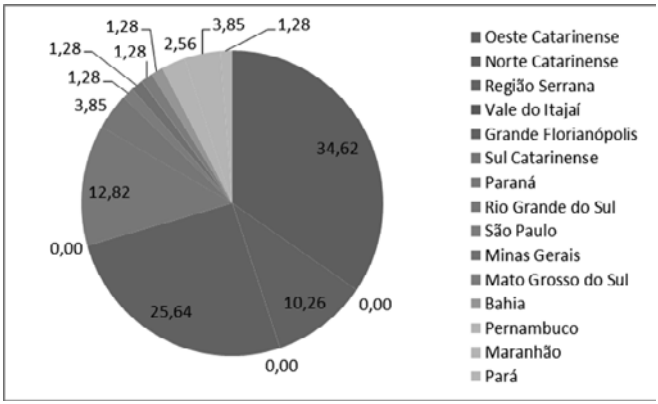


Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

Ocorrendo esta naturalização, enfermidades como diarreias e vermes, de tão comuns, deixam de ser interpretadas como doenças e não são, por isto, declaradas.

Um último aspecto importante para o entendimento da realidade da Ocupação e de sua relação com as transformações demográficas, econômicas e sociais no estado é a análise das trajetórias migratórias de seus moradores. Como vimos, a maior parte dos responsáveis pelos domicílios é nascida em Santa Catarina, especialmente na Mesorregião Oeste Catarinense (34,62% do total), na própria Grande Florianópolis (25,64%) e na Região Serrana (10,26%). O maior contingente de nascidos em outros estados é de paranaenses (12,82%), gaúchos e maranhenses (estes últimos, com 3,85%).

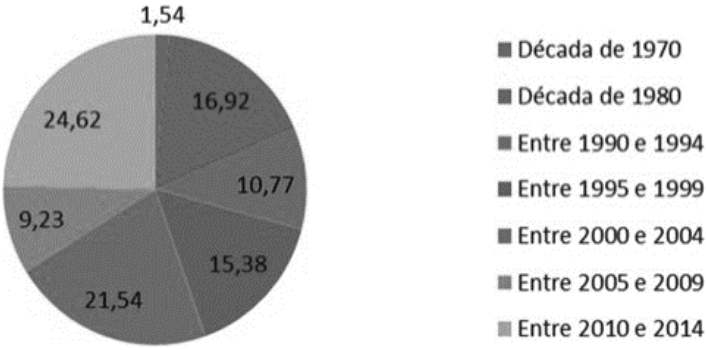
GRÁFICO 16 – MESORREGIÃO CATARINENSE E ESTADO DE ORIGEM DOS RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIO NA OCUPAÇÃO CONTESTADO



Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

Todavia, as trajetórias migratórias são tão intensas que mesmo os responsáveis pelo domicílio nascidos em outra capital passaram por cidades do interior catarinense antes de residir na Grande Florianópolis: 89,02% não saíram desta capital diretamente para a região em que se localiza a Ocupação. A vinda diretamente para a Grande Florianópolis é mais comum entre os nascidos em cidades do interior de qualquer estado, mas, ainda assim, não constituem a maioria: 43,9% vieram diretamente e 50% tiveram trajetórias migratórias entre a origem e o destino; 6,1% não responderam. São, pelo exposto, migrantes internos. No Gráfico 17 apresentamos dados sobre o momento da chegada à Grande Florianópolis dos responsáveis por domicílio da Ocupação Contestado.

GRÁFICO 17 – MOMENTO DA CHEGADA À GRANDE FLORIANÓPOLIS DOS RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIO NÃO NATURAIS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS



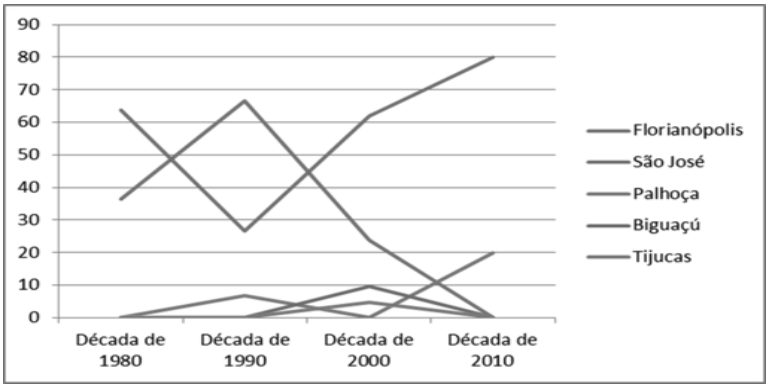
Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

No Gráfico 17 está indicado que 24,62% dos responsáveis por domicílio chegaram muito recentemente à Grande Florianópolis, entre 2010 e 2014. Outro percentual (21,54%) é representativo dos

que chegaram entre 2000 e 2004. Mais da metade (55,39%) passou a residir na Grande Florianópolis após o ano 2000; 44,61% possuem mais de quinze anos de residência nesta região. Desagregando os dados acima, referentes à Grande Florianópolis, é possível analisar em qual município estes responsáveis se fixaram quando migraram para a região. No Gráfico 18 se expõe algo que guarda íntima relação com a vigência do citado projeto elitista de cidade: a diminuição progressiva, desde a década de 1990, da participação do município no contexto da chegada à Grande Florianópolis. O encarecimento dos aluguéis nesta cidade e a intensa segregação socioespacial resulta em sua substituição por outros destinos, sobretudo São José (também desde a década de 1990) e Palhoça (desde 2000). Isto indica que os responsáveis por domicílio da Ocupação Contestado, residentes na Grande Florianópolis há mais tempo, sofreram as pressões de periferização, passando a residir mais distante do centro urbano e fora do município da Capital. Os que chegaram mais recentemente, no entanto, sequer puderam utilizar o município de Florianópolis como etapa de sua mobilidade intraurbana. Suas redes sociais já haviam entendido que a cidade é para poucos.

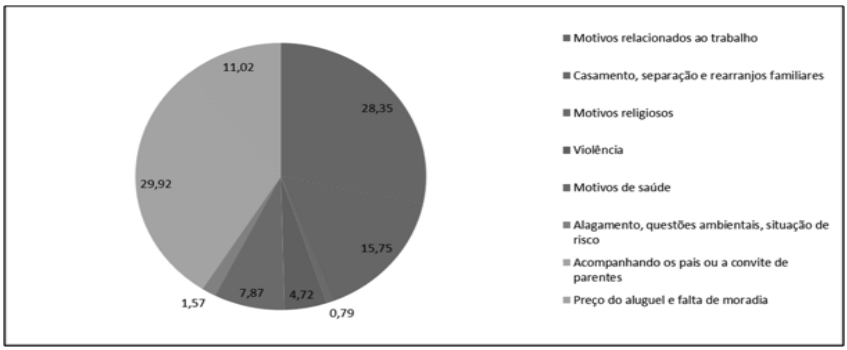
Entrevistamos os responsáveis por domicílio sobre os motivos das mudanças que os levaram para a Grande Florianópolis. A resposta se deu de forma livre, sendo classificada, depois, segundo os fatores registrados no Gráfico 19. Percebe-se uma predominância de motivos relacionados ao acompanhamento dos pais ou ao convite de parentes (29,92%) ou relacionados a trabalho (28,35%). Há responsáveis por domicílio que migraram por motivos diversos, como: preço do aluguel e da falta de moradia digna no município anterior (11,02%); saúde (7,87%); violência (4,72%); alagamentos, questões ambientais e residência anterior em situação de risco (1,57%).

GRÁFICO 18 – MUNICÍPIO DA CHEGADA À GRANDE FLORIANÓPOLIS SEGUNDO AS VÁRIAS DÉCADAS



Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

GRÁFICO 19 – MOTIVO DAS MUDANÇAS DOS RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIO DA OCUPAÇÃO CONTESTADO



Fonte: Dados levantados pelos autores. In: Canella, 2015.

11.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trabalhamos, neste artigo, com dois níveis de abstração bastante diferentes: na primeira parte, desenvolvemos uma reflexão histórica sobre as origens do processo de segregação socioespacial na Grande Florianópolis, definindo a construção da capital como "cidade-mercadoria", aspecto fundamental da atual conjuntura urbana. Nisto, pudemos apresentar alguns dados de modo a caracterizar mais precisamente esta situação. Na segunda parte do artigo, baixamos o grau de abstração teórica e analisamos um caso específico de resistência a esta conjuntura e suas contradições, a Ocupação Contestado e, também, utilizamos alguns dados para caracterizar, social, econômica e demograficamente os moradores da Ocupação. Tivemos, nesta parte, a preocupação de refletir sobre um território específico de resistência urbana sob o viés de uma análise mais ampla sobre as cidades e suas contradições.

Daí dizermos que a Ocupação Contestado tem suas raízes nas contradições gerais da questão urbana em um país dependente e específicas da Grande Florianópolis. A superexploração da força de trabalho, que não permite o acesso à moradia através dos salários vigentes, pois é aprofundada pela elevação da renda da terra, o que encarece o preço dos imóveis e do aluguel numa cidade dominada pelo capital imobiliário. Esta é, portanto, a raiz de processos como o da Ocupação Contestado, que criou suas próprias referências e dirigentes políticos. Este processo, em grande medida, escapou aos limites da luta apenas institucional e apontou para os movimentos sociais da região, a emergência do instrumento da ocupação urbana no contexto da luta por moradia. Avançar com este instrumento e torná-lo eficaz na obtenção da moradia digna depende, no entanto, da organização política dos trabalhadores urbanos.

Entenda-se por organização política o intenso trabalho de

base com as famílias. São pessoas oriundas de distintas cidades e estados, mas que se identificam entre si por ocuparem posições subalternas nas relações econômicas e políticas da cidade. Estas relações são também relações de poder, de modo que a organização popular e o trabalho de formação das famílias têm um forte significado na disputa ideológica e reverbera fora da ocupação - exemplo de que a luta organizada realiza transformações sociais.

Desde sua criação, em novembro de 2012, a Ocupação tem sido objeto de ataques e repressões que visam, justamente, a não deixar este exemplo vigorar em outros territórios da cidade que, cada vez mais, estão em disputa. Mas a luta pela transformação radical da cidade não nasceu com a Contestado e não morrerá com a Amarildo. Ela existirá em cada pequeno agricultor que perca suas terras e busque por uma alternativa; em cada trabalhador rural que se veja obrigado a migrar para a cidade; em cada trabalhador urbano que perceba ser quem constrói a cidade, mas dela é alienado.

REFERÊNCIAS

CANELLA, Francisco. O movimento sem-teto e a Ocupação Contestado: perfil social e trajetórias de vida dos moradores. Coordenador. (Projeto de Pesquisa) – Udesc, Florianópolis, fev. 2015.

CMI - Centro de Mídia Independente. "A Casa que o Prefeito deu prá nós". [Vídeo], postado por SIEMAN, Norberto, 17 nov. 2012. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=- 4VQog9kguWM. Acesso em: 10 jan. 2015.

DANTAS, Jéferson; VENDRAMINI, Célia Cecília. Comunidades dos morros em Florianópolis: ocupação, presença estatal e a constituição do Fórum do Morro da Cruz. In: DIAS, Vera Lucia Nehls. PET GEOGRAFIA (orgs.). Cadernos do Observatório Geográfico da Grande Florianópolis do PET Geografia UDESC. v. 1, p. 151-185, 2011.

DJSC - Diário de Justiça do Estado de Santa Catarina. Agravo de instrumento nº 2012.087408.6. São José: 6 de dezembro de 2012. Disponível em: http://www.jusbrasil.com.br/dia- rios/43995140/djsc-06-12-2012-pg. 144. Acesso em: 10 jan. 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico de 2010. Banco de Dados Agregados e Contagem da População. Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br/ cd/cd2010RgaAdAgsn.as. Acesso em: 15 jan. 2015.

