UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO – CTC
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO, HISTÓRIA E ARQUITETURA DA CIDADE

Sonia Rohling Soares

POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS À HABITAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO – O CASO DO ALTO DA CAIEIRA – FLORIANÓPOLIS - SC

Florianópolis

2011

Sonia Rohling Soares

POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS À HABITAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO – O CASO DO ALTO DA CAIEIRA – FLORIANÓPOLIS - SC

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.
Orientador: Prof. Dr. Sérgio Torres Moraes.

Florianópolis

2011

Catalogação na fonte pela Biblioteca Universitária
da
Universidade Federal de Santa Catarina

S676p Soares, Sonia Rohling
Políticas públicas relativas à habitação em áreas de risco [dissertação] : o caso do Alto da Caieira - Florianópolis - SC / Sonia Rohling Soares ; orientador, Sérgio Torres Moraes. - Florianópolis, SC, 2011.
209 p.: il., grafs., tabs., mapas

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

Inclui referências

1. Arquitetura. 2. Favelas - Florianópolis (SC). 3. Habitações - Florianópolis (SC) - Aspectos sociais. 4. Meio ambiente - Florianópolis (SC) - Políticas públicas. I. Moraes, Sérgio Torres. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. III. Título.

CDU 72

Sonia Rohling Soares

POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS À HABITAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO – O caso do Alto da Caieira Florianópolis - SC

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de "Mestre", e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

Florianópolis, 29 de setembro de 2011.

Profª. Drª. Maria Inês Sugai
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sérgio Torres Moraes
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Profª. Drª. Maria Inês Sugai,
Membro da Banca – PGAU-CIDADE
Universidade Federal de Santa Catarina

Profª. Drª. Sonia Afonso,
Membro da Banca – PÓS-ARQ
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Stavros Wrobel Abib
Membro da Banca – Externo
Universidade do Vale do Itajaí

A meu pai, **José Aparecido Soares** (*in memorian*),
falecido dois meses antes da conclusão desta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

À escola pública de Atibaia, cidade do interior do Estado de São Paulo, que forneceu as bases sobre as quais entendo o mundo em redor. Nela contidos todos os mestres, com os quais construí tais bases.

À Escola Técnica Estadual Getúlio Vargas, onde durante os quatro anos em que estive cursando Edificações, forneceu a mim muito mais que subsídios técnicos à profissão.
À Universidade Presbiteriana Mackenzie, que me dotou de senso crítico e consciente do papel social de cidadã e profissional bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Ao meu orientador de monografia, Prof. Luís Flávio Gaggetti, por ter sido o primeiro a identificar em mim o perfil de questionadora, pesquisadora e futura docente.

Ao meu coordenador de curso e professor de T.F.G. (Trabalho Final de Graduação), Prof. Dr. Valter Luís Caldana, pela compreensão sensível e incentivo no momento de transição e crise pessoal no ínterim entre a aluna e a profissional.
Ao Prof. Dr. Sérgio Torres Moraes, norteador do processo de pesquisa no mestrado.

Aos amigos de São Paulo, que sempre viram em mim a coragem que julgo não ter, e mesmo sentidos, deram força ao meu projeto pessoal e profissional na mudança de São Paulo para Florianópolis, em maio de 2007. Aos amigos de Santa Catarina, especialmente aos grandes companheiros de Mestrado Sérgio, Letícia e Fernanda pelo exemplo de vida que me deram; e aos demais colegas Elom, Humberto, Guilherme e Gabriel pela possibilidade de novos subsídios ao exercício da reflexão profissional.

À família, por todos os esforços de compreensão, respeito e reconhecimento, com relação à afirmação da minha individualidade e escolha de novos caminhos.

À Selma Regina, moradora do Morro do Tico-Tico pelo incentivo nas dificuldades iniciais da pesquisa de campo.
À Rosa Adriana, agente dos Correios do Saco dos Limões pela ajuda nas primeiras incursões pela comunidade.

Ao Sr. Téco, líder da comunidade do Montserrat, pela coragem e paciência no tratamento das questões mais controversas e delicadas pelas quais tem passado o Maciço nas últimas décadas. Por tratar das questões amplas que enfrenta sua região e não somente de modo particular, sua comunidade.

Ao Samir, líder comunitário do Morro do Tico-Tico, pela coragem de declarar a ousadia de sonhar outra realidade para sua comunidade.

À D. Maria, moradora do Morro do Horácio pela lição de autoconstrução de moradia. Ao Seu Antônio Quitó, Iraci e família, desejando força nas lutas pelo aluguel social e pelo direito à uma nova residência.

À Bernardete Lia Schmeil e ao Diego Fabrício Damiani, funcionários do Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE – Florianópolis, pela capacidade de interação, disponibilidade e real interesse pela pesquisa. Especialmente ao Diego, por não ter se furtado a dispender horas de seu trabalho ensinando a mim a utilização de software específico.

Agradecimentos especiais:

- À CNPQ/CAPES, pelo apoio financeiro que viabilizou a elaboração deste trabalho.

- aos representantes da COHAB/SC, Kátia Regina Hermenegildo Schappo, assistente social e consultora técnica e Júlio César Pereira de Souza, assessor de Planejamento, orçamento e gestão pela entrevista concedida à autora desta pesquisa em 25 de maio de 2011.

- ao representante da CASAN ao engenheiro civil Fabio Cesar F. Krieger, há 8 anos, gerente de construção da empresa por entrevista em 01.06.2011.

- aos arquitetos da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental da Prefeitura Municipal de Florianópolis, João Maria Lopes e Rogério Miranda e à Ive, estagiária da mesma secretaria.

Ao Carlos Raimundo Lins dos Santos, vice-presidente da Associação de Moradores do Alto da Caieira.

Aos moradores do Alto da Caieira, pela pronta acolhida em suas residências, por ocasião das entrevistas domiciliares. Moradores aos quais me juntei pela busca diária de dignas condições de vida e habitação, e inclusão ao território urbano do centro de Florianópolis, mas também na preocupação e solidariedade com o risco de deslizamento que ronda suas casas a cada nova temporada de chuvas intensas.
Pela indignação que me causaram as condições de vida aviltantes que tinham alguns deles e suas famílias quando foram entrevistados por ocasião da pesquisa de campo. Florianópolis, setembro de 2011.

Vocês que fazem parte dessa massa
Que passa nos projetos do futuro
É duro tanto ter que caminhar
E dar muito mais do que receber...
E ter que demonstrar sua coragem
À margem do que possa parecer
E ver que toda essa engrenagem
Já sente a ferrugem lhe comer...

Êeeeeh! Oh! Oh!
Vida de gado
Povo marcado, Êh!
Povo feliz!...

Trecho da música *Admirável Gado Novo* –
Zé Ramalho

RESUMO

Esta pesquisa trata das questões relativas ao crescimento da demanda social por moradia da população carente do ponto de vista da acentuada e preocupante ocupação de encostas de alto risco geoambiental. No Brasil, a falta de provisão de moradias para a população de baixa renda tem estado associada nas últimas décadas à realidade do crescimento urbano bem como ao problema do adensamento das encostas de risco de deslizamentos em áreas urbanas. Na cidade de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, o maciço central chamado Morro da Cruz tem mostrado desde os anos 80 altos níveis de ocupação espontânea, ilegal e não-planejada (favelas) ocupando suas encostas. Tomando por base o binômio habitação e meio ambiente, três aspectos são estudados: a) Teórico e Histórico, b) Político e de Gestão urbana; e c) Ambiental (Físico-Espacial). Os estudos realizados na comunidade do Alto da Caieira do Saco dos Limões, estiveram apoiados em entrevistas com os moradores atingidos pelas obras do PAC, estudos geoambientais precedentes; algumas particularidades institucionais e administrativas, dados legislativos e censitários para construir as relações pretendidas. As análises desenvolvidas nesta pesquisa buscaram entender a realidade da ocupação informal em áreas de risco em encosta na comunidade do Alto da Caieira, enfatizando a ineficácia das políticas urbanas recentes e de suas gestões; e pontuando o papel do estudo geoambiental como parâmetro de planejamento do uso e ocupação do solo. Pretendendo assim, contribuir para a construção de políticas públicas integradas que respondam melhor às carências habitacionais e melhoria da qualidade de vida da população.

Palavras-chave: favelas, áreas de risco em encosta, habitação social, meio ambiente, políticas públicas urbanas, Florianópolis/SC.

ABSTRACT

This research discusses the problem of the social housing in its relation to the growth of the social demands of the low income population on hillside risk areas. In Brazil, the lack of housing in areas of steeped terrain for low income population has been associated to the reality of the urban growth as well as the densification of landsliding hillside risk urban areas. In the city of Florianópolis, capital of the state of Santa Catarina, a central massif called Morro da Cruz has shown since 1980 high levels of spontaneous, illegal and unplanned occupancy (slums) taking place on its slopes. Based on the relation between two terms social housing and environment three issues are studied: a) Theory and History; b) Urban Policies and Urban Management; and c) Environmental (Physical-Spatial). The studies that built and examined these relationships for the neighborhood of Alto da Caieira were supported byon interviews with residents reached by the works of PAC, precedent environmental and geological studies; administrative, legislative and populational data. The analysis developed to this research aim to understand the development and the reality of hillsides areas' irregular occupancy in the Morro da Cruz Massif in Florianópolis and highlight the lack of effectiveness of recent urban policies and management and pointing out the role of environmental as a parameter for urban planning of the land use and occupation. Thus, this work intends to contribute for the construction of better integrated public policies to respond the housing deficit for the poor population life quality improvement.

Keywords: slums, hillside risk areas, social housing, environment, urban public policies, Florianopolis/SC.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Quadro dos Processos de produção da crise da moradia	47
Figura 2 – Quadro do Processo de transferência de propriedade por Regularização Fundiária	51
Figura 3 – Quadro das variáveis na Produção de habitação social organizada pela sociedade civil	52
Figura 4 – Quadro de Composição das necessidades habitacionais	54
Figura 5 – Quadro de Conceitos utilizados pelo IBGE	56
Figura 6 – Quadro das Principais iniciativas em política habitacional no Brasil (anos 30 a 1986)	66
Figura 7 – Mapa de Localização da Vila Operária	68
Figura 8 – Casa Original no bairro do Saco dos Limões	70
Figura 9 - Quadro das Principais iniciativas em programas habitacionais no Brasil (1986-2009)	74
Figura 10 – Conjunto habitacional Bom Abrigo – Morro do Mocotó	78
Figura 11 – Quadro de Parâmetros mínimos para construção de habitação de interesse social (PAR-Caixa Econômica Federal)	80
Figura 12 – Quadro dos Setores de investimento do PAC	81
Figura 13 - Quadro da Legislação incidente na área de estudo	89
Figura 14 - Organograma da COHAB/SC na estrutura estadual	100
Figura 15 - Histórico de atuação da COHAB/SC	101
Figura 16 – Objetivos específicos para elaboração do PCHIS	104
Figura 17 – Objetivos específicos e classificação dos agentes por porte	104
Figura 18 – Mapa da Área continental do município – atendida por programas habitacionais	112
Figura 19 - Organograma Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental	116
Figura 20 – Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental	117
118	

Figura 21 - Principais atividades da Secretaria – Gerência de Fiscalização	118
Figura 22 – Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano	119
Figura 23 – Relação entre as instituições governamentais relativas à habitação, meio ambiente, desenvolvimento e planejamento urbano	120
Figura 24 – Aviso de proibição da ocupação de área de preservação permanente	121
Figura 25 – Mapa das Regiões de gestão e atuação – Município de Florianópolis	126
Figura 26– Componentes do Modelo Espacial Territorial do novo Plano Diretor	127
Figura 27 – Mapa de Rotas paisagísticas	129
Figura 28 - Eixos de debate para a elaboração do Plano Diretor	136
Figura 29 - Esquema de projetos em discussão no AMA	138
Figura 30 - Idéias em debate no Curso de Arquitetura e Urbanismo/UFSC	139
Figura 31 - Artigos constitucionais dedicados ao meio ambiente	141
Figura 32 - Quadro-síntese de conceitos para o mapeamento e gerenciamento de risco	156
Figura 33 - Elementos envolvidos na análise de risco	157
Figura 34 - Variáveis do cenário do risco para fins cartográficos	158
Figura 35 - Principais aspectos dos movimentos de massa	160
Figura 36 – Mapa de Suscetibilidade a escorregamentos no Alto da Caieira	163
Figura 37 – Classes de suscetibilidade a escorregamento no Maciço	165
Figura 38 - Áreas totais em (ha) suscetível por comunidade do Maciço	166
Figura 39 - Setorização - áreas mais suscetíveis a escorregamentos no Alto da Caieira	168
Figura 40 – Heliponto da Polícia Militar no topo do Maciço do Morro da Cruz	169
Figura 41– Localização do Heliponto da Polícia Militar	170

Figura 42 - Setorização - Alto da Caieira - suscetibilidade a escorregamentos e queda de blocos	171
Figura 43 – Setorização de suscetibilidade a escorregamentos – Alto da Caieira	172
Figura 44 - Avaliação da Suscetibilidade a escorregamentos e quedas de blocos no Maciço	173
Figura 45 – Mapa dos assentamentos precários no sul do Maciço Central de Florianópolis	175
Figura 46 – Classificação de risco para o Alto da Caieira	176
Figura 47 – Esboço esquemático da evolução de encostas	178
Figura 48 – Mapa de Hipsometria Caieira	181
Figura 49 – Composição dos fatores geológico-geotécnicos	184
Figura 50 - Mapa Geológico-Geotécnico	185
Figura 51 – Composição dos fatores geomorfológicos	187
Figura 52 – Mapa de Uso do Solo Recomendado	189
Figura 53 - Uso do solo recomendado – características e recomendações para área de preservação permanente	191
Figura 54 - Uso do solo recomendado – características e recomendações para área com restrições ao uso 1	193
Figura 55 - Uso do solo recomendado 2 – características e recomendações para área com restrições ao uso	194
Figura 56 - Uso do solo recomendado – características e recomendações para área urbanizável	197
Figura 57 – Mapa de Aptidão Física para o assentamento humano do Alto da Caieira	201
Figura 58 – Núcleo Urbano Inicial	207
Figura 59 – Florianópolis antiga	209
Figura 60 – Eixos viários principais	211
Figura 61 – Mapa Áreas de pobreza no município de Florianópolis	215
Figura 62 - Renda média dos moradores da Caieira em salários mínimos	216
Figura 63 - Produto Interno Bruto (PIB) por regiões – 2007	217
Figura 64 – Taxa de crescimento demográfico	218
Figura 65 – Taxa de crescimento por região – 2007	219

Figura 66 - Déficit populacional - SC em 1994	219
Figura 67 - Déficit habitacional por região – 2005	220
Figura 68 – Regiões do Brasil	221
Figura 69 - Evolução Urbana do Alto da Caieira anos: 1966, 1978, 2000 e 2002	222
Figura 70 – Maciço do Morro da Cruz 207	223
Figura 71 - Rua Custódio Firmino Vieira	223
Figura 72 – Comunidades no Maciço	226
Figura 73 – Condições de habitabilidade	230
Figura 74 - Condições sanitárias inadequadas ou inexistentes	230
Figura 75 - Informalidade no acesso e uso de energia elétrica	231
Figura 76 - Sem acesso à rede de água potável	232
Figura 77 – Coleta de lixo domiciliar – Alto da Caieira	233
Figura 78 – Sem coleta de lixo próxima às casas	234
Figura 79- Sem acesso à pavimentação	234
Figura 80 - Sem acesso ao transporte coletivo	235
Figura 81 - Dificuldade de acessibilidade	235
Figura 82 - Quadro-síntese comparativo das comunidades com condições mais precárias	236
Figura 83 – Mapa de Equipamentos Urbanos	239
Figura 84 - Vista do Alto da Caieira a partir do início da Rua Custódio Firmino - Saco dos Limões	241
Figura 85 – Ocupação do Alto da Caieira	242
Figura 86 – Mapa de Uso e ocupação do Solo – Alto da Caieira	243
Figura 87 - Vista da comunidade a partir da via expressa sul, próxima ao túnel	245
Figura 88 - Figura 88 - Servidão da Felicidade	246
Figura 89 - Vista da área continental do município, ao fundo	246
Figura 90 - Limite com o bairro do Saco dos Limões - oeste da ocupação	247
Figura 91 - Limite a leste da ocupação	248
Figura 92 - Vista do início da subida da Servidão da Felicidade	248
Figura 93 - Vista central da ocupação	249
Figura 94 – Setor Leste transição entre os setores mais e	250

menos pauperizados	
Figura 95 – Residências no final da R. Custodio Firmino Vieira no limite com o Alto da Caieira	251
Figura 96 – Residências da Rua Custódio Firmino Vieira	251
Figura 97 – Setor leste da comunidade (possui construções mais precárias)	252
Figura 98 - Pesquisa de campo – Número de pavimentos	254
Figura 99 - Pesquisa de campo – propriedade da moradia - Alto da Caieira	254
Figura 100 - Pesquisa de campo – tipo de material de construção da moradia - Alto da Caieira	255
Figura 101 - Pesquisa de campo - Naturalidade dos moradores – Alto da Caieira	256
Figura 102 – Mapa d- e Eixos Viários pavimentados – Alto da Caieira	258
Figura 103 – Mapa de Percursos – eixos viários principais	259
Figura 104 – Figura 104 - Vista da Av. Transcaieira (recém construída)	262
Figura 105 – Mapa das Principais intervenções do PAC no Alto da Caieira	264
Figura 106 – Demolições não concluídas das na Caieira	265
Figura 107 – pesquisa de campo - População beneficiada pelas intervenções	266
Figura 108 – pesquisa de campo – hierarquização para intervenções	234 267
Figura 109 – Variação do Déficit habitacional em SC 1994-2000	297

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAC - Associação Dos Moradores do Alto da Caieira, Florianópolis/SC
APP - Área de Preservação Permanente
BADESC - Banco de desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional da Habitação
CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CELESC - Centrais Elétricas de Santa Catarina AS
CEPD - Centro Universitário de Estudo e Pesquisas sobre Desastres (UFSC)
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
COHAB/SC - Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina
COMCAP - Companhia Melhoramentos da Capital, Florianópolis/SC
FATMA - Fundação do Meio Ambiente
FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente
IAP -Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PD - Plano Diretor do Distrito Sede (1997)
PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis
PMRR - Plano Municipal de Redução de Risco
SMHTDS - Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social
Atual, Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental
SUSP - Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	**INTRODUCAO**	**31**
1.1	METODOLOGIA	36
1.2	COLETA, CONTEXTUALIZACAO E ANALISE DE DADOS	37
2	**FUNDAMENTOS E REFLEXOES ACERCA DA HABITACAO SOCIAL NO BRASIL**	**43**
2.1	A TRANSFORMAÇÃO DA HABITAÇÀO EM QUESTÃO SOCIAL	50
2.2	O DIREITO À PROPRIEDADE DA TERRA *VERSUS* O DIREITO À MORADIA	50
2.3	NECESSIDADES HABITACIONAIS NO BRASIL	54
2.4	O FINANCIAMENTO AO PRODUTOR *VERSUS* AO USUARIO	61
3	**AS REALIZACOES DA POLÍTICA HABITACIONAL E AS PARTICULARIDADES DA GESTAO URBANA**	**65**
3.1	O DIREITO À MORADIA A PARTIR DE 1988	83
3.2	O DIREITO DE CONSTRUIR HABITACOES DE INTERESSE SOCIAL	90
3.3	CRÍTICAS AO PAC	92
3.3.1	**A segunda edição do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 e sua atuação no Morro da Cruz**	**95**
3.4	PARTICULARIDADES INSTITUCIONAIS	96
3.4.1	**A Caixa Econômica Federal**	**96**
3.4.2	**COHAB/SC - Companhia de Habitação de Florianópolis**	**98**
3.4.3	**CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento**	**107**
3.4.4	**Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental**	**110**
3.5	PARTICULARIDADES DA LEGISLAÇÃO URBANA	124
3.5.1	**O novo Plano Diretor do Distrito-Sede de Florianópolis**	**125**
3.5.2	**Macro-Diretrizes para o ambiente natural**	**127**
3.5.3	**Diretrizes para o uso e ocupação do solo, mobilidade, saneamento, infra-estrutura, políticas e de gestão democrática**	**130**

3.5.4 Recomendação do Ministério Público Federal para garantia da participação popular no Plano Diretor de Florianópolis **134**
3.5.5 A participação da Universidade nas discussões **135**
3.6 PARTICULARIDADES DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL 141
3.6.1 Competências **145**
3.6.2 Para que um novo Código Florestal brasileiro? **148**
3.6.3 Retroceder para não perder **151**
4 O MEIO AMBIENTE NO MORRO DA CRUZ - ESTRUTURA E ANÁLISE **155**
4.1 SUSCETIBILIDADE A ESCORREGAMENTOS E QUEDA DE BLOCOS NO ALTO DA CAIEIRA 156
4.2 USO DO SOLO RECOMENDADO PARA O ALTO DA CAIEIRA 177
4.2.1 Condicionantes de escorregamentos **182**
4.3 APTIDÃO FÍSICA AO ASSENTAMENTO URBANO DO ALTO DA CAIEIRA 198
4.4 ÁREAS DE RISCO 203
4.5 ANÁLISE DE SEGURANÇA DE UMA ENCOSTA 204
5 CARACTERIZAÇÃO DETALHADA DO ALTO DA CAIEIRA **205**
5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO HABITACIONAL 205
5.1.1 As migrações internas no processo de ocupação do Morro da Cruz **217**
5.1.2 Demografia **218**
5.1.3 Caracterização das moradias **226**
5.1.4 Condições de habitabilidade **228**
5.1.5 Infra-estrutura **229**
5.2 CARACTERIZAÇÃO DO ALTO DA CAIEIRA E DAS INTERVENÇÕES RECENTES 240
5.2.1 Uso do Solo existente **241**
5.3 A SITUAÇÃO ATUAL 262
5.3.1 A situação atual do PAC no Alto da Caieira **266**
6 CONCLUSÃO **269**
6.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO 271
6.2 O PAPEL DA UNIVERSIDADE 276
6.3 O PAPEL DA COMUNIDADE 278
6.4 RUMO A UM NOVO PARADIGMA 279

7 REFERÊNCIAS	**285**
8 APÊNDICES	**291**
8.1 APÊNDICE A - Questionário – Moradores	291
8.2 APÊNDICE B - Questionário da Amostra – Líderes	295
8.3 APÊNDICE C - Questionários para os agentes dos órgãos públicos	296

xxx

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa parte da percepção do aumento e consolidação das ocupações irregulares recentes em encostas de alto risco do Maciço[1] do Morro da Cruz – área de preservação na região central da cidade.

A evidência de que áreas de risco em encostas ocupadas irregularmente por habitações em condições precárias caracteriza demanda habitacional (IBGE, 2005) nos levou a supor que tal ocupação é gerada pela falta de eficácia das políticas públicas de habitação popular.

Desse modo, este estudo busca elementos teóricos e históricos, legais, institucionais e físico-espaciais para melhor entendimento e comprovação de nossas percepções.

O local específico selecionado para a pesquisa desta Dissertação foi o Alto da Caieira do Saco dos Limões, região do Maciço do Morro da Cruz, que apresenta grande precariedade de condições de habitação e infra-estrutura urbana. Esta é uma das áreas prioritárias no municipio de Florianópolis - SC para intervenção das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal lançado em 2008.

Este texto discute aspectos da origem e evolução da habitação enquanto questão social, discutindo sua problemática na sociedade brasileira. Observa a situação habitacional em Florianópolis do ponto de vista da ineficácia da atuação do poder público na contenção das ocupações de áreas de risco em encostas de alta declividade no Alto da Caieira.

O longo período de omissão ou de pouca eficácia do poder público no que diz respeito à inserção, inclusão e justiça social da população economicamente menos favorecida, foi um dos fatores que colaborou para o contínuo e agressivo processo de ocupação desordenada da área de preservação ambiental permanente (APP) do Maciço do Morro da Cruz e crescente degradação das condições de vida da população urbana.

Nesta pesquisa se caracteriza a ocupação recente (1990-2010) no Maciço do Morro da Cruz e se apresentam as ações de políticas públicas para a região, buscando comprovar se o aumento da ocupação irregular dos espaços urbanos em

[1] **Maciço.** (...) **9.** Conjunto de montanhas grupadas em volta de um ponto culminante. 10**.** *Geol.* Formação eruptiva de grandes dimensões. (Ferreira, 1986, pg. 862)

encostas de risco pela população economicamente desfavorecida deve-se à falta de eficácia na atuação do poder público.

Na capital catarinense, o fim da década de 90, marcou a mais recente intervenção governamental para construção de moradias, o Programa Habitar BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) através do qual foram construídas residências no alto do morro do Mocotó - Maciço do Morro da Cruz (Projeto Bom Abrigo).

Procuramos mostrar aqui que daquele momento em diante, as políticas para o setor habitacional foram praticamente inexistentes, e as várias alterações legislativas pouco contribuíram para desacelerar o processo de ocupação de áreas de encosta, legitimando-as sem resolver seu problema essencial: habitações precárias em áreas de risco de deslizamento.

Considerando o panorama político atual e a realidade do Alto da Caieira, temos como objetivo principal desta pesquisa relacionar a ocupação e o adensamento irregulares em áreas consideradas de risco (solo e vegetação frágeis) do Maciço do Morro da Cruz com a ineficácia das ações de políticas públicas no sentido de minimizá-las ou contê-las. Os objetivos específicos a serem destacados são:

- Esclarecer que efetivamente, a população economicamente vulnerável residente no Alto da Caieira do Saco dos Limões constitui déficit habitacional, ou seja, constitui demanda por novas construções de moradia;
- Evidenciar que a estrutura ambiental do Morro da Cruz (geomorfologia, morfologia, declividade e drenagem (Rego Neto, 1987) não comporta a ocupação do território na área do Alto da Caieira por ser ambientalmente frágil (solo e vegetação pouco resistentes);
- Compreender que a maioria da população que mora no Alto da Caieira está na faixa de renda de até três salários mínimos (equivale a R$ 1620,00 em 2011), onde o déficit é maior (IBGE, 2005) e aos quais, historicamente, os programas habitacionais de baixa renda não conseguem atender de modo eficaz;

- Esclarecer que a aplicação do montante de recursos destinados à construção de habitações no município de

Florianópolis (cerca de R$ 19 milhões) pelo PAC em 2009 para minimizar o problema de moradia daquela população carente, não foi sequer iniciado até o momento (julho de 2011);

- Entender a falta de articulação entre os três âmbitos de governo para as ações que visam a provisão de habitações às populações mais carentes.

Para lograr nossos objetivos, iniciaremos com o estudo da ocupação irregular em encosta de risco sob os seguintes elementos:

1º elemento: apresentação da definição das necessidades habitacionais e de suas estatísticas no Brasil (IBGE);

Neste estudo, os dados censitários têm a finalidade de confirmar a população carente moradora em áreas de alto risco geoambiental, de fato, como parte do déficit de moradias no país, como não o fazem os atuais programas de regularização fundiária.

2º. Elemento: discussão e análise dos parâmetros restritivos para a ocupação das áreas de risco em encosta utilizando três estudos:

a) Uso do solo recomendado com base em condicionantes geológico-geotécnicos (Rego Neto, 1987);
b) Aptidão ao assentamento humano (Afonso, 1992); e
c) Suscetibilidade a escorregamentos e queda de blocos - Saito (2004);

O estudo geoambiental é tomado do ponto de vista da reafirmação de seu papel relevante como parâmetro de planejamento do uso e ocupação do solo, restringindo-os. Tais estudos detiveram-se à estrutura que constitui o meio físico no sentido de pontuar quais seriam as condicionantes de alteração que possam restringir a ocupação em meio físico adverso.

3º. Elemento: apresentação do papel de três dos órgãos responsáveis pela política estadual habitacional (COHAB), política estadual de saneamento (CASAN) e política municipal de habitação e saneamento ambiental (Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental).

Os aspectos governamentais institucionais e administrativos são identificados no sentido de evidenciar a falta de articulação existente entre os diversos âmbitos de governo

tanto no que diz respeito à provisão de habitações à população carente quanto no que se refere à uma política de meio ambiente; predominantemente em âmbito municipal.

Em relação aos dados legislativos este estudo pontua-se que as várias alterações legislativas recentes não têm contribuído para desacelerar o processo de ocupação pela população carente de áreas de encosta, legitimando-as sem resolver seu problema essencial: habitações precárias em áreas de risco de deslizamento.

4º. Elemento: descrição e análise crítica da situação físico-espacial atual do Alto da Caieira.

Os elementos acima foram estruturados sob três aspectos principais: a) Teórico e Histórico, b) Político e de Gestão urbana; e c) Ambiental (Físico-Espacial).