KOVARICK, Lúcio. Capitalismo e marginalidade na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

MARINI, Ruy Mauro; TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro. (orgs.). Ruy Mauro Marini. Vida e obra (Textos Selecionados). São Paulo: Expressão Popular, 2005. 296 p.

MARTINELLO, André Souza; LENZI, Maria Helena. Florianópolis e as excepcionalidades do não planejar: imagens e política da "capital dos catarinenses". In: DIAS, Vera Lucia Nehls (orgs.). PET GEOGRAFIA - Cadernos do Observatório Geográfico da Grande Florianópolis do PET Geografia. UDESC. v. 1, p. 186-206, 2011.

MIOTO, Beatriz Tamaso. Movimentos migratórios em Santa Catarina no limiar do século XXI. 2008. 85 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Ciências Econômicas, Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Economia293384.pdf>. Acesso em: 1o mar. 2015.

REIS, Almir Francisco. Ilha de Santa Catarina. Permanências e transformações. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2012. 284 p.

REVISTA VISÃO. Florianópolis. Lugar seguro: apenas um assalto em 1980. Lages/SC, 23 fev. 1981.

SHERWOOD, Seth. The Place to be: Florianópolis, Brazil. The New York Times. Florianópolis Travel Coverage. Jan, 08, 2009. Disponível em: http://www.nytimes.com/travel/guides/cen- tral-and-south- america/brazil/florianopolis/overview.html. Acesso em: 17 jan. 2015.

SPU - Superintendência do Patrimônio da União. Ofício Nº 1911/2012 – GAB/SPU/SC. Florianópolis, 6 dez. 2012.

VILLAÇA, Flávio. Uso do solo urbano. 1. ed. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1978. 71 p.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 2001. 373 p.

TORTATO, Mari. PF conclui inquérito da Operação Moeda Verde e aumenta lista de indiciados. Folha de São Paulo. São Paulo, 15 out. 2007. Poder, p. 1-1. Disponível em: <http:// www1.folha.uol.com.br/poder/2007/10/336961-pf-conclui-inquerito-da- operacao-moe-da-verde-e-aumenta-lista-de-indiciados.shtml>. Acesso em: 15 out. 2007.

MINIBIOGRAFIA DOS AUTORES

LUÍS FELIPE AIRES MAGALHÃES

É doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Demografia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: lufeaires@gmail.com

VITOR HUGO TONIN

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Militante das Brigadas Populares

12. O RISCO SOCIAL E AMBIENTAL E SUAS RELAÇÕES EM FLORIANÓPOLIS: CASO DA OCUPAÇÃO MARIELLE FRANCO

Dinah Rebeca Dantas Silva

12.1 INTRODUÇÃO

Em nossa sociedade brasileira, vemos diferentes modos de viver o espaço das cidades. Tais diferenças se dão principalmente, a partir da forma pela qual se distribuem privilégios e infraestruturas para a melhoria de vida, gerando desigualdades com base em diferenças entre as pessoas, seja em termos de classe, raça e também de gênero. Nesse ponto, temos desigualdades que criam riscos de cunho social em relação a questões econômicas, culturais, de segurança e acesso a infraestruturas e de riscos ambientais que, ligados a riscos sociais, levam as pessoas a residir em locais com possibilidade de enchentes, deslizamentos e outros. Desenvolvendo um estudo sobre as diferenças no modo de habitação e focando particularmente no município de Florianópolis/SC, aqui destacamos o caso da Ocupação Marielle Franco, onde podemos, por meio da aplicação de extenso questionário, observar o perfil social e ambiental em que os moradores se encontram. Sendo assim, na pesquisa em questão são descritos os dados coletados em campo em perfis através dos quais se pode observar a realidade do local, assim como possibilitar uma relação com áreas semelhantes da região.

A ocupação denominada de Marielle Franco, que a cada dia cresce mais com a força comunitária, localiza-se na parte central de uma das capitais mais turísticas do Brasil, assim como uma das de maior índice de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Florianópolis -, que teve um crescimento expressivo principalmente em momento de pandemia da Covid-19. A área em questão é preenchida por cerca de duzentas habitações[97], com padrões de construção diferentes do que se espera da cidade em que está inserida, o mesmo valendo para seus habitantes, pelos diferentes padrões externalizados como local, mas não sendo representante único de suas características.

Outro ponto extremamente importante da área é seu perfil ambiental. A Ocupação Marielle Franco se encontra em uma área de alta declividade, em que a maioria das casas se situa nas partes mais altas, cortada por uma rua. Com o aumento de moradores, o número de casas na parte mais baixa, seguindo o declive, vem aumentando. Populações que moram em áreas com tais características são consideradas populações em risco ambiental. Tal risco, unido a vulnerabilidades de moradia ou sociais, acaba funcionando como fator para aumentar o risco de vida.

Neste trabalho em questão, tem-se o intuito de reunir os resultados de questionário aplicado na área de estudo nos dias 7 de maio, 11 de junho, 30 de julho e 8 de agosto de 2022 e, assim, criar perfis da população a partir de características demográficas, econômicas, de organização social e também de características

97 Na época de aplicação do questionário, em meados do ano de 2022.

ambientais e quanto ao padrão de construção das casas. Durante os dias de aplicação, foi possível ter um total de 85 questionários, com respostas completamente válidas, número considerado representativo, levando em consideração casas que estavam desocupadas naquele momento ou ainda em construção. A estrutura do questionário foi dividida em conjuntos de perguntas a partir de temas, sendo eles: informações sobre a casa (1); identificação do respondente (2); identificação dos pais do respondente (3); trajetórias migratórias (4); mobilidade de residência na Grande Florianópolis (5); escolaridade (6); trabalho e ocupações (7); participação política e associativismo civil (8); opiniões sobre a Ocupação (9); tópicos sobre saúde (10) e apontamentos sobre as estruturas físicas das casas e do terreno (11).

12.2 DADOS DEMOGRÁFICOS

Com relação aos fatores sociodemográficos que merecem ser mencionados, podemos destacar as variáveis de densidade populacional, distribuição por sexo, faixa etária, diversidade racial, origem geográfica e correlações a serem exploradas.

Ao realizar uma pesquisa sobre os riscos ambientais, um dos aspectos mais significativos a ser considerado foi o da densidade populacional, que reflete a quantidade de pessoas em relação à superfície territorial. Nesse contexto, é essencial relacionar o número de moradias com o espaço ocupado (população/espaço), especialmente em áreas propensas a deslizamentos. Essa medida determina a possibilidade de um maior número de residências serem afetadas, levando em consideração o risco de as casas situadas em áreas superiores atingirem as que se encontram em locais inferiores.

Para uma observação inicial da ocupação de Marielle, vamos analisar uma imagem aérea, capturada por um drone, em parceria com o PET Geografia da Udesc (Figura 18). Essa imagem proporciona uma visão real do espaço habitado, permitindo- nos observar a proximidade evidente entre as residências, assim como a distinção entre a Ocupação e uma parte de um condomínio adjacente (visto no canto inferior direito da figura). Também podemos notar a demarcação dos espaços destinados a cada domicílio.

Além disso, é importante destacar, dentro do contexto da densidade populacional, a quantidade de moradores por residência. Em áreas com possibilidade de ocorrência de desastres ambientais, essa medida se torna um fator crucial na avaliação do risco. No caso específico da ocupação em questão, podemos extrair algumas métricas dos questionários, como a média encontrada de 3,71 habitantes por domicílio, sendo a quantidade mais comum (moda) de quatro pessoas por casa. É interessante observar que o número mínimo de moradores em um domicílio foi de uma pessoa, enquanto o máximo chegou a oito, conforme apresentado na Tabela 10.

FIGURA 18 - FOTOGRAFIA AÉREA DA OCUPAÇÃO MARIELLE FRANCO

Fonte: Pet Geografia Udesc, em parceria com Cartolab, 2022.

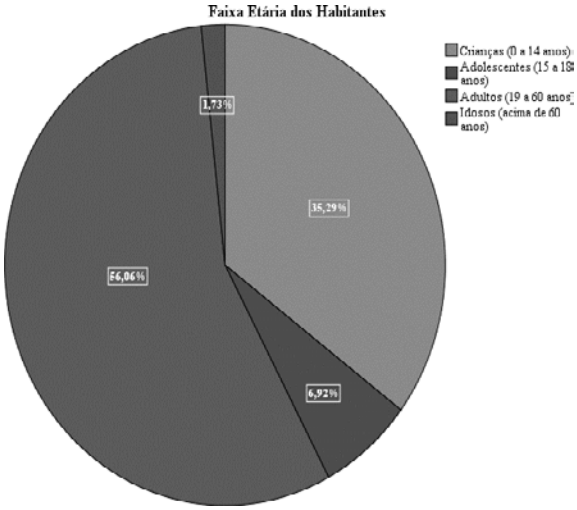
TABELA 10 - MÉTRICAS POPULACIONAIS DA MARIELLE FRANCO

	Quantidade de Moradores por Domicílio
Média	3,71
Moda	4
Mínimo	1
Máximo	8

Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

Outro aspecto relevante a ser considerado na construção do perfil populacional é o gênero dos habitantes. Observou-se, percentualmente, um relativo equilíbrio, com uma proporção ligeiramente maior para o sexo feminino, representando 53,6% da população, em comparação com 44,6% de indivíduos do sexo masculino, com base nos dados fornecidos por meio dos questionários preenchidos por todos os moradores.

GRÁFICO 20 - FAIXA ETÁRIA DOS HABITANTES



Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

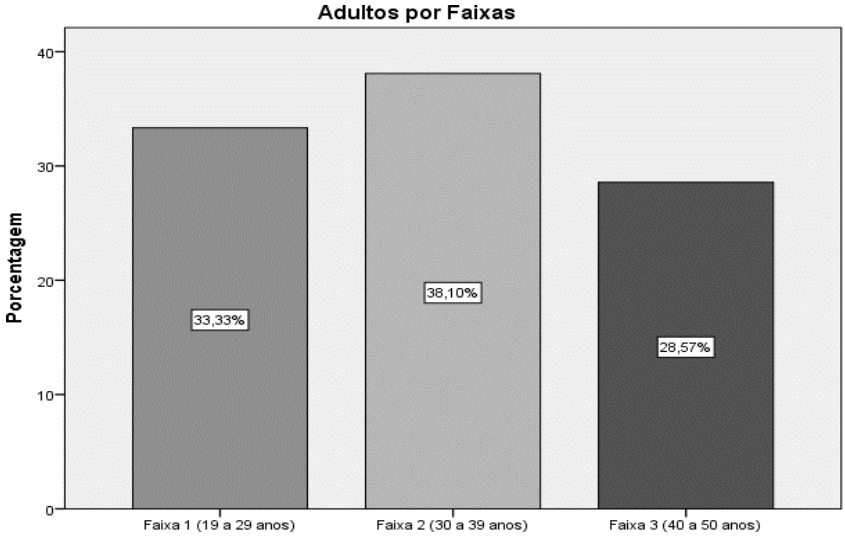
A variável demográfica da idade, quando relacionada ao risco ambiental, desempenha um papel significativo na observação da dependência em situações extremas. Em geral, uma população composta por um maior número de crianças e idosos tende a ser mais suscetível a riscos. No caso específico da ocupação Marielle, foi observada uma considerável quantidade de adultos, especialmente jovens entre 20 e 35 anos e uma menor presença de idosos. No entanto, também se nota uma significativa proporção de crianças, especialmente com menos de dez anos, conforme ilustrado no Gráfico 20. É importante ressaltar que a maioria delas possui menos de cinco anos de idade, aproximadamente a idade que teria a ocupação.