Para o desenvolvimento da análise e discussão destes aspectos, a pesquisa foi subdividida da seguinte maneira:

O capítulo 1 – consiste nesta Introdução, que busca dar uma visão geral dos objetivos, aspectos metodológicos e encadeamento da estrutura da pesquisa.

O capítulo 2 – Fundamentos e reflexões acerca da habitação social no Brasil tem o objetivo de reconstruir as bases da discussão do provimento, durante todo o século XX, com ênfase nos processos de produção das mesmas, no modo de financiamento das habitações, e na definição das necessidades habitacionais e dos parâmetros brasileiros para o seu dimensionamento.

O capítulo 3 - AS REALIZAÇÕES DA POLÍTICA HABITACIONAL e as Particularidades da Gestão Urbana - trata a política habitacional para a cidade de Florianópolis no sentido de examinar a produção de habitações que atendessem à demanda da população carente por moradia. Também são levantados alguns aspectos institucionais e administrativos da CAIXA Econômica Federal, da COHAB/SC, da CASAN e da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis.

Além das particularidades institucionais também foram abordados temas da legislação urbanística incluindo discussão sobre o novo Plano Diretor do Distrito-Sede; bem como as participações da universidade e comunitária na construção do

novo Plano Diretor de Florianópolis e por ocasião da implementação do PAC.

São discutidas, por fim, particularidades da legislação ambiental brasileira bem como em torno das questões centrais do novo Código Florestal brasileiro.

O capítulo 4 apresenta um estudo geoambiental do Alto da Caieira com ênfase na estrutura que constitui o meio físico e suas condicionantes de alteração. Realizou-se também estudo de aptidão física ao assentamento urbano e de suscetibilidade a escorregamentos e queda de blocos para a comunidade do Alto da Caieira.

Este capítulo dedica-se a entender quais seriam as condicionantes geoambientais restritivas de ocupação em meio físico adverso.

O capítulo 5 aborda as migrações internas buscando paralelo entre as mesmas e as ocupações irregulares nas encostas do Maciço do Morro da Cruz na capital catarinense, nas últimas décadas. Trata dos aspectos viários desde a consolidação da malha urbana a partir da formação da cidade de Florianópolis na região do Maciço do Morro da Cruz, identificando aspectos que marcaram o processo de segregação territorial urbana.

Apresenta também a *estrutura físico-espacial* existente, analisando a estrutura ambiental, caracterizando detalhadamente a comunidade objeto deste estudo: o Alto da Caieira em relação às condições de moradia, acessibilidade, equipamentos urbanos, uso e ocupação do solo atual.

São abordadas as intervenções na encosta do Alto da Caieira do Maciço do Morro da Cruz do PAC no Maciço partindo-se da compreensão das necessidades locais por meio da percepção da população socialmente vulnerável, e das práticas da administração pública.

Apresenta-se resultados da pesquisa de campo da autora tanto em relação as características dos domicílios, às características dos moradores e de condições de habitabilidade e de infra-estrutura bem como quanto às expectativas dos moradores em relação às obras do PAC e a hierarquização de prioridades feita pelos moradores nas entrevistas.

O capítulo 6 conclui a pesquisa, apresentando algumas idéias sobre o papel dos agentes públicos nos três âmbitos de governo. Discute também os papéis dos demais atores relevantes no

processo de construção social: a Universidade e a Comunidade. Encerra-se o capítulo sugerindo que as questões apresentadas somente se solucionam à partir da construção de um novo paradigma no qual haja aceleração máxima do processo de redução de desigualdades**.**

O capítulo 7 contém a descrição das referências bibliográficas.

O capítulo 8 apresenta os apêndices contendo o formulário do questionário aplicado aos moradores e aos líderes comunitários e as questões aplicadas nas entrevistas realizadas a representantes do poder público.

1.1 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da pesquisa arquivística e bibliográfica focou-se em diferentes aspectos metodológicos. Primeiramente, através de levantamento e revisão de fontes bibliográficas históricas e análise de publicações e de periódicos. A partir de consultas cartográficas, legislativas (aos planos urbanísticos e arquitetônicos) e iconográficas buscaram-se subsídios à identificação dos geradores e condicionantes do processo de ocupação física do território urbano em análise.

Ainda quanto às fontes secundárias, foram consultados o acervo cartográfico referente ao Plano Diretor do Distrito-Sede de Florianópolis, mapas do Município, dos bairros do Distrito-Sede e dos logradouros do centro da capital catarinense, bem como o mapeamento e registro das intervenções recentes do PAC disponibilizados pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental.

Desse modo, documentaram-se os aspectos das principais mudanças físico-espaciais do Alto da Caieira do Saco dos Limões - encosta da área central da porção insular sul do município de Florianópolis.

A pesquisa de campo foi efetuada em três etapas:

Setembro/2009 – Realização de visita monitorada à Serrinha (comunidade vizinha ao Alto da Caieira) por conta do Workshop Chiba-Pgau em setembro de 2009.

Junho/2010 - Realização de entrevistas com líderes locais e moradores das comunidades do Morro do Montserrat, do Tico-Tico.

Outubro/2010 – Realização de visitas e entrevistas no Morro do Horácio com o objetivo de identificar em quais comunidades as obras do PAC estavam sendo feitas.

As três etapas anteriores permitiram conhecer o perfil das comunidades, sua estrutura, hierarquização e dinâmica internas, que possibilite uma visão geral das comunidades que compõem o Maciço do Morro da Cruz.

Esta contextualização possibilitou identificar as comunidades com obras em execução e ter uma visão do posicionamento das lideranças comunitárias sobre o processo em andamento.

Foram efetuadas três visitas iniciais à comunidade do Alto da Caieira para registro fotográfico e para identificação dos principais acessos e das divisões internas existentes em seu espaço físico.

Com base nos questionários aplicados pelo Censo (IBGE, 2010), foram elaboradas perguntas que serviram como base à coleta dos dados.

Posteriormente efetuou-se uma coleta de dados via aplicação de questionários aos moradores e líderes comunitários, buscando identificar características do domicilio do morador, do entorno da residência e da região de moradia.

O objetivo da aplicação dos questionários foi também trazer à discussão a percepção da população residente sobre suas próprias demandas, tendo como pano de fundo a caracterização de suas necessidades prementes e o mapeamento das intervenções recentes.

Foram também realizadas entrevistas com moradores e líderes comunitários a fim buscar subsídios para a compreensão da realidade local, traçando preliminarmente um diagnóstico das necessidades prementes da população residente no Alto da Caieira do Saco dos Limões.

Mostra-se, por fim, mapeamento e registro fotográfico das principais alterações físicas da região principalmente no que se refere à pavimentação e contenções.

1.2 COLETA, CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

O questionário aplicado aos moradores caracteriza a residência e o entorno no que se refere às questões das mudanças na infra-estrutura ocasionadas pelas intervenções em

execução pelo PAC buscando hierarquizar as prioridades de intervenção identificadas pelos próprios moradores. O questionário aplicado aos líderes teve como objetivo contextualizar a realidade local em suas problemáticas principais.

As entrevistas com moradores e líderes comunitários locais objetivaram caracterizar os domicílios, identificar as mudanças recentes e capturar a percepção da comunidade em relação às obras do PAC já implementadas com vistas a um mapeamento crítico de análise dos objetivos das propostas e ao que foi efetivamente implementado.

Foram realizadas entrevistas em 25 de maio de 2011 com representantes da COHAB/SC, Kátia Regina Hermenegildo Schappo, assistente social e consultora técnica e Júlio César Pereira de Souza, assessor de Planejamento, orçamento e gestão.

As entrevistas tiveram o intuito de discutir:

1. o papel da COHAB/SC na Política Habitacional do Estado de Santa Catarina nos últimos 20 anos,
2. a atuação da COHAB/SC em Florianópolis, principalmente frente ao acentuado processo de ocupação e adensamento de encostas do Maciço do Morro da Cruz;
3. a contribuição para as intervenções recentes realizadas pelo Governo Federal através do PAC na região e o posicionamento/a inserção da COHAB/SC no mesmo.
4. as parcerias entre a COHAB/SC e as instituições de ensino e quais as pesquisas desenvolvidas a partir daquelas.
5. as perspectivas de atuação para a administração pública atual. (ver Apêndice 3).

Também foi realizada entrevista ao representante da CASAN ao engenheiro civil Fabio Cesar F. Krieger, há 8 anos, gerente de construção, em 01 de junho de 2011, com objetivos similares aos buscados nas entrevistas com representantes da COHAB (ver Apêndice 3).

Foram realizadas entrevistas com os arquitetos da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental da Prefeitura Municipal de Florianópolis, João Maria Lopes e Rogério Miranda sobre o processo e o andamento das obras no Maciço e na Caieira.

A contextualização do objeto de estudo e a metodologia compõem-se de critérios históricos, políticos e estruturais de

análise apoiados em material bibliográfico e dados primários e secundários a serem coletados.

I. Teórico e Histórico

Analisa os aspectos históricos e teóricos da problemática habitacional, fundamentando e sintetizando algumas de suas variáveis, além de apresentar a composição das necessidades habitacionais brasileiras com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua metodologia e conceituações, distinguindo e caracterizando déficit e inadequação habitacionais e seus componentes.

Este histórico apresenta sinteticamente a evolução do déficit e de seus componentes no período entre 1991 e 2005. Foram utilizados nesta pesquisa, somente os primeiros resultados do Censo de 2010 disponíveis no momento da coleta de dados. A divulgação completa dos dados do Censo Demográfico do IBGE, 2010 possibilitará a atualização de dados demográficos da presente pesquisa por meio da seleção de outras variáveis além das de domicílio permanente.

São relatados aqui, os programas habitacionais a partir do início do período de redemocratização (1985-2011), implementados tanto no território continental quanto insular do município de Florianópolis, buscando relacioná-los diretamente com o processo de ocupação da encosta. São eles: PROMORAR, Habitar Brasil/BID, PAR, PAC - Minha casa, Minha vida.

II. Político e de Gestão Urbana

Busca entender como os diferentes âmbitos de governo (federal, estadual e municipal) se articulam administrativa e institucionalmente somando-se seus aspectos legislativos e urbanísticos para se desvendarem os caminhos e descaminhos da atuação das políticas públicas passadas no processo de ocupação.

Procurando atingir tais objetivos, os órgãos públicos entrevistados, foram selecionados tentando contemplar os diferentes atores do processo, no intuito de caracterizar as recentes diretrizes da política urbana habitacional adotada para a área.

As entrevistas com representantes do Poder Público complementam as demais, realizadas com moradores e lideranças locais.

São eles: a Companhia de Habitação de Florianópolis/SC (COHAB), a 2.2.4 - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) e Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental.

Apresenta em seguida, a legislação (Urbanística e Ambiental) vigente que regulam as práticas da administração pública, tomando o setor urbano em questão, através de pesquisa bibliográfica histórica bem como, de estudo dos Planos Diretores do Município de Florianópolis visando a produção de uma análise das repercussões das ações do Estado através do Plano Urbano frente à dinâmica do processo de ocupação territorial especificamente em região de encostas ambientalmente frágeis.

III. Ambiental (Físico-Espacial

Compondo a caracterização ambiental (físico-espacial) foi realizado inicialmente diagnóstico preliminar dos condições da ocupação recente no Alto da Caieira; bem como, procurando apreender estruturalmente dados da realidade atual, por meio de levantamento (fotos, entrevistas e mapeamento).

São discutidos, dados documentos e relatórios técnicos do Sub-projeto de Trabalho Técnico Social - Alto da Caieira (Janeiro, 2008) para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Projeto Maciço do Morro da Cruz, produzido pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental do Município de Florianópolis.

Tais dados são confrontados com dados gerais do Maciço do Morro da Cruz com base no Sub-Projeto de Trabalho Técnico Social (Novembro, 2007) também para o PAC.

Na análise estrutural, é realizada uma descrição das características físico-espaciais e sociais da ocupação recente do Alto da Caieira do Saco dos Limões com percepção da situação atual das carências e do nível de qualidade de vida dos habitantes; tornando aparente a dinâmica de seus elementos constitutivos.

Os instrumentos utilizados para composição dos critérios de *análise estrutural* são entrevistas com moradores, líderes

comunitários; com representantes do poder público em seus diferentes âmbitos, registro fotográfico da realidade atual da comunidade e mapeamento com base nessa realidade (focando as intervenções recentes).

A seguir, confrontam-se os dados disponibilizados para a área em estudo e aos dados primários produzidos em levantamento e mapeamento obtidos através das análises a) Teórico e Histórico, b) Político e de Gestão urbana; e c) Ambiental (Físico-Espacial).

Por fim, são apresentadas considerações sobre a situação atual das intervenções recentes percepção dos moradores em relação a elas. São realizadas também descrição, análise e crítica dos objetivos do PAC em seus projetos para o Alto da Caieira do Saco dos Limões.

2 FUNDAMENTOS E REFLEXÕES ACERCA DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Esta pesquisa tem suas bases nas perspectivas derivadas dos teóricos marxistas em suas interpretações da realidade social, as quais apresentam uma aproximação no que se refere ao estudo do espaço urbano entendido como sendo campo privilegiado dos conflitos entre as classes sociais, como expressão da contradição capital-trabalho. São as mesmas bases sobre as quais estiveram sustentados os trabalhos de Sugai (1994) ao tratar das transformações do espaço urbano da capital de Santa Catarina e Sugai (2002) sobre a segregação na distribuição sócio-espacial da área conurbada de Florianópolis, importantes referências no contexto deste trabalho.

O esforço no desenvolvimento de instrumentos teóricos que visem apreender e analisar cientificamente o real, ou seja, que permitam explicar as causas dos fenômenos observados é um dos maiores méritos das correntes de investigação urbana de perspectiva marxista.

Estas correntes de análise das intervenções urbanas evidenciam o papel do ambiente construído, das localizações estabelecidas pelos interesses de classe e do Estado no processo de acumulação capitalista, pretendendo contribuir para a compreensão do processo de produção e apropriação do espaço urbano, assim como da distribuição territorial das classes sociais.

O avanço no estudo e conhecimento da organização do espaço urbano realiza-se por meio da utilização destes instrumentos teóricos.

Com a Revolução Industrial (meados do século XVIII), os trabalhadores perderam o controle do processo produtivo, perdendo também a posse da matéria-prima, do produto final e do lucro. Os donos dos meios de produção passaram a receber todos os lucros oriundos do processo de trabalho nas máquinas.

Esse período marca a passagem do capitalismo comercial para o industrial. É a industrialização que reinventa a cidade, e a faz operar para si (Engels, 1986).

Já nesse período, do início do processo de industrialização e, portanto, de urbanização, Engels retrata a miséria da grande maioria e a disposição das cidades inglesas quanto às classes sociais.

Em “A Situação da classe trabalhadora na Inglaterra” Engels (1986) descreve as condições de vida dos operários. Engels, escrevendo em 1845, faz referência ainda ao papel do Estado frente à questão da habitação criticando o Estado burguês na medida em que este seria a forma de associação dos burgueses, que em essência, não teriam compromisso com a crise da habitação (Engels, 1979, p. 46).

A partir disso, o século XIX, do progresso técnico sem limites, do aumento desmedido de riquezas; gerava uma imensa massa de despossuídos como nunca a humanidade havia visto.

A questão da moradia surge, então, dentro da estrutura da sociedade urbana, nesse período (Engels, 1979). Mais adiante no mesmo texto, o autor identifica o Estado como responsável por promover soluções pontualmente e, mais que isso, superficialmente, os problemas nos quais a classe operária está envolvida e que acabam por denegrir a imagem da cidade.

As regiões centrais das grandes cidades foram tomadas por trabalhadores morando da forma mais insalubre possível, o que prejudica a imagem dessas cidades não as tornando muito atrativas à burguesia. Tendo em vista essa perspectiva, Engels (1979) cita o exemplo da reforma urbana Haussmanniana em Paris, uma iniciativa do Estado para atender a burguesia que reformou por completo o centro de Paris, expulsando os trabalhadores do centro, sem dar-lhes outra perspectiva de moradia.

Outro aspecto que merece ser discutido é a ideologia da casa individual, que mostra o jogo complexo das determinações sociais e que tem na integração social promovida pelo acesso à propriedade da moradia o reforço do mito habitacional, conforme já salientava Engels (1979, p.206). A idéia, atualmente vinculada àquela de que os cidadãos possuem direitos fundamentais inalienáveis, surge então, como princípio também ao sistema democrático.

No entanto, é dentro do capitalismo que se percebem as grandes contradições na busca da solução da questão habitacional, já apresentadas e questionadas por Engels, no século XIX (1845); e que se apresenta como parte integrante da estrutura urbana dentro da obra de Castells (1983), no início da segunda metade do século XX.

Manuel Castells (1983) corrobora idéias apresentadas um século antes por Engels (1845) de que a crise da moradia é estrutural ao Capitalismo.

> *"O capital privado só investe numa parte rentável do mercado da moradia, e ao Estado cabe encarregar-se dos investimentos de menor rentabilidade no setor habitacional."* (Castells, 1983, p. 196).

Em outras palavras, como acontece em outros setores de produção de mercadorias, a penúria de moradias deveria existir, até o momento em que passasse a ser rentável o investimento imobiliário. A partir deste momento, com efeito, os capitais seriam atraídos para este setor, o que eliminaria a escassez de moradias devido à estabilização entre a oferta e a procura deste produto.

Castells (1983) apresenta um quadro sobre os processos de produção da crise da moradia na economia capitalista como tendência estrutural do capital em relação a este setor, evidenciando na relação econômica de mercado da moradia, uma tendência estrutural à escassez e salienta que o fraco investimento leva à manutenção de uma organização industrial arcaica para o processo de produção da moradia; o que por sua vez, gera uma baixa produtividade do setor.

Como se investe pouco no setor, a taxa lenta de rotação de capital leva à busca de lucro elevado em curto prazo, aumentando o custo dos bens disponíveis (identificado principalmente na elevação do custo dos aluguéis).

O quadro montado por Castells (1983) apresenta por fim as pressões da demanda por habitação, dadas através da reivindicação social, que acabam por exigir a intervenção do Estado. (ver quadro 01)

Como em relação a quaisquer outros bens de consumo, a habitação também pode e deve sofrer intervenções públicas (Bonduki, 2002).

Essas medidas podem acontecer em dois níveis: na demanda ou na oferta, como identifica Castells:

> *"Já que se trata de estabelecer um equilíbrio na situação de um determinado bem no mercado, a intervenção pública pode ocorrer em dois planos: intervenção na demanda com a criação de uma demanda solvável, e intervenção na oferta, com a construção direta das moradias e adoção de medidas para facilitar as realizações imobiliárias e diminuir seu preço."* (Castells, 1983, p. 198).

Segundo Castells (1983) são de três tipos as intervenções que podem ser feitas na oferta, para se estabelecer o equilíbrio de um determinado bem no mercado: a construção de moradias, a facilitação imobiliária e a diminuição do preço.

Desse modo, ao refletirmos teoricamente sobre a questão da habitação, volta-se ao reconhecimento de direitos de igualdade entre os cidadãos, defendidos na Revolução Francesa, e que ganha sentido e força quanto maior a espoliação do trabalho e do trabalhador durante os séculos XIX e XX, trabalho este, que apesar de exaustivo, não consegue garantir as condições mínimas necessárias à digna vida na cidade industrial.

Daí decorre a idéia de que o Estado deva intervir na oferta de condições dignas aos trabalhadores e discute-se então, por exemplo, os níveis de intervenção pública sobre o mercado de produção de habitações.

As reflexões acerca da habitação social, que estão sendo apresentadas, foram desenvolvidas através da síntese de algumas leituras sobre as diretrizes políticas adotadas nas últimas décadas. Assim, é apresentada e discutida a legislação recente sobre intervenção, controle e gestão urbanísticos, tratando dos direitos de propriedade da terra e das moradias urbanas, bem como os processos de produção da construção dessas moradias. Processos de produção estes, que estão de um lado entre as tecnologias e de outro na autoconstrução (Bonduki, 1992).

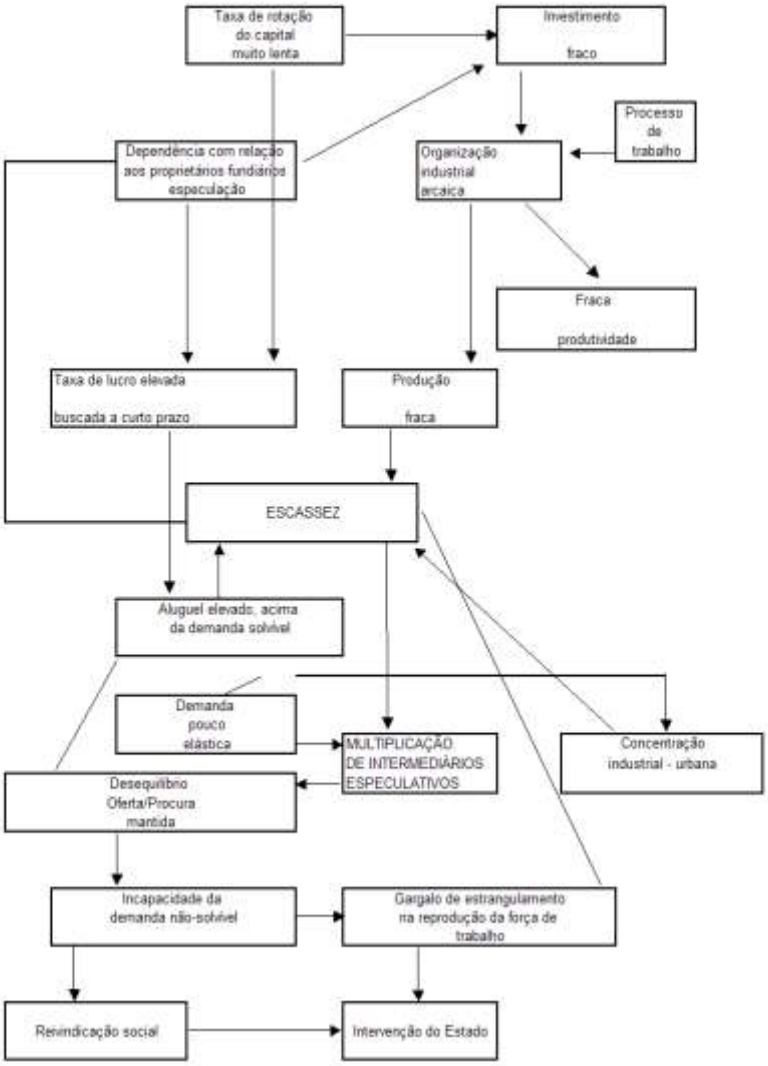


Figura 1 – Quadro dos Processos de produção da crise da moradia
Fonte: Castells, 1983, pg. 196

As reflexões abrangem algumas considerações sobre a composição das necessidades habitacionais e seu dimensionamento.

Bonduki (1992) trata de *"temas vinculados à estratégia de formulação e implementação de programas habitacionais populares através da intervenção popular na gestão urbana",* propondo uma reflexão a partir da ação dos movimentos de moradia, assessoria técnica e poder público na formulação de uma proposta de redefinição geral da política habitacional brasileira e procura mostrar as diretrizes do programa habitacional com base em mutirões auto-geridos, defendendo-os, e bem como o desenvolvimento de novas formas de administração, de ação dos movimentos sociais, das organizações não-governamentais e do poder local, mantendo a função do Estado de provedora de recursos, transferindo a responsabilidade das funções operacionais à organizações não-governamentais.

Centrando-se nas intervenções do período Vargas e refletindo sobre as origens das políticas habitacionais no Brasil, Bonduki (2002) propõe pensar um novo ideário de políticas urbanas com novas formas de gestão publica não-estatal a partir da brutal transformação das condições de moradia da classe trabalhadora - de locatária de zona urbanizada à autoconstrução de suas moradias na periferia não-urbanizada.

Ao discutir as bases da questão fundiária a partir da emergência do trabalho livre, passando pela reforma urbana do período higienista, pelo crescimento das cidades brasileiras e, posteriormente, pela alteração no padrão das mesmas por meio da verticalização, Maricato (2001) evidencia a necessidade de mudança radical no ambiente construído e na ocupação do solo urbano, especialmente na moradia ou no padrão de urbanização dos bairros da periferia, com o objetivo de enfrentar o problema da desigualdade e da exclusão territorial.

O texto de Maricato (2001) oferece subsídios essenciais à discussão proposta por esta pesquisa ao expor o contexto do Estatuto da Cidade e seus instrumentos jurídicos e políticos urbanos em nível municipal, colocando a habitação no centro da política urbana. Maricato (2001) sugere e defende a recuperação e requalificação de áreas degradadas especialmente nos centros urbanos remetendo-se à relação entre elas e a habitação social, discussão pertinente a este objeto de pesquisa.

Em seguida, reflete sobre a questão da moradia social e do acesso a ela, avaliando que “os programas de moradia para a baixa renda são inviáveis quando a classe média não tem acesso ao mercado formal.”

Nisso, subentendemos que a questão da moradia de baixa renda não se resolve somente pela provisão de moradias a este setor. Os demais extratos sociais estão intrinsecamente ligados àquele, e para lograr o sucesso desejado é necessário que as ações estratégicas contemplem os demais extratos.

Existe um papel ideológico exercido pela articulação plano-gestão urbanos, caracterizado pela distância entre plano e gestão (Maricato, 2001, pg. 116).

É importante frisar que, a partir da década de 1930 o Estado passa a intervir em todos os âmbitos da questão habitacional, seja produção e financiamento às classes economicamente menos favorecidas, e até mesmo na regulamentação da locação de imóveis no país.

A intervenção do Estado em todos os âmbitos da questão habitacional acaba por provocar a transferência do Estado ao trabalhador o ônus da produção habitacional. Processo que Bonduki (2002) considera como sendo *“um dos desdobramentos do congelamento dos aluguéis em 1942.”*

> *“(...) foi uma transferência para o Estado e para o próprio trabalhador do encargo de mobilizar recursos e mecanismos para produzir a habitação, situação inalterada até o presente.”* (Bonduki, 2002, pg. 320).

Cabe pontuar que, nem sempre na História nacional, o Estado foi responsável pela provisão e intervenção nos âmbitos da questão habitacional.

No entanto, o Estado interventor por décadas não impediu, desde o início do século XX, o agravamento das já difíceis condições de moradia da classe trabalhadora.

Assim, são relevantes as considerações em relação à necessidade de um padrão que alterasse substancialmente o padrão de desigualdade e exclusão territorial acentuado nas duas décadas anteriores (1965-1985) – período militar de política habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH).

A intervenção popular na gestão (verificada a partir da década de 1980) uma das maiores alterações na formulação e implementação de programas habitacionais populares surge como alternativa ao modelo precedente.

2.1 A TRANSFORMAÇÃO DA HABITAÇÃO EM QUESTÃO SOCIAL

Com o intuito de caracterizar os primórdios da transformação da habitação em uma questão social, Bonduki descreve o surgimento do problema habitacional no final do século XIX, as soluções produzidas pelo mercado rentista e os primórdios da intervenção estatal na habitação caracterizado pelo higienismo[2].

A opinião generalizada de que a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema habitacional, tornou inevitável a intervenção do Estado no início do governo Vargas medida que levou ao fortalecimento dos órgãos governamentais tais como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) responsáveis pela produção e financiamento de habitações das décadas de 1930-1950, temas que estarão detalhados neste capítulo (Bonduki, 2002).

A partir de então, todas as iniciativas de solução do problema habitacional trata a questão como sendo de cunho social, sendo de total responsabilidade do Estado o seu provimento.

2.2 O DIREITO À PROPRIEDADE DA TERRA *VERSUS* O DIREITO À MORADIA

Com relação à propriedade da terra urbana, cabe neste trabalho salientar questões com relação à base fundiária pública ou privada; bem como, questões relativas à transferência de titularidade de propriedade, entre quais atores urbanos e por quais meios legais isso se dá.

---

[2] "*O higienismo é uma doutrina que nasce com o liberalismo, na primeira metade do século XIX quando os governantes começam a dar maior atenção à saúde dos habitantes das cidades. Considerava-se que a doença era um fenômeno social que abarcava todos os aspectos da vida humana."* (Ruiz Rodrigo, 1999, pág. 275).

No que se refere à necessidade de produção de leis para as cidades reais Bonduki (1992) em *"A casa como bem de consumo"* pondera que "a luta pela casa própria, não implica necessariamente em reforço ou defesa da propriedade da terra". Desse modo, afirma que deve-se sim, defender o direito real de uso.

Na regularização fundiária, o processo de transferência de propriedade dá-se por ação discriminatória e/ou por usucapião urbano, podendo esta regularização ser individual ou coletiva, como demonstra o quadro a seguir.