Com o intuito de aprofundar nossa análise da faixa etária dos adultos, que representavam a maioria dos moradores, optamos por dividir essa faixa em três segmentos adicionais: de 19 a 29 anos, de 30 a 39 anos e de 40 a 50 anos. Como resultado, foi gerado o Gráfico 21, a partir do qual é possível observar uma certa similaridade nas idades, mas com uma frequência maior de adultos entre 30 e 39 anos. Essa faixa etária está relacionada a um período em que muitos indivíduos têm filhos e, frequentemente, mais de um, o que também pode justificar a presença significativa de crianças na Ocupação, especialmente aquelas mais jovens.

Além disso, complementando o que foi mencionado anteriormente, há uma marcante presença de jovens adultos, com idades entre 19 e 29 anos. Essa faixa etária, seguindo o argumento anteriormente exposto, é frequentemente associada ao período em que as pessoas começam a formar famílias e a ter filhos. Portanto, ao somar a faixa 1 (19 a 29 anos) e a faixa 2 (30 a 39 anos), obtemos

um perfil mais comum da localidade, composto por jovens adultos engajados em diversos estágios da formação familiar.

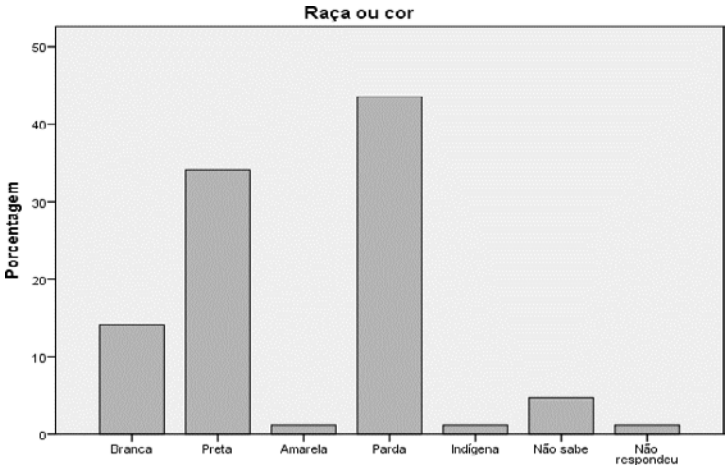
GRÁFICO 21 - ADULTOS POR FAIXA DE IDADE RESIDENTES DA OCUPAÇÃO MARIELLE FRANCO



Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

Ao abordar a questão da faixa etária dos habitantes locais, podemos observar uma baixa frequência de idosos entre os moradores. Existem diversas possíveis razões para isso. Um primeiro aspecto a ser considerado é a dificuldade de residir em uma ocupação urbana. O constante risco de remoções forçadas ou a ocorrência de violência, entre outros motivos, tornam a vida de um idoso ainda mais desafiadora. Além disso, a irregularidade do terreno e a necessidade de transitar por escadarias irregulares representam um desconforto e uma impraticidade extrema para pessoas com mobilidade reduzida. Outro possível motivo para a baixa presença de idosos na região pode estar relacionado a outra variável, que será analisada a seguir, a origem geográfica. Ao considerarmos migrações, é baixo o número de idosos que se envolvem em tais movimentações, assim como o número de crianças, em comparação com jovens adultos.

GRÁFICO 22 - PORCENTAGEM DE PERFIL DE RAÇA OU COR NA MARIELLE FRANCO



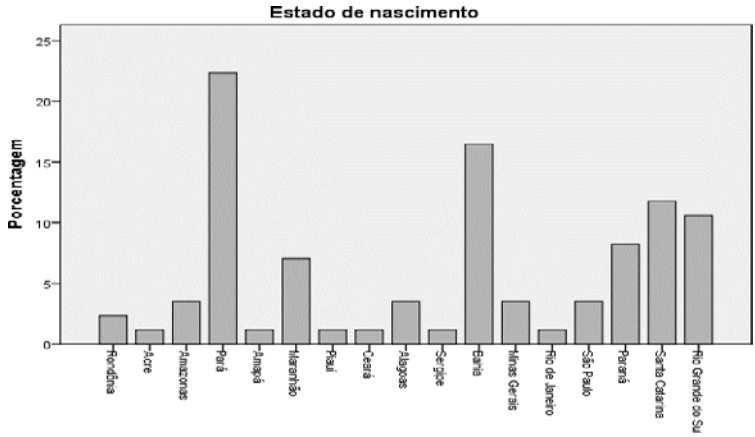
Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

Seguindo os dados da pesquisa, temos a variável raça ou cor que, de acordo com os critérios do IBGE, é dividida em branca, preta, amarela, parda e indígena. Tendo como base o fato de que Florianópolis é a capital do estado brasileiro com a maior proporção de população branca, correspondendo a 83,9% (IBGE, 2010), podemos analisar as especificidades raciais na Ocupação Marielle. Com apenas 14,1% de pessoas brancas, 34,1% de indivíduos pretos e 43,5% de pardos (totalizando 77,6%), há uma clara diferença entre os moradores locais e o perfil geral da cidade, evidenciando um perfil distinto (conforme ilustrado no Gráfico 22, que revela a espacialidade da segregação presente na região.

Em um município altamente dinâmico em relação às migrações, outro fator crucial a ser explorado, também relacionado à questão de raça e cor, é o da origem geográfica. Ao analisar a área da ocupação, podemos observar (conforme ilustrado no Gráfico 23) uma maioria significativa de habitantes provenientes do Norte e do Nordeste do País, destacando-se a porcentagem de 22,4% oriundos do Pará e de 16,5% do estado da Bahia, em comparação com os 11,8% de nativos de Santa Catarina. Essa discrepância se torna ainda mais evidente quando analisamos as cidades de origem, constatando que 14,1% da população é natural de Belém, enquanto apenas 3,5% nasceu em Florianópolis.

O fator da origem geográfica é importante ao se considerar as diferenças culturais, econômicas e associações comunitárias, bem como os tipos de emprego disponíveis na cidade. É preciso levar em conta que as populações mais presentes na Ocupação Marielle podem enfrentar preconceito devido à origem, o que, muitas vezes, limita suas oportunidades. Essa dinâmica complexa deve ser considerada ao se analisar o contexto social e econômico da região.

GRÁFICO 23 - PERCENTUAL DE ORIGEM DOS MORADORES DA MARIELLE FRANCO POR ESTADO



Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

Ao abordarmos a temática da origem estadual dos moradores, é relevante observar como as periferias urbanas são alvo de preconceito, tanto em relação à sua origem migratória, quanto à sua origem de classe. As áreas de ocupação, como é o caso da localidade em análise, enfrentam o estigma de serem rotuladas como favelas. Num estudo realizado por Francisco Canella, em que foram examinadas as trajetórias de vida de migrantes em uma ocupação urbana em Florianópolis, especificamente na região da Marielle Franco, destacou-se como o termo "favela" tem sido utilizado de forma estigmatizante pela mídia, por empresários da indústria da construção civil, do setor imobiliário e por políticos. O autor menciona uma reportagem publicada em um veículo de mídia local como exemplo disso:

> A valorização do metro quadrado na Ilha, que elevou o preço dos aluguéis, não deixou alternativas, obrigando os trabalhadores a ocuparem áreas irregularmente. Tal processo de disputas tem sido descrito por políticos, empresários da construção civil e setores da mídia como processo de "favelização". Foi o caso de um largo dossiê, chamado de "Relatório", publicado por um grande veículo da mídia impressa, televisiva e digital de Florianópolis. Tal reportagem, em matéria de capa dominical, teve, como título, "Cidade ameaçada" (Notícias do Dia, 2020). O relatório, publicado como um caderno anexo ao jornal, estendeu-se por 36 páginas, com reportagens bem produzidas. Seu teor foi o da acusação dos moradores e moradoras dessas áreas. O editorial do Relatório intitulava-se: "Basta às invasões". As referências a essas áreas sempre remetiam ao termo "favela" ou "favelização" (CANELLA, 2022, p. 96).

A interconexão entre os principais meios de comunicação e os interesses do setor privado também foi abordada por Miriam Santini de Abreu (2019) em seu estudo sobre as ocupações urbanas na imprensa florianopolitana. A autora destaca o caráter ideológico do jornalismo e sua relação com os interesses do capital, resultando na construção de Florianópolis como uma cidade-mercadoria.

Ao analisar o papel desempenhado por organizações como o Floripa Sustentável, a autora traz à tona o debate sobre a tentativa de regulamentar quem pode ou não residir em Florianópolis. Nesse contexto, ocorre uma dinâmica de controle e disciplina social que visa a estabelecer critérios sobre a habitação na cidade, determinando quem é considerado apto ou inadequado para fazer parte do seu tecido urbano. Essas práticas, muitas vezes, refletem interesses particulares e perpetuam desigualdades socioespaciais.

> [...] a ideia do movimento Floripa Sustentável de disciplinar quem pode ou não morar na Ilha – porque especifica que se trata de entrada – revela a estreiteza da anunciada inclusão social, justificativa ideológica para encobrir as pretendidas mudanças urbanas. O discurso deixa claro que o desenvolvimento social da Ilha implica continuar relegando aos migrantes e imigrantes indesejados as áreas com pior localização, nas periferias dos demais municípios da Área Conurbada de Florianópolis (ABREU, 2019, p. 234).

É essencial enfatizar que, nesse processo de construção do espaço urbano, podemos observar a falta de iniciativas governamentais voltadas à habitação popular, juntamente com a estigmatização e criminalização dos residentes e o preconceito enraizado contra a população migrante, frequentemente culpabilizada pelo suposto "caos urbano".

12.3 VULNERABILIDADE SOCIAL E ACESSO À INFRAESTRUTURA

Para o levantamento da infraestrutura da região e a compreensão dos fatores que agravam a vulnerabilidade em caso de sua ausência, foram destacados elementos relacionados à estrutura das moradias, ao acesso a serviços básicos como água, energia e saneamento, ao acesso à saúde, ao transporte e à segurança. A análise desses aspectos permite estabelecer uma relação direta entre vulnerabilidade ambiental e social, evidenciando-os como elementos de risco. Essa abordagem foi complementada pelos resultados dos questionários aplicados, assim como pela observação direta, realizada durante a pesquisa de campo.

Quanto à estrutura das moradias e aos arredores, observa-se

uma notável semelhança entre eles. Os terrenos em que estão localizadas são bastante acidentados, com algumas habitações construídas em áreas mais íngremes e outras em terrenos mais planos. No entanto, a maioria possui características semelhantes - construídas em madeira e com proximidade significativa umas das outras (Figura 19). Muitas dessas construções foram erguidas sobre bases também em madeira, com o intuito de nivelar a estrutura. Entretanto, esse material apresenta pouca estabilidade, o que aumenta consideravelmente o risco de deslizamentos ou movimentações de terra.

Embora a vegetação seja escassa entre as casas, a ocupação em si apresenta uma vegetação densa em seu entorno. Tal fato foi apontado como um aspecto negativo por muitos dos que responderam ao questionário. As escadarias que conectam as moradias e as diferentes partes da Marielle representam um desafio diário para os moradores, especialmente para idosos e pessoas com deficiência. Em dias chuvosos, essas escadarias se tornam um canal para a passagem de água, aumentando ainda mais as dificuldades enfrentadas. Outro aspecto negativo e destacado pelos moradores é o problema do descarte inadequado de lixo, o que constitui uma preocupação clara em termos de saúde pública. Além de representar um risco para a saúde, o acúmulo de lixo se torna um agravante durante períodos de chuvas intensas, que são recorrentes na região.

Dessa forma, a análise da estrutura das moradias, do ambiente circundante e dos desafios enfrentados pelos moradores revela a complexidade dos aspectos socioambientais presentes na Ocupação. A falta de infraestrutura adequada e os desafios enfrentados diariamente pelos moradores evidenciam a necessidade de intervenções efetivas e políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida e redução dos riscos ambientais e sociais nesse contexto específico.