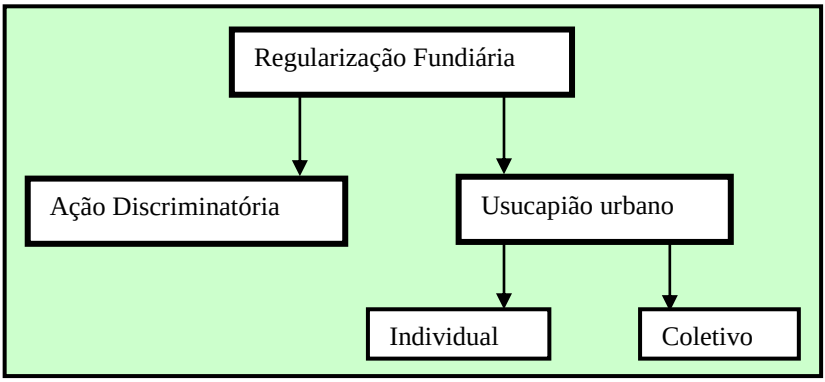


Figura 2 – Quadro do Processo de transferência de propriedade por Regularização Fundiária
Elaborado pela autora – janeiro/2011

Além da discussão sobre o direito á propriedade da terra urbana, há outra discussão quanto ao direito à propriedade da moradia.

Nabil Bonduki (1992, pg. 150).defende uma política sobre a terra urbana que limite o direito à propriedade e assegure e garanta a moradia própria. Com relação à questão da propriedade da moradia, por meio do direito real de uso desvinculando o direito de uso do direito de propriedade e também que, assim, o direito de moradia não presume, em si mesmo, o direito de propriedade da mesma.

No entanto, (Bonduki, 1992, pg. 144) apresenta razões de ordem simbólica e econômica para justificar a opção pela casa própria. Mas faz sua redenção ao expor que é mais uma questão de segurança já que não existem garantias contra o

desemprego, a velhice, doenças, tampouco uma política salarial compatível com as necessidades básicas da população mais carente. Portanto, ele conclui que a melhoria daquelas garantias possa influir na questão da opção pela casa própria, mas que isso não deverá ocorrer em um curto espaço de tempo.

As discussões correntes, por vezes, acabam por causar certa indefinição quanto à diferença fundamental entre o direito de propriedade da terra e o direito de propriedade da moradia.

Como veremos mais adiante, as alterações na legislação urbanística recente (qual) os para viabilidade dos programas de regularização fundiária a propriedade da terra e da moradia são tratados indistintamente.

Os programas de regularização fundiária presumem a transferência de titularidade da terra juntamente com a titularidade da moradia. Esta é uma opção e não uma decorrência necessária.

Além dos aspectos acima relativos à propriedade da terra e da moradia, também há questões concernentes aos processos de produção de habitação social organizados pela sociedade civil, segue quadro sobre tais processos.

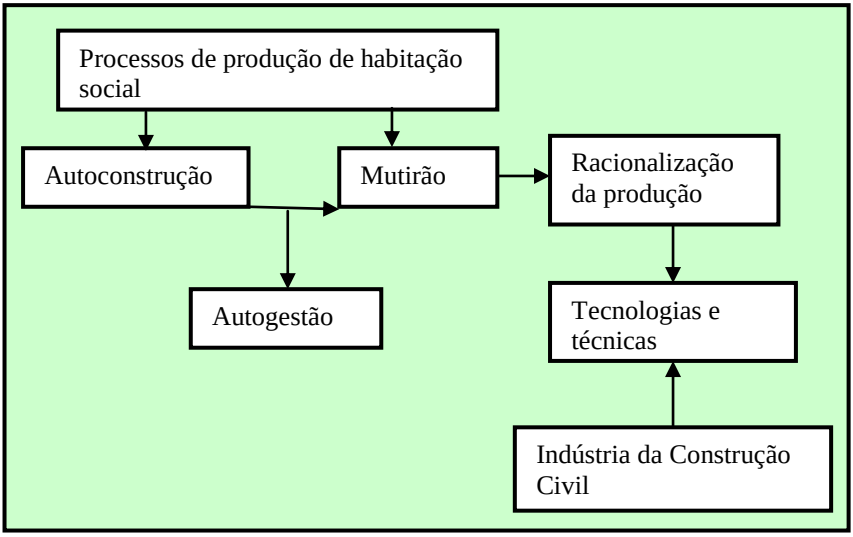


Figura 3 – Quadro das variáveis na Produção de habitação social organizada pela sociedade civil
Elaborado pela Autora – janeiro/2011

O quadro das variáveis na produção de habitação social procura evidenciar que existem processos de produção de habitação social comandados pela sociedade civil (a autoconstrução e o mutirão), que estão por assim dizer, à margem do processo de construção de moradias. Por outro lado, a indústria da construção civil não é acessível ao trabalhador pobre da periferia. No entanto existe uma lógica subjacente a este processo aparente.

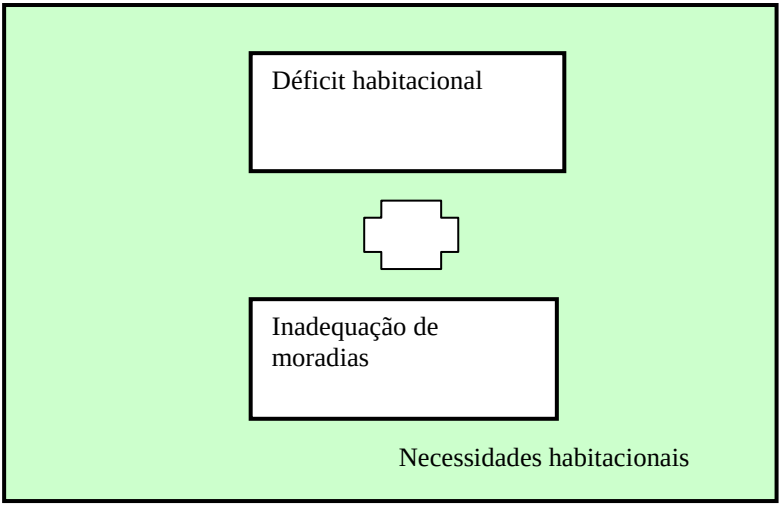
Digamos que, o processo de mutirão pode ser realizado pela organização da comunidade em torno da autoconstrução.

O aspecto mais relevante da organização dos mutirões como bem verifica (Bonduki, 1992), é a possibilidade da autogestão (por onde o trabalhador teria controle do processo construtivo de suas moradias bem como da gestão dos recursos para construí-las.

Essa organização e racionalização da produção buscada no mutirão levaria à busca de novas técnicas de construção, retornando-se à industria da construção fechando o ciclo produtivo da moradia.

Ao promover a produção individual auto-construída da moradia, o Estado transformou o trabalhador em proprietário, com direito à cidade: acesso à terra urbana e à infra-estrutura, o que ampliou o padrão periférico, bem como, serviu de elemento de diferenciação entre a classe trabalhadora, mesmo que isso levasse muito tempo para ser implantado (Bonduki, 2002).

Mais de 50% das cidades brasileiras foi auto-construída. A produção de moradias por autoconstrução decorre da incapacidade do mercado imobiliário privado legal e das políticas de promoção pública suprirem a demanda (Maricato, 2001, p .44). No entanto, a regularização fundiária, ou seja, a transferência de titularidade da posse da terra ao proprietário da moradia construída pelo processo de autoconstrução legitima a precariedade (Pimenta, 2005).



2.3 NECESSIDADES HABITACIONAIS NO BRASIL

Este item não deveria chamar-se Déficit habitacional no Brasil? Não, porque segundo o IBGE, o déficit[3] é apenas parte das necessidades que o país tem em relação à moradias, como apresentado a seguir.

Assim sendo, as necessidades habitacionais que compõem a discussão da questão habitacional brasileira será tomada sob dois segmentos de análise - o déficit habitacional e a inadequação[4] de moradias.

Figura 4 – Quadro de Composição das necessidades habitacionais
Elaborado pela Autora – outubro/2011

---

[3] *"O primeiro deles, o **déficit habitacional**, é uma estimativa do total de domicílios que necessitam ser construídos para abrigar condignamente toda a população de uma área, obtido através da soma de seus vários componentes."* (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 79). Grifos no original.

[4] *"O segundo segmento, domicílios inadequados, identifica problemas de diversas naturezas que não podem ser somados, uma vez que exigem ações diferenciadas para equacionar os problemas detectados. Dependendo do critério de inadequação considerado, são necessárias soluções especificas, o que não justifica, portanto, a totalização das estimativas dos domicílios inadequados.É possível, no entanto, obter o montante dos domicílios que **não** apresentam qualquer tipo de deficiência, considerados tanto os que necessitam ser repostos – incluídos, portanto, no déficit habitacional – quanto os com algum tipo de inadequação, atendo-se apenas às áreas urbanas. Esses são denominados **domicílios adequados**."* (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 79). Grifos no original.

O primeiro é entendido como a necessidade de construção de novas moradias, tanto em função da reposição como do incremento do estoque. A segunda reflete problemas na qualidade de vida dos moradores relacionados às especificidades internas do estoque e não ao dimensionamento do estoque de habitações (Ministério das Cidades, 2005, pg. 79).

O déficit é uma estimativa de quantos domicílios seria necessário construir para atender uma determinada população Trata, portanto da necessidade de construção de novas moradias. Já a inadequação, identifica problemas de diversas naturezas nos domicílios já existentes.

É importante frisar a relevância da obtenção dos dados de domicílios vagos, já que esse poderia ser utilizado parcialmente como solução da carência de domicílios no Brasil. No entanto, há grande dificuldade para, através dos meios disponíveis, conhecerem mais precisamente esses dados (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 33).

Para a análise da questão, é importante que apresentemos antecipadamente, algumas definições e conceitos dados pelo IBGE (2005).

O IBGE, por definição, pressupõe maiores proporções de domicílios inadequados em aglomerados subnormais, reconhecendo a necessidade de dimensionar as carências habitacionais nessas áreas para formulação de política as contemple (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 36).

Isto posto, em termos da distribuição regional, as regiões Sudeste e Nordeste são responsáveis por 71,4% das carências habitacionais do país. Todavia, enquanto a maioria das deficiências do setor concentra-se na área urbana da primeira, na Nordeste a área rural que tem papel de destaque.

Cabe a ressalva de que, a maior parte das famílias conviventes o é por opção e não por necessidade, o que não as tornaria componente de déficit nem de inadequação de moradias. Cerca de 1/3 delas não podem ser consideradas déficit habitacional, uma vez que não desejam instituir unidade residencial exclusiva (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 18).

A idéia de que as construções em área de risco são consideradas como déficit habitacional mesmo que inexista inadequação é fundamental para a discussão proposta por esta pesquisa.

A seguir apresentamos um quadro de conceitos da metodologia utilizada pelo IBGE trazendo definições de: domicílio, moradia, aglomerado, domicílio improvisado, famílias conviventes, componentes de déficit habitacional e inadequação.

Características	**Definições IBGE**
Domicílio: Local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal.	*"Esses, segundo a definição do IBGE, são aqueles que, na data de referência da PNAD, estavam ocupados e eram destinados à habitação de uma pessoa ou grupo de pessoas cujo relacionamento fosse ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. São caracterizados, ainda, por situação de independência, o que garante acesso direto e permite que seus moradores possam entrar e sair sem passar pelo local de moradia de outras pessoas."* (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 29).
Moradia	*"(...) local limitado por paredes, muros, cercas ou outros, coberto por teto e permitir que seus moradores se isolem." (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 29).*
Aglomerado subnormal: se aproxima do conceito de favelas, por não haver no Brasil, uma definição clara desse conceito.	(...) *definida genericamente como composta pelos domicílios improvisados, pelas moradias rústicas e pelos cortiços. Posteriormente, como se verá, inclui também as unidades habitacionais que formam as favelas."* (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 26)
Domicílio improvisado	*É o domicílio localizado em unidade não-residencial (loja, fábrica etc.) ou com dependências não destinadas exclusivamente à moradia, mas que na data de referência estava ocupado por morador. Exemplos: prédios em construção, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc. que estavam servindo de moradia na data de referência foram considerados*

			domicílios particulares improvisados.
Características			**Definições IBGE**
Famílias conviventes			*Consideram-se como famílias conviventes as constituídas de, no mínimo, duas pessoas cada uma, que residam numa mesma unidade domiciliar (domicílio particular ou unidade de habitação em domicílio coletivo).*
Déficit habitacional	Habitação precária		*Habitação em alto grau de depreciação*
	Coabitação familiar	as famílias conviventes	*Definiram-se como famílias conviventes aquelas constituídas por, no mínimo, duas pessoas cada uma*
		cômodos.	*Considerou-se como cômodo todo compartimento, coberto por um teto e limitado por paredes, que fosse parte integrante do domicílio particular permanente, com exceção de corredor, alpendre, varanda aberta, garagem, depósito e outros compartimentos utilizados para fins não-residenciais.*
	Ônus excessivo com aluguel		*Considera-se como déficit os domicílios com até 3 salários mínimos de renda familiar que despendem mais do 30% com o aluguel.*
Inadequação	Fundiária urbana		*Domicílios próprios construídos em terrenos que não são de propriedade do morador*
	Adensamento excessivo		*Domicílios com três pessoas ou mais por dormitório.*
	infra- estrutura	carência	*De alguma de suas modalidades (iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou destino do lixo)*
		deficiência	*No acesso, ou seja, aquelas que têm infra-estrutura mínima, porém de forma deficiente*
	Falta de unidade sanitária domiciliar exclusiva		*Inexistência de unidade sanitária interna ao domicílio representa domicílios sem banheiro ou sanitário de uso exclusivo.*

Figura 5 – Quadro de Conceitos utilizados pelo IBGE
Elaborado pela autora – novembro/2011

Fonte: Fundação João Pinheiro (2002) e Notas metodológicas de pesquisas do IBGE

> *"Por fim, outra dimensão que teoricamente se enquadra na condição de déficit habitacional são as unidades habitacionais construídas em áreas de risco, mesmo quando o processo construtivo inclui alvenaria ou madeira aparelhada e inexista inadequação habitacional. Seja devido à inclinação do terreno, à possibilidade de desmoronamento de encosta ou a enchentes, entre outros, os moradores correm perigo, e certamente isso exige a sua remoção para um novo imóvel."* (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 20).

A inadequação nos aglomerados subnormais é caracterizada pelo contingente formado por habitações improvisadas e/ou rústicas, como no caso das favelas e dos cortiços.

Um dos critérios de inadequação de domicílios é de natureza fundiária, com destaque para os localizados em aglomerados subnormais.

A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicilio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.

Outro critério de inadequação é o adensamento excessivo, que ocorre quando o domicilio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório.

A publicação do IBGE (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 64) detalha as várias possibilidades de solução do problema do adensamento excessivo tais como linhas de financiamento poderiam ser lançadas para ampliação ou reforma das moradias e políticas que facilitassem a aquisição de casa própria ou a adequação do mercado de imóveis e do setor de aluguéis.

No que concerne à presença da inadequação de domicílios por adensamento excessivo, é dentro dos aglomerados subnormais a maior incidência.

Quanto à distribuição da inadequação de domicílios por faixas de renda familiar, o adensamento excessivo ocorre com maior freqüência (71 %) na faixa de rende de até três salários mínimos (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 65).

Outro fator de inadequação habitacional é a carência de infra-estrutura: relativa à ausência de atendimento adequado em um ou mais serviços básicos (iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo) a carência de infra-estrutura é o fator que mais contribui para o que o domicilio seja classificado como inadequado (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 59).

A qualidade dos serviços básicos de infra-estrutura também é um fator diretamente relacionado ao problema de inadequação dos domicílios.

Segundo o IBGE (2005, pg. 59) o déficit de infra-estrutura é o maior fator de inadequação, independente da região do país que esteja em análise, soma cerca de ¼ do estoque de domicílios urbanos.

O resultado do estoque de domicílios é sempre parcial, referente à uma parcela dentro do conceito de inadequação e não de déficit. (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 67)

No que se refere à carência de infra-estrutura os menores índices do país estão nas regiões Sudeste e Sul. (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 69)

Cerca de 70% de domicílios com carência de infra-estrutura está entre as famílias recebem até três salários mínimos de renda média mensal. No entanto, nas regiões Sul e Centro Oeste é maior o percentual nas faixas mais elevadas de renda (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 70)

Entre os demais serviços, somente o abastecimento de água tem alguma relevância. É muito pequena a ausência de iluminação e de coleta de lixo.

Assim como para o total dos domicílios urbanos, entre aqueles de mais baixa renda o setor mais deficitário é o de esgotamento sanitário, responsável por 79,2% dos que são carentes em apenas um serviço de infra-estrutura.

A falta de unidade sanitária domiciliar exclusiva, no caso dos aglomerados subnormais, banheiro assume proporções mais

elevadas especificamente em algumas unidades da Federação. Sendo que cerca de 90 % deles estão na faixa de renda de até três salários mínimos (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 76).

Em relação à composição do déficit habitacional brasileiro e a distribuição de tais componentes pelas regiões do país, segundo a publicação: “chama a atenção a importância relativa das habitações precárias na (região) Sul” (Ministério das Cidades, 2005).

> *“Analisando a evolução dos componentes do déficit habitacional: habitação precária, coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel, pela distribuição percentual desses componentes para o Brasil, observa-se tendência de queda da participação precária e incremento da importância do ônus excessivo com aluguel, enquanto a coabitação familiar continua praticamente estável ao longo do período. A comparação com o perfil do déficit habitacional nas regiões metropolitanas revela que , nessas últimas, é maior a participação tanto da coabitação familiar quanto, principalmente, do ônus com aluguel. Nessas áreas, enquanto o percentual dos que comprometem grande parte de sua renda com aluguel cresce ao longo do período, há queda na proporção da habitação compartilhada.”* (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 89)

Com relação ao número de domicílios em situação de déficit habitacional localizados em aglomerados subnormais, este é subestimado frente à realidade das favelas em todo o país.

No entanto, o déficit aumenta na região Sul do país, no período entre 1991-2000, tanto na área urbana como na rural (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 86)

Pontualmente, cada um dos componentes do déficit habitacional se comporta de maneira particular, com destaque para o aumento do ônus excessivo com aluguel.

O ônus excessivo com aluguel teve grandes acréscimos nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Na região Norte, mantém-se em baixos patamares, na Nordeste, tem grande variação interna.

No período (2000-2005) houve um aumento de cerca de 8% no déficit habitacional, sendo que em 2005 cerca de 90% do déficit habitacional concentrava-se na faixa de até três salários mínimos (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 91).

2.4 O FINANCIAMENTO AO PRODUTOR *VERSUS* AO USUÁRIO

A própria tradição brasileira de financiar o produtor e não o usuário da habitação é reiteradamente, excludente de parcelas consideráveis da demanda que não dispõem de renda mínima para ter acesso aos programas (BNH).

Atualmente, PMCMV, no entanto, ainda persiste, o fato de o mesmo não ter como prioridade a população mais carente, de zero a três salários mínimos.

Em relação à evolução das necessidades habitacionais, o déficit habitacional urbano aumenta mais nas faixas de renda familiar representadas pela população carente.

> *"São apresentados os percentuais para 2000 e 2005, que revelam o crescimento da concentração dos problemas habitacionais nas faixas mais baixas de renda: passa de 82,5%, na faixa até três salários mínimos, em 2000, para 90,3%, em 2005. Essa é uma tendência que se repete em todas as regiões, de maneira mais acentuada nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, e em suas regiões metropolitanas."* (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 91)

As falhas metodológicas do processo de coleta de dados do IBGE podem ser identificadas em dados subestimados sobre as favelas (onde reside a maior parte da população na faixa de renda de até três salários mínimos) no país, comprometem o conhecimento da realidade atual (Brasil, Maricato, 2001, pg. 37).

Desse modo, é imprescindível e tardia a busca de subsídios para o aprimoramento da metodologia de obtenção de dados mais confiáveis e qualificados no que se refere às ocupações de áreas de risco e à inadequação fundiária.

Resumidamente, são duas as sugestões principais que constam do documento do Ministério das Cidades: uma de alteração para que haja a inclusão de áreas de risco como déficit habitacional; o que seria possível com apenas algumas orientações aos coletores de campo.

Outra ressalva, seria quanto à inadequação de domicílios no que se refere à problemas de natureza fundiária, encontrar fórmulas e/ou instrumentos para tornar esse dado mais qualificado e confiável, o que poderia ser feito através de dados fornecidos pela Defesa Civil dos municípios.

> *"(...) a identificação das áreas de risco. Elas deveriam ser incluídas como déficit habitacional. Não há disponível no momento informações concretas retratando a situação no território nacional. Há apenas dados isolados, o que inviabiliza sua consideração nas estimativas das carências habitacionais. Algumas orientações aos coletores de campo poderiam contribuir para o melhor dimensionamento do problema, o que não implicaria na inclusão de novas perguntas nos questionários das pesquisas."* (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 102).

Como o próprio Ministério das Cidades (2005, pg. 103) sugere, os órgãos da Defesa Civil poderiam também vir a fornecer informações, ao menos para os grandes aglomerados urbanos, onde a situação é mais crítica.

O déficit habitacional continua aumentando na faixa de renda de até três salários mínimos, o que equivale a dizer que as políticas públicas não têm conseguido atender a essa população. Isso se dá principalmente, pela política de provimento de habitação através de transferência de propriedade, bem como pelo cada vez mais alto e de fundo especulativo, custo da terra urbana das capitais litorâneas brasileiras.

O modo como os dados demográficos de déficit e inadequação habitacionais são coletados não incluindo a população em assentamentos subnormais precisam ser alterados imediata, ainda que muito tardiamente. É preciso conhecer o tamanho real do déficit.

Quando o financiamento para provimento de habitações é feito ao produtor, esse recurso público passa, então, ao mercado privado, tornando oportuna a possibilidade da ação da especulação imobiliária. Ou seja, a comercialização das unidades habitacionais oriundas daqueles recursos públicos irá seguir os parâmetros do mercado imobiliário, ao qual o trabalhador com renda de até três salários mínimos continuará a não ter acesso.

3 AS REALIZAÇÕES DA POLÍTICA HABITACIONAL e as Particularidades da Gestão Urbana

Por constituírem tema de estudo com recortes reconhecidamente amplos, as políticas públicas são complexas e sujeitas a várias abordagens teóricas e epistemológicas. Em perspectiva ampliada, pode-se entendê-las como o estudo das formas de ação de gestão (estatal e não estatal) referente ao diagnóstico e/ou resolução dos problemas derivados da vida em sociedades complexas.

O estudo das políticas públicas, objeto multidisciplinar por excelência, transcende os recursos epistemológicos, teóricos e analíticos restritos às tradicionais disciplinas que têm se dedicado, mais ou menos isoladamente, à reflexão sobre este tema (por exemplo, a ciência política e a ciência da administração). Reconhecidamente, o recurso analítico exclusivo a uma ou mais dessas disciplinas ou áreas do conhecimento não abarca de forma satisfatória a profundidade e multiplicidade de questões emanadas de seu objeto central.

A política[5] habitacional pode-se dizer que é o controle do sistema habitacional exercido por um governo com o propósito de estabilizar o mercado do setor e atender as demandas por moradia de estratos mais carentes da sociedade de um determinado Estado.

O objetivo maior de uma política habitacional e dos processos de urbanização por meio dos quais ela se implementa, é portanto, o de solucionar o problema da moradia para a população carente, incluindo esta parcela da população na cidade legal e urbanizada nos termos da provisão promovida pela intervenção estatal (já discutida anteriormente nesta pesquisa) no caso do Brasil, especificamente.

A política habitacional é normalmente realizada através de programas habitacionais (os programas são os instrumentos encontrados em dado momento histórico para que essas necessidades possam vir a ser atendidas (por exemplo: BNH (1964-1885) e Minha Casa Minha Vida (2009-2014).

[5] Política. (...) 4. Conjunto de objetivos que enformam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução (...). (Ferreira, 1986, pg.1109)

Apresentamos sinteticamente a seguir um quadro das iniciativas em habitação popular no Brasil com seus respectivos periodos de duracao, quantidade de unidades habitacionais produzidas e localização das mesmas.

Iniciativas em política habitacional	Períodos de duração		Quantidade de unidades produzidas e localização
1. Fundação da Casa popular			143 conjuntos habitacionais com 18.132 unidades habitacionais (Azevedo, 1982).
2. As instituições previdenciárias e a Habitação social			123.995 unidades
2.1 Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPIs)	1937-1950 (período de 13 anos)	17.725 unidades habitacionais (92%)	Florianópolis: Vila Operária do Saco dos Limões (1942), 100 unidades residenciais (Szucs, et al., 2007)
	1950-1964 (período de 14 anos)	1.469 unidades (8%)	
3. A política habitacional do regime militar (1964-1986)	Banco Nacional da Habitação – BNH/SFH Sistema Financeiro da Habitação		4 milhões de unidades habitacionais financiadas.

Figura 6 - Quadro das Principais iniciativas em política habitacional no Brasil (anos 30 a 1986)
Elaborado pela autora – novembro/2011

O governo Vargas instituiu duas grandes iniciativas no campo da política habitacional para enfrentar os problemas habitacionais das faixas de população de baixa renda.

A Fundação da Casa Popular, primeira intervenção governamental na provisão de moradias no Brasil foi caracterizada pelo paternalismo autoritário e distributismo na política e pressões clientelísticas, vindo a tornar-se tutora paternal e autoritária na administração dos conjuntos residenciais decidindo onde construir e selecionando e classificando os candidatos às novas moradias (Azevedo, 1982).

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), ambos com recursos oriundos de reservas para aposentadoria de parte da classe trabalhadora do país, em específico.

Enquanto a Fundação da Casa Popular financiava à baixo custo e longo prazo com recursos governamentais a construção de moradias à classe trabalhadora, a institutos de pensões e aposentadorias, apresentados a seguir, utilizavam recursos dos próprios trabalhadores para tal.

O governo Vargas, durante a década de 1930 criou, como uma das maneiras de consolidação de sua política populista, os institutos de seguridade social (Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) organizados por categorias profissionais.

Ferroviários, empregados do comercio, bancários, marítimos estivadores e funcionários públicos foram algumas das categorias beneficiadas pela criação dos institutos. Todas guardavam relação com o mundo urbano-industrial em ascensão na sociedade brasileira da época

Os institutos de aposentadorias e pensões possuem papel relevante na criação de uma política habitacional para o Brasil (Szücs, *et al*., 2007, pg. 2).

A criação dos institutos marca uma alteração na posição do Estado em relação à questão habitacional (como já visto também em Bonduki, 2002), passando tratar sua imagem como a de provedor do Bem-Estar Social (Szücs, et al., 2007, pg. 5).

Segundo Bonduki (2004), os IAPs não tinham como função exclusiva, a produção de moradias. Estes Institutos foram responsáveis por viabilizar a construção de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os outros milhares de apartamentos financiados para a classe média.

O setor industrial, no entanto, foi aquele que mais colaborou para produção dos IAPs, como evidencia (Szucs, *et. al.,* 2007, pg. 6).

Na cidade de Florianópolis, em 1o. de março de 1942, foi inaugurado no bairro do Saco dos Limões, ao sul da área central, a Vila Operária do IAPI, junto à – a Av. Custódio Firmino Vieira (principal eixo longitudinal do bairro do Saco dos Limões) interliga o mesmo à área contígua do Alto da Caieira como pode ser observado no mapa considerada a primeira investida institucional nacional consolidada na habitação social.

Figura 7 – Mapa de Localização da Vila Operária
Fonte: Mapa Base IPUF, 2010
Elaborado pela Autora – julho/2011

Além disso, para a capital, representou (junto com o Grupo Escolar Getulio Vargas) uma das primeiras investidas de

avanço urbanizador ao interior, próximo da malha urbana fundadora (Teixeira, 2009).

Vargas incorporou a intervenção do governo sobre a habitação (Bonduki, 1998, p. 112/113).

É de considerar também o fato de que, para a pequena comunidade desse bairro (como para qualquer lugar suburbano), a Vila Operária representou, alem da presença simbólica e física estatal, a chegada de novos equipamentos e infra-estrutura urbana mesmo que acanhada. A isso deve ser somada uma nova forma de vivencia e de relações sociais, propostas por um novo agenciamento coletivo das habitações (Szücs, 2002).

A linguagem empregada em grande parte das edificações foi a neocolonial. Com a presença de um arco demarcando uma pequena varanda, um jogo plástico de telhados e reboco texturizado, esse neocolonial refletia uma resposta popular de arquitetura, calcada certamente em modelos circulares no repertorio de projetistas e construtores. Não se tratava do neocolonial de extração erudita (como o neobarroco de Lúcio Costa) e tampouco do estilo fantasioso e rebuscado das classes sociais mais ricas. Parece ter sido na verdade, o entendimento (economicamente possível) de um viés de modernidade em arquitetura habitacional, em se tratando de pequenas casas unifamiliares (Szücs, et al., 2007). Esses conjuntos são compostos de unidades unifamiliares próprias e de conjuntos de habitação coletiva.