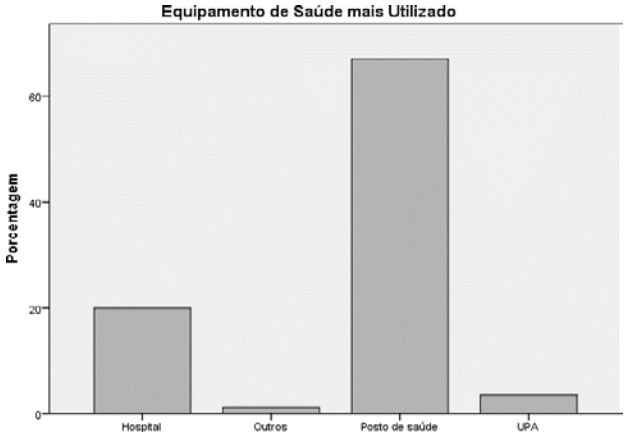
FIGURA 19 - CASAS CONSTRUÍDAS E EM CONSTRUÇÃO NA MARIELLE FRANCO

Fonte: Fotografia da autora, 27 de abril de 2022.

Durante a coleta dos questionários, foram observadas respostas semelhantes em relação ao acesso à água, à energia elétrica e ao saneamento básico na localidade. Com exceção das pessoas que se mudaram para residências ainda em processo de construção, nenhum dos entrevistados relatou falta de acesso à água ou à energia elétrica. Isto se deve à utilização das redes públicas de abastecimento, que então já atendiam a comunidades vizinhas, mesmo antes de a Ocupação ser estabelecida.

No entanto, em relação ao saneamento básico, observa-se que a maioria dos moradores realiza o descarte inadequado de águas residuais, seja próximo às suas próprias residências, aumentando o risco de deslizamentos, seja diretamente nos cursos d'água que correm próximo às casas. Em menor quantidade, também foi observado o uso de fossas para descarte de águas residuais.

GRÁFICO 24 - EQUIPAMENTOS DE SAÚDE MAIS UTILIZADOS POR MORADORES NA OCUPAÇÃO MARIELLE FRANCO



Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

Quanto ao acesso aos serviços de saúde, a população que reside na Ocupação Marielle Franco relatou uma quantidade considerável de opções. A localidade está situada no centro da cidade, o que proporciona proximidade a postos de saúde, hospitais públicos e à Unidade de Pronto Atendimento (UPA), que são as opções mais utilizadas pela população (Gráfico 24).

No entanto, a dificuldade de transporte acaba influenciando a percepção de distância, mesmo para locais que estão geograficamente mais próximos. Essa dificuldade de deslocamento pode afetar o acesso efetivo aos serviços de saúde, especialmente em casos de emergência ou de necessidade de deslocamentos frequentes.

Dessa forma, a análise dos dados coletados nos questionários revela tanto aspectos positivos, quanto desafios no que diz respeito ao acesso a recursos essenciais, como água, energia elétrica,

saneamento básico e serviços de saúde. Embora a disponibilidade de água e energia elétrica seja satisfatória, é necessário um trabalho contínuo para conscientizar os moradores sobre a importância do descarte adequado de águas residuais, a fim de reduzir os riscos ambientais e de saúde.

Dentre as preocupações manifestadas pelos habitantes da Ocupação, o transporte foi mencionado como um dos aspectos negativos mais impactantes. Devido à escassez de ônibus e à baixa frequência dos horários de circulação, a precariedade da mobilidade é particularmente sentida por aqueles que trabalham em áreas distantes de suas residências, agravando-se ainda mais nos finais de semana. É interessante destacar a importância do transporte na vida urbana, pois sua ausência compromete a conexão com outros locais, o que pode ter consequências diversas. Considerando que um bom sistema de transporte é um dos fatores que valorizam um imóvel, fica evidente como a sua deficiência pode contribuir para a segregação socioespacial.

No que diz respeito à segurança, embora os moradores considerem a interna como regular, muitos relataram o medo constante da presença policial, tanto devido à repressão quanto ao temor de despejo. No entanto, é interessante observar que as pessoas autodeclaradas brancas pouco mencionaram esse medo como um aspecto negativo de sua moradia, indicando uma menor preocupação com esses temas. No entanto, é importante ressaltar que questões de segurança são motivo de preocupação para todos os residentes da Ocupação, dada a sua condição de ocupação urbana.

12.4 INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Um último conjunto de fatores levantados por meio de questionários e relevantes para a análise dos riscos ambientais são os indicadores socioeconômicos, nos quais podemos destacar as associações (políticas, culturais e religiosas), em nível educacional, em ocupação e em média de renda por domicílio.

A forma como as pessoas se relacionam tem um impacto significativo em sua relação com o espaço em que vivem. A construção de afinidades e associações funciona como uma rede de apoio e, no caso das associações políticas, isso afeta o nível de autonomia e capacidade de negociação com o poder público e, assim, como dito por Milton Santos (2002): Diante das redes técnicas e informacionais, pobre e migrantes são passivos como todas as demais pessoas. É na esfera comunicacional que eles, diferentemente das classes ditas superiores, são fortemente ativos. (SANTOS, 2002, p. 326).

Conforme mencionado anteriormente, a Ocupação Marielle Franco possui uma comissão de moradores ativa e engajada,

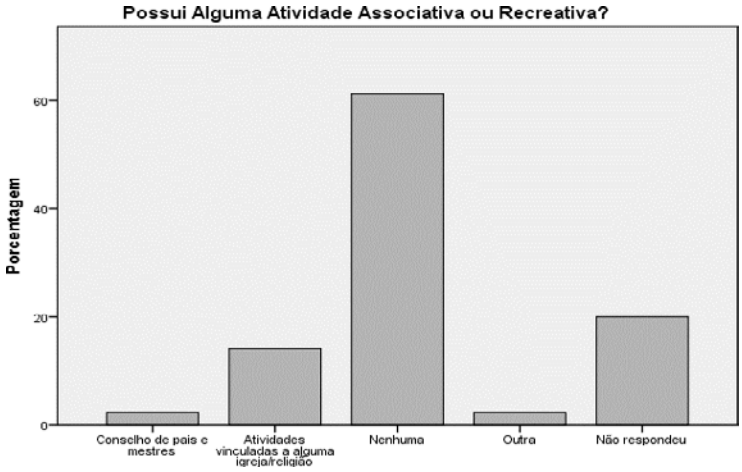
responsável por conquistas importantes para a comunidade. Trata-se de um grupo que busca representatividade em sua composição e nas pautas que defende.

Quanto aos questionários, embora a maioria dos respondentes tenha afirmado não fazer parte de atividades sindicais, de movimentos sociais ou de atividades associativas e recreativas, aqueles que se envolvem com a comissão descrevem sua participação tanto como sindicato ou movimento social, assim como atividade associativa ou recreativa. Isso demonstra a diversidade de experiências relacionadas à comissão, dependendo da forma como é vivenciada.

No âmbito das atividades políticas, foi marcante a frequência de participação e até mesmo a filiação ao Partido dos Trabalhadores (PT). Embora a maioria não participe de ações partidárias, aproximadamente 7,1% dos participantes estão envolvidos de maneira unânime com o partido mencionado. A participação dos moradores na Marielle pode ser justificada pela constância do partido em movimentos pela defesa do direito à moradia em Florianópolis.

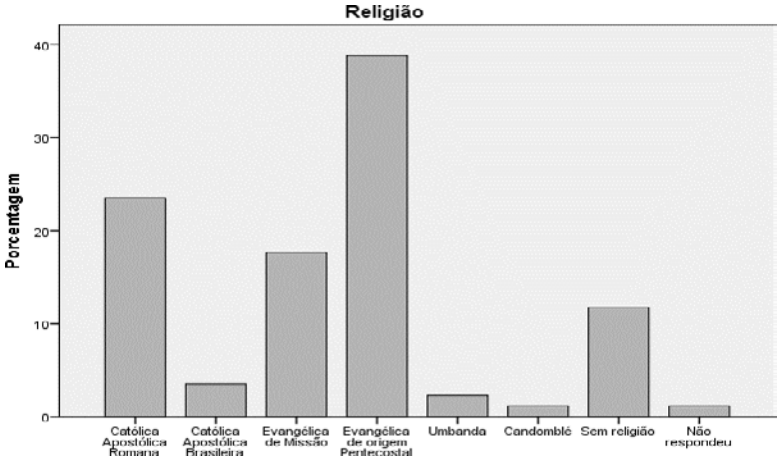
Embora a maioria das respostas em relação a atividades associativas tenha sido negativa, a presença mais significativa entre as respostas positivas foi a dos laços religiosos (Gráfico 25). É possível afirmar que a religiosidade contribui para a criação de uma base comunitária local, servindo também como uma rede de apoio. Vale ressaltar que, embora sirva como uma forma de organização, o tipo de agrupamento formado por organizações ou pessoas religiosas nem sempre está diretamente relacionado à problemática da moradia, nem mesmo à possibilidade de solucionar questões ambientais, tendendo, muitas vezes, a se tornarem organizações mais centradas em si mesmas e com pouca interação com grupos externos.

GRÁFICO 25 - PERCENTUAL DE HABITANTES DA OCUPAÇÃO MARIELLE FRANCO QUE PARTICIPAM DE ATIVIDADE ASSOCIATIVA OU RECREATIVA



Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

GRÁFICO 26 - PERCENTUAL DE RELIGIÕES PRATICADAS POR MORADORES



Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

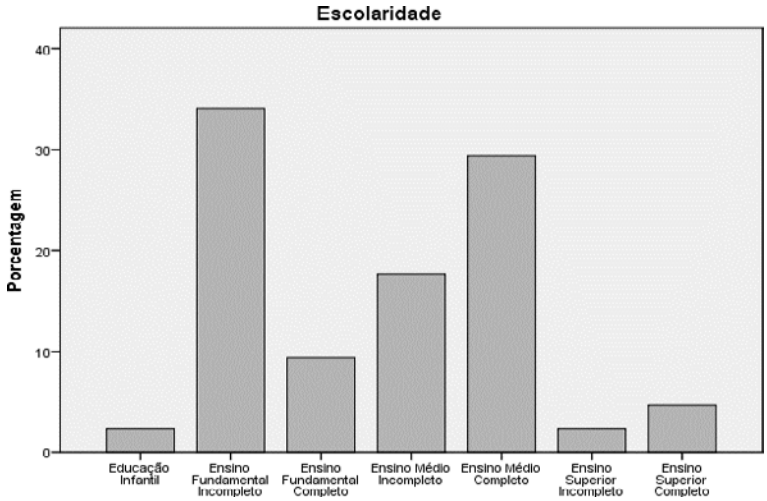
A partir das informações obtidas no questionário (conforme apresentado no Gráfico 26, podemos observar que a maioria esmagadora das pessoas se identifica como praticantes da religião evangélica, com ênfase nas vertentes de missão e de origem pentecostal. Em segundo lugar, também com uma presença marcante, estão os praticantes do catolicismo. Essas religiões cristãs possuem um grande número de seguidores no Brasil, país que apesar de considerado laico, tem suas bases influenciadas pelos princípios dessas tradições religiosas.

Algo muito importante de se relatar num perfil populacional em áreas de risco é o nível educacional da população estudada. Com isso, analisa-se o conhecimento sobre ferramentas e conceitos para se lidar com o risco a partir de uma educação formal padrão. No caso da Marielle (Gráfico 27), temos a maior porcentagem - 34,1%

- de pessoas com o ensino fundamental incompleto e a segunda maior porcentagem

- de cerca de 29,4% - com o ensino médio completo, em comparação com apenas 4,7% com o ensino superior completo, a menor das porcentagens.

GRÁFICO 27 - RELAÇÃO DE NÍVEIS DE ESCOLARIDADE DOS MORADORES

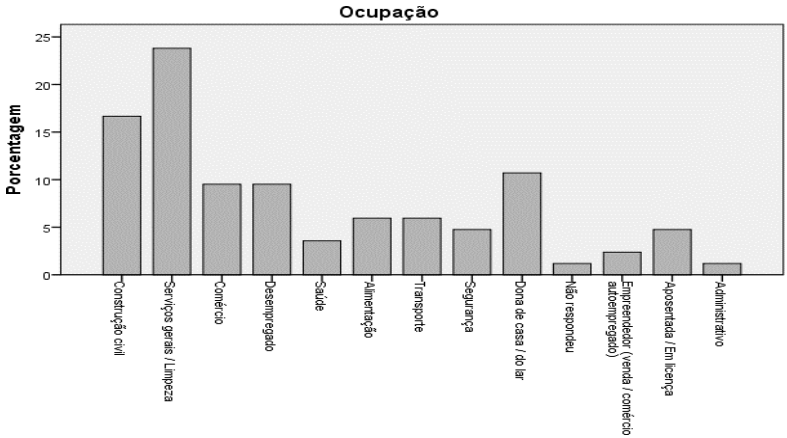


Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

No que diz respeito aos rendimentos mensais dos trabalhadores, podemos observar uma média de renda mensal de aproximadamente R$ 2.565,00 (dois mil quinhentos e sessenta e cinco reais). Desse total, 26% da população recebe auxílio financeiro do governo, sendo o principal programa o Auxílio Brasil (programa federal anteriormente conhecido como Bolsa Família).

Considerando uma média de quatro pessoas por domicílio, a renda mensal média per capita seria de R$ 641,25 (seiscentos e quarenta e um reais e vinte e cinco centavos).

GRÁFICO 28 - PERCENTUAL DE OCUPAÇÕES MENCIONADAS PELOS MORADORES



Fonte: Autora, a partir de dados de questionário, 2022.

Levando em consideração que Florianópolis é uma cidade conhecida pelo alto custo de vida e pelos aluguéis onerosos, é compreensível que a menção frequente de possuir casa própria e não pagar aluguel seja apontada como um dos principais aspectos positivos de residir na Marielle Franco pelos moradores.

A média salarial das pessoas que vivem em áreas de risco ambiental é relevante, pois determina a capacidade financeira de lidar com desastres ou de adquirir ferramentas para prevenção de ocorrências. Portanto, constitui fator essencial para a análise da vulnerabilidade.

A partir dos dados levantados através dos questionários obtidos, podemos observar o perfil da população de área estudada. Temos, então, uma média de três a quatro pessoas por casa, com uma faixa etária principal de jovens adultos negros e de maioria de origem externa à cidade em que habitam, principalmente do Pará e da Bahia. As associações sociais que frequentam, quando ocorrem, são principalmente religiosas e, em segundo lugar, a associação dos próprios moradores em busca por melhorias na Marielle. A maioria dos moradores tem o ensino fundamental incompleto ou o ensino médio completo e tem uma certa semelhança laboral, o que explica que a maioria realiza trabalhos em serviços gerais ou em construção civil e tem a média salarial inferior a dois salários mínimos.

Quanto ao perfil ambiental, levantado principalmente a partir de percepção técnica em campo, a Ocupação se localiza em uma área íngreme, com risco considerável de deslizamentos de terra, com o qual os moradores têm que conviver. A frequência de ocorrências é atualmente baixa, mas a habitação com baixa infraestrutura em áreas íngremes está exposta também a outras consequências, como a de enxurradas, mais perigosas por conta das águas servidas não tratadas diretamente das casas por falta de encanamento adequado.

Os riscos ambientais encontrados se atrelam aos riscos de saúde, por conta das águas não tratadas, o que é comum nos arredores das moradias, mas também por falta de uma satisfatória coleta de lixo na região, o que explica seu descarte em áreas não apropriadas.

12.5 CONCLUSÃO

Com a observação do perfil da população, das casas e do ambiente habitado pela população da Ocupação Marielle Franco, temos uma percepção clara do que fez as pessoas habitarem o local, com foco na possibilidade de uma moradia de baixo custo. Na cidade de Florianópolis, uma das capitais com aluguel imobiliário mais caro do País, estar em uma área como a estudada acaba sendo uma opção considerada boa para muitos; porém, a ausência

de políticas públicas efetivas destinadas a proporcionar moradias adequadas para a população de baixa renda é evidente nesse contexto. A negligência estatal em enfrentar o déficit habitacional e garantir condições dignas de moradia contribui para a reprodução das desigualdades socioespaciais. Além disso, é alarmante observar como os moradores das ocupações urbanas são frequentemente estigmatizados e criminalizados, sendo rotulados como responsáveis por problemas sociais e urbanos. Essa narrativa injusta e discriminatória perpetua a marginalização desses indivíduos e dificulta o acesso a direitos básicos, como segurança, serviços públicos e oportunidades de emprego, dificultando a mobilidade de situação social.

Também é importante destacar o preconceito arraigado contra a população migrante. Muitas vezes, essa população é alvo de estereótipos negativos e injustamente associada a questões de ordem pública. Essa discriminação reflete uma visão simplista e preconceituosa que desconsidera as complexidades e contribuições trazidas pela diversidade cultural e social dos migrantes.

Em suma, a falta de políticas habitacionais inclusivas, juntamente com a criminalização dos moradores e o preconceito contra os migrantes, revela a necessidade urgente de uma abordagem mais justa e equitativa para a construção do espaço urbano, pautada na garantia de direitos e no combate às desigualdades. É necessário que o Estado assuma a responsabilidade de implementar políticas públicas efetivas, que contemplem a oferta de moradias dignas para a população de baixa renda, bem como a promoção de ações que combatam a discriminação e a estigmatização dos moradores das Ocupações e dos migrantes. Essa abordagem deve considerar as particularidades de cada contexto e levar em conta a diversidade cultural e social presente nas cidades.

Além disso, é fundamental que sejam estabelecidos mecanismos de participação popular e diálogo entre governo, sociedade civil e movimentos sociais, para que as decisões relacionadas ao espaço urbano sejam tomadas de forma democrática e inclusiva. Essa articulação entre os diferentes atores envolvidos é essencial para a construção de políticas que realmente atendam às necessidades e demandas da população, garantindo o acesso universal a moradias adequadas e a um ambiente urbano justo e igualitário.

A questão habitacional não pode ser vista de forma isolada, pois está intrinsecamente ligada a outras problemáticas sociais, como o acesso à educação, à saúde, ao transporte e ao emprego. Portanto, é imprescindível que as políticas habitacionais sejam integradas a outras políticas públicas, buscando a construção de uma cidade mais inclusiva e sustentável.

REFERÊNCIAS

ABREU, Miriam Santini. **Espaço e cotidiano no jornalismo**: crítica da cobertura da imprensa sobre ocupações urbanas em Florianópolis. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Jornalismo - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2019.

CANELLA, Francisco. Trajetórias de vida de migrantes e periferia urbana: reflexões sobre uma ocupação urbana em Florianópolis/SC. **Hábitat y Sociedad** (ISSN 2173- 125X), n.º 15, noviembre de 2022., Universidad de Sevilla, p. 89-108. https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2022.i15.0. Disponível em: https://revistascientificas.us.es/index.php/HyS/issue/view/1117/633

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. Edusp: São Paulo, 2002.

MINIBIOGRAFIA DA AUTORA:

DINAH REBECA DANTAS SILVA

Mestra em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e geógrafa pela Universidade Federal de Pernambuco (PE). Pesquisa sobre vulnerabilidade habitacional, áreas de risco, desastres ambientais e processos de ocupação espacial urbana tendo como áreas de estudo a cidade de Florianópolis (SC) e Recife (PE), onde focou em racismo ambiental.

13. OCUPAÇÕES URBANAS POR MORADIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS – NOTÍCIAS NO PERÍODO DE 2016 A 2022: POR QUE OCUPAR?

Gabriela Gerevini Kasper
Raví Calseverini de Toledo
Maria Teresa dos Santos

> O instrumento chamado "ocupação" assume, em todo o Brasil, um papel determinante nas lutas que se desenvolvem, não somente pela moradia, mas pela educação, saúde, etc.
>
> (PERICLES, 2016, S/P)

13.1 INTRODUÇÃO

A falta de moradias para as classes subalternizadas no Brasil é fato inconteste, que se tem agravado na mesma medida em que se acirra a exploração desenfreada do capital pelo espaço urbano. Para Singer, no modo de produção capitalista, a habitação "é uma mercadoria como qualquer outra. A produção privada de moradias para gente de todas as classes sociais é uma das mais importantes áreas de aplicação do capital" (2017, p. 28), mercadoria que ficou ainda mais inacessível às classes trabalhadoras no contexto da pandemia da Covid-19[98].

Conforme dados publicados pela Campanha Nacional Despejo Zero, em fevereiro de 2022 existiam mais de 132 mil famílias ameaçadas de despejo no Brasil, número que correspondia a um aumento "de 602% no número de famílias ameaçadas de perderem sua moradia desde o início da pandemia, em março de 2020"[99].

Numa conjuntura de aumento expressivo de empobrecimento da população brasileira, as ocupações urbanas se têm configurado como tática importante de luta e resistência da classe trabalhadora; contudo, há diferentes motivações para ocupar, como demonstram os estudos de Julia Caminha. (2015). Em alguns países, a ocupação de imóveis ociosos constitui alternativa de extrema relevância de acesso à moradia, particularmente nas décadas mais recentes, em contextos de mercantilização das cidades e de aumento da especulação imobiliária. No entanto, no Brasil, grande parte das ocupações está relacionada à privação habitacional. O movimento de ocupações urbanas se restringe, praticamente, às ocupações para moradia, sendo a maioria "invisível". Daí a necessidade de se dar visibilidade às lutas e resistências expressas nas ocupações urbanas.

Considerando tal cenário, trata-se neste texto de reflexões construídas a partir da realização de um levantamento exploratório

---

98 A pandemia do coronavírus – Covid19 -, causada pelo vírus SARS-CoV-2, foi declarada como surto do mais alto nível de alerta pela Organização Mundial da Saúde (OMS), considerado como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (Espii) no período de 30 de janeiro de 2020 a 5 de maio de 2023 (Opas, 2023). Segundo dados disponibilizados no Painel Coronavirus- 19, do Sistema Único de Saúde (SUS), no Brasil, até 5 de maio de 2023, foram registrados 701.833 óbitos (BRASIL, 2023).

99 Habitat para a humanidade Brasil, s/d.

de notícias sobre as ocupações urbanas na região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF)[100], no período de 1º de julho de 2016 a 30 de junho de 2022, período demarcado pela conjuntura nacional de muitos conflitos sociais e políticos a partir do processo de impedimento da então presidente Dilma Roussef do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2016, e pela pandemia da Covid-19.

Para captar a realidade das ocupações urbanas, o levantamento foi realizado pela busca em dois sites: ND+ e Portal Desacato, portais diferenciados em magnitude e perspectivas políticas.

Para o levantamento exploratório de notícias sobre as possíveis resistências no campo da moradia, foram definidas como palavras-chave para a pesquisa os termos "ocupação", "invasão", "assentamento", "movimento dos sem-teto" e "movimento de moradia". Para tanto, a investigação propôs-se identificar: quais ocupações urbanas foram noticiadas no período? Em quais localidades? Quem publicou e sob que perspectiva?