A Tipologia da Vila Operária é caracterizada por unidades habitacionais unifamiliares e conjuntos de habitação coletiva de aluguel caracterizam os modelos adotados pelo IAPI. No entanto, mais por uma construção imagética de Estado do Bem-Estar Social, que por pressões populares, o paradigma da casa própria individual passava a torna-se forte na sociedade brasileira das décadas de 1940-50.

Figura 8 – Casa Original no bairro do Saco dos Limões
Fonte: (Szücs, *et al.,* 2007, pg. 4)

> *"A produção habitacional do IAPI manifesta-se em duas tipologias distintas, que causaram divergências quanto à sua utilização: as unidades unifamiliares próprias e os conjuntos de habitação coletiva, com unidades alugadas. Embora criticada por alguns arquitetos e outros profissionais por suas desvantagens, a solução da casa própria individual predominou nas realizações do IAPI e de outros Institutos, determinando como esse modelo tornou-se forte na sociedade brasileira dos anos 40 e 50."* (Szücs, et al., 2007, pg. 6)

Na área da arquitetura institucional, representante simbólico de um poder político então presente, o edifício do IPASE, importante instituição previdenciária da época, com projeto do arquiteto Raul Pinto Cardoso, foi inaugurado em 1944, no centro da cidade.

O tom modernista de concepção esta presente no projeto, com colunas fazendo os pilotis na fachada fronteira à Praça Pereira Oliveira (fundos da catedral Metropolitana e que abriga o Teatro Álvaro de Carvalho – 1875). O edifício se expressa em vários estilemas modernos, tem uma curiosa construção na cobertura, com formas aludindo à Pampulha de Niemeyer (Szücs, et al., 2007).

A idéia dos pilotis, com o recuo térreo do prédio, fazendo uma proteção – na escala urbana – ao pedestre, iria a ser retomada na inserção posterior do prédio vizinho, destinado a outra instituição previdenciária, o Edifício do IPAC (1954-58) e do Edifício das Diretorias (1953-61), situado nas proximidades.

A situação do traçado da Vila mantém-se praticamente original até os dias atuais.

> *"A maioria dos terrenos da Vila Operária ainda mantém as dimensões originais. Raros são os casos de ganho de área no terreno. Nestes casos, o ganho se deu pela incorporação de áreas públicas, especificamente as áreas do canal existente no interior da Vila e de um largo existente originalmente."* (Szücs, et al., 2007)

O espaço que corresponde à Vila Operária pode ser facilmente identificado no traçado do bairro, que pode ser visualizado no mapa abaixo que marca as localizações da Vila Operária do Saco dos Limões e da comunidade do Alto da Caieira.

Este conjunto é o único representante da arquitetura popular doméstica da era getulista na capital catarinense (Szücs, et al., 2007).

Decorrentes da forte identidade que o conjunto guarda, Afonso (1999) pontua os três tipos de tipologia a partir da Vila Operária em extensão do bairro.

> *"A Vila Operária da década de 40 sofreu três tipos de extensão: o prolongamento da tipologia em I vencendo perpendicularmente as encostas laterais*

> *do vale; o prolongamento sinuoso da rua Custódio Firmino Vieira a caminho do cume do morro da cruz; e finalmente, a expansão por aterramento da faixa de praia ao longo da rua João Mota Espezim."* (Afonso, 1999, pg. 563)

No que se refere à intervenção estatal na produção de habitação dentro do período militar, a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH)[6] em 1964.

Sinteticamente, a política habitacional do regime militar (período 1964-85), foi marcada pela forte presença do Estado na produção da moradia, segundo uma lógica que combinou interesses dos capitais de construção e promoção imobiliária, interesses políticos arcaicos (clientelistas) e interesses da classe média, através de financiamento de apartamentos e obras de infra-estrutura voltadas ao transporte individual.

Ainda segundo Maricato (1997) o FGTS, principal fonte de recursos utilizados na implementação dessa política, foi impedido de contar com a participação dos trabalhadores, aos quais, tais recursos pertenciam.

É a experiência de reconstrução da Europa do pós-guerra que traz a percepção da importância do papel dos investimentos habitacionais no desenvolvimento econômico.

A habitação era vista como consumo. Esta concepção condicionou ou influenciou a política brasileira de desenvolvimento econômico até 1964.

Provavelmente mais por razões sociais e políticas, o setor público procurou criar condições para minorar o problema que se acumulava nas cidades com o rápido crescimento urbano. (Revista Isto É, no. 1409, pg. 110).

O BNH foi muito mais de cunho econômico, que de política habitacional. Ao final do mesmo o problema habitacional havia se agravado enormemente nas cidades brasileiras.

---

*[3] "O **Banco Nacional da Habitação** (**BNH**) foi um banco público brasileiro voltado ao financiamento e à produção de empreendimentos imobiliários. Criado em 1964 através da Lei 4.380, o BNH tinha por função a realização de operações de crédito — sobretudo de crédito imobiliário —, bem como a gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Era um banco de segunda linha, ou seja, não operava diretamente com o público, atuando por intermédio de bancos privados e/ou públicos, e de agentes promotores, tais como as companhias habitacionais e as companhias de água e esgoto. O banco foi extinto em 1986, através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21.11.1986, o qual o repassou à Caixa Econômica Federal."*

Em outubro de 1996, o governo federal lançava medida provisória alterando e facilitando o pagamento de divida dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Na época eram anunciados pela Caixa Econômica Federal (CEF) investimentos de 4 bilhões em empréstimos habitacionais para a classe média até o fim de 1997 (Revista Isto É, no. 1409, pg.118).

A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964 deu início a um novo período na história da habitação no Brasil, tendo estruturado pela primeira vez uma verdadeira política habitacional; concretizando o que foi tentado com a Fundação Casa Popular e mal realizado pelos IAPs.

Entre as décadas de 60-80 houve bloqueio da passagem do país à democracia. O período ditatorial 1964-1986 foi marcado pelo Estado intervencionista tendo financiado 4 milhões de moradias pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) que promoveu uma profunda transformação no espaço urbano brasileiro sem tratar-se de uma ruptura aos modelos anteriores.

A maior parte dos recursos utilizados pelo SFH vinha de um fundo de trabalhadores O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Esses recursos beneficiariam predominantemente as classes média e alta, que davam suporte ao regime ditatorial.

Os conjuntos habitacionais construídos no período ditatorial, por não estarem inseridos em um processo de desenvolvimento urbano e regional, trouxeram muitos problemas às suas regiões de implantação (Maricato, 1997, pg. 51).

Tanto a Fundação da Casa Popular quanto o BNH foram programas que obtiveram a apreciação de grande parte da população urbana por oferecerem a possibilidade de aquisição da casa própria.

> *"(...) foram iniciativas de governos que sucederam a administrações populistas e que acenavam com a casa própria como um meio de angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos."* (Azevedo, 1982, pg. 20)

No entanto, as realizações da política habitacional desde o período Vargas até a extinção do BNH somente produziram a possibilidade da casa própria à uma parcela da população (em sua maioria, a classe média brasileira). O estudo dessas realizações colocam em xeque o discurso do atendimento prioritário às camadas economicamente menos favorecidas.

A nosso ver esse contigente populacional de menor renda (até três salários mínimos mensais) não foi alcançado por nenhuma dessas iniciativas de provimento de habitacao social do século XX. Atualmente, parte deste mesmo contingente ocupa regiões ambientalmente frágeis em encostas nas áreas de preservacao permanente, como no caso da área em estudo.

No período posterior ao regime militar as iniciativas em produção de habitações passou a ser realizada através dos programas habitacionais, que também nao foram suficientemente eficazes do ponto de vista do provimento de habitacoes às camadas menos favorecidas economicamente.

A seguir apresentamos um quadro dos principais programas habitacionais do período recente (1986-2009).

Programas habitacionais	Quantidade de unidades produzidas	Localização
4.1 Pró-moradia	1285 unidades habitacionais no Estado de Santa Catarina (COHAB/SC, 2009)	Promorar IVO SILVEIRA, na região continental da capital catarinense, por exemplo.
4.2 Habitar Brasil/BID	159 unidades	1996 - Conjunto habitacional Vila União
	205 unidades	Vila Cachoeira
	337 unidades	Chico Mendes
	1.500 unidades	Bom Abrigo (Morro do Mocotó, no Morro da Cruz)
	177 unidades	Conjunto Abraão

	Total (1996-1999) 3328 unidades	
Programas habitacionais	**Quantidade de unidades produzidas**	**Localização**
4.3 Programa de Arrendamento Residencial – PAR (2001) FGTS/CEF/PREFEITURA/GOVERNO DO ESTADO	1285 unidades	Bela Vista
4.4 Programa Nova Casa (2003/2009)		7303 unidades
4.5 Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV (2009) do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC	Meta de **1 milhão de moradias** (para famílias com renda até 10 s.m.)	

Figura 9 - Quadro das Principais iniciativas em programas habitacionais no Brasil (1986-2009)
Elaborado pela autora – novembro/2011

Com a extinção do BNH em 1986, a Caixa Econômica Federal (CEF) foi incumbida de gerir os recursos do FGTS, cuja arrecadação entrou em declínio nos anos 80, por conta da crise econômica. De 1986 a 1997 não se definiu projeto duradouro em relação à política de habitação (Maricato, 1997, pg. 50).

A omissão do Estado e a falta de política habitacional no país no início do processo de redemocratização (1980 em diante) não deixaram alternativas ao trabalhador, senão a autoconstrução em ocupações informais na periferia das cidades (Maricato, 1997, pg. 50).

Segundo Maricato (1997) a globalização ou internacionalização da economia, iniciada nos anos 60 e 70 caracterizou-se por uma grande transformação tecnológica com repercussões sobre o tempo e o espaço.

Na America Latina, o impacto dessa transformação mundial se dá nos anos 80, aprofundando a pobreza.

De positivo, nos anos 80/90 está entre outros fatos, a extensão das redes de saneamento decorrente de investimentos vultosos nos anos 70.

O poder público municipal de algumas cidades investem naquele mesmo período em programas sociais e começam o exercício de gestões democráticas.

Mesmo estando em sentido contrario à tendência internacional neoliberal (diminuição do aparelho estatal, exaltação do mercado para a solução de problemas), essas iniciativas mostram a eficácia das gestões que priorizam a cidadania: orçamento participativo, urbanização de favelas, saneamento básico, regularização fundiária, agentes de saúde. (Maricato, 1997, pg. 53)

Os paradigmas que marcam a sociedade brasileira – profunda desigualdade e exclusão social explicitam-se muito claramente na produção e apropriação desigual do espaço urbano nos anos 90.

O processo de redemocratização que marcou os anos 80, rompeu com todas as soluções utilizadas no país, até então. Inaugurava-se, um novo paradigma – o da autogestão (Bonduki,1992)

Conforme Maricato (1997) as experiências democráticas em curso naquele momento, foram responsáveis pelo fortalecimento da democracia participativa e constituem a grande novidade no processo de planejamento urbano.

Para Bonduki, vem se formulando no país, um novo ideário de política habitacional, desde meados dos anos 80 por meio de movimento de luta, que objetivou a conquista da casa própria e jamais deixou pairar qualquer dúvida sobre esta opção.

Neste mesmo período, tem início uma longa transição para novas propostas de gestão urbana, que ainda está em curso.

Há o surgimento, na década de 80, de alternativas de políticas urbanas. São criticados a centralização do poder executivo do Estado, a deterioração ambiental, a ineficácia do planejamento urbano burocratizado e o elitismo da legislação urbanística, e a falta de propostas para a cidade real, além de serem questionados os critérios financeiros para a política habitacional.

Os anos 90 foram marcados pela descentralização política e de gestão, no setor habitacional, com o crescimento

dos movimentos populares pela moradia, até o período compreendido entre a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001).

O programa PRO-MORADIA, resultante de parceria entre a Caixa econômica (através de recursos do FGTS), governo do estado de Santa Catarina e Prefeitura, construiu 1285 unidades habitacionais em Santa Catarina (Dados do Histórico de atuação da COHAB/SC, 2009). Em Florianópolis, na região continental estão o PRO-MORAR Ivo Silveira.

O Programa Habitar Brasil BID visa contribuir para elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda, predominantemente aquelas com remuneração de até três salários mínimos, que residam em aglomerados subnormais, localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais dos Estados.

O programa é resultante de contrato firmado entre a União e o BID em setembro de 1999, para empréstimo no valor de US$ 417 milhões, é direcionado à população com renda de até três salários mínimos, residente em assentamentos subnormais das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de Estados.

É composto por dois subprogramas: a) Desenvolvimento Institucional, voltado prioritariamente para o aperfeiçoamento dos instrumentos de regularização dos assentamentos subnormais e de estratégias de controle e desestímulo à formação dos mesmos; b) Urbanização de Assentamentos Subnormais voltado para a implementação de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, incluindo regularização fundiária, implantação de infra-estrutura e de recuperação ambiental, garantindo a mobilização e participação da comunidade na concepção e implementação dos projetos.

Do montante de recursos previstos, o Programa financia 60% do total do investimento e os 40% restantes ficam a cargo do OGU (Orçamento Geral da União).

> *“Em 1998, o Município (...) se inseriu no Programa Habitar Brasil/BID, parceira do Governo Federal como o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Neste programa estão previstos dois subprogramas:*

> *Urbanização de Assentamentos Subnormais e Desenvolvimento Institucional."* (Florianópolis, 2002, pg. 46)

Segundo o documento que trata da versão preliminar da Política Habitacional de Florianópolis, 2002, foram implantados através do Programa Habitar/BID os empreendimentos da Vila União, Vila Cachoeira, Chico Mendes e Conjunto habitacional Bom Abrigo – Morro do Mocotó (Foto) e Abraão.

Figura 10 – Conjunto habitacional Bom Abrigo – Morro do Mocotó
Acervo da autora – Dezembro/2010

Tanto o conjunto Chico Mendes quanto o Bom Abrigo no Morro do Mocotó tiveram seus projetos desenvolvidos pelo Arq. José Maria Lopes, representante da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental com quem foram realizadas duas entrevistas além de inúmeras visitas à Secretaria para solicitação de informações que comporiam esta pesquisa.

Buscando atender famílias na faixa de renda de 5 a 10 salários mínimos para o projeto e a construção dos conjuntos habitacionais Caminho do Mar e Vilares, totalizando 430

moradias, foram efetivadas parcerias entre Caixa Econômica Federal, provedora dos recursos financeiros do Programa Crédito Associativo do FGTS.

A Prefeitura Municipal participou com o cadastramento das famílias, gerenciamento, análise e aprovação dos projetos junto aos setores competentes; empresas de construção e consultoria, assim como as associações representantes beneficiárias.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi instituído pela Medida Provisória 1.823, de 29 de abril de 1999, reeditada sob nº 1.864-7 em 21 de outubro de 1999, que tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, concentrada nos grandes centros urbanos, sob a forma de arrendamento residencial.

Considerando o interesse social do Programa, a Instrução Normativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República estabelece a necessidade de os estados, municípios e o Distrito Federal indicarem as áreas de atuação no âmbito do PAR.

Os últimos anos do século XX viram crescer enormemente as ocupações de áreas ilegais de risco para fins de habitação, posteriormente, e o aumento das ocupações ilegais nos últimos 20 anos.

Na primeira década do século XXI, tem início a quarta fase da habitação social, onde a regularização fundiária passou a ser uma ação governamental (Siebert, 2009, pg. 4).

A criação do PAR – Programa de Arrendamento Residencial (2001) marca a retomada da produção de habitação social pelo poder público, seguida da instituição do sistema nacional e fundo de habitação de interesse social para viabilizar o acesso à terra urbanização à população de menor renda.

Segundo a Caixa Econômica Federal no edital n. 17 de 1999, as áreas para a produção de unidades residenciais no âmbito do PAR, abrangeriam todo o perímetro urbano do município de Florianópolis além dos municípios vizinhos de São José, Biguaçu e Palhoça.

Ainda segundo a Caixa Econômica Federal, os locais utilizados para a produção das unidades residenciais nas áreas indicadas deveriam contemplar os seguintes parâmetros mínimos, isolados ou conjuntamente (Ver quadro de parâmetros mínimos para a produção de unidades habitacionais do PAR).

Parâmetros mínimos para a produção de unidades habitacionais – PAR
a) inserção na malha urbana;
b) existência de infra-estrutura básica (água, solução de esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso, transportes públicos);
c) inserção em projetos de revitalização de centros urbanos;
d) facilidade de acesso a pólos geradores de emprego e renda;
e) viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos, em especial aqueles remanescentes de terrenos desapropriados ao longo das linhas de metrô, linhas de transporte ferroviário ou rodoviário;
f) processo de reorganização funcional/mudança de uso;
g) favorecimento da recuperação de áreas de risco e ambiental.

Figura 11 - Quadro de Parâmetros mínimos para construção de habitação de interesse social (PAR-Caixa Econômica Federal)

A utilização de áreas não indicadas neste Edital deverá ser previamente submetida, pelo interessado, à concordância do Estado e do respectivo Município.

O valor máximo de aquisição de cada unidade residencial, pelo Fundo Financeiro constituído para viabilização dos objetivos do PAR, não ultrapassará R$20.000,00 (vinte mil reais) (Edital PAR no. 17, Caixa Econômica Federal, 1999). No Município de Florianópolis, foram construídos alguns conjuntos habitacionais através do PAR: o Bela Vista, por exemplo, na região continental da capital catarinense.

Os primeiros dez anos do século XXI serviram ao aparelhamento e estruturação institucionais do Estado nos três níveis de governo no sentido de garantir a implementação da política urbana disposta na Constituição de 1988, como fica evidente nesta pesquisa.

O programa Minha Casa Minha Vida, integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é a mais recente (2008) proposta do governo federal para reduzir as desigualdades sociais no Brasil. Apresentamos a seguir o quadro dos setores de investimento do PAC.

Setores de investimentos do PAC:
1. Energia compreende a geração de energia, transmissão de energia elétrica, petróleo e gás, combustíveis renováveis.
2. Logística compreende as rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos.
3. Social compreende luz para todos, saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos.

Figura 12 – Quadro dos Setores de investimento do PAC
Elaborado pela autora – Novembro/2011

Dentro do setor social de investimentos do PAC está o Programa Minha Casa Minha Vida.

A produção estatal da moradia recebeu novo marco regulatório através da Lei 11.977/2009, que apresenta a estrutura e finalidade do Programa Minha, Casa Minha Vida (PMCMV).

> *"O Programa Minha Casa, Minha Vida tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos e compreende os seguintes subprogramas (....)"* (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010)

A aprovação desta lei representa a disponibilização de recursos subsidiados à produção de moradias bem como a

instrumentalização para desapropriação e regularização de terras para habitação social.

O Governo Federal está investindo R$ 34 bilhões para que milhões de brasileiros tenham acesso à casa própria.

O Programa Minha Casa, Minha Vida viabiliza a construção de 1 milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos, em parceria com estados, municípios e iniciativa privada, com a promessa de impulsionar a economia, gerar empregos e trazer reflexos positivos para toda a sociedade. Para a faixa de até três salários mínimos haverá um aporte de R$ 16 bilhões pela União. Subsídio integral com isenção do seguro. Isenção dos custos cartoriais para registro de imóveis. A prestação será de no mínimo R$ 50,00 e poderá comprometer até 10% da renda, por 10 anos.

O programa foi criado pelo então presidente Lula, em 2009. Dele participam: Caixa Econômica Federal; Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Distrito Federal; Estados e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao programa; empresas do setor da construção civil; e público alvo.

No programa, unidades residenciais são vendidas às famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos a ser implantado em municípios com mais de 50 mil habitantes;

É prevista a implantação nos municípios com menos de 50 mil habitantes desde que haja crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos ou situação de calamidade pública. O programa tem o intuito de construir um milhão e 400 mil moradias até 2011 nas capitais estaduais.

A alocação de recursos no Programa Minha Casa, Minha Vida é de responsabilidade da União. A apresentação de projetos é feita por construtoras em parceria com os Estados, Municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente.

A responsabilidade pela análise de projetos e contratação de obras é da Caixa Econômica Federal visando atender demandas apresentadas por Estados e Municípios, com prioridade para famílias com portadores de deficiência ou idosos. O programa utiliza registro do imóvel preferencialmente em nome da mulher.

Procuramos evidenciar que as resoluções provenientes da legislação recente caminham no sentido da transferência de titularidade da terra urbana, seja particular ou pública.

Áreas de preservação ambiental têm sido incluídas em projetos de intervenção de interesse social, por meio da regularização fundiária da produção de moradia feita, durante décadas através da autoconstrução em áreas ilegalmente ocupadas.

Cabe ressaltar que, se observados os quadros-síntese das principais iniciativas em política de habitação social (pag. 31) bem como o quadro das principais iniciativas em programas habitacionais (pgs. 39 e 40) e sua produção de moradias verificaremos que foram poucas as que conseguiram produzi-las na área insular da capital catarinense.

Dentre estas iniciativas podemos destacar duas no entorno imediato da área de estudo, a saber:

1.A Vila Operária do Saco dos Limões (100 unidades residenciais unifamiliares – isoladas no lote); e

2. O conjunto habitacional Bom Abrigo (1.500 unidades de casas geminadas unifamiliares – 2 pavimentos). Esta iniciativa foi do final dos anos 90através do Programa Habitar/BID, já mencionado anteriormente.

Depois das iniciativas citadas não foram implementados outros programas de habitação de interesse social que tivessem promovido a construção de novas moradias na região de estudo, o que equivale a dizer que nos últimos dez anos não houve implementação de política nesse sentido na região.

No entanto, como veremos, neste mesmo período houve um aumento demográfico da ordem de 20% (Prefeitura de Florianópolis, 2008), o que indica um aumento dos contingentes de população em déficit habitacional residentes na região em análise.

A seguir faremos uma breve retrospectiva sobre o direito à moradia no Brasil em relação às alterações a partir de1988 partindo de dois marcos regulatórios inseridos na Constituição de 1988 tais como o artigo 6º. que trata dos direitos sociais, o artigo 182 (Política Urbana) e o artigo 183 (institui determinantes primordiais na estruturação de diferentes mecanismos de regulamentação para intervenção e controle urbanísticos.

3.1 O DIREITO À MORADIA NO BRASIL A PARTIR DE 1988

Os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 dispõem sobre a Política Urbana, o primeiro deles, tem por objetivo

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Faz parte do artigo 182 o Plano Diretor Participativo: instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município; fruto de uma longa discussão sobre as políticas urbanas desde os anos 60 se consolida no Capítulo II, da Política Urbana da Constituição.

O Plano Diretor Participativo serve para definir a função social da cidade e da propriedade, e com isso conseguir soluções para os problemas que afligem os moradores das cidades brasileiras que cresceram de forma excludente e desequilibrada, penalizando principalmente a população mais pobre e destruindo o meio ambiente.

É um instrumento para garantir a todos os cidadãos do município um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade. O Plano Diretor é uma lei em que vai estar registrada a melhor forma de ocupar o território do município, o destino de cada parcela do território, para garantir que o interesse coletivo prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos.

Tudo o que vem a seguir, depois da promulgação da Constituição de 1988, em termos de legislação ligada ao crescimento e desenvolvimento urbano através da provisão de moradias para atendimento das camadas vulneráveis econômica e socialmente.

Isto é decorrência daqueles marcos regulatórios, exceto a Lei 6766/1979 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano.

Ermínia Maricato (2005) questiona os limites do direito à propriedade e do registro de propriedade no Brasil. Para ela, a questão da propriedade da terra urbana, é crucial.

As diferentes espécies de bases fundiárias (terras públicas ou privadas) sobre as quais se edificam as residências dos trabalhadores na periferia, ameaçam ecossistemas frágeis, ocupando áreas de risco de deslizamento, alagamento, e outros previstos em lei desde, a Lei Federal nº 6766/1979 como pode ser verificado, em seu artigo 1º, o parcelamento do solo para fins urbanos.

> *“Não será permitido o parcelamento do solo: I em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de*

> *tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção."* (Brasil, Lei 6766/1979, artigos 1º. a 5º.)

A revisão da Lei 6766/1979 pretende focalizar a discussão em um dos pontos mais importantes da proposição, para as novas regras, procedimentos, responsabilidades e compensações.

Tais compensações poderão possibilitar a regularização fundiária sustentável de muitos aglomerados subnormais[7] existentes hoje no país.

No entanto, é necessário levar em conta estudos mínimos de habitabilidade[8], além de considerar que a produção de moradias por autoconstrução edificou uma cidade tipologicamente distinta da cidade formal.

No entanto, grande parte das construções realizadas na cidade não seguem os parâmetros de Parcelamento do Solo para uso residencial (Lei Federal 6766/1979), primeiramente por ocupar terrenos com declividade maior que 30%, como no caso de parte da comunidade da Caieira, em Florianópolis; onde as condições geológicas não aconselham a edificação, em áreas de

---

5 Aglomerado subnormal (favelas e similares) – Conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc), ocupando – ou tendo ocupado – até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes em sua maioria de serviços públicos e essenciais. (Fonte: Guia do Censo, IBGE, 2010)

8 Habitabilidade: qualidade de habitável; possibilidade de ser habitado." (Ferreira, 1986, pg. 712)

preservação ambiental, contrariando a legislação federal do Código Florestal.

Para garantir o direito à moradia, tema social importante na disputa do campo social, não constava do texto original de 1988, mas foi incluído através da emenda constitucional no. 26/2000, alterando a redação do artigo 6o. da Constituição Federal, passando este a vigorar com a seguinte redação:

> *"São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."* (Brasil, Constituição Federal de 1988, art. 6º.)

A Emenda Constitucional nº 64/2010, alterou novamente o artigo 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social, que passou a vigorar, a partir de então, com a seguinte redação:

> *"São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*." (Brasil, Constituição Federal de 1988, Emenda 64, 2010)

A Constituição Federal de 1988 assegura autonomia aos municípios na formulação de políticas públicas específicas.

> *"(...) amplia os recursos dos municípios e os torna autônomos a formular políticas públicas especificas. Existe, a partir de então, uma nova postura de intervenção ou de gestão urbana, que polariza o modelo central-desenvolvimentista, com a ação governamental voltada à*

> *questão social e ás políticas urbanas."* (Bonduki, 2000, pág. 24)

O âmbito federal da política urbana é representado pelo Ministério das Cidades (criado em 2003), responsável pelas diretrizes da política habitacional do Governo Federal.

O Conselho das Cidades (ConCidades) criado pelo Ministério em 2004 emite orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e da Política de Desenvolvimento Urbano. Sua resolução 25 orienta o processo participativo, a 34 define o conteúdo mínimo do Plano e a 15 cria a Campanha do Plano Diretor Participativo.

A missão do Ministério das Cidades é combater desigualdades e promover a ampliação do acesso da população à moradia, saneamento e transporte.

> *"Combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte."* (Brasil, Ministério das Cidades, 2003).

Portanto, as políticas gerais que darão conteúdo ao planejamento territorial urbano regional, são dadas pelo Ministério das Cidades.

> *"(...) compete tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito*." (Brasil, Ministério das Cidades, 2003)

O artigo 183 dispõe sobre o título de domínio e a concessão de uso da propriedade, instituindo a Usucapião, no entanto, no seu § 3º, ressalta que "Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião."

A Medida Provisória 2220/2001, já mencionada anteriormente, faz uma ressalva ao artigo 183 da Constituição Federal dispondo sobre terras públicas para destinação social, colocando imóveis públicos para ações de habitação de interesse social.

> *"(...) concessão de uso especial para fins de moradia aos ocupantes de terras públicas urbanas, como mais uma modalidade de regularização fundiária. Mediante a concessão de uso especial para fins de moradia aos cidadãos permite-se ao bem público cumprir a sua função social. Sendo importante notar que os bens públicos não estão isentos de cumprir tal função, porém a vedação constitucional da usucapião em bens públicos visa proteger os mesmos."* (Brasil, Medida Provisória 2220/2001)

O Estatuto da Cidade, (Lei Federal 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, acima mencionados, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, Ministério das Cidades, 2001).

Os instrumentos do Estatuto da Cidade para regularizar as áreas habitadas por população de baixa renda são o Usucapião urbano coletivo, a concessão do direito real de uso e a zona especial de interesse social (ZEIS):

> *"Usucapião Urbano – permite regularizar a posse* das *famílias* que *morem há mais de 5 anos em terrenos particulares menores* que *250 m², e não possuam outro terreno no município. Pode ser individual ou coletivo."* (Brasil, Ministério das Cidades, 2001)

A Constituição, através dos artigos 182 e 183, instituem também mecanismo de transferência de titularidade da terra urbana: o Usucapião Urbano Coletivo.

> *"(...), como se donos fossem, sem que seja possível identificar as respectivas áreas de cada possuidor, tendo todos destinado o imóvel para moradia deles ou de suas famílias. Não há exigência de justo título e presume-se a boa-fé, mas é exigido que os possuidores não sejam proprietários de outros imóveis, urbanos ou rurais, e que a posse tenha ocorrido: De maneira mansa e pacífica; 1. Ininterruptamente (continuamente); 2. Sem oposição do proprietário; e 3. Por prazo igual ou superior a 05 anos.* Diretrizes Gerais da Política Urbana." (Brasil, Estatuto da Cidade, 2001 artigos 9º, 10, 11, 12, 13 e 14)

No que diz respeito a concessão de uso da terra urbana (usucapião urbano), estabelece o direito de uso real que permite a posse a famílias que ocupem terrenos públicos com até 250 m2 por um periodo de 5 anos e não possuam outro imóvel, podendo este benefício ser concedido individual ou coletivamente (Brasil, Estatuto da Cidade, 2011).

Apresentamos a seguir o quadro da legislação incidente na área do Alto da Caieira do Saco dos Limões.

Leis Federais	Matérias
Lei 4.380/1964	Criação do Banco Nacional da Habitação (BNH)
Lei 4.771/1965	Código Florestal
Decreto-Lei nº 759/1969	Criação da Caixa Econômica Federal vinculada ao Ministério da Fazenda
Lei 6.766/1979	Parcelamento do Solo
Constituição/1988 Art. 6º.	Direitos sociais fundamentais

Constituição/1988 artigo 182º.	Política Urbana – mecanismos de transferência de titularidade da terra urbana.
Constituição/1988 artigo 183º.	Política Urbana - regulamentação para intervenção e controle urbanísticos.
Emenda Constitucional nº 26/2000	Incorpora a moradia como direito social ao art. 6º da Constituição Federal.
Emenda Constitucional nº 64/2010	incorpora a alimentação como direito social ao art. 6º da Constituição Federal.
Medida Provisória 2220/2001	Terras públicas para destinação social
10.257/2001	Estatuto da Cidade - Diretrizes Gerais da Política Urbana.
2003	Ministério das Cidades
2004	Conselho das Cidades (Concidades)
(Resolução CONAMA 369/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.
Lei 11.977/2009	Programa Minha, Casa Minha Vida (PMCMV).
Medida Provisória nº 514/2010	Finalidade do Programa Minha Casa, minha vida

Figura 13 - Quadro da Legislação incidente na área de estudo
Elaborado pela autora – outubro/2011

3.2 O DIREITO DE CONSTRUIR HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL

A Criação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social para o Maciço do Morro da Cruz por meio da Lei Complementar nº207 de 2005, conhecida como “Lei das ZEIS” aplica-se a porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística dos assentamentos subnormais existentes e já consolidados.

Esta regulamentação em 2005 só foi possível através de um dos maiores instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade: as Zonas Especiais de Interesse Social.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda. Podem ou não conter favelas. É um conceito utilizado pelo IBGE, PNUD e diversas prefeituras e governos do Brasil para auxiliar a identificar e classificar regiões residenciais pobres.

> *"Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – são áreas ocupadas por população de baixa renda (...) com o objetivo de permitir a regularização fundiária ou a construção de novos loteamentos ou moradias de interesse social*." (Brasil, Ministério das Cidades, 2001)

No entanto, a implantação das ZEIS supõe uma efetiva integração entre órgãos públicos de planejamento urbano e agentes ligados à habitação e programas sociais; representando o controle público e comunitário sobre o território, a incorporação das áreas ilegais à cidade oficial.

> *"(...) tarefa de implementação das ZEIS, promovendo a articulação entre política habitacional e política urbana, por meio da destinação de solo urbano não-ocupado."* (Cidade Futura, 2011)

Faz-se necessário, implantar um projeto sustentável de permanência e fixação dos moradores, considerando a história e cultura pré-existente, a inexistência de área de risco de vida e ambiental; a boa localização e o fácil acesso aos serviços urbanos e ao trabalho, cabendo à comunidade a decisão de permanecer ou não na área.

A primeira década do século XXI concentrou esforços no sentido de estruturar uma política urbana com prioridade ao cumprimento da função social da propriedade urbana no atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Entretanto, o que está se produzindo na legislação recente, é a idéia de que o atendimento à necessidade por moradia é premissa para a supressão de áreas de preservação permanente urbana.

O bem público pode servir à transferência de titularidade de propriedade através da criação do Usucapião Coletiva que dilapida o patrimônio público nacional, ao invés de se atuar em sentido oposto, fornecendo subsídios através dos dividendos ativos do Estado para propiciar investimentos maciços no firme propósito de prover moradia aos sócio-economicamente vulneráveis (Resolução CONAMA 369/2006, por exemplo).

3.3 CRÍTICA AO PAC

O PAC (programa lançado pelo governo em 2009) é bem vindo e desejável, desde que siga os princípios Constitucionais (1988) e do Estatuto da Cidade (2001), desenvolvendo-se em um processo democrático e verdadeiramente participativo, com controle social sobre o poder do capital, servindo para a maioria da sociedade civil e ao interesse público, em observação ao princípio da justiça e urgência social urbanas.

Com o modo com que o PAC tem sido implementado, perde-se uma grande oportunidade de enfrentar e solucionar definitivamente o problema da habitação, através da alteração na definição de uma política geral para o setor habitacional.

O que levou essa população a ter como única alternativa a ocupação da área de preservação permanente foi principalmente a escassez e o alto custo da terra urbana.

> *"A escassez e o alto custo da terra, numa região onde 42% de área é preservação permanente, tornam proibitivos o acesso a lotes urbanizados e regularizados no mercado imobiliário formal, levando a população a ocupar áreas de mangues, dunas e encostas de morros, de domínio público e privado."* (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2008, pg. 14)

Apesar de ter-se mudado o paradigma, tendo agora a regularização fundiária como base da política habitacional recente, novamente estamos diante dos problemas que dominaram a questão da habitação social durante todo o século XX, no Brasil.

As intervenções têm sido no sentido de mitigar os problemas já instalados para reduzir os impactos de possíveis acidentes, e não no sentido de atuar nas causas do problema: a falta de condições sociais e econômicas para a aquisição da moradia nas cidades brasileiras, dados os altos custos da terra.

Com relação ao PAC 2 no Morro da Cruz algumas questões devem ser levantadas:

- Se as intervenções de contenção já estão praticamente finalizadas, como informam a Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental e a CASAN, por que o PAC 2 disponibilizou novo montante para contenção para a mesma região?

- Neste caso, onde seria empregado o novo montante de recursos? Por que ainda não foram iniciadas até o momento a construção de novas moradias no maciço? Por que não existem regras claras para a concessão da construção através de “empresas parceiras”?

- Por que o poder público municipal de Florianópolis ainda não conseguiu equacionar os custos da estabilização da construção em altas declividades e o alto valor da terra da cidade?

Quanto às propostas que compõem o Projeto Maciço (em andamento através do PAC), a polêmica do transporte vertical funicular parece ter sido suplantada por intervenções complexas.

Tais intervenções localizam-se em altas declividades com inclinações superiores a 45% como no caso da Av. Transcaieira, ver Capítulo 5.

Já o Parque Urbano proposto na Área de Preservação remanescente existente, praticamente somente nos topos do Maciço, é pressionado por uma ocupação crescente, sem área de transição ou zona de amortecimento para uma área de equilíbrio ambiental tão frágil. As residências se separam da área do parque pela Av. Transcaieira.

Não existe no Código Florestal brasileiro, nem em nenhuma outra parte da legislação ambiental brasileira a

caracterização do tipo de intervenção que a prefeitura pretende para este parque.

Quanto à participação comunitária no PAC do Maciço, em 2006, quando da comunicação dos projetos, o representante da comunidade do Morro da Mariquinha, Rui Alves, sugeriu que a comunidade acompanhasse a delimitação do parque.

Questiona-se assim por que o acompanhamento comunitário já não fez parte de todo o processo desde o planejamento e da definição da execução ou não das propostas. Os projetos não precisariam passar por aprovação de prioridades por parte das próprias comunidades?

Atualmente, a comunidade da Caieira, nem possui uma sede de Associação de moradores.

A sede do centro social será construída junto ao campo de futebol improvisado existente entre a Caieira e a Serrinha. Esta é uma das obras do PAC com a qual a comunidade espera ser contemplada, disse o Sr. Carlos, vice-presidente da Associação.

Os moradores não têm conhecimento do que está previsto para ser executado, nem mesmo de que tipos são as intervenções. Quem já teve sua residência beneficiada pelas intervenções, agora faz planos para ampliações. Existe dentro da comunidade uma clara divisão entre as áreas que receberam intervenções e as que não receberam.

Os moradores das áreas onde não foram executadas obras imaginam-se alvo de uma possível remoção futura (e portanto não fazem planos de ampliações). As áreas onde isso ocorre, não coincidentemente, são aquelas onde estão as pessoas que residem há menos tempo na comunidade, como ficou evidente nas entrevistas feitas durante a pesquisa de campo.

As condições de moradia, nesses setores também é a mais precária, seja em função do adensamento excessivo ou da inadequação construtiva de conforto ambiental, salubridade, etc.

Quanto à participação comunitária do Alto da Caieira, ressalte-se iniciativa recente: em 28 de março de 2011, foi realizado ato público das comunidades do Alto da Caieira, Nova Descoberta e Serrinha por melhor aplicação dos recursos do PAC.

As principais reivindicações referem-se principalmente ao trabalho das empreiteiras; transparência da Prefeitura quanto à

aplicação dos recursos, fiscalização, consulta popular e ampla divulgação dos projetos a serem executados e em execução.

Quanto ao acompanhamento técnico, as reivindicações referem-se à qualidade das obras; aos esclarecimentos de dúvidas dos moradores e às soluções para eventuais problemas apresentados pelas obras durante a execução.

3.3.1 A segunda edição do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 e a sua atuação no Morro da Cruz

Inicialmente, cabe informar que esta segunda edição do PAC pretende ter o dobro do alcance da atuação da edição anterior, atendendo com a construção de novas moradias, pelo menos 2.000.000 de famílias através do programa Minha Casa Minha Vida 2.

Das comunidades do Maciço do Morro da Cruz, o Alto da Caieira será a comunidade que poderá contar com o maior aporte de recursos do PAC.

No entanto, os recursos que estão disponibilizados são para obras de contenção de encostas e Prevenção ao risco de deslizamento. A Prefeitura de Florianópolis foi elogiada pelo Ministério das Cidades pelo trabalho realizado no Maciço. No entanto, cabe questionar qual a verdadeira prioridade no atendimento das populações em areas de encosta de risco? No PAC, deixou-se para depois a prioridade máxima de remover as pessoas em risco iminente de perda de suas casas e até de suas vidas.

Outra consideração, é a de que seria necessária uma consulta popular na transição entre a primeira edição do PAC e a segunda, para entender as reais necessidades e reivindicações dos moradores (ver a hierarquização de prioridades obtida através da pesquisa de campo elaborada pela autora, apresentada no Capítulo 6 – a percepção dos moradores), para poder atendê-las efetiva e prioritariamente.

A assessora da COHAB Kátia Ermenegildo, por ocasião da entrevista para esta pesquisa, forneceu alguns dados preliminares sobre os recursos disponibilizados pelo PAC 2 através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos –SNPU, na ação de apoio à prevenção e erradicação de Riscos

Ambientais e Sociais do PAC 2 referentes a obras de Contenção de Encostas no Estado de Santa Catarina.

As informações constantes do documento fornecido são provenientes do Ministério das Cidades publicados no Diário Oficial da União em 11 de novembro de 2010.

O Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) receberá 300.000,00 e as obras terão disponibilizados 9.808.550,15 a serem distribuídos em 37 obras.

Apresentaremos a seguir algumas particularidades institucionais relativas à questão da habitacao social no Brasil atualmente, para na sequencia, apresentarmos particularidades da legislação urbanística e ambiental referentes à mesma questão.

3.4 PARTICULARIDADES INSTITUCIONAIS

Para esta analise foram tomados órgãos em âmbito federal, estadual e municipal ligados à questão da habitação (incluindo os ligados ao desenvolvimento urbano e meio ambiente). Dentre eles: Caixa Econômica Federal, COHAB/SC, CASAN, Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente), entre outros institucionalmente a estes relacionados.

3.4.1 A Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal(CEF) é o órgão responsável pela operacionalização dos investimentos públicos para habitação social em âmbito federal.

A CEF é uma instituição financeira sob a forma de empresa pública, criada nos termos do Decreto-Lei nº 759/1969, vinculada ao Ministério da Fazenda, se sujeita às decisões e à fiscalização do Banco Central do Brasil.

Atua em todo o território nacional no auxílio da execução da política de crédito do Governo Federal, como instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional. Os órgãos administrativos da CAIXA são os seguintes:

I. O Conselho de Administração; O Conselho de Administração é o órgão responsável pela definição das

diretrizes, desafios e objetivos corporativos e pelo monitoramento e avaliação dos resultados, tendo conselheiros indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda e pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

II. A Diretoria, constituída pela Presidência, Conselho Diretor, Vice-Presidência responsável pela gestão de ativos de terceiros e Vice-Presidência responsável pela administração ou operacionalização das loterias federais e dos fundos instituídos pelo Governo Federal, nestes incluído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que compartilharão a representação orgânica e a gestão da CEF.

Cabe à empresa a gestão e representação e proposição do modelo de gestão, os desafios e objetivos corporativos e o plano estratégico da empresa, além de coordenar e supervisionar os trabalhos.

Ao Conselho Diretor compete aprovar e apresentar as políticas, as demonstrações contábeis, as propostas orçamentárias e respectivos acompanhamentos mensais de execução, a prestação de contas anual, o sistema de controles internos; elaborar proposta de plano de implementação do plano estratégico; aprovar os limites de alçadas, a arquitetura organizacional e o modelo de funcionamento das Vice-Presidências e da Auditoria Interna.

A empresa é responsável pela administração ou operacionalização das loterias federais e dos fundos instituídos pelo Governo Federal, nestes incluído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Compete ao Conselho Fiscal exercer as atribuições de fiscalização dos atos dos administradores e verificar o cumprimento de seus deveres legais e estatutários, consoantes à legislação vigente.

A eles compete também opinar sobre a prestação de contas anual da CAIXA e dos fundos e programas por ela operados ou administrados; examinar as demonstrações financeiras semestrais e anuais de encerramento do exercício social dos fundos e programas por ela operados opinando inclusive sobre a situação econômico-financeira da empresa. Segue a lista de conselhos e comitês que compoe a estrutura organizacional da CEF:

a) Conselho de Gestão de Ativos de Terceiros; b) Conselho de Fundos Governamentais e Loterias; c) Comitê de

Auditoria; d) Comitê de Risco (financeiro); e) Comitê de Prevenção Contra os Crimes de Lavagem de Dinheiro; f) Comitê de Compras e Contratações; g) Comitê de Avaliação de Negócios e Renegociação; h) Comissão de Ética.

O fato de a empresa ser responsável por atuar em todo o território nacional no auxílio da execução da política de crédito do Governo Federal, bem como pela operacionalização de recursos em nível federal para a implementação de financiamento de programas de construção de habitações. É a instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional, antigo BNH.

Não se verifica direcionamento dos conselhos e comitês da CEF com relação à gestão e/ou planejamento dos financiamentos relacionados à habitação e/ou programas governamentais de regularização fundiária.

Seria importante a criação de instrumentos e mecanismos de parceria entre o Ministério das Cidades responsável pelas diretrizes da política de desenvolvimento urbano no país e Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão; bem como de interinstitucionalidade com posicionamento norteador das políticas públicas em âmbito nacional exercido por meio de levantamentos e mapeamentos em conjunto com estados e municípios de suas realidades atuais; com vistas à atuação em atendimento às necessidades prioritárias dos setores mais pauperizados da sociedade criando canais de comunicação entre eles e o órgão responsável pelos recursos para provisão de moradias para atendê-los.

3.4.2 COHAB – Companhia de Habitação de Florianópolis/SC

As informações que fazem parte da descrição das atividades da COHAB/SC foram obtidas por ocasião de entrevistas concedidas em 25 de maio de 2011 com os representantes da COHAB/SC Kátia Regina Hermenegildo Schappo, assistente social e consultora técnica e Júlio César Pereira de Souza, assessor de Planejamento, orçamento e gestão, visou obter subsídios à discussão do papel da COHAB/SC na Política Habitacional do estado de Santa Catarina, bem como da sua atuação frente ao adensamento da ocupação das encostas do Maciço; a inserção da COHAB/SC contribuição para as intervenções recentes do PAC; as parcerias com as instituições de ensino e pesquisa, bem como entidades

de classe do setor habitacional. (ver Apêndice C – Questionários para os agentes dos órgãos públicos).

A Companhia de Habitação de Santa Catarina (COHAB/SC) assumia a responsabilidade de atuação em termos de política habitacional no estado, anteriormente. O histórico de atuação da COHAB/SC é maior que da Prefeitura de Florianópolis.

Por conta de limitações da legislação vigente na época, no primeiro conjunto habitacional da área insular da capital catarinense, no bairro do Saco Grande, foi necessário enquadrar o parcelamento à política de habitação popular.

A questão da tipologia e do parcelamento do solo são fundamentais para a viabilização de uma política habitacional.
A política nacional prevê, por instrumento Estatuto da Cidade que haja um período prévio de levantamento da situação atual para então a implementação das ações serem efetivadas.

A marginalização territorial das periferias, em Florianópolis recebe nova característica: uma das regiões com características de exclusão territorial localiza-se no centro da cidade.

Na elaboração do projeto do Maciço (2003) existia um grupo técnico de trabalho, liderado pela secretaria de assistência social de segurança pública do qual a consultora Kátia Schappo fez parte.

No entanto a prefeita Ângela Amin não aceitou sugestões e interferências. O governo do Estado e o Federal não se articulavam para a produção habitacional.

Institucionalmente, COHAB/SC está vinculada a Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação, em nível estadual, (ver QUADRO 04 - organograma da COHAB/SC na estrutura estadual)

Esta secretaria nos últimos oito anos muito pouco produziu efetivamente em termos de política habitacional no estado. Participa do grupo interinstitucional de discussão do plano estadual de habitação de interesse social e do conselho gestor do fundo estadual

Existe dentro da secretaria de planejamento uma diretoria de habitação que era antes de uma Secretaria de Desenvolvimento Urbano. No entanto a atuação dessa secretaria é bastante sectarizada.

Os órgãos públicos sofrem desarticulação institucional a cada alteração de administração pública (de 4 em 4 anos).

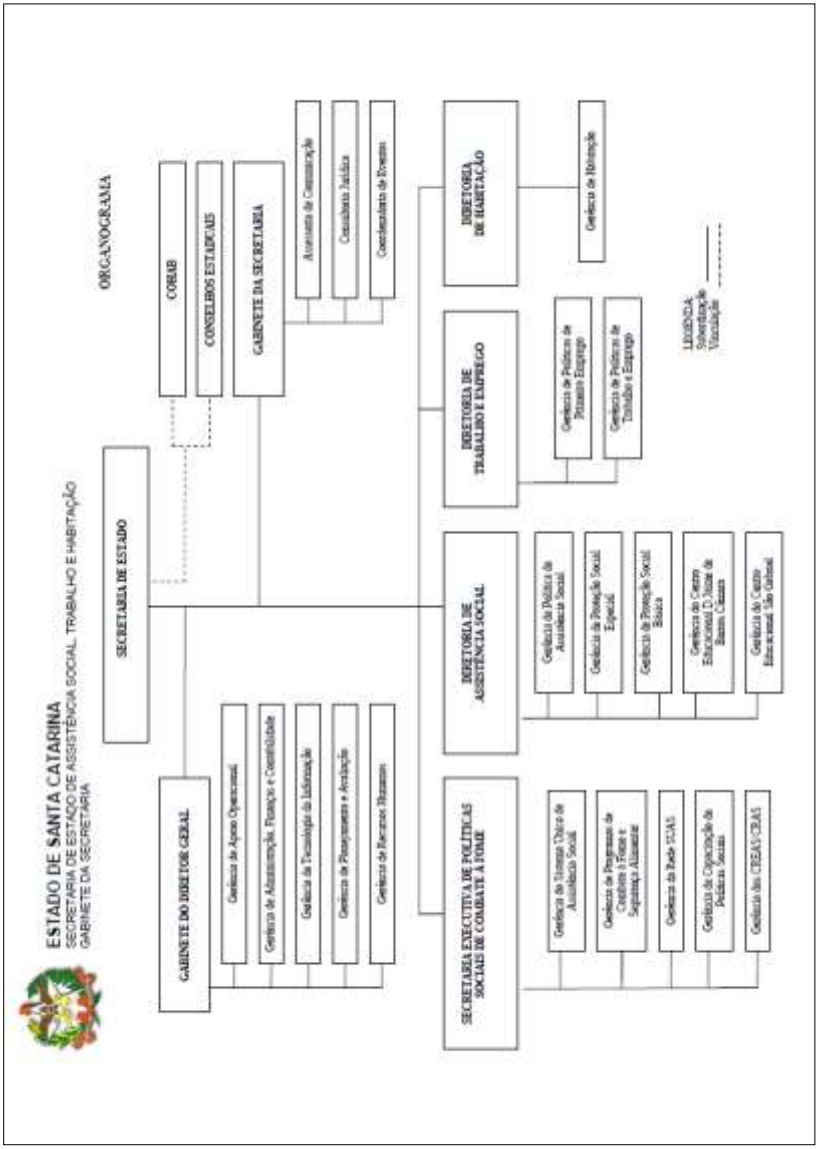


Figura 14 - Organograma da COHAB/SC na estrutura estadual
Fonte: COHAB/SC, 2011

A COHAB/SC atua como órgão articulador do setor habitacional junto ao governo federal. O governo estadual tem tido dificuldade de disponibilizar recursos para o setor, nas ultimas gestões.

Recentemente, a COHAB/SC conseguiu reaver seu papel de agente financiador do Programa Minha casa Minha Vida para captar recursos do governo federal para obras de infra- estrutura, bem como quanto à disponibilização da área destinada à edificação; tendo estabelecido parcerias com as prefeituras nos municípios de menor porte (com menos de 20.000 habitantes).

A COHAB/SC pode contribuir enormemente utilizando como base seu próprio histórico de atuação no estado de Santa Catarina, estabelecendo à partir dele, critérios para uma política estadual de interesse social.

Histórico de produção - resumo geral (1967-2009)			
Programas	recursos	no. de unidades	totais parciais
conjuntos habitacionais	FGTS (BNH/CEF) FEHAP (GOVERNO DO ESTADO	31337	
mutirao habitacao	BNH/SUDESUL/LADESC/COHAB-SC	3898	(entre 1967-1983) 35145
Reconstrucao (1984-1985)			
mutirao habitacional	SEHAB/COHAB-SC/PREFEITURAS	4866	
Unidades isoladas BNH/CEF	BNH/CEF	3418	
contratos prefeituras/1995	FEHAP	1213	
contratos prefeituras/1996	FEHAP	2398	
contratos prefeituras/1997	FEHAP	137	
contratos prefeituras/1998			total
contratos prefeituras/1999	FEHAP	40	3788
Individuais (COHAB/SC)	FEHAP/COHAB-SC	690	
contratos prefeituras/2000	FEHAP	41	
contratos prefeituras/2001	COHAB-SC/PREFEITURAS	63	
contratos prefeituras/2002	COHAB-SC/PREFEITURAS	146	250
Unidades isoladas trava-bloco	GOVERNO DO ESTADO	1190	
Moradas populares	GOVERNO DO ESTADO	1916	
Regularização sub-habitacoes	GOVERNO DO ESTADO	1484	
Pro-moradia	FGTS/CEF/PREFEITURA/GOVERNO DO ESTADO	1265	
Habitar-Brasil/1996	MPO/FGTS/CEF/PREFEITURAS/GOV. DO ESTADO	914	
Habitar-Brasil/1997	MPO/FGTS/CEF/PREFEITURAS/GOV. DO ESTADO	1799	
Habitar-Brasil/1998	MPO/FGTS/CEF/PREFEITURAS/GOV. DO ESTADO	610	3323
Programa Nova Casa (2003/2009)	PSH-CAIXA/COHAB/PREFEITURAS/FNHIS/MIN INTEGRAÇÃO/RESSOAR/ARÁBIA SAUDITA	7303	
Kit Casa de Madeira	PROTOCOLO DE INTENÇÕES COHAB/SC, MP/SC, POLICIA AMBIENTAL E OUTROS (+ 124 com PSH já computadas acima)	88	
	TOTAL	64648	

Figura 15 - Histórico de atuação da COHAB/SC
Fonte: www.cohabsc,gov.br

Desse modo, a capacitação técnica do executivo pode ser realizada, esclarecendo agentes públicos das prefeituras, e promovendo o debate em torno do plano de habitação de

interesse social para o estado de Santa Catarina. Não há uma participação efetiva da COHAB/SC junto à prefeitura de Florianópolis. Por parte da COHAB, há o entendimento de que seu papel deva ser de colaboradora, além de que a prefeitura deva solicitar tal parceria. Essa postura, até o momento presente impossibilitou a participação de parceria efetiva da COHAB/SC junto aos agentes públicos do município de Florianópolis.

As parcerias com sindicatos têm o objetivo de constituir um grupo de trabalho interinstitucional. O IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil) teve participação pouco expressiva (atualmente, sem representante no grupo).

Junto ao CREA, é mais consolidada, com isenção de taxas para projetos de padrões econômicos diferenciados. Os projetos arquitetônicos executados pela COHAB/SC não estão mais disponíveis no endereço eletrônico do órgão público. Para obter este tipo de dado é necessária solicitação prévia.

A COHAB/SC junto à Universidade Federal de Santa Catarina, através do programa de pós-graduação em Arquitetura (Pós-ARQ) desenvolveu estudo indicando adequações necessárias às tipologias habitacionais populares utilizadas nos projetos, resultando em um livro (Torre sustentável).

Os entrevistados da COHAB/SC Katia Regina Hermenegildo Schappo, assistente social e consultora técnica e Júlio César Pereira de Souza, assessor de Planejamento, orçamento e gestão, evidenciam a limitação financeira como impedimento para o desenvolvimento de pesquisas em parceria.

A relação entre FECAM (Federação Catarinense de Municípios) e CAIXA Econômica Federal para capacitação dos conselhos municipais dá-se por meio de seminários e capacitação dos conselheiros municipais de habitação. Em Florianópolis, o conselho é insipiente, ainda não está estruturado. Faz-se necessária a representatividade dos diversos extratos sociais nos conselhos e fundos estaduais que atuam na questão habitacional, com participação coletiva Da sociedade civil organizada e de habitantes das comunidades locais. Há notadamente, uma enorme dificuldade de implementação de uma gestão urbana com participação popular democrática

Segundo Kátia Schappo, a população com faixa de renda de até três salários mínimos deve ser atendida e subsidiada totalmente pelo governo federal. A consultora informa que 77 % do déficit habitacional está naquela faixa de renda.

A migração do Oeste do estado de Santa Catarina, onde o déficit habitacional ainda continua maior, é tratada pelos entrevistados Kátia e Júlio como resultado de um processo de litoralização das capitais brasileiras.

Os entrevistados justificam a ação prioritária de intervenção no interior do estado na atuação feita por critérios técnicos visando atender aquelas populações. No passado recente, atender municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)9 era um critério prioritário.

O governo Luiz Henrique da Silveira, nos últimos anos, deu ênfase a habitação rural, adotando critérios correlacionados a uma melhor qualidade de vida no campo.

Na atualidade, a disponibilização de recursos do governo federal é realizada diretamente às prefeituras. No entanto, em âmbito municipal, ainda não foram consolidados os conselhos, previstos anteriormente, que atuariam como agentes operadores dos recursos.

Esses conselhos teriam representação e participação efetiva da sociedade civil, o que seria imprescindível para uma atuação mais consonante com as demandas sociais.

Atualmente a discussão em pauta é a de formulação do Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social em âmbito estadual, tratando do desenvolvimento institucional na política de habitação com o objetivo principal de fortalecer a capacidade institucional dos diferentes gestores da política de habitação de interesse social para atuar na melhoria das condições habitacionais da população de baixa renda (PCHIS, 2008).

Está em discussão também, a elaboração da proposta técnica do Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social (PCHIS) por meio de uma consultoria. Os objetivos específicos dessa discussão sao apresentados nos quadros enfatizando a

[9] Índice utilizado desde 1993, pela Organização das Nações Unidas (ONU) para classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano" e para separar os países desenvolvidos (muito alto desenvolvimento humano), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo), para o que são utilizados os seguintes indicadores: dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) per capita (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional. O Brasil ocupava em 2010 a posição 73 (classificação puxada para baixo pela baixa qualidade da educação) do total de 169 países classificados. (Jornal O Globo, 04 de novembro, 2010)

definição dos papeis dos diversos agentes envolvidos na política habitacional.