Para os fins de apresentação dos dados preliminares do levantamento, o desenvolvimento deste texto está organizado em duas partes principais. Num primeiro momento, apresentamos os dados gerais do mapeamento das notícias publicadas nos referidos sites, destacando o que foi publicado especialmente sobre as ocupações urbanas no período e sob a perspectiva dos sites que veicularam as notícias. Na sequência, privilegiam-se algumas reflexões sobre o que motiva as ocupações urbanas como parte da luta pelo direito à cidade. Nas considerações finais, apresentamos algumas aproximações conclusivas acerca do mapeamento realizado.

13.2 DADOS GERAIS SOBRE AS OCUPAÇÕES URBANAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS: NOTÍCIAS ENTRE 2016 E 2022

O fenômeno da falta de moradias – especialmente de habitações de interesse social - não é fato novo no Brasil. Desde o início do século XX, particularmente com a intensificação do processo de industrialização no País, o processo de migração campo–cidade vem ocasionando o crescimento dos grandes centros urbanos sem infraestrutura urbana necessária ou suficiente para atender a tal demanda. Segundo dados da Embrapa, as áreas urbanas no território brasileiro "representam menos de 1% do território nacional (0,63%) e concentram 160 milhões de pessoas, ou seja, 84,3% da

100 A Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) é constituída por 9 municípios - Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José, São Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos - e foi i instituída pelo art. 1º da Lei Complementar n. º 636, de 9 de setembro de 2014 (SANTA CATARINA, 2014).

população brasileira" (2017, s/p), o que demonstra a superconcentração da maioria absoluta da população em áreas urbanas.

Levando em conta que o universo pesquisado foi delimitado como a RMF, foram identificados três sites que publicavam notícias mais especificamente sobre esta região: Nossa Santa Catarina (NSC) Total, Notícias do Dia (ND) ND+ e Portal Desacato. No entanto, o site da NSC Total, que faz parte do maior conglomerado de comunicação de Santa Catarina – vinculado ao Grupo Globo (Organizações Globo Participações S.A.), não foi selecionado como uma das fontes de coleta de dados por não disponibilizar ferramenta interna de busca de notícias.

O ND+ é um site registrado no domínio da Editora Notícias do Dia Ltda[101], cujo responsável é Marcello Correa Petrelli, presidente executivo do Grupo ND, vinculado à Rede Independência de Comunicação (RIC Record), em Santa Catarina desde 2008. O Grupo RIC é afiliado à Rede Record de Televisão, de propriedade do bispo empresário Edir Macedo, da Igreja Universal do Reino de Deus, informação importante para se discutir a perspectiva dos conteúdos gerados na veiculação das notícias analisadas. Em 2019, a gestão do grupo RIC foi desmembrada e foi criada uma nova marca em todas as plataformas do grupo, passando a RICTV a denominar-se NDTV, o site de notícias, ND+, e o jornal impresso, ND.

O Portal Desacato, por sua vez, caracteriza-se como Cooperativa Comunicacional Sul, fundada em 9 de dezembro de 2011 e legalizada em 3 de março de 2017[102], com o objetivo de "reunir pessoas de diversas gerações, havendo a intenção de abrir consciências, apresentar diferentes visões dos fatos e outra forma de cultura" (PORTAL DESACATO, s/d). Identificado como alternativa às mídias dominantes, tendo por "objetivo de dar voz e visibilidade àqueles que não encontram espaço nem apoio na grande mídia [...]" (PORTAL DESACATO, s/d), essa fonte traduz nitidamente em suas matérias a perspectiva crítica ao capitalismo e à propriedade privada.

Dada a proposta neste estudo, é impraticável realizar uma análise dos dados obtidos com o levantamento exploratório de notícias sobre ocupação urbana sem questionar a própria lógica jornalística da produção de notícias e de informação em si[103].

Em linhas gerais, isto significa só ser possível compreender tal

---

101 Conforme dados disponíveis em: https://registro.br/tecnologia/ferramentas/whois/?search=ndmais.com.br . Acesso em: 8 maio 2023.

102 Conforme informações disponíveis em https://desacato.info/a-cooperativa/ Acesso em: 8 maio 2023.

103 Esta temática é aprofundada na tese de doutorado em jornalismo de Miriam Santini Abreu, intitulada "Espaço e cotidiano no jornalismo: crítica da cobertura da imprensa sobre ocupações urbanas em Florianópolis" (2019), em que privilegia as diferenças na cobertura do jornalismo em relação às ocupações urbanas em moradia.

processo "a partir do contexto teórico geral da produção de mercadorias no sistema econômico" (MARCONDES FILHO, 2009, p. 73), ao passo que é "impossível entender o cerne do capitalismo contemporâneo sem compreender a lógica informacional espetacular que determinaria as demais relações de produção e apropriação de valor do capital- informação" (DANTAS et al., 2022, p. 9). Portanto, é preciso dedicar algumas linhas para refletir sobre esta relação dialética entre capitalismo e informação para chegarmos aos resultados preliminares do levantamento exploratório. Para Marcondes Filho:

> Criar jornais é encontrar uma forma de elevar a uma alta potência o interesse que têm indivíduos e grupos em afirmar publicamente suas opiniões e informações. É uma maneira de se dar eco às posições pessoais, de classe ou de nações, através de um complexo industrial-tecnológico que, além de preservar uma suposta impessoalidade, afirma-se, pelo seu poder e soberania, como 'a verdade' (2009, p. 75).
> Nesse sentido, se os jornais produzem e reproduzem informações e opiniões, podemos entendê-los como disseminadores de ideologias, cujo significado implica um conjunto de ideias que revelam valores, conteúdo simbólico, visão de mundo e que remete à ação (MARCONDES FILHO, 1985).

Ainda na direção de se compreender o que significam as informações, Marx e Engels em "A Ideologia Alemã" afirmam que as ideias dominantes de uma determinada sociedade são as ideias da classe dominante; logo, é igualmente correto afirmar que a "produção da preocupação por meio do serviço noticioso tem a ver com diluição geral das preocupações da classe dominante na sociedade, como preocupação genérica" (MARCONDES FILHO, 2009, p. 82). Indo além, a produção de notícias visa à fabricação de narrativas camufladas sob os mantos da "objetividade" e "imparcialidade", cujos objetivos são reforçar a pacificação do sujeito social, além da despolitização do real e da fragmentação das noções de classe.

Tomemos como exemplo uma das diversas matérias do veículo ND+ que corroboram esta afirmação: o caderno "Relatório Cidade Ameaçada"[104], publicado nos dias 22 e 23 de agosto de 2020. O caderno se constitui de uma série de matérias e reportagens que

104 Este caderno teve ampla crítica de estudiosos do jornalismo e da questão urbana em Florianópolis. Exemplo disto foi o artigo intitulado "Cidade ameaçada? Panfletos catarinenses para tirar pobres da vista", de Maria Inês Sugai e Paolo Colosso, publicado na Revista Carta Capital em 29/8/2020 (SUGAI; COLOSSO, 2020), e reproduzido em diversos sites. Na mesma direção, a Mirian Santini Abreu publicou o artigo "Para o Grupo ND, a clandestinidade tem classe: os empobrecidos", na Revista Pobres e Nojentas, em 28/8/20 (ABREU, 2020).

retratam o que é denominado como "caos urbano", o aumento de invasões clandestinas e a possibilidade de Florianópolis seguir os passos da capital fluminense em relação ao cenário de habitações "faveladas". Usando de tons alarmistas e ideias conservadoras, como o editorial intitulado "basta de invasões", a coletânea expressa sua perspectiva de modo inquestionável:

> Os invasores de áreas particulares ou públicas não são trabalhadores, pessoas humildes e de bem, não são vítimas da sociedade como alegam alguns políticos à caça de votos. As invasões são orquestradas por membros de facções, os mesmos que comercializam barracos e constroem em áreas invadidas, lavando o dinheiro do tráfico. Sob o ponto de vista legal, as invasões serão sempre criminosas. Não há justificativas para a ilegalidade. Os políticos que protegem os invasores, em nome da justiça social, também são coniventes com a criminalidade e serão julgados nas urnas pelos seus atos contra a cidade.

No caderno há a preocupação central de criar a ilusão de uma "cidade ameaçada", que estaria à mercê dos "invasores", caracterizados como criminosos e integrantes de facções ligadas ao tráfico. Neste caso, o principal papel do Estado seria o de repressão, de contenção da onda de pobreza que se instala nos morros e prejudica o cenário de beleza natural da "Ilha da Magia". Afinal, como é afirmado no Caderno, "a nova Rocinha não é aqui".

No que se refere à população em situação de rua, aos que habitam moradias precárias em territórios periféricos, distantes do centro e dos serviços públicos em geral, a preocupação é tímida, quase inexistente. Como consta no próprio editorial, os invasores de terras não são trabalhadores, vítimas do sistema e, mesmo que o fossem, nada justificaria a ilegalidade. O direito à propriedade segue avidamente resguardado, enquanto o direito básico à moradia permanece em segundo plano.

Por outro lado, o Portal Desacato rompe com tal lógica. As notícias nele publicadas e comentadas possuem caráter de denúncia em relação à repressão do Estado e reafirmam sua defesa ao direito legítimo da classe trabalhadora em ocupar. É, portanto, nesse contexto geral que se encontram ambas as produções de notícias sobre ocupações urbanas por moradias em Florianópolis, as dos veículos ND+ e Portal Desacato.

Considerando as palavras-chave, foram identificadas 102 notícias nos sites ND+ e Desacato. Destas, 72 (70,6%) se relacionavam diretamente à temática das ocupações urbanas por moradia, notícias que privilegiamos para uma primeira aproximação analítica das matérias.

É apontado na Tabela 11 a distribuição das notícias ao longo do

período analisado, percebendo-se maior ênfase de notícias entre julho de 2021 e junho de 2022 (41,6%).

O período do levantamento de notícias - de julho/2016 a junho/2022 - coincide com o final do segundo mandado da presidente Dilma Roussef em 2016 - afastada do cargo após um golpe parlamentar e midiático[105] - até junho de 2022, último ano do governo de Jair Bolsonaro.

TABELA 11 - NOTÍCIAS SOBRE OCUPAÇÕES URBANAS POR MORADIA DISPONÍVEIS NOS SITES ND+ E PORTAL DESACATO, DE 1/7/2016 A 30/6/2022

Período	ND+		Portal Desacato		Total %
	n.	%	n.	%	
01/07/2016 a 30/06/2017	2	2,8	1	1,4	4,2
01/07/2017 a 30/06/2018	9	12,5	7	9,7	22,2
01/07/2018 a 30/06/2019	3	4,2	4	5,6	9,8
01/07/2019 a 30/06/2020	1	1,4	3	4,2	5,6
01/07/2020 a 30/06/2021	7	9,7	5	6,9	16,6
01/07/2021 a 30/06/2022	8	11	22	30,6	41,6
Total...	30	41,6%	42	58,4%	100%

Fonte: Elaboração própria do(as) autor(as).

Esse recente e vergonhoso período da história da democracia brasileira foi marcado pelo caráter ultraliberal do Governo Bolsonaro, de amplo retrocesso no campo dos direitos humanos e sociais. Os intensos conflitos no campo da política partidária e eleitoral brasileira terão impactos na política econômica e social, afetando de forma contundente a população que reivindicava políticas sociais estruturantes, como trabalho, saúde, educação e habitação.

Importante destacar que o Governo Bolsonaro, desde a campanha eleitoral, especificamente na política urbana, foi marcado por ausência de propostas concretas em áreas como saneamento,

105 Dilma Roussef foi substituída por Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), no período de 31 de agosto de 2016 a 1o de janeiro de 2019. A presidência da República, na sequência, foi assumida por Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), que permaneceu no cargo até 1o de janeiro de 2023. Ver mais, a respeito em: "O colapso da democracia no Brasil," de Luís Felipe Miguel (2019).

habitação, mobilidade e desenvolvimento urbano, vazio que se materializou com a extinção do Ministério das Cidades (Medida Provisória n. 870/2019), sendo sua estrutura aglutinada ao Ministério da Integração Nacional, dando lugar, na sequência, ao Ministério do Desenvolvimento Regional (ARAGÃO; SORAGGI; CORRÊA, 2021).