Objetivos específicos para elaboracao do Plano Catarinense de HIS
1. Definir pontos para o aperfeiçoamento do arranjo institucional visando à melhoria da política estadual de habitação.
2. Conhecer o papel dos consórcios e das associações de municípios na gestão da política de habitação no âmbito regional.
3. Estruturar uma política estadual de desenvolvimento institucional.
4. Estimular a participação e controle social da política habitacional: como implementar os fundos e conselhos do setor.

Figura 16 – Objetivos específicos para elaboracao do PCHIS

Objetivo específico	Classificação dos agentes por porte
5. Definir o arranjo institucional mais adequado à realidade do estado; papéis e atribuições dos agentes na política habitacional no estado:	**- Municípios de maior porte: como fortalecer as estruturas existentes;**
	- Municípios de menor porte: desenho institucional mais adequado e papel das instâncias regionais;
	- Agentes da produção social da moradia no estado (cooperativas, sindicatos, associações etc.): articulação com as políticas municipais e estaduais de habitação.

Figura 17 – Objetivos específicos e classificação dos agentes por porte.

A COHAB/SC possui uma atuação respeitável junto aos municípios de menor porte no Estado. No entanto, os maiores municípios, se valem da prerrogativa constitucional (1988) que lhes dá autonomia, e desenvolvem políticas (de governo e não de Estado) municipais, herméticas e destituídas de continuidade.

Agindo assim, desconsideram o vasto histórico de atuação da COHAB (criada em 1965), em todo o território nacional, e acabam por reinventar processos e alternativas, antes já experimentados.

A configuração institucional mais funcional há quase uma década nessa estrutura institucional desarticulada.

O governo Raimundo Colombo (2011-2015) parece não ter clareza de que determinadas áreas deveriam trabalhar atreladas nos setores de planejamento e habitação.

No início da gestão atual, cogitou-se a possibilidade da criação de uma Secretaria Estadual de Habitação e Saneamento, não implementada.

Neste mesmo período, a COHAB/SC enviou documento sugerindo alteração desta situação institucional porque há o entendimento de que o setor de habitação deveria estar atrelado institucionalmente ao desenvolvimento urbano em termos de política de estado. (informação obtida em entrevista à COHAB/SC – ver Apêndice C – Questionários aos órgãos públicos).

Na administração pública atual foram alteradas significativamente outras instituições estaduais, mas não aquelas ligadas ao setor habitacional. Para Kátia, existem problemas sérios que trazem impedimentos concretos para a execução das ações. A consultora da COHAB/SC aponta alguns deles:

1. A COHAB atua isoladamente, recentemente foi colocada como responsável pelo fundo estadual da habitação criado em 2008, que seria papel politico a ser desempenhado pelo estado.

Neste sentido, a COHAB que implementa e executa a política como dispõe a lei de reforma administrativa, esta criando/formulando política, Neste caso, especificamente a secretaria estadual de Assistência, Habitação e Trabalho, à qual a COHAB está institucionalmente vinculada.

No entanto, segundo a assessora, o resultado das intervenções depende desse tipo de articulação.

2. As Secretarias de Desenvolvimento Regional SDRs – gerência de habitação vinculadas a secretaria estadual. Envolvê-las, atualmente, tem servido na prática de instrumento político-eleitoral, não trabalhando efetivamente de maneira técnica.

Abastecer e subsidiar as decisões da COHAB/SC com dados da realidade local seria papel daquelas secretarias, que funcionariam como subprefeituras. Estas secretarias têm contatos com várias prefeituras, e cada uma delas tem uma gerência. Entretanto, o papel das mesmas, eventualmente, tem sido o de ajudar a divulgar dados à micro-região.

3. No primeiro mandato do governo de Luiz Henrique da Silveira (2002-2006) foi criada uma secretaria que agregava habitação, assistência social e recursos hídricos. Atualmente, os recursos hídricos estão sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico Sustentável. Em 2005,

a Secretaria Social Urbano e Meio Ambiente foi substituída institucionalmente.

4. Criado em 2003, o setor de saneamento e meio ambiente, desvinculou-se em 2005. ficou a secretaria de assistência social, trabalho e habitação. Para o planejamento foi uma área da diretoria das cidades da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentável integrada àquela de saneamento e meio ambiente dos recursos hídricos.

Atualmente, estão em três secretarias diferentes as questões relativas ao desenvolvimento urbano, saneamento e habitação. Outra alteração: o plano plurianual - antes era de responsabilidade da Secretaria de Planejamento agora é da Secretaria da Fazenda.

Verifica-se uma articulação mais consolidada entre a COHAB/SC e os órgãos de âmbito federal através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades conforme Quadro Relações Institucionais nos três âmbitos de governo.

Na semana anterior à entrevista ocorrida em 25 de maio de 2011 com os representantes da COHAB/SC foi realizada uma reunião do Conselho Estadual das Cidades para discussão e divulgação de dados fornecidos pelo Ministério sobre o repasse de novo montante de recursos a serem disponibilizados para a Prefeitura de Florianópolis, por ocasião da segunda edição do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2. Os dados referentes a esses recursos nos foram disponibilizados e serão mencionados oportunamente nesta pesquisa.

No âmbito estadual fica evidente a desarticulação da estrutura institucional. A falta de clareza na definição dos diversos papéis dos órgãos públicos em nível estadual, também é uma das razoes pelas quais não se consegue obter êxito entre aqueles e os em nível municipal, como veremos mais adiante em relação à Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e ainda em âmbito estadual com a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento, a seguir.

3.4.3 CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

No início da década de 70 foi criado o PLANASA, órgão estadual operacionalizador para o abastecimento de água.

Segundo Marta Arretche, cientista política da Unicamp, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instituído em 1969, só começou a funcionar dois anos depois, quando passou a destinar recursos para os estados criarem suas próprias companhias de saneamento. Para isso, instituiu o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Para obter o financiamento, cada estado da federação deveria criar, com base em seus recursos orçamentários, um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e uma companhia estadual de saneamento.

O PLANASA exigia ainda que o estado investisse pelo menos 50% do montante global de recursos de seu respectivo FAE. O BNH, por sua vez, utilizando recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), oferecia empréstimos, em condições facilitadas de crédito, para compor os 50% restantes. Em 1990, a estrutura do PLANASA foi abandonada na prática (Arretche, 2011).

O engenheiro civil gerente de construção da CASAN há oito anos, Fábio César F. Krieger, em entrevista concedida à autora desta pesquisa em 01 de junho de 2011, fez um breve apanhado sobre a atuação da CASAN no estado de Santa Catarina.

Ele informou que a CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - sociedade de economia mista, foi criada em 1970 através da Lei Estadual n.º 4.547 com o objetivo de coordenar o planejamento e executar e operar os serviços públicos de esgotos e abastecimento de água potável, além de executar obras de saneamento básico, em convênio com os municípios.

A companhia trabalhava em regime de concessão feita pelos municípios.

O representante, durante entrevista, acrescentou que entre 1980-1990 o poder público passou a investir mais em esgotamento sanitário, priorizando-o.

A CASAN, atualmente, possui o papel de órgão do governo estadual responsável pela implementação da política estadual de saneamento em regime de concessão de obras de saneamento básico, feito por convênio e, no caso do PAC, por disponibilização dos recursos do governo federal.

A CASAN, depois da CELESC – Companhia de Energia Elétrica, foi a segunda empresa a dar início às intervenções realizadas pelo PAC no Maciço do Morro da Cruz.

Diretamente, a CASAN não guarda relação institucional nenhuma com os setores que tratam da questão habitacional, a não ser pelo fato de que a demanda de suas operações, no caso de Florianópolis, é dada pela Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental.

A partir de 2007, com o advento da Lei Federal 11.445 - Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Desse modo, para a adequação à lei, sai o contrato de concessão e passa a vigorar o contrato de programa. É outra estrutura que está se reformulando.

Alguns municípios tais como Itapema, Balneário Camboriú e Blumenau privatizaram a coleta de esgoto recentemente.

Esse marco legal que regulamenta o saneamento definiu como necessária a adequação até dezembro de 2013 (enquanto valem as concessões a título precário). Até lá, os municípios deverão elaborar seus Planos Municipais de Saneamento, realizando assim, o planejamento do saneamento no município, regularizando isso, senão a prefeitura terá que licitar o sistema. A lei de 2007 estabelece que a partir de 2013 a concessão não deverá continuar a ser do município, por meio da aplicação da mesma, a Prefeitura não poderá mais fazer contrato direto passado à CASAN.

Não existem parcerias da CASAN com qualquer órgão público estadual de infra-estrutura, tão pouco com instituições do setor de construção civil. Existem apenas comissões em parceria com o setor público municipal.

Em relação à COHAB/SC, o que pode haver, é a solicitação por parte daquela para a aprovação de viabilidade de intervenção de saneamento à CASAN, em determinados casos.

Normalmente, quanto à aprovação de projetos, as ações partem de uma necessidade de solicitação do município (poder concedente) aos órgãos públicos estaduais, no caso à CASAN.

Não há órgão público, responsável pelo planejamento dos setores de habitação e saneamento, outros órgãos estaduais COHAB, infra-estruturas.

Não há um órgão ou setor que estruture conjuntamente uma determinada intervenção no município.

Seria importante existir um órgão ou um setor que congregasse os responsáveis pelo planejamento, meio ambiente e saneamento, e pensasse a habitação de interesse social. Como está atualmente, existe uma tendência à desarticulação estrutural, como fica evidente nesta análise.

O gerente de construção representante da CASAN informou na entrevista à autora desta pesquisa, em 01.06.2011, que a empresa entrou como parceira da prefeitura nas obras de intervenção do PAC. Antes do PAC, aquela era uma área não regularizada. A CASAN, em observância à legislação municipal, não pôde dotar de fornecimento de água nem de coleta de esgoto locais onde houvesse "invasões" de área. Esse modo só a parte urbanizada tinha abastecimento de água.

Segundo Fábio Krieger, a partir do momento em que foi criado o PAC da Prefeitura (2007) através da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental, foram realizadas obras de drenagem, infra-estrutura de contenção de encostas e abastecimento de água e coleta de esgoto no Maciço do Morro da Cruz.

A CASAN entrou como terceiro interveniente nesse processo, tendo ficado responsável pela contrapartida em saneamento: fornecimento água e esgoto. Os outros dois órgãos intervenientes foram a Prefeitura de Florianópolis, e a CELESC - responsável pelo fornecimento de energia elétrica.

Todo o processo foi comandado pela Prefeitura através da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental, por quem as áreas de intervenção foram definidas. Depois de fornecer essa informação o representante salientou que o processo foi definido pela secretaria juntamente com o comitê gestor do PAC.

Acrescentou que tal procedimento participativo era *"ainda mais por envolver liberação de recurso federal*".

Ao ser questionado sobre a disponibilização de dados dos projetos executados e quantidade de recursos aportados, o representante da CASAN informou que a obra já estava concluída em março de 2010.

Apesar de ter sido solicitado a enviar complementação de dados posteriormente à entrevista, o representante não respondeu à solicitação, apresentando valores gerais e estimados no momento da entrevista.

Foi feito até aqui um breve apanhado da estrutura do saneamento no estado de Santa Catarina, em Florianópolis e sua relevância nas intervenções recentes do PAC no Maciço.

A seguir, apresentaremos parte da estrutura institucional existente em âmbito municipal atualmente.

3.4.4 Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental

Segue uma retrospectiva da atuação do governo municipal nas questões habitacionais, centrada na estruturação recente da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental e sua atuação em âmbito municipal.

Antes, o provimento de habitações no estado de Santa Catarina estava sob responsabilidade total da COHAB. Data de 1978, a primeira intervenção municipal desta natureza.

> *"A COHAB-SC, por muito tempo, desempenhou o papel de provedora da habitação na região, especialmente através de programas de construção de conjuntos habitacionais populares ou de regularização fundiária em áreas de interesse social, tornando tardia a participação dos governos municipais. A primeira intervenção da Prefeitura data de 1978 com o Projeto SAPÉ que, por falta de estrutura institucional do Município para dar continuidade às ações iniciadas, foi assumido posteriormente pela própria COHAB/SC. Houve um hiato superior a 10 anos. Só em 1989 a Prefeitura voltou a atuar, mais com forca de pressão social e mobilização popular, com o apoio de movimentos ligados à moradia e assessorada por acadêmicos da UFSC (...)"* (Florianópolis, 2002, pg. 44)

Entre 1989/1992, o Município realizou cadastramento das áreas consideradas de interesse social e a caracterização socioeconômica dos seus moradores, resultando no documento "Perfil das Áreas Carentes de Florianópolis".

(...) Em paralelo, foi criado o Fundo Municipal de Integração social – FMIS, instrumento de natureza contábil, com a incumbência de financiar os empreendimentos e as ações nas áreas de habitação e desenvolvimento social. Foi instituído também o Conselho do FMIS, constituindo-se num mecanismo de gestão partilhada com os segmentos comunitários, diretamente interessados nas políticas municipais de habitação e desenvolvimento social (Florianópolis, 2002).

Visando à regularização da posse da terra, foi implantado na área continental no município entre 1989 e 1992, o loteamento Jardim Ilha Continente em Capoeiras, beneficiando 144 famílias.

> *"Em 1996, a Prefeitura iniciou a implantação de um projeto habitacional na Vargem do Bom Jesus, em Ingleses, com a construção de 16 moradias denominadas Conjunto Vila União. Este projeto foi uma resposta à ação da Promotoria Pública que obrigou a prefeitura a remover as famílias de baixa renda que invadiram uma área pública no Balneário de Canavieiras e uma área de preservação ambiental no Morro da Cruz."* (Florianópolis, 2002, pg. 45)

Figura 18 – Mapa da Área continental do município – atendida por programas habitacionais
Fonte: IPUF, 2010

No período de 1997/2000, o Município empreendeu a implantação de projetos habitacionais, utilizando recursos próprios – cerca de 4,2 milhões de reais – e ainda recursos do Governo Federal e Estadual, resultando na execução dos seguintes projetos da Vila União, Vila Cachoeira (na área insular), Chico Mendes e Abraão (na área continental.

Estas experiências evidenciaram a necessidade de promover uma avaliação da legislação urbano/habitacional do Município, de modo a atender às demandas habitacionais das classes populares e de baixa renda.

Para o desenvolvimento institucional da Prefeitura de Florianópolis, foi desenvolvida a Matriz do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais em três áreas de atuação: Política e Programas; Planejamento e Gestão, Regulação Urbanística.

Em julho de 1999 foi realizado um Seminário Interno e outro externo para discutir a questão habitacional entre técnicos da prefeitura, a sociedade civil organizada e os prefeitos dos quatro municípios da região conurbada. A partir disso foi elaborado um documento de diretrizes para a proposição da política municipal de habitação.

Já o subprograma de "Urbanização de Assentamentos Subnormais", prevê a construção de 425 unidades habitacionais no Chico Mendes (área continental, ao lado da BR-101) além de complementação e melhoria da infra-estrutura, pavimentação, equipamentos comunitários, regularização fundiária, associadas a projetos de geração de renda, educação sanitária e ambiental e desenvolvimento e organização comunitária. Este projeto já procura operacionalizar princípios de qualificação ambiental e de gestão integrada.

A Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social foi criada em 2000 aliando diretrizes da Administração Pública Municipal às exigências do Programa Habitar Brasil/BID (Kátia Schappo, representante da COHAB/SC em entrevista para esta pesquisa).

O processo de desenvolvimento institucional da Prefeitura na área habitacional teve como programa financiador o Habitar Brasil/BID e foi responsável pelo início da política habitacional em nível municipal.

> *"(...) Este documento é preliminar e sua versão final será resultado do processo que se estenderá pelo período de duração do Programa Habitar Brasil/Bid, programa financiador do Desenvolvimento Institucional do Município nas áreas de Habitação/Desenvolvimento Urbano."* (Florianópolis, 2002, pg. 85)

Segundo a representante da COHAB/SC, Kátia Schappo, a Prefeitura de Florianópolis montou uma equipe técnica de estruturação para seu desenvolvimento institucional (2000) - (uma exigência do programa Habitar/BID); e a aplicação desses recursos redundou na criação e implementação da Secretaria de Habitação, o que propiciou um salto qualitativo técnico e funcionalmente na Prefeitura.

A partir de então, os investimentos em registros fotográficos para posteriores mapeamentos com base fotográfica foram possíveis.

Durante a entrevista, Kátia relatou a natureza da dificuldade inicial da atuação da COHAB no Estado, a conseqüente alteração na legislação de parcelamento do solo para possibilitar lotes populares.

Ela reconhece como questões fundamentais as tipologias e parcelamento do solo, sem os quais se inviabiliza o planejamento de uma política habitacional.

> *"(...) a questão habitacional toma corpo no* ***Projeto Bom Abrigo****, mas este carecia de uma estrutura formal e organizada, recentemente havia sido criada a Secretaria Municipal de Habitação Trabalho e Desenvolvimento social pela Lei 5831, de 21/03/2001, visando atender ás demandas na área habitacional, articuladas com o atendimento das demandas da área social e da geração de trabalho e renda."* (Florianópolis, 2002, pg.63) – grifo da autora

Foram feitas duas entrevistas, uma em julho de 2009, e outra em janeiro de 2011 com o arquiteto João Maria Lopes, gerente de Projetos da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental, que forneceu subsídios sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Habitação, em relação às demais secretaria, bem como sobre algumas questões fundamentais na discussão da questão habitacional em Florianópolis.

A primeira das entrevistas com o arquiteto foi realizada com o objetivo de traçar junto ao representante do poder público municipal, um quadro dos programas habitacionais implementados no município entre os anos 1990-2010 e a localização dos mesmos na cidade de Florianópolis.

Segundo João Maria Lopes, estruturalmente, a Secretaria de Habitação esteve vinculada à Gerência de planejamento habitacional, em outro momento, contígua ao gabinete do prefeito; fez parte da secretaria da saúde e desenvolvimento social, até atualmente se tornar a secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social.

O endereço eletrônico da secretaria atualmente que esta foi desmembrada da Secretaria de habitação, trabalho e desenvolvimento social, como segue:

> *"A Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental foi desmembrada da Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, no início da gestão do Prefeito Dário Berger. (...) Um novo projeto foi aprovado pela Câmara de Vereadores para estruturar as funções e cargos necessários a esta Secretaria a fim de dar suporte às suas* **atividades***. O organograma atual, conforme aprovado pela* lei 320/2008*, de 11 de abril 2008."* (Florianópolis, 2008)

Apresentamos em seguida, organogramas estruturais internos da Secretaria com suas áreas de responsabilidade e competência.

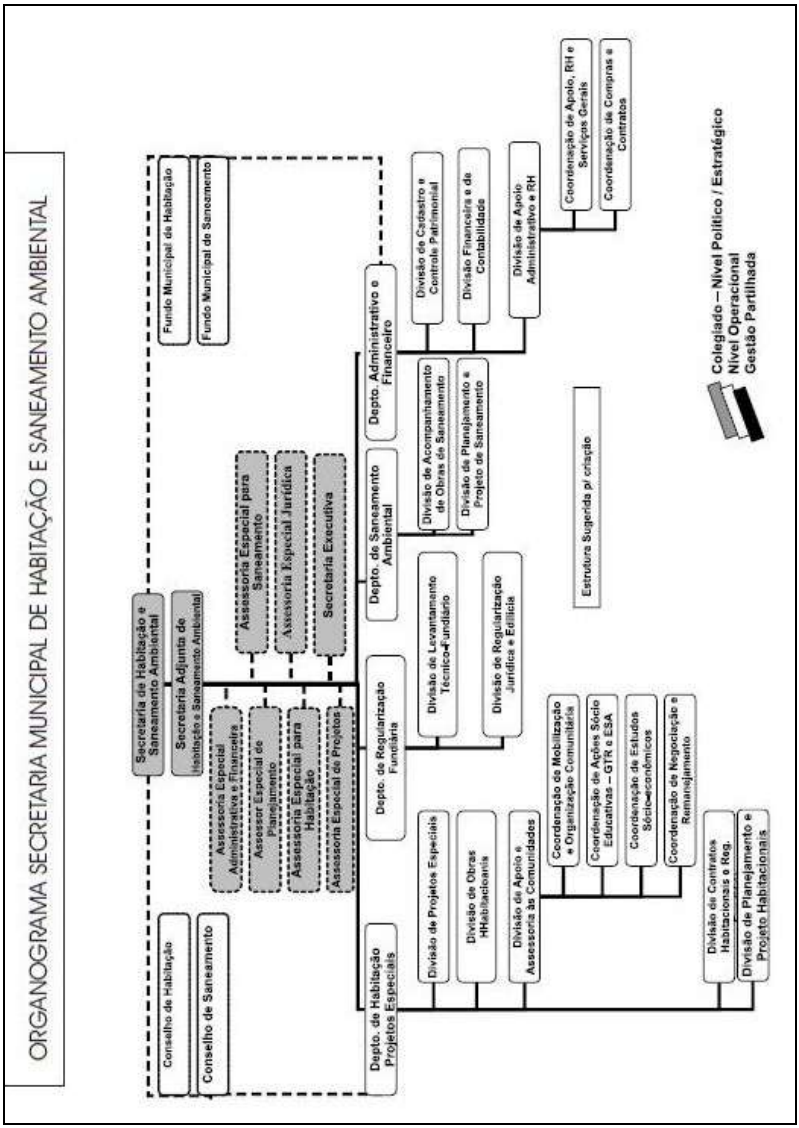


Figura 19 - Organograma Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2010

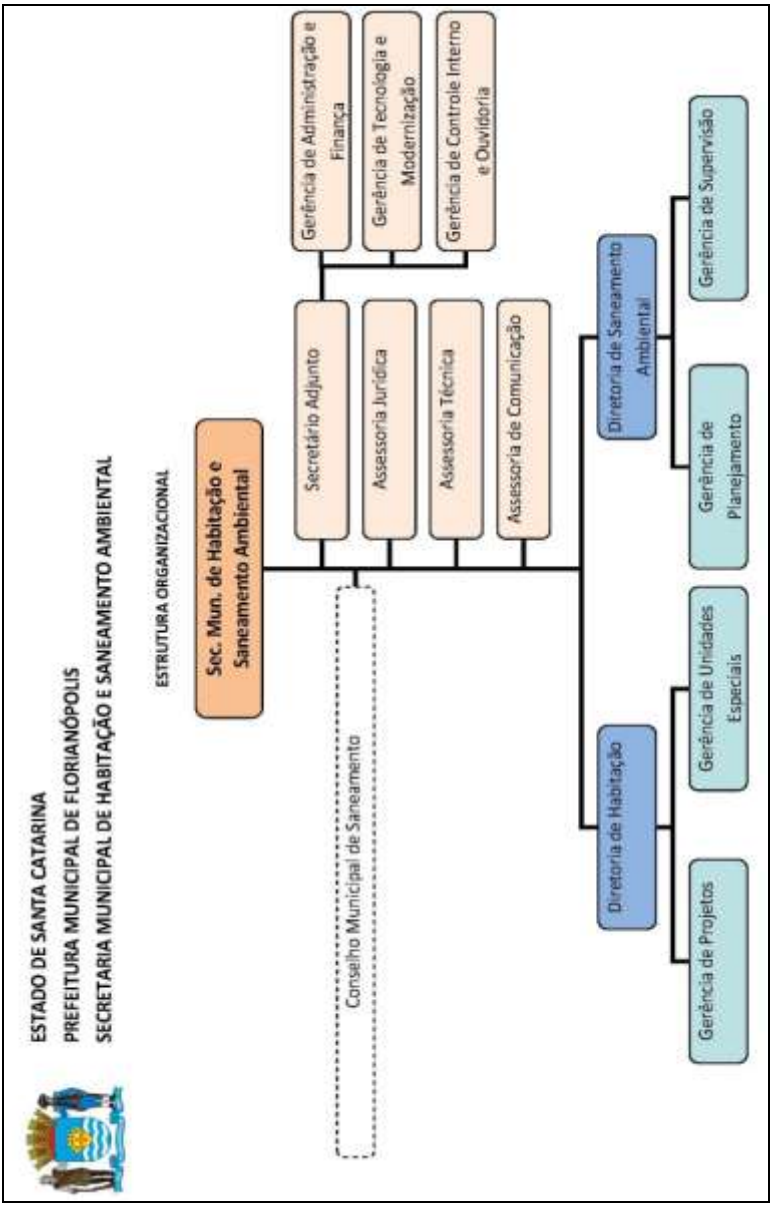


Figura 20 – Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2010

Em âmbito municipal, a Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano -SMDU, criada em 2009, com as atribuições de coordenar e gerir o processo relativo ao Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Serviços Públicos de Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina, por meio de ações estratégicas que visem soluções integradas para o desenvolvimento sustentável da região, em consonância com as diretrizes de planejamento urbano estadual e federal, além de propor e adotar medidas que visem a racionalização de métodos de gestão pública de resultados do Governo Municipal.

Para efeitos legais, as siglas PMF, SMDU, IPUF, SESP e FLORAM correspondem, respectivamente, Prefeitura Municipal de Florianópolis, Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, Secretaria Executiva de Serviços Públicos e Fundação Municipal do Meio Ambiente do Município de Florianópolis.

As principais atividades da Secretaria são apresentadas no quadro:

Principais atividades exercidas pela gerência de fiscalização de obras
01 - Fiscalizar todas as obras em execução, loteamentos, arruamentos, desmembramentos, exploração de jazidas, limpeza de terrenos baldios e conservação do patrimônio histórico;
02 – Desdobramento dos processos de execução fiscal não localizado pela justiça;
03 – Elaboração de processos de demolições e embargos com o conseqüente acompanhamento policial;
04 – Controle do registro de pessoal;
05 – Despachos e encaminhamento de processos (construções, viabilidade, alinhamento de muro, etc);
06 – Encaminhamento dos processos de auto de multas para cobrança na Secretaria de Arrecadação;
07 – Emissão de relatórios semanais e mensais;
08 – Atendimento ao público;
09 – Cálculo da produção dos fiscais; e
10 – Controle de todo serviço executado pela divisão.

Figura 21 - Principais atividades da Secretaria – Gerência de Fiscalização

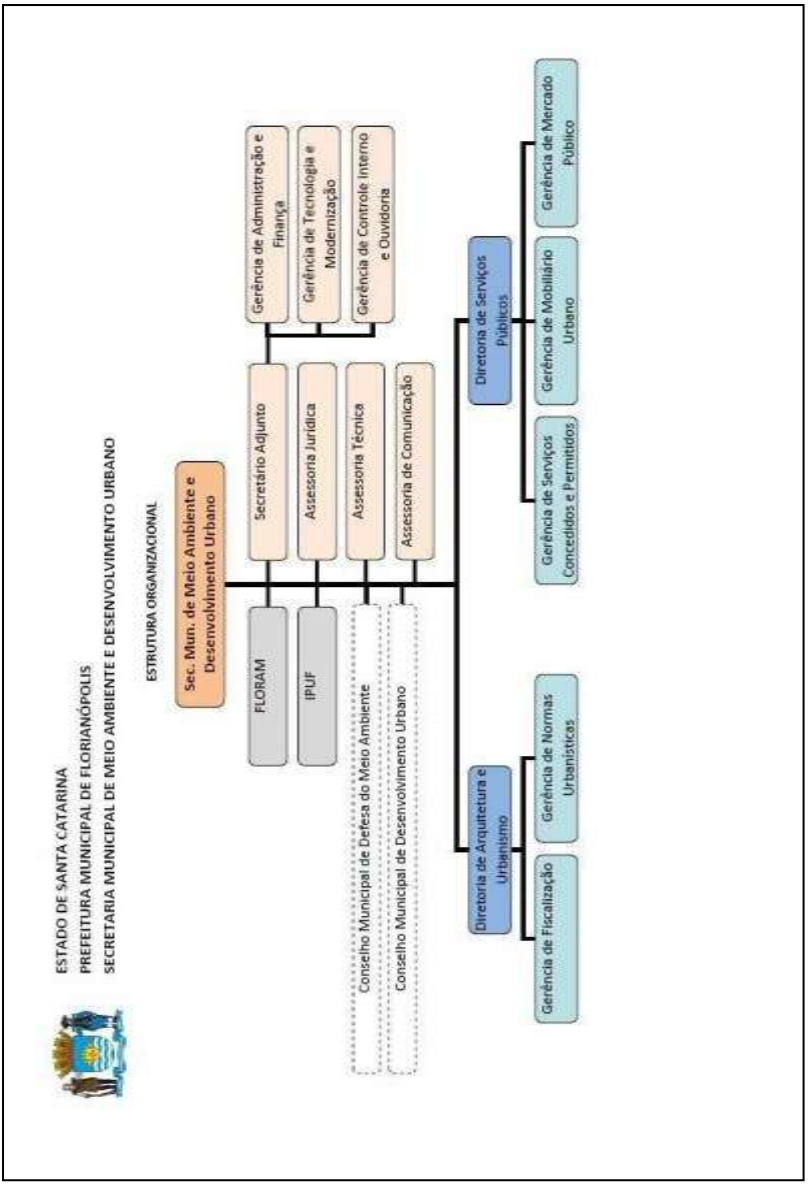


Figura 22 – Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2010

Apresentamos a seguir um organograma esquemático da relação entre os diversos órgãos citados. Todos eles responsáveis por setores relativos à habitação e meio ambiente, desenvolvimento e planejamento urbanos.

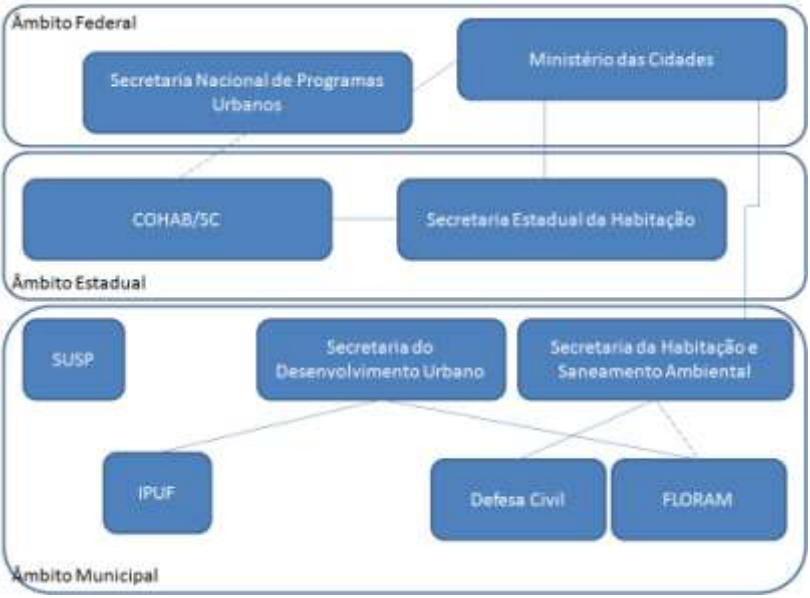


Figura 23 – Relação entre as instituições governamentais relativas à habitação, meio ambiente, desenvolvimento e planejamento urbano
Elaborado pela Autora – Novembro/2011

O quadro procura demonstrar a visível desarticulação institucional entre estes diversos setores.

Apresentamos a seguir, o quadro da atribuição institucional dos órgãos públicos analisados.

Torna-se difícil o delineamento das atribuições que distinguiriam os órgãos estadual e municipal de meio ambiente,(FATMA) e (FLORAM), respectivamente. Ambas possuem responsabilidade pela fiscalização de ocupações em áreas preservadas.

Figura 24 – Aviso de proibição da ocupação de área de preservação permanente
Acervo da Autora – novembro/2010

Faz-se necessário o registro da problemática na qual os órgãos responsáveis pelo setor de meio ambiente, em Santa Catarina estão envolvidos. O setor tem sido alvos de investigação e de denúncias de vendas de licenças ambientais.

Em maio de 2007, foi deflagrada a *"Operação Moeda Verde",* que investigou o envolvimento de servidores públicos dos poderes estadual e municipal responsáveis pelo planejamento urbano, fiscalização e controle ambientais em um suposto esquema de comercialização de licenças ambientais.

Essas irregularidades na obtenção de licenças para a realização de obras em áreas de preservação permanente caracterizam crimes ambientais.

São alvo de investigação por parte do Ministério Público e da Polícia Federal (2007), os órgãos públicos mencionados acima.

Segundo o Tribunal Regional Federal da quarta região em Porto Alegre a questão é de competência jurídica. (Jornal Diário Catarinense, 17 de julho de 2011, pg. 42)

> *"(...) os crimes deveriam ter sido separados em inquéritos diferentes para facilitar o julgamento."* (Jornal Diário Catarinense, 17 de julho de 2011, pg. 42)

De acordo com o procurador regional da República em Porto Alegre, Paulo Girelli,há crimes estaduais e federais para serem julgados em primeira instância.

A justiça de Porto Alegre justifica a demora:

> *"(...) elevado número de iniciativas ou tentativas dos advogados dos indiciados para reaver bens apreendidos na investigação e também por tentativas de afastamento do juiz da causa. O processo atende os prazos e o tempo legal previstos em lei e não há previsão de data de julgamento."* (Jornal Diário Catarinense, 17 de julho de 2011, pg. 42)

A delegada Júlia Vergara, deixou a delegacia contra crimes ambientais e trabalha na Delegacia Fazendária na capital.

O juiz Zenildo Bodnar, que decretou as prisões, move ação contra a União por danos morais durante sua atuação à frente da operação.

As datas e fatos relevantes nessa retrospectiva são:

- 03 de maio de 2007 - a Polícia Federal cumpre as prisões temporárias decretadas.
- 21 de maio de 2007 – a Câmara de vereadores instala CPI para investigar a participação de autoridades e servidores dos poderes legislativo e executivo municipal na liberação ilegal de licenças ambientais e alterações de zoneamento postas sob suspeita pela PF na operação da moeda verde.
- 03 de julho de 2007 – a câmara de vereadores cassa os mandatos de Juarez Silveira e Marcilio Ávila. Mas os dois vereadores viriam mais tarde a recuperar os mandatos pela justiça. Juarez

reassume, mas Marcílio renuncia e não retorna à Câmara.

- 19 de outubro de 2007 são conhecidos os 54 indiciados na operação. Entre eles está o prefeito de Florianópolis, Dário Berger (PMDB – ex-PSDB).
- 23 de outubro de 2007 - O juiz Zenildo Bodnar decide encaminhar o inquérito da operação, com o nome dos 54 indiciados, ao TRF4. Motivo: o prefeito Dario Berger, um dos indiciados, tem foro privilegiado.
- 17 de março de 2011 – O desembargador Luiz Fernando W. Penteado, do TRF4, acolhe manifestação do MPF e determina o retorno do inquérito à Vara Federal Ambiental de Florianópolis. Faltam cinco desembargadores votarem.

Assinte ou não, a retrospectiva apresentada pelo jornal em 17 de julho de 2011, dividia a página 43 com um anúncio do SOS Cárdio, um dos empreendimentos alvo da investigação, imóvel construído em área de manguezal do Bairro Itacorubi.

- 10 de junho de 2011 - O jornal Diário catarinense de 10 de junho de 2011, pagina 30 em reportagem sobre licenças ambientais informa que Cláudio Luiz Mundi, fiscal da Fundação estadual do Meio ambiente (FATMA), foi gravado recebendo dinheiro para agilizar processo de aprovação de licença ambiental.

Além das irregularidades acima, é preciso pontuar também que nem mesmo o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis está livre de suspeita de irregularidades.

Maria Anita Nunes, responsável pelo setor de Patrimônio Histórico e Arquitetônico (SEPHAN) disse que a ex-diretora do IPUF, Maria Cristina Piazza se apropriou de levantamento cadastral, elaborado pelo corpo técnico do Instituto sobre a restauração do antigo prédio da Câmara na Praça XV e o apresentou como projeto de restauração para captar recursos (25 milhões). A obra de restauração segue lentamente, e o IPUF informa estar prestes a encerrar o estudo arqueológico, última etapa para montar o plano de restauração. (Jornal Diário Catarinense, 09 de junho, pg. 4)

Quatro anos depois, tudo parece ter continuado como antes – ninguém foi punido pelos crimes apontados.

No caso dos órgãos municipais de meio ambiente e até de defesa civil, estão atualmente todos subordinados institucionalmente à Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, detentora da operacionalização dos recursos oriundos do governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

3.5 PARTICULARIDADES DA LEGISLAÇÃO URBANA

Do ponto de vista jurídico, a Constituição traz o marco legal do dever de promulgação do Plano Diretor aos Municípios cuja cidade tivesse mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º). Não tendo assinalado o prazo para realização daquela exigência, tornou difícil a caracterização das situações de violação ao preceito além de também, não prever claramente a sanção aplicável aos inadimplentes.

A não implementação do instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, desprovida de conseqüência jurídica acarretou a Florianópolis, por exemplo, um Plano Diretor aprovado em 1997, em vigor até o presente momento, mesmo tendo sido instituído posteriormente que o município devesse estabelecer revisão ao Plano Diretor a cada 10 anos. Seria improbidade administrativa a inércia injustificável do poder público municipal de Florianópolis perante o dever de observar mandamento constitucional.

Segundo informações divulgadas pela Câmara Municipal de Florianópolis, em 15/04/2011, veiculadas na entrevista realizada pela TVCOM com vereadores da capital catarinense; o Plano Diretor de Florianópolis, projeto 001 de 1997, está sendo elaborado há 14 anos e não há uma previsão de quando chegue à Câmara. O Plano Diretor anterior levou 15 anos para ser elaborado pelo IPUF e outros 10 anos na Câmara sem ser votado. O Plano Diretor vem sendo discutido desde 2006. Em maio estava programada a reativação dos comitês gestores e em junho, a realização de 13 audiências públicas. Em julho, o conselho da cidade deveria ser formado por representantes da sociedade civil, Ongs e delegados eleitos pelas comunidades, e iria depurar projeto antes dele ir à Câmara Municipal, onde a

contribuição da sociedade poderia acontecer até o último momento.

3.5.1 O novo Plano Diretor do Distrito-Sede de Florianópolis

Pelo Plano proposto e defendido pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), o eixo de crescimento da cidade se dará de Canasvieiras ao Campeche, com vias de acesso rápido para permitir uma melhor mobilidade defendendo a condição de que a cidade não pode se espalhar demais, porque isso demandaria uma infra-estrutura urbana enorme.

O que a nosso ver, corresponde mais uma vez à priorização e concentração dos investimentos públicos em detrimento das regiões mais afastadas do centro, que continuariam secundárias no processo de desenvolvimento de infra-estrutura da ilha.

O desafio do novo plano diretor participativo da cidade em elaboração é principalmente chegar a um consenso para elaboração do plano. Desde 2006 ele vem sendo estudado, na época com a participação da comunidade, e em 2008 estava quase pronto. Estamos em 2011, e o Plano Diretor de Florianópolis ainda não foi implementado.

São muitas as medidas polêmicas, algumas delas previstas no Plano Diretor são os túneis que ligariam uma localidade à outra e os terminais marítimos. Para desafogar o trânsito, ainda existe a possibilidade de um metrô de superfície.

Mas, como demonstrado por esta pesquisa, as estratégias para o modelo de desenvolvimento territorial estão equivocadas por tomarem a região central histórica na planície insular e darem àquela o mesmo parâmetro estratégico de topos e encostas ocupados irregularmente em áreas de preservação permanente.

A seguir, no mapa 27, apresentamos o esquema das estratégias de modelo territorial que seria adotado no novo Plano Diretor para Florianópolis.

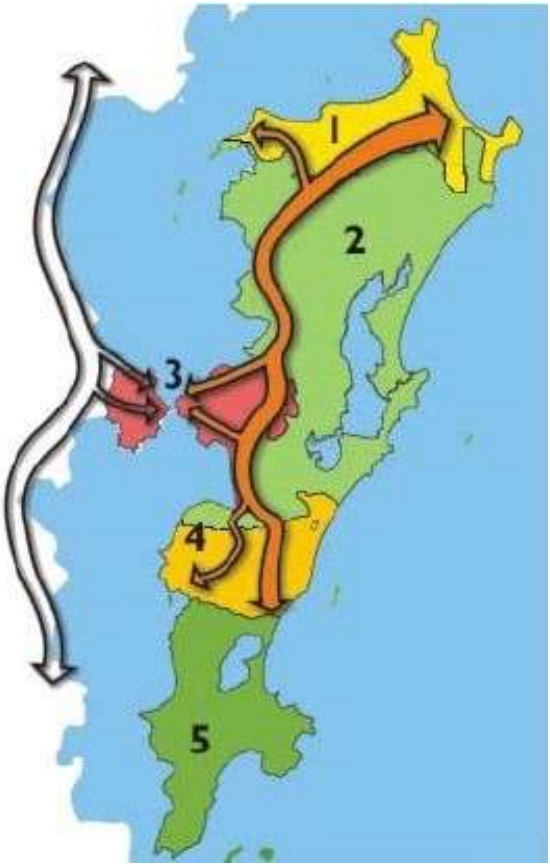


Figura 25 – Mapa das Regiões de gestão e atuação – Município de Florianópolis
Fonte: IPUF, 2011 (Anexo K – Esquema 10 do novo Plano Diretor)

Os componentes do Modelo Espacial Territorial contido no Plano Diretor de desenvolvimento Sustentável de Florianópolis são os seguintes:

Componentes do Modelo Espacial Territorial
1. Região norte de transformação e inovação;
2. Região centro-norte da paisagem tradicional e a biodiversidade;
3. Região central da paisagem metropolitana;
4. Região centro de transformação e inovação; e
5. Região sul da paisagem tradicional e a biodiversidade (ver mapa das regiões de gestão e atuação).

Figura 26– Componentes do Modelo Espacial Territorial do novo Plano Diretor
Fonte: Fonte: IPUF, (Anexo A - Esquema 6 do novo Plano Diretor, 2011)

É preciso salientar que o grande equívoco desse macro zoneamento é tomar a região central como tendo características similares à sua totalidade, indistintamente em relação à área de vegetação do maciço do Morro da Cruz (alvo de planejamento para implantação do Parque Natural).

As diretrizes do novo plano diretor (IPUF) contemplam as seguintes áreas de abrangência: ambiente natural, uso e ocupação do solo, mobilidade, saneamento básico, infra-estrutura e políticas sociais, emprego, renda e oportunidades; e gestão democrática. Estas áreas foram agrupados em: 1.Planos regionais; 2.Políticas Prioritárias Setoriais; 3.Modelo Urbano Ambiental.

Dentre os itens contemplados pela proposta, são destacados alguns para análise e discussão, tais como: as Macro-diretrizes para o ambiente natural, Diretrizes para o uso e ocupação do solo, diretrizes para mobilidade, diretrizes para saneamento básico, Plano Municipal de Macro-Drenagem, Plano Diretor Municipal de Resíduos Sólidos, diretrizes para infra-estrutura e políticas sociais; e para gestão democrática.

3.5.2 Macro-diretrizes para o ambiente natural

As macro-diretrizes para o ambiente natural são as seguintes:

1. Incorporação dos conceitos da Reserva da Biosfera Urbana ao Plano Diretor Participativo e a definição de Zoneamento Ambiental contemplando toda a legislação ambiental e pactuá-la de forma a garantir segurança jurídica, alem da demarcação e criação de Plano de Manejo com participação comunitária e o Estudo d a revisão dos limites atuais das APL,considerando a possibilidade de sub-zoneamentos;

2. Efetivação de um sistema de Gestão e Fiscalização ambiental no município, que preveja a participação comunitária, instituindo o Conselho Municipal de Meio Ambiente com garantia da participação popular; criando um fundo municipal com recursos oriundos de ajustes de conduta, multas e medidas compensatórias para aplicação em Gestão e Educação Ambiental.

3. Identificação e mapeamento das áreas degradadas no Município e abrindo para discussão pública o ajustamento de conduta, além de reservar espaços no próprio distrito para eventuais realocações das famílias atingidas pelos processos de regularização fundiária.

Outra medida importante que poderia estar ligada ao conceito real de inclusão social e territorial que tanto se apregoa, seria a reserva de espaços para realocação das famílias dentro do próprio Distrito-Sede.

Entre as diretrizes para o uso e ocupação do solo estão a definição de um modelo de ocupação do território do município, estabelecendo estratégias específicas de distribuição e articulação dos espaços naturais e antrópicos, onde os interesses coletivos prevaleçam aos individuais ou de grupos.

Estes interesses devem ser espacializados em um modelo de macro zoneamento de fácil entendimento e gestão que garantam as conectividades biológicas entre os núcleos naturais e a adequada mobilidade entre os núcleos urbanos. Para tanto, são propostos:

- Revisão e redefinição da divisão administrativa do município, contemplando a revisão de limites distritais e criação de bairros de comum acordo com as comunidades interessadas.

- Garantia dos aspectos relativos à identidade, especificidade e ciclos arqueológicos, históricos, urbanos e arquitetônicos dos diferentes sítios, lugares e caminhos de conexão que conformam o território municipal, criando mecanismos que garantam a preservação, revitalização e

ampliação deste patrimônio, viabilizando seu uso contemporâneo e integrado à vida da cidade.

No entanto, o parque urbano proposto pela Prefeitura através da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental e realizado através de parceria pela Iguatemi Ltda., para o Morro da Cruz, não está incluso nas rotas paisagísticas propostas pelo novo Plano. Fato este que é no mínimo curioso e verdadeiro contra-senso.

Figura 27 – Mapa de Rotas paisagísticas
Fonte: IPUF, (Anexo A - Esquema 6 do novo Plano Diretor), 2011, pg. 7)

Poder-se-ia aproveitar a discussão em torno de um novo Plano Diretor é oportunidade do planejamento do futuro possibilitando criar mecanismos de inclusão territorial. As rotas paisagísticas poderiam atuar como um desses mecanismos.

3.5.3 Diretrizes para o uso e ocupação do solo, mobilidade, saneamento, infra-estrutura, políticas e de gestão democrática

Alem das rotas paisagísticas, outras diretrizes de uso e ocupação do solo são propostas pelo no novo Plano Diretor, tais como:

- Ajuste do sistema de zoneamento de usos do solo, promovendo adequações e alterações de usos e atividades e instrumentos para a solução de conflitos. É de suma importância que este ajuste tenha o controle e os critérios estabelecidos pela participação de caráter consultivo e deliberativo da comunidade.

- Estabelecimento de uma política de integração e complementaridade entre as áreas passíveis de ocupação e as legalmente protegidas, compatibilizando o dimensionamento do uso com os condicionantes impostos pelos sistemas naturais e culturais.

- Definição e reserva de áreas e zonas especiais para atender a demanda habitacional de interesse social, aliado a um programa de regularização fundiária, urbanística e edilícia. Isto demanda uma visão global das regiões passíveis de intervenção para tal fim no município, o que proporcionaria a possibilidade de elaboração de um projeto de interesse social mais amplo, e não de soluções pontuais.

- Preservação e promoção da função social da propriedade e da cidade, tendo como princípios a sustentabilidade ambiental, econômica, social, cultural e política e como referenciais de planejamento urbano a atratividade, a qualidade de vida, a diversidade cultural e a inclusão social, assegurados os interesses coletivos em detrimento dos particulares. Isso é dever do município, em cumprimento ao Estatuto da Cidade e à Constituição Federal.

- Desenvolvimento e implementação de um sistema de controle e fiscalização ambiental, urbanística e edilícia integrado de forma a impedir o surgimento de loteamentos e parcelamentos irregulares e clandestinos, bem como ocupações desordenadas, suportado por regras e procedimentos claros, por um programa geo-referenciado de informações e a aplicação de instrumentos de rito sumário de demolição de obras ilegais e clandestinas, com prioridade para os casos de ocupação de áreas ambientalmente protegidas por lei.

Dentre as diretrizes para mobilidade pode-se destacar o estabelecimento de uma política tarifária que garanta o amplo acesso da população ao transporte público. Reconhece-se nisso a idéia de que atualmente não se tem garantido o amplo acesso da população ao transporte público pelas altas tarifas praticadas.

Pretende-se também a criação do Conselho e Fundo Municipal de Mobilidade Urbana. No entanto, é bastante insipiente, e nem mesmo é mencionado o tratamento que será dado sob o aspecto da mobilidade, aos assentamentos oriundos da regularização fundiária nas áreas de urbanização específica (como denomina o Plano Diretor atual - IPUF,1997), ZANs 1 e 2, no novo Plano.

Como diretrizes para saneamento básico estão a instituição da Política Municipal Integrada de Saneamento Ambiental contemplando os seguintes princípios: universalização dos serviços; atendimento aos padrões de eficiência e eficácia; Integração dos diferentes componentes da área de saneamento ambiental; sustentabilidade ambiental; integração com as políticas de uso e ocupação do solo urbano; participação e controle social.

Hoje se verifica uma total desarticulação institucional entre os setores públicos responsáveis pelo saneamento ambiental e as políticas de uso e ocupação do solo.

- Promoção do acesso do sistema de esgotamento sanitário adequado a toda população, observando critérios socioambientais, de planejamento urbano de forma sustentável a ser implantado observando o sistema de micro-bacias, características ambientais, geográficas, geológicas e projeções populacionais locais.

O atendimento de sistema de esgotamento sanitário deve ser priorizado nas áreas já contempladas com projeto, e nas Zonas Especial de Interesse Social.

- Elaboração de Plano Municipal de Macro-Drenagem que deverá indicar as intervenções estruturais, para o gerenciamento da rede hídrica do município, considerando as bacias hidrográficas.

- Elaboração e implantação do Plano Diretor Municipal de Resíduos Sólidos contemplando o manejo adequado de todos os tipos de resíduos gerados, planejamento da limpeza pública e premissas de redução progressiva de geração de resíduos, com

ampliação de programas de reciclagem e normatização da atividade dos catadores.

Como diretrizes para infra-estrutura e políticas sociais estão a:

- promoção e garantia do direito à moradia digna, inclusive a regularização fundiária, através de programas e instrumentos adequados às populações de baixa renda.

- promoção e implantação de programa de legalização de loteamentos e construções irregulares onde isto possa ser possível e tolerado, desde que sejam estabelecidos ajustes de conduta e ações compensatórias.

- ampliação e melhoria da fiscalização do uso e ocupação do solo municipal de modo a prevenir e coibir as irregularidades.

- adequação das normas urbanísticas às condições socioeconômicas da população, simplificando os processos de aprovação de projetos e o licenciamento de Habitação de Interesse Social.

- promoção do reassentamento de populações que ocupam áreas de risco com programas elaborados com a participação dos interessados.

As mesmas diretrizes para infra-estrutura continuam a estabelecer o que segue:

- implantação nas áreas carentes de equipamentos e infra-estrutura, de acordo com a demanda da comunidade. Estes equipamentos e infra-estrutura demandados pela comunidade devem fazer parte de um projeto urbano completo, mesmo no caso de ser realizado em etapas. Projeto este elaborado e discutido a partir das reivindicações e prioridades apontadas e pela comunidade a ser beneficiada. Reivindicações estas, respeitadas e contempladas no projeto a ser executado.

- reativação do Conselho Municipal de Habitação (que deve atuar à partir de critérios construídos e estabelecidos à partir da participação comunitária).

Para gestão democrática, as diretrizes contidas na proposta do novo plano diretor são as seguintes:

- promoção da articulação da região metropolitana no planejamento das políticas públicas, buscando soluções integradas para as políticas setoriais; observando as 16 diretrizes gerais da Política Urbana, contidas no artigo 2º da Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

- o Plano Diretor Participativo deverá constituir capítulos específicos que tratem do parcelamento do solo, do saneamento básico, da habitação de interesse social e das condições de acessibilidade do município.

- definir instrumentos e garantir a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e revisão do Plano Diretor Participativo.

- garantir amplo processo de participação da sociedade nas discussões e proposições de políticas urbanas, na análise, avaliação e controle de projetos e empreendimentos de médio e grande impactos, no acompanhamento e monitoramento da implantação dos projetos propostos e do plano diretor através de debates, audiências e instrumentos de consultas públicas, tais como referendo e plebiscito; conferências municipais e regionais, e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

É necessário estabelecer novos canais de participação popular no cotidiano da administração pública que busca a gestão democrática, instituindo e regulamentando suas funções e atribuições e prover condições de funcionamento dos órgãos colegiados de políticas urbanas formado pelos conselho da cidade e conselhos distritais, os quais representem os vários segmentos da comunidade de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

É importante a garantia democrática da realização de audiências públicas como instância consultiva e deliberativa para projetos de interesse público, assegurando visibilidade, informação e participação pública no processo de construção da cidade.

Neste processo de participação pública na construção da cidade algumas diretrizes são relevantes, tais como:

- democratizar e promover o acesso as informações de interesse público, de forma a dar transparência aos processos de planejamento e gestão, de licenciamento, de fiscalização, de orçamento e controle além dos processos de elaboração, operacionalização e alterações do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.

- implementar um sistema de informações geo-processadas com acesso público contendo camadas com informações cadastrais, macro zoneamento, zoneamento ambiental, micro zoneamento, investimentos públicos,

indicadores econômicos, sociais, ambientais e de gestão, dentre outras, e que permita o acompanhamento e controle da implementação do plano diretor, dos processos de licenciamentos, de fiscalização edilícia e ambiental, dentre outros, de forma a dar transparência aos processos de planejamento, gestão e controle.

- promover descentralização administrativa do município, criando administrações setoriais para promover o desenvolvimento urbano, melhorar a acessibilidade aos serviços e informações e fortalecer o modelo de criação de novas centralidades urbanas administrativamente interdependentes.

- promover uma reforma institucional na administração municipal visando racionalizar e aperfeiçoar a gestão municipal das políticas públicas de desenvolvimento urbano, com a criação da defensoria pública para assuntos urbanísticos, articulada com os mecanismos de participação e controle social.

- promover a revitalização, a modernização, o fortalecimento político e financeiro e o reaparelhamento técnico e funcional dos órgãos municipais de planejamento urbano, de serviços públicos, de meio ambiente e de fiscalização, instituindo mecanismos integração funcional e de participação e controle social através da sociedade civil organizada.

- criar um sistema autônomo de controle e fiscalização ambiental, urbanística e edilícia integrado aos órgãos de planejamento, ambientais, serviços públicos, vigilância sanitária, articulado com os órgãos colegiados de políticas urbanas formado pelos conselhos da cidade e conselhos distritais, com transparência e acessibilidade à sociedade.

3.5.4 Recomendação do Ministério Público Federal para garantia da participação popular no Plano Diretor de Florianópolis

Há uma recomendação jurídica do Ministério Público Federal para garantia da participação popular no Plano Diretor de Florianópolis por meio de ação civil publica para retomada do processo de discussão democrática.

Lino Peres, professor Dr. em Urbanismo da UFSC informou em entrevista à TVCOM em 15/04/2011, que o projeto foi discutido por três universidades (UFSC, UDESC e UNISUL), durante o seminário interuniversitário, mas os dados fornecidos

pela CEPA, empresa de consultoria que estaria finalizando o plano, não são precisos. “O Plano Diretor participativo interrompido arbitraria e unilateralmente em 2009, no entanto, a retomada da participação e o reconhecimento do núcleo gestor é uma grande notícia.”

O que o professor Lino pontua é fruto de uma reivindicação feita ao Ministério Público Federal e tendo o mesmo como interlocutor junto à Prefeitura, e inclusive a tramitação de uma Ação Civil Pública que a obriga à retomada do processo.

3.5.5 A participação da universidade nas discussões

Quanto à participação da Universidade na discussão do novo Plano Diretor, é interessante evidenciar duas oportunidades para o debate dentro da comunidade acadêmica que ocorreram no ano passado (2010): a Mostra Ambiental das Escolas do Maciço e o Seminário Interuniversitário “O Plano Diretor de Florianópolis: Quem Ganha? Quem Perde?”.

Em Florianópolis, a Mostra Ambiental das Escolas do Maciço do Morro da Cruz, em junho de 2010 na UFSC foi organizada pela Comissão de Educação do Fórum do Maciço[10] em parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisa “Educação e Sociedade Contemporânea” do Centro de Ciências da Educação (CED). Reuniu grupos de pesquisa, laboratórios e núcleos que desenvolvem ou já desenvolveram projetos de extensão na área e apresentou relatos do processo de investigação sobre a realidade das condições de vida da população local.

O Seminário Interuniversitário “O Plano Diretor de Florianópolis: Quem Ganha? Quem Perde?” realizado em 27/05/2010, no auditório da Reitoria da UFSC, foi organizado pelo Comitê Interuniversitário UFSC / UDESC / UNISUL e promovido pela Universidade Federal de Santa Catarina e teve como objetivo contribuir com o processo de participação civil estabelecido no Estatuto da Cidade, ampliando as reflexões

[10] O Fórum é um movimento social formado nos anos 1990 pela reunião de Conselhos Comunitários que tem dentre suas reivindicações as melhorias nas habitações e parece ter perdido seu papel relevante na reflexão sobre o futuro daquelas comunidades.

sobre aspectos cruciais que envolvem tanto o processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis quanto à proposta de plano apresentada pelo IPUF e CEPA. O debate foi desenvolvido a partir de três eixos:

1.	Áreas de risco, áreas de proteção ambiental e recursos hídricos;
2.	Mobilidade, uso e ocupação do solo;
3.	Plano Diretor: processo de elaboração e participação social;

Figura 28 - Eixos de debate para a elaboração do Plano Diretor

O EMAU é uma iniciativa estudantil complementar à formação profissional de arquitetos urbanistas com gestão e desenvolvimento de projetos dependentes de estudantes interessados e empenhados.