Em relação às notícias relativas às ocupações por moradia, os dois sites apresentam tônicas bastante diferenciadas na abordagem do tema.

Do total de notícias específicas sobre as ocupações por moradia, o Portal Desacato foi responsável por 42 matérias (58,4%), enquanto o site ND+ publicou 30 (41,6%) conteúdos sobre o tema, número inferior, mas com peso significativo se considerarmos a abrangência e a magnitude do portal[106], e matérias como o já mencionado caderno "Cidade Ameaçada".

É flagrante que as matérias veiculadas pelo Portal Desacato são desenvolvidas na linha daquilo que o Portal se propunha ser: "[...] uma linha editorial anticapitalista e anti-imperialista, o portal publica produções próprias e de colaboradores, buscando "furar a bolha" das mídias dominantes" (OITO, 2020, s/p), o que vai se configurar em matérias que darão visibilidade às ocupações, enfatizando a perspectiva de quem faz o movimento, de cobrança do Estado em relação ao enfrentamento das necessidades da população que ocupa territórios como tática de luta e resistência na defesa de suas necessidades básicas; assume caráter de denúncia numa perspectiva classista. Alguns títulos de matérias podem exemplificar a afirmação, como: "Ocupação Elza Soares: 'Estamos lutando pelo direito digno de moradia'", publicada em 3/3/2022: "Não ao despejo da Ocupação Vale das Palmeiras", publicada em 5/4/2021.

Já o site ND+ tem impregnado em suas matérias a ideia da necessidade de "controle" da cidade; que a cidade estaria à mercê de "invasores"; defende abertamente defesa da propriedade privada como interesses de todos, do bem comum; recorre a argumentos de defesa da questão ambiental contra os ocupantes "irregulares" de áreas de preservação; cobra dos poderes constituídos ações enérgicas de combate à ilegalidade na invasão das terras; cobra o papel repressor do Estado e cita superficialmente a necessidade de programas habitacionais, mas não desenvolve o tema. Por fim, coloca-se como verdadeiro "guardião da cidade". Os títulos das matérias também explicitam a linha editorial do jornal: "Grupo ND traz série de debates sobre invasões e construções irregulares em Florianópolis", publicada em 29/6/2021; "Invasão em imóvel no centro de Florianópolis acende discussão sobre a legalidade da ocupação", publicada em 1º/4/2022.

---

106 O site é considerado o 4º maior portal de notícias, conforme notícia divulgada pelo próprio NDmais em 11/5/2023 e disponível em https://ndmais.com.br/internet/com-novo-recorde-de-audiencia-nd- e-o-4o-maior-portal-de-noticias-do-brasil/. Acesso em: 11 maio 2023.

Dito isso, as perguntas subsequentes a serem respondidas são: Quem são os sujeitos? Quais ocupações por moradia?

O Portal Desacato, especialmente, ressalta, dá nome e dá voz às ocupações urbanas conforme o movimento de luta por moradia vai realizando a insurgência na Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Na Tabela 12, pode-se verificar quais ocupações são noticiadas ao longo dos seis anos do levantamento exploratório realizado.

TABELA 12: SUJEITOS COLETIVOS IDENTIFICADOS NAS MATÉRIAS PUBLICADAS PELO PORTAL DESACATO, NO PERÍODO DE 10/7/2016 A 30/6/2022

Período	Município	Sujeitos Coletivos	Nº de notícias
01/07/2016 - 30/06/2017	São José	Contestado	01
01/07/2017 - 30/06/2018	Florianópolis	Fabiano de Cristo	05
		Marielle Franco	02
		Grande Florianópolis (*)	01
01/07/2018 - 30/06/2019	Florianópolis	Marielle Franco	01
		Vila do Arvoredo	01
		Movimento Moradia	02
01/07/2019 - 30/06/2020	Florianópolis	Marielle Franco	02
	Palhoça	Beira Rio	01
01/07/2020- 30/06/2021	Florianópolis	Ocupações (*)	01
	São José	Vale das Palmeiras	04
01/07/2021 - 30/06/2022	Palhoça	Mestre Moa	02
		Frei Damião	01
		Elza Soares	03
		Marighella	08
	São José	Vale das Palmeiras	01
	Florianópolis	Anita Garibaldi	04
		Antonieta de Barros	02
	Total		42
(*) São citadas várias ocupações da região.			

Fonte: Elaboração do(as) autores(as).

Das Ocupações noticiadas, destacam-se suas próprias denominações, que denotam o movimento político de ocupar um território e a afirmação de figuras importantes, cuja trajetória remete à luta social, à resistência em diversas frentes como as

mulheres Marielle Franco, Elza Soares, Anita Garibaldi e Antonieta de Barros. Também homens são destacados como: Mestre Moa e Marighella.

Nos processos de lutas contemporâneas, as ocupações por moradia no Brasil se têm tornado uma necessidade para quem não tem onde morar e uma frente de luta importante dos movimentos sociais no enfrentamento do descaso ou da insuficiência de programas habitacionais oferecidos (ou não) pelo Estado[107].

Dentre os sujeitos relacionados, aqui entendidos como as próprias Ocupações, cabe destacar a menção ao Movimento de Luta nos Bairros (MLB), citado pelo ND+ em 22/9/2021 ("Corpo de Bombeiros busca reintegração de posse de imóvel ocupado pelo MLB em Florianópolis") e pelo Portal Desacato em 19/9/2021 ("Nasce a Ocupação Anita Garibaldi, do Movimento de Luta nos Bairros, em Florianópolis"), quando da emergência, em 2021, da Ocupação Anita Garibaldi em Florianópolis.

Neste sentido, além de outros coletivos organizados, é importante verificar que a RMF também é espaço de militância de grupos organizados, que atuarão diretamente na organização da população sem teto, nos processos de ocupação urbana por moradia, mas também de construção de um novo projeto societário, o caso do MLB, que se autodefine como um movimento social nacional que luta pela reforma urbana e pelo direito humano de morar dignamente. Somos um movimento formado por milhares de famílias sem-teto de todo o País, vítimas da ação predatória da especulação fundiária e imobiliária. Acreditamos que a reforma urbana seja um meio, um instrumento, parte de uma luta maior da classe trabalhadora por uma sociedade diferente, com igualdade, dignidade e direitos para todos: a sociedade socialista. Para o MLB, a luta pela moradia é o motor principal pela reforma urbana, pois "através dela conseguimos mobilizar milhares de pessoas, pressionar os governos e chamar a atenção para os problemas enfrentados pelo povo pobre nas grandes cidades". (MLB, s/d).

Outro aspecto importante a considerar é a localização das Ocupações urbanas por moradia. No levantamento realizado, foi possível verificar pelos dados do Portal Desacato, que as Ocupações mais recentes foram identificadas principalmente em Florianópolis e Palhoça, impressionando as menções às Ocupações em Palhoça, especialmente no período de julho de 2021 a junho de 2022, período ainda da pandemia (Tabela 12).

---

107 A história da habitação popular no período pré-1964 é aprofundada em Bonduki (2017). A crítica ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), na nova versão apresentada pelo Governo Lula, em seu terceiro mandato, em gestão iniciada em janeiro/2023, pode ser vislumbrada em artigo de Roubicek (2023).

13.3 POR QUE OCUPAR?

Florianópolis caracteriza-se nacionalmente como uma cidade modelo, detentora de uma maior qualidade de vida e com a narrativa de ser uma capital sem problemas urbanos. Através da mídia e da comercialização da "Ilha da Magia", muitas pautas foram negligenciadas ao longo de sua história, principalmente as que impactam cotidianamente a vida da classe trabalhadora e o seu direito em acessar a cidade.

De acordo com Harvey (2008), o direito à cidade situa-se além da liberdade de acesso aos espaços urbanos, pois também perpassa o direito de mudança do próprio indivíduo através das alterações da cidade, caracterizando-a como um espaço de poder coletivo. Nesta perspectiva, vale ressaltar que as cidades emergem a partir do agrupamento social e demográfico dos indivíduos; entretanto, sua existência precede o modo de produção capitalista, como discorre Maricato (2015).

Dadas as circunstâncias, mesmo tendo a formação das cidades precedido o aparecimento do capitalismo, foram os interesses desse modo de produção que moldaram as cidades. Tendo isso em vista, compreende-se que este espaço é produto histórico de inúmeras apropriações desiguais, ao mesmo tempo em que também é o principal local para a reprodução da força de trabalho necessária ao capital.

A partir desses conceitos, cabe resgatar alguns aspectos importantes sobre a formação histórica da RMF para possibilitar a compreensão das disputas iminentes ocorridas em seu território. De acordo com Souza e Sugai (2018), a região passou a ser ocupada no início do século XVI, mas foi somente com a chegada dos imigrantes que começaram a se formar os núcleos de povoamento na Ilha e ao seu redor[108].

Constata-se, também, através dos estudos de Souza e Sugai (2018), que os migrantes de renda mais baixa se alocaram principalmente na região de Palhoça, Biguaçu e São José. Ademais, os morros e os locais ambientalmente mais frágeis foram alvos de ocupação devido aos altos preços da terra e à precariedade dos transportes públicos, assim como apontam os autores:

> Sobretudo a partir da segunda metade do século XX, as populações migrantes de renda mais baixa instalaram-se nos municípios de Palhoça, São José e Biguaçu – locais em que ocorriam carências de infraestruturas urbanas, de serviços públicos e com constante ausência

108 Para melhor compreender a geografia histórica do processo de empobrecimento da população urbana de Florianópolis, desde sua formação, no século XVIII, à ocupação dos Morros na década de 1920, ver a tese de doutorado "Do Mar ao Morro: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis" (SANTOS, 2009).

> do Estado. O alto preço das terras e a precariedade no transporte público também induziram à ocupação, pelas camadas mais pobres, de áreas ambientalmente frágeis e de difícil acesso de Florianópolis, como é o caso de diversas comunidades que, desde o final do século XIX, foram ocupando as encostas do Maciço do Morro da Cruz, próximo ao Centro da cidade (SOUZA, SUGAI. 2018. p. 79).

Nesta perspectiva, compreende-se que a formação socio-histórica do espaço geográfico de Florianópolis se deu de maneira desigual, visto a costumeira priorização de investimentos públicos, principalmente de infraestrutura, quase exclusivamente para as áreas centrais e a metade norte da Ilha de Santa Catarina.

Para Tornquist (2022), na década de 1990, particularmente na Ilha de Santa Catarina, ocorreu de forma explícita o redirecionamento dos investimentos em busca de valorização do solo através do incentivo à construção de rodovias, avenidas, ligando bairros e viadutos. O Plano Diretor de 2000 também favoreceu flexibilizações drásticas na legislação para o incentivo da supervalorização da terra a partir de atrativos para condomínios residenciais de luxo e demais serviços nesta linha. Ainda neste viés, o setor imobiliário também teve um papel central na fetichização do turismo para, assim, aumentar significativamente seus lucros.

Posta essa dinâmica, também vale ressaltar os movimentos migratórios e de crescimento demográfico, não só da capital, mas também da área conurbada ao seu redor. Devido à dinamicidade da economia local, pode-se averiguar que entre os anos de 2011 e 2014 se registra um aumento de 5,6% no índice de trabalho formal, o que materializa esses processos de migração e coloca esta mesorregião como um local atrativo em busca de oportunidades de trabalho para a classe trabalhadora (TORNQUIST, 2022)[109].

Assim, vale aqui considerar que o capital, em busca de promover seus interesses, molda a cidade através da sua perspectiva. Ademais, são evidentes as distinções do que se deseja para o espaço urbano, tendo em vista a classe social ocupada pelos sujeitos. A classe trabalhadora deseja da cidade o seu valor de uso, a partir do acesso a direitos e a serviços públicos de qualidade, como moradia, transporte, políticas de saúde e saneamento, educação e lazer. Já o capital lucra a partir da exploração da força de trabalho, que

---

109 A população estimada no último Censo (2010) era, em Florianópolis, de 421.240 pessoas; já em 2021, o número sobre para 516.524 pessoas. Supõe-se que na região metropolitana seja cerca de 1.209.818 habitantes, segundo as estimativas do IBGE para 2021. Além destes, também integram a área de Expansão Metropolitana da RMF os municípios de Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas.

é captada e reproduzida principalmente dentro do espaço urbano, na perspectiva do valor de troca da cidade. A partir desta condicionante, a cidade se constitui como mercadoria (MARICATO, 2015).

De acordo com Magalhães e Tonin (2015), essa realidade se materializa em Florianópolis, sobretudo a partir dos processos de encarecimento do valor da terra. Os preços inacessíveis dos aluguéis trazem à tona as contradições vivenciadas pela classe trabalhadora, a qual é despejada para os municípios vizinhos em busca de acesso à moradia digna. Isto se verifica a partir do vasto crescimento, não só de Florianópolis, mas dos municípios ao seu entorno. De 1991 a 2010, registrou-se um crescimento demográfico de 64,94% na capital; de 50,40% em São José; de 70,88% em Biguaçu e de 100,69% em Palhoça, (MAGALHÃES; TONIN, 2015, p. 233).

É nesta perspectiva de contradição que cabe repensar o papel do Estado na produção do espaço urbano (MARICATO, 2015), através do controle dos fundos públicos, na regulamentação da terra e na mediação dos lucros. A Lei Magna que rege este país cita, em seu sexto artigo, os direitos sociais dos cidadãos. Dentre eles, o da moradia, como um dos principais avanços na garantia da sociabilidade e da dignidade na reprodução da vida do indivíduo.

Apesar disso, a realidade da capital catarinense e de seu entorno é marcada por duras perdas para o capital fetichista. Nestas condições, organizar-se na luta pela moradia é tentar uma vida digna e a concretização de um direito já regulamentado, mas não concretizado. Ocupar torna-se direito legítimo, mesmo que muitas vezes criminalizado e banalizado por uma mídia hegemônica e aliada a interesses empresariais, sendo primordial avaliar as ocupações urbanas aqui apresentadas como novas formas de resistência e de materialização do direito à cidade perante os avanços perversos dos capitais monopolizados pela especulação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações apresentadas neste texto consistem no resultado da coleta de dados em dois sites de notícias, estratégia adotada para identificação, em caráter exploratório, das ocupações urbanas por moradia na RMF e as possíveis formas de resistência daqueles que necessitam de moradia digna.

Quanto aos sujeitos coletivos, o levantamento explicitou que a maior parte das notícias publicadas pelo Portal Desacato destacou as lutas de segmentos organizados para a efetivação de ocupações urbanas por moradia, por tática e estrategicamente possibilitarem a visibilização das lutas, bem como a denúncia de situações de repressão do Estado contra os que ocupam legitimamente tais áreas.

Já no site ND+, o que se percebeu foram notícias majoritariamente alarmistas quanto a um possível descontrole do Estado em relação à propriedade privada ou pública, sujeitas a um processo

de "invasão" e irregularidades, o que manteria a RMF em situação de constante "ameaça".

Numa conjuntura marcada pelo retrocesso de direitos – desde o Governo Temer ao de Bolsonaro – período em que a política urbana e especialmente as iniciativas do Estado em relação à política habitacional praticamente não existiram -, as ocupações urbanas por moradia podem significar uma contraofensiva da classe trabalhadora, na maior parte do tempo mobilizada e organizada com o apoio de grupos vinculados a partidos e a organizações políticas, como o MLB.

Por fim, reitera-se que as notícias reflitam as relações de poder, assumindo diferentes características nos dois sites pesquisados – ND+ e Portal Desacato –, seguindo a linha política editorial de quem representam no universo do jornalismo e da sociedade. A cidade está em disputa, mas não só. Também estão em disputa as consciências, as percepções sobre a legitimidade das Ocupações, defendidas pelo Portal Desacato e, de forma oposta, a "ilegalidade" da ocupação de terras ou imóveis ociosos por "invasores", como defende a linha editorial do ND+.

Considera-se haverem identificado importantes elementos para o aprofundamento e análise da necessidade de resistência popular em busca de sobrevivência ou de melhores condições de vida, em contraposição às manifestações de grupos e segmentos que lutam para manter a ordem burguesa, expressões do ultraconservadorismo no estado de Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

ABREU, Miriam Santini. **Espaço e cotidiano no jornalismo: crítica da cobertura da imprensa sobre ocupações urbanas em Florianópolis.** 2019. 400 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Jornalismo - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2019. Disponível em file:///C:/Users/04445921807/Downloads/Tese_M%C3%ADriamSantini_Final_assina das_2019.2.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

ABREU, Miriam Santini. **Para o Grupo ND, a clandestinidade tem classe: os empobrecidos"**. 28 agosto 2020. Pobres e Nojentas. Disponível em https://pobresenojentas.blogspot.com/2020/08/para-o-grupo-nd-clandestinidade- tem.html. Acesso em: 10 maio 2023.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. **Lei complementar n. ° 636, de 9 de setembro de 2014.** Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2014/636_2014_Lei_complementar.html. Acesso em: 8 maio 2023.

ARAGÃO, T. A., SORAGGI, A. C. M., CORRÊA, F. S. Ocupações urbanas como repertório confrontacional dos movimentos de luta por moradia. **Cad. Metrop**., São Paulo, v. 23, n. 52, pp. 1165-1192, set./dez. 2021. https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5214

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

BRASIL. **Coronavírus Brasil. Painel Coronavírus.** Atualizado em 5 de maio de 2023. https://covid.saude.gov.br/ Disponível em: https://covid.saude.gov.br/ Acesso em: 8 maio 2023.

CAMINHA, Julia Vilela. **Os diferentes sentidos de se okupar: experiências brasileiras e europeias.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional -Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2015. 121 f.

MARICATO, Ermínia. **É a questão urbana, estúpido! Cidades rebeldes:** Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

DANTAS, Marcos et al. **O valor da informação:** de como o capital se apropria do trabalho social na era do espetáculo e da internet. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2022.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Mais de 80% da população brasileira habita 0,63% do território nacional.** Em 10 de outubro de 2017. Disponível em https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio nacional#:~:text=As%20%C3%A1reas%20consideradas%20urbanas%20no,%2C3% 25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira. Acesso em: 10 maio 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. D**éficit habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil:** principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. 51 p. Disponível em file:///C:/Users/User/Downloads/Cartilha_Deficit_Habitacional.pdf Acesso em: 8 maio 2023.

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. **Movimentos sociais vão às ruas em todo o Brasil por Despejo Zero.** Disponível em https://habitatbrasil.org.br/movimentos-sociais-vao-as-ruas-em-todo-o-brasil-por-despejo-zero/ Acesso em: 8 maio 2023.

HARVEY, David. (Trad. Jair Pinheiro) O direito à cidade. In: **Lutas Sociais**. São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

MAGALHÃES, L.F. e TONIN, V. Segregação socioespacial e luta por moradia na grande Florianópolis: raízes e características da Ocupação Contestado. In: CANELLA, F. e TORNQUIST, C.S. (org.). Dossiê Ocupações urbanas. **Revista de Ciências Humanas**, v. 49, n. 2. UFSC, 2015, p. 234-256.

MARCONDES FILHO, Ciro. O capital da notícia. In: **Ser jornalista:** a língua como barbárie e a notícia como mercadoria. São Paulo: Paulus, 2009.

MARCONDES FILHO, Ciro. **Ideologia**. 8. ed. São Paulo: Global, 1994.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MIGUEL, Luís Felipe. **O colapso da democracia no Brasil:** da Constituição ao golpe de 2016. 1. ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Oito histórias de rebeldia do jornalismo independente em Florianópolis. Portal Jornalismo e História.** 13 nov. 2020. Disponível em: https://jornalismoehistoria.sites.ufsc.br/2020/11/13/oito- historias-de-rebeldia-do-jornalismo-independente-em-florianopolis/ . Acesso em: 10 maio 2023.

OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde. **OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19.** Disponível em https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia- saude-publica-importancia-internacional-referente. Acesso em: 8 maio 2023.

PERICLES, Leonardo. **As ocupações urbanas, a luta pela moradia e o direito à cidade. Brasil de Fato.** 12 dez. 2016. Disponível em https://www.brasildefato.com.br/2016/12/06/as-ocupacoes-urbanas-a-luta-pela-moradia-e-o-direito-a-cidade. Acesso em: 12 maio 2023.

PORTAL DESACATO. **A cooperativa.** Disponível em https://desacato.info/a- cooperativa/. Acesso em: 8 maio 2023.

ROUBICEK, Marcelo. **A política habitacional não pode se reduzir a novas casas. Nexo Jornal.** 18 fev. 2023. Disponível em https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2023/02/18/%E2%80%98A- pol%C3%ADtica-habitacional-n%C3%A3o-pode-se-reduzir-a-novas- casas%E2%80%99. Acesso em: 15 maio 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar Nº 636, de 9 de setembro de 2014**. Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf) e estabelece outras providências. Florianópolis. Santa Catarina. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2014.

SINGER, Paul. Apresentação. In: BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

SANTOS, André Luiz. "**Do mar ao morro**: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis". Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia do Departamento de Geociências. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. **Cadernos Metrópole,** [S.l.], v. 20, n. 41, p. 75-98, abr. 2018. ISSN 2236-9996. Acesso em: 23 set. 2022.

SUGAI, Maria Inês; COLOSSO. Cidade ameaçada? Panfletos catarinenses para tirar pobres da vista". In: **Carta Capital**. 29 ago. 2020. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/cidade-ameacada-panfletos- catarinenses-para-tirar-pobres-da-vista/ Acesso em: 11 maio 2023.

TORNQUIST, Carmen Susana. Os trabalhadores e a cidade: desigualdade socioespacial e a luta por moradia em Florianópolis. **Revista Marx e O Marxismo**, Niterói, v. 10, n. 19, p. 149-167, jul. 2022. Disponível em: v. 10 n. 19 (2022): **Revista Marx e o Marxismo - Revista do Niep.** Acesso em: 10 maio 2023.

MINIBIOGRAFIA DOS(AS) AUTORES(AS)

GABRIELA GEREVINI KASPER

Estudante do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista do Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular - Nessop/Departamento de Serviço Social - UFSC (2022/2023) E-mail: gabrielakasper0@gmail.com

RAVÍ CALSEVERINI DE TOLEDO

Estudante do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista do Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular - Nessop / Departamento de Serviço Social - UFSC. E-mail: calsev.toledo@gmail.com

MARIA TERESA DOS SANTOS

Assistente Social. Professora do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) desde 2006. Coordenadora do Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular - Nessop/Departamento de Serviço Social – UFSC.

Indivisible Light
Indivisible Light Italic
Indivisible Regular
Indivisible Italic
Indivisible Medium
Indivisible SemiBold
Indivisible Bold
Indivisible Black
Industry Book
Industry Demi

ISBN: 978-85-8302-217-6
CBL
9 788583 022176

PPGPLAN
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental

LABGEF

fapesc
Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina

INSTITUTO CIDADE E TERRITÓRIO

UDESC
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA

editora UDESC

ABEU
Associação Brasileira das Editoras Universitárias