O EMAU foi instituído pela – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA). Na UFSC, o EMAU é o Ateliê Modelo de Arquitetura (AMA).

Os Princípios da formação e atuação de um EMAU são os seguintes:

a) Gestão Estudantil – desenvolvimento crítico e reflexivo da atuação e formação profissional e promoção da autonomia dos estudantes.

b) Horizontalidade do processo decisório – busca de consenso entre todos os envolvidos no processo sem diferenciação hierárquica de poder entre os participantes. Desenvolvimento de orientação e colaboração por parte dos professores, não de coordenação, incentivando e promovendo a gestão estudantil.

c) Coletividade – incentivo e desenvolvimento do trabalho participativo dentro e fora da universidade, promovendo a ação e a troca entre as partes envolvidas. O EMAU deve constituir-se de um espaço privilegiado de debate aberto para a sociedade (interessados de dentro e fora da universidade).

d) Atuação não assistencialista – trabalhos a serem desenvolvidos em parceria com comunidades organizadas pressupondo a autonomia das mesmas em relação à difusão de conhecimentos e praticas com autonomia.

e) Gestão sem fins lucrativos – busca o recebimento de bolsas da universidade. Parcerias com entidades externas são possíveis porem sem remuneração nem por parte das comunidades parceiras tampouco pelas entidades externas.

O Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo (EMAU) AMA surgiu concretamente em 2002 tendo sido reconhecido pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo, quando comissões de estudantes, orientadas pelo professor Lino Peres, começaram a trabalhar com três comunidades de Florianópolis:

1. Chico Mendes - continente;
2. Panaia – sul; e
3. Angra dos Reis – norte da ilha.

A seguir apresentamos uma síntese das principais atividades e seus resultados parciais no período 2002-2011 (desde a criação do AMA até o momento atual).

Além das atividades descritas no quadro existe a representação pela UFSC no Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo, o projeto de inclusão social da comunidade do Papaquara bem como disciplinas optativas de integração com as comunidades do: Alto do Pantanal, Papaquara, Itacorubi, distritos da parte continental de Florianópolis e do Rio Vermelho, representados pelas associações de moradores: do Morro do Alto do Pantanal e CCPAN, da Comunidade do Papaquara, da bacia do Itacorubi e Fórum da Bacia do Itacorubi e representantes dos distritos da parte continental de Florianópolis e do Rio Vermelho.

Em relação às metodologias de trabalho, o AMA é um ateliê aberto, ou seja, qualquer pessoa pode participar contribuindo com o que for possível. O funcionamento do ateliê é tema de discussão das reuniões tendo sido até agora experimentadas as mais diversas formas de organização do grupo. O fato de termos uma sala para o Ateliê é muito importante para a integração e a existência do AMA.

Busca-se manter proximidade com o Centro Acadêmico Livre de Arquitetura da UFSC (CALA), o Movimento por uma Universidade Popular (MUP), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a ONG Instituto Çara Kura.

A seguir apresentamos esquematicamente as principais atividades do AMA em andamento através de projetos e discussões atualmente.

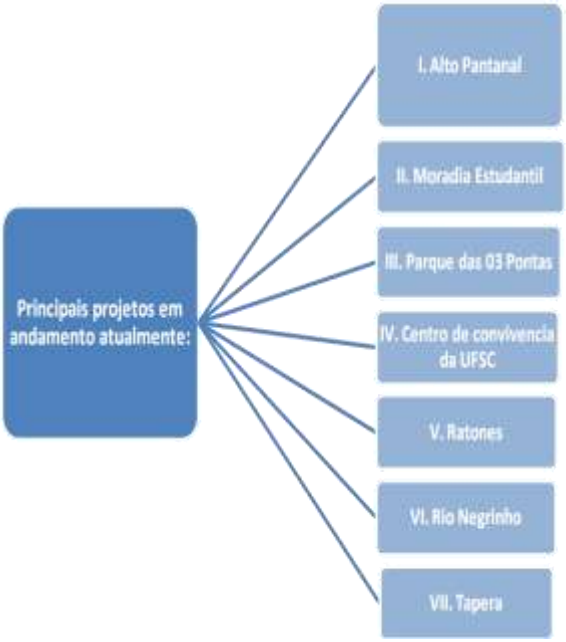


Figura 29 - Esquema de projetos em discussão no AMA
Elaborado pela autora – novembro/2011

ESPECIE DE PROJETO	COMUNIDADE	GRUPO DE PESQUISA	POPULACAO ENVOLVIDA	Instituições Envolvidas:
PROJETO DE HABITAÇÃO COLETIVA	PONTA DO LEAL	SITUS - Território, Arquitetura e Cidadania (Grupo de Pesquisa)	400 pessoas	Associação de Moradores da Ponta do Leal, Procuradoria Federal da União, Gerência Regional do Patrimônio da União e CEF e, paa a execução do projeto, a ONG Fábrica Urbana, de São Paulo.
Planejamento participativo para a urbanização e Projeto habitacional	Alto do Pantanal	SITUS		AMAP - Associação dos Moradores do Alto Pantanal
Jardins Abertos - Sistema de Espaços Públicos Residuais	Campeche	SITUS		
Proposta de mobilidade para a região metropolitana de Florianópolis		GEMURB (Grupo de Pesquisa da Mobilidade Sustentável)		DETER e empresas de ônibus como EMFLOTUR, TRINDADENSE e TRANSOL.
Parque Natural das 03 Pontas	Coral, Lessa e Goulard			

Figura 30 - Idéias em debate no Curso de Arquitetura e Urbanismo/UFSC
Elaborado pela Autora com base em informações do AMA – Atelie Modelo de Arquitetura – Novembro/2011

A partir do debate foi produzida uma síntese preliminar com as principais considerações apontadas no debate dos problemas com uma visão multidisciplinar, criando e aperfeiçoando competências envolvendo os diversos agentes a saber:

- os alunos da graduação e pós-graduação nos processos e projetos de pesquisa do Departamento de Arquitetura e Urbanismo através de interação por meio de trocas cooperativas e colaborativas, progressivamente.

- a própria população, a sociedade civil organizada e, em particular, o poder público.

Proporcionando espaços de discussão buscando integrar todos esses projetos elaborados dentro da comunidade acadêmica, de forma a institucionalizar a ação da universidade dentro dessas comunidades ampliando a dimensão das reflexões sobre a cidade.

Sugerimos que esse processo poderia iniciar-se pela articulação entre o Fórum do Maciço (comunidade organizada), o Núcleo Gestor (UFSC) e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (que efetivamente ainda não existe), e a Universidade Federal através de matérias da grade curricular do curso de Arquitetura e Urbanismo que têm como mote a habitação, por exemplo.

Por ocasião de uma das visitas à Secretaria da Habitação e Saneamento Ambiental, ocorrida em julho de 2011, falava-se na integração entre as pesquisas da pós-graduação (se o aluno pudesse vivenciar o trabalho executado cotidianamente pela secretaria, durante um período, por exemplo) como parte de seu estágio.

Para sintetizar a discussão em torno do novo Plano Diretor de Florianópolis, é necessário adequar os instrumentos de políticas públicas aos objetivos do desenvolvimento urbano, privilegiando investimentos geradores e promotores de inclusão social e territorial aos extratos sociais da coletividade econômica e socialmente suscetíveis respeitando suas complexidade e identidade.

A organização de um novo Plano Diretor para Florianópolis pressupõe a construção de uma nova organização sócio-comunitária, buscando o aperfeiçoamento da gestão tendo como dever o cumprimento do Estatuto da Cidade e da

Constituição Federal, bem como das legislações vigentes no país, referentes à preservação do Meio Ambiente.

A seguir trataremos das particularidades da legislação ambiental brasileira e de sua gestão na capital catarinense.

3.6 PARTICULARIDADES DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Em 1.988 pela primeira vez na história, nossa Lei Fundamental, abordou o tema meio ambiente, dedicando a este um capítulo, que contempla não somente seu conceito normativo, ligado ao meio ambiente natural, como também reconhece suas outras faces: o meio ambiente artificial, o meio ambiente do trabalho, o meio ambiente cultural e o patrimônio genético, também tratados em diversos outros artigos da Constituição.

O Art. 225 exerce na Constituição o papel de principal norteador do meio ambiente, devido a seu complexo teor de direitos, mensurado pela obrigação do Estado e da sociedade na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que se trata de um bem de uso comum do povo que deve ser preservado e mantido para as presentes e futuras gerações.

Apresentamos a seguir um quadro com os artigos constitucionais dedicados ao meio ambiente ou a ele vinculados bem como as matérias por ele abordadas.

Constituição	Meio Ambiente
Art. 5º : a) XXIII; b) LXXI; c) LXXIII	a) a propriedade atenderá a sua função social; c)qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe
Art. 20:	Disposição sobre os bens da União:
Art. 21:	Competência exclusiva da União;

Art. 22: IV; XII; XXVI	Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
Art. 23: I;III; IV; VI; VII; IX; XI	Competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
Art. 24: VI; VII; VIII	Competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
Art. 43: sobre as regiões	Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.
Constituição	**Meio Ambiente**
Art. 49: XIV; XVI, sobre o aproveitamento das riquezas em terras indígenas	É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
Art. 91:	
Art. 129: III São funções institucionais do Ministério Público:	III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Art. 170: IV A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: Art. 174: §§ 3º e 4º	- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
Art 182 – política urbana	A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.
Art. 186 – função social da propriedade rural	A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
Art. 200: IV;VII e VIII Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:	IV participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; VI fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
Art. 216: V e §§ 1º, 3º e 4º Constituem patrimônio cultural brasileiro:	os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

Art. 225	- garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, - responsabiliza a coletividade por defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
Art. 231	A ordem social dos índios “São reconhecidos aos índios sua organização social”
Art. 232	Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas.

Figura 31 - Artigos constitucionais dedicados ao meio ambiente
Elaborado pela Autora – Novembro/2011

Também com base em informações do INEPRO discutiremos a seguir, as competências da União, comum, concorrente e do poder público municipal em relação ao meio ambiente.

O INEPRO realiza também uma breve apresentação sobre as competências dos três âmbitos de governo em relação ao meio ambiente, que colocamos a seguir.

3.6.1 Competências

A Constituição de 1988 consagra a preservação do meio ambiente, incorporando artigos disciplinando a competência dos entes da federação para legislar e para administrar. Essa iniciativa teve como objetivo promover a descentralização da proteção ambiental.

Assim, União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem ampla competência para legislarem sobre matéria ambiental, apesar de não raro surgem os conflitos de competência, principalmente junto às Administrações Públicas.

Com referencia à competência da União, somente não será exercida pela União mediante edição de Lei Complementar que autorize os Estados a legislarem sobre as matérias relacionadas com as águas, energia, populações indígenas, jazidas e outros recursos minerais, além das atividades nucleares de qualquer natureza.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IV- águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

XII- jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XXVI- atividades nucleares de qualquer natureza;

Parágrafo Único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas a este artigo.

Em relação à Competência Comum, O Art. 23 concede à União, Estados, Municípios e o Distrito Federal competência comum, pela qual os entes integrantes da federação atuam em cooperação administrativa recíproca, visando alcançar os objetivos descritos pela própria Constituição.

Neste caso, prevalecem as regras gerais estabelecidas pela União, salvo quando houver lacunas, as quais poderão ser supridas, por exemplo, pelos Estados, no uso de sua competência supletiva ou suplementar.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III- proteger os documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV- impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;

VII- preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII- fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI- registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais e m seus territórios;

Parágrafo Único: Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem- estar em âmbito nacional.

A competência concorrente implica no estabelecimento de moldes pela União a serem observados pelos Estados e Distrito Federal.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

VII- proteção ao patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico;

VIII- responsabilidade por dano meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Quanto à competência municipal, a Constituição estabelece que mediante a observação da legislação federal e estadual, os Municípios podem editar normas que atendam à realidade local ou até mesmo preencham lacunas das legislações federal e estadual (Competência Municipal Suplementar).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que

III- couber;

Foram mencionados estes aspectos já que é corrente a idéia de que existem conflitos de competência no âmbito ambiental e isso seria um dos fatores que colaboram sobremaneira para as condições precárias de ajuste, controle e fiscalização e monitoramento das áreas de preservação em território brasileiro, o que não é verdade.

Existe mais um conflito de interesses no uso das terras urbanas e rurais de preservação permanente do que um conflito de competência, como fica demonstrado na atuação e articulação dos diversos representantes públicos da gestão ambiental nos diferentes âmbitos de atuação com os agentes responsáveis pela política urbanística.

As legislações urbanísticas e ambientais brasileiras vigentes foram anteriormente apresentadas e discutidas no Capítulo 3 desta pesquisa. Nesta parte, serão discutidas algumas variáveis que estão delineando cenários futuros para as discussões que integram esta pesquisa, como o novo Código Florestal brasileiro.

Os Códigos Florestais de 1934 e 1965 foram ambos elaborados pelo Ministério da Agricultura e tiveram como objetivo ocupar os vazios territoriais para produzir alimentos. O Código de 1965 previa a criação de conselhos municipais e estaduais de meio ambiente para dar suporte à implementação do mesmo, no entanto os conselhos não foram implantados. O papel de regulação e controle que deveria ter sido desempenhado pelos conselhos, foi assumido pelas por força de lei pelas normas técnicas implementadas pelo CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

3.6.2 Para que um novo Código Florestal brasileiro?

Os objetivos da edição de um novo código seriam os de: integrar as conquistas da Constituição de 1988 e incorporar a lei de crimes ambientais, os avanços da política nacional de mudanças climáticas e o sistema nacional de Unidades de Conservação, atualizando-os.

A discussão dos últimos meses (maio e junho de 2011) sobre o novo Código Florestal brasileiro deixou a sociedade em dúvida sobre o que é avanço e o que é retrocesso no delicado equilíbrio entre viver, preservar, matar e desmatar.

A discussão desconsiderou importantes questões, tais como:

- De que maneira enfrentar a ocupação desordenada do solo urbano das encostas?
- Qual o futuro desejável para as áreas rurais e urbanas?
- Qual a peculiaridade de cada região brasileira sob o ponto de vista da análise dos diferentes biomas (Atlântico, Pampas, Caatinga, Amazônia, Cerrado)?
- Por que é importante preservar a vegetação nas encostas e topos de morros?

O Código Florestal em tramitação retira do IBAMA a responsabilidade pela fiscalização e punição por infrações ambientais em APPs e deixa o ajuste futuro das mesmas a ser feito por decreto presidencial, evitando a discussão de como o Código trata da ocupação daquelas áreas nas cidades, por exemplo.

Ou ainda, qual a relação da gestão pública da questão ambiental com a habitação social. Além de não responder à questão de quem fiscaliza a ocupação desordenada e irregular em áreas de encosta de risco. Questões como estas estão implícitas no encaminhamento dos itens já apresentados e desenvolvidos por esta pesquisa (entre o urbano e o ambiental).

A busca de soluções específicas quanto ao desrespeito ao Código Florestal, realização de debates sobre ocupações irregulares foram relegados à segundo plano no novo Código.

No entanto, a natureza reage à ocupação desordenada em áreas geologicamente vulneráveis. Sem a vegetação nativa as encostas tornam-se ainda mais fragilizadas.

Falta às três instâncias do poder público, a coragem política necessária para condenar a ocupação em algumas áreas e proceder à remoção da população.

As polêmicas e controversas novas leis de Proteção Ambiental pressupõem uma dívida histórica, econômica e social em relação à agricultura em comparação às demais atividades econômicas e não tratam como exceção os pequenos agricultores familiares e as culturas seculares (parreiras, cafezais e macieiras).

Estas culturas podem ajudar na sustentação do solo prevenindo e evitando erosões, assim também o fazem, espécies lenhosas que ajudam a fixação do solo.

Com relação à aprovação do novo código na Câmara dos Deputados[11], a reportagem do jornal Diário de São Paulo, de quarta-feira, 11 de maio de 2011, informa que Governo e Câmara dos deputados ainda tentavam consenso sobre as áreas de proteção permanente em propriedades rurais e manutenção de vegetação às margens de rios. Ambientalistas e ruralistas não se entendiam sobre relatório de Aldo Rebelo[12.]

- A idéia de manter as APPs, mas as exceções serão estabelecidas em decreto editado pela Presidência da República.

- Haverá exceção para os casos de “necessidade social, interesse público e baixo impacto”, como querem os ruralistas.

- Na lei, serão contempladas as exceções e o ajuste futuro das APPs será feito por decreto presidencial e não pelo IBAMA ou outro órgão.

Entre as exceções, estão as áreas para o plantio e a produção agrícola em APPs onde há anos são plantados arroz, café e uva. Não há consenso ainda em relação à isenção de recomposição das áreas de reserva legal em pequenas propriedades.

Pelo relatório de Aldo Rebelo haverá isenção até quatro módulos fiscais de terra.

O governo defendia que a isenção fosse para todas as propriedades de agricultura familiar. Houve disposição do governo em avançar e permitir que a isenção seja estendida aos cooperados que possuam até quatro módulos.

---

[11] Com base na reportagem do jornal Diário de São Paulo, de 11 de maio de 2011, pg. 12

[12] Aldo Rebelo é deputado federal pelo PC do B-SP, relator do projeto de lei de reforma do Código Florestal.

A proposta é polêmica, opondo ambientalistas e ruralistas e demais agricultores. Um dos pontos que geram polemica, é a recomposição da reserva legal a área que toda propriedade rural precisa ter de preservação de mata nativa.

Ela varia de 20 % a 80% do tamanho do terreno, dependendo da região do país. A medida leva em conta os módulos fiscais, cujo tamanho oscila entre cinco e 110 hectares. Também há discordância sobre a manutenção de vegetação nas margens de rios na proposta.

Ciro Siqueira, engenheiro agrônomo, pós-graduado em economia ambiental, em entrevista ao Jornal Diário de São Paulo, de 11 de maio de 2011, apresenta argumentos favoráveis ao texto do novo Código Florestal em tramitação, afirmando que o movimento ambiental passou os últimos 30 anos assegurando à sociedade que tínhamos uma das mais modernas leis ambientais do mundo e que só faltava aplicá-las.

Baseados nesse dogma, os ambientalistas pressionaram o Estado brasileiro a aumentar a cobrança das leis ambientais.

O Ministério do Meio Ambiente, através de Marina Silva e Carlos Minc (últimos dois ministros) intensificou a fiscalização no cumprimento do Código Florestal vigente (perseguir, processar, multar). O movimento ambiental e o governo estavam errados sobre a natureza das nossas leis ambientais. Por que a lei, tida como das mais avançadas, precisou ser subvertida para poder ser aplicada?

Márcio Santilli, coordenador do Instituto Socioambiental, em entrevista à mesma edição do Jornal Diário de São Paulo apresenta argumentos contrários aos apresentados por Ciro Siqueira, identificando o novo Código Florestal como uma proposta predatória considerando que o projeto de mudança do mesmo coloca em risco os ecossistemas brasileiros e pode instituir uma situação de absoluta ingovernabilidade florestal.

Um grupo de organizações do movimento socioambiental apresentou uma lista de propostas que podem resolver o imbróglio das negociações sobre a mudança do Código Florestal, de modo a garantir a expansão da produção agropecuária com a conservação do patrimônio natural.

3.6.3 Retroceder para não perder ...

O relatório atual em tramitação, em nome de algumas exceções acima descritas, termina por permitir a consolidação de processos de devastação ambiental sugerindo a aprovação:

- da pecuária e o plantio de *pinus* e eucaliptus em topos de morros, nas declividades, nas encostas e margens de rios.

- do desenvolvimento da agricultura nas encostas, nascentes e às margens dos rios. – a anistia àqueles que desmataram ilegalmente até 2008.

Em suma, acaba com a Área de Proteção Permanente e com a reserva legal13. Pelas novas disposições do Código, aqueles que desmataram ilegalmente terão sua terra consolidada. Permitindo que mais de 80% do território das propriedades da Amazônia sejam utilizados para atividade econômica.

É necessário ressaltar a importância da discussão, em tramitação no Senado, defendendo a revisão do código aprovado pela Câmara, a fim de evitar a possibilidade de aumento na devastação ambiental buscando um código que integre desenvolvimento e preservação, combatendo a impunidade contra o desmatamento e contra a anistia à quem desmatou, precedente perigoso e de graves conseqüências ao meio ambiente.

Como vimos na discussão do novo Código, são varias as polêmicas que estão em pauta. Mas, a quem interessa mesmo preservar o meio ambiente?

É um custo altíssimo, este que estamos pagando com o desmonte de nossas áreas de preservação permanente, para servirem à regularização fundiária (nas áreas urbanas) e ao agronegócio (nas áreas rurais).

Tendo essa questão em vista, entendemos que devem estar na pauta das discussões tanto as atribuições de cada

---

[13] *"II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas; (...)"* (Brasil, Código Florestal, 1965, § 2º)

âmbito de governo na fiscalização, controle e monitoramento dos remanescentes de áreas verdes, como as atribuições da responsabilidade por infrações e redefinição de punições aos infratores. Para conter o crescimento das infrações é preciso que as punições sejam mais severas!

Na verdade, a ação antrópica ao tratar da estrutura ambiental (ver discussão aprofundada no Capítulo 4) aumenta a fragilidade dos ecossistemas e o risco de desastres ambientais. E, são justamente os desastres ambientais que queremos evitar! Assim, o objetivo deve ser: preservar os remanescentes de vegetação da ação antrópica e também recompor áreas desmatadas com o objetivo de uma paulatina reversão do processo de desmatamento.

Para tanto, seria preciso estar no sentido contrário ao qual estamos, entendemos que é preciso retroceder para não perder o que já foi conquistado pela legislação vigente (ver discussão aprofundada no Capítulo 4).

Pelo novo código, em tramitação são anistiados desmatadores e aumentam-se as áreas passíveis de desmatamento. Mesmo que condicionadas à produção de alimentos ou para regularização fundiária, como já dito, o custo desse processo é altíssimo.

Desse modo, seguem algumas diretrizes, que acreditamos pudessem ser responsáveis por avanços em relação à legislação ambiental:

1. Tratamento diferenciado para agricultores familiares, permitindo que mantenham ocupações em área de reserva legal para desmatamentos consolidados;

2. Recomposição obrigatória de 30 m de áreas de preservação permanente (APPs) de rio de até 10 m de largura, limitando à agricultura familiar desde que com ações que comprovem a ausência de riscos socioambientais;

3. Regularização da produção agrícola com suspensão de aplicação de multas aos agricultores não familiares, caso ingressem em até um ano nos programas de regularização ambiental;

4. Programa de pagamento por serviços ambientais e instrumentos econômicos e pequenos produtores rurais familiares;

5. Contagem das APPs no cálculo da reserva legal para a pequena agricultura, mas não para novos desmatamentos;

6. a manutenção dos atuais parâmetros das APPs, com reinserção nessa categoria dos topos de morro, manguezais, dunas, áreas acima de 1,8 mil metros e restingas.

Existe perspectiva clara de perdas em relação às conquistas e lutas estabelecidas nos últimos anos no sentido da preservação ambiental, no âmbito da discussão da legislação brasileira recente, portanto é necessário cautela na aprovação das propostas; já que elas são no sentido do abrandamento das penas aos desmatadores e do aumento das áreas onde o desmatamento seria permitido.

4 O MEIO AMBIENTE NO MORRO DA CRUZ – ESTRUTURA E ANÁLISE

O Morro da Cruz é o marco de paisagem natural do centro de Florianópolis, que possui apenas uma pequena área de planície onde se localiza o centro histórico. Até os anos 50, era tido como característica preponderante para orientação e limitação física do perímetro urbano.

> *"Esse maciço vai ser até os anos 1950, um dos limites físicos do perímetro urbano, restringindo (por suas dimensões e altura) a expansão da área urbana".* (Teixeira, 2009, pg. 187)

O morro da Cruz, que pela sua localização, atua como barreira natural ao crescimento da zona central da cidade, é o principal alvo deste tipo de ocupação principalmente das populações mais carentes, que procuram habitar áreas, de baixo custo da terra, próximas ao centro onde possam trabalhar sem gastos com transportes.

A progressiva ocupação irregular desta elevação vem causando problemas de instabilizações com perigo cada vez maior de tragédias, com perdas de vidas humanas. A falta de planejamento do uso do solo dificulta a perspectiva de melhoria das condições de vida dos seus habitantes.

A seguir apresentamos um quadro-síntese dos conceitos de perigo suscetibilidade, vulnerabilidade e risco que serão abordados neste capítulo.

CONCEITOS	DEFINIÇÕES
Perigo	Condição com potencial para causar uma conseqüência desagradável;
Suscetibilidade:	Indica a potencialidade de ocorrência de processos naturais e induzidos em áreas de interesse ao uso do solo, expressando-se segundo classes de probabilidade de ocorrência;
Vulnerabilidade	Grau de perda para um dado elemento ou grupo dentro de uma área afetada por um processo;
Risco	Probabilidade de ocorrer um efeito adverso de um processo sobre um elemento. Relação entre perigo e vulnerabilidade, pressupondo sempre a perda.

Figura 32 - Quadro-síntese de conceitos para o mapeamento e gerenciamento de risco
Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Capacitação em Mapeamento e Gerenciamento de Risco. [Brasília, 200?]. 122p
Elaborado pela Autora – Dezembro/2011

4.1 SUSCETIBILIDADE A ESCORREGAMENTOS E QUEDA DE BLOCOS NO ALTO DA CAIEIRA

O estudo de Saito (2004) produz um mapeamento geomorfológico sobre a suscetibilidade a deslizamentos na região.

O mapa de suscetibilidade resultante do estudo de Saito, foi elaborado a partir de uma análise geoambiental direcionada a indicar e mapear as áreas suscetíveis a escorregamentos e queda de blocos no maciço do Morro da Cruz por meio da integração de mapas temáticos: declividade, geologia, geomorfologia, formação superficial, forma de vertentes e uso da terra.

A análise de suscetibilidade realizada por Saito indica as áreas mais críticas do Alto da Caieira tanto em relação a escorregamentos quanto a queda de blocos nas áreas do entorno da crista granilítica.

Na contextualização analítica da suscetibilidade que Saito elabora são identificados alguns fatores potencializadores com destaque para os climáticos, bem como condicionantes geomorfológicos.

Os destaques com relação aos fatores de vulnerabilidade são as características do uso e ocupação do solo.

A avaliação da suscetibilidade por meio da análise de assentamentos precários e de ensaio de setorização.

Saito define risco de duas maneiras: a) genericamente; e b)para fins cartográficos e sinaliza os elementos envolvidos na análise do risco (Alheiros, *et al*. 2003 apud Saito, 2004) conforme a Figura 02.

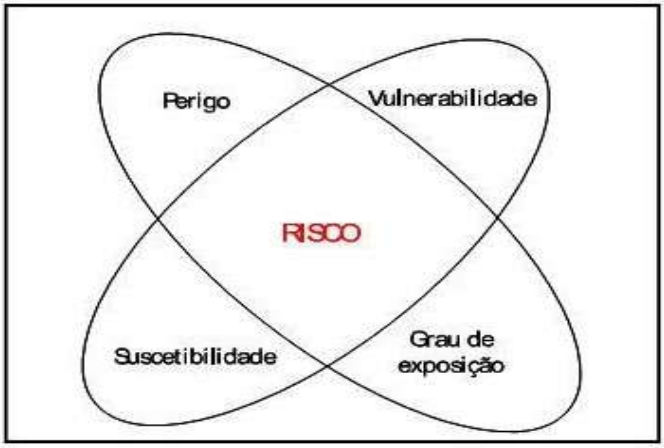


Figura 33 - Elementos envolvidos na análise de risco
Fonte: Alheiros, et al. (2003) apud Saito, 2004, pg. 36.

A definição de risco[14], publicada pelo Diário Oficial da União, através da Resolução nº 2 de 12 de dezembro de 1994, relaciona a probabilidade de ocorrência com a intensidade das conseqüências que podem ser previstas.

> *"Medida de danos ou prejuízos potenciais, expressa em termos de probabilidade estatística de*

"**Risco[2].** [Do b.- lat. *risicu, riscu*, este provavemente do lat. *resecare*, 'cortar' ou do esp. *risco*, 'penhasco alto e escarpado'.] *S.m.* **1.** Perigo ou possibilidade de perigo**. 2.** *Jur.* Possibilidade de perda ou de responsabilidade pelo dano. (...)" (Ferreira, 1986, pg. 470) grifos no original

> *ocorrência e de intensidade ou grandeza das conseqüências previsíveis. Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de um evento adverso ou acidente determinado se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos."* (Diário Oficial, 12 de dezembro de 1994).

Dando início à definição de risco para fins cartográficos Saito apresenta um quadro das variáveis do cenário que o compõe (ver quadro – Variáveis do cenário do risco para fins cartográficos).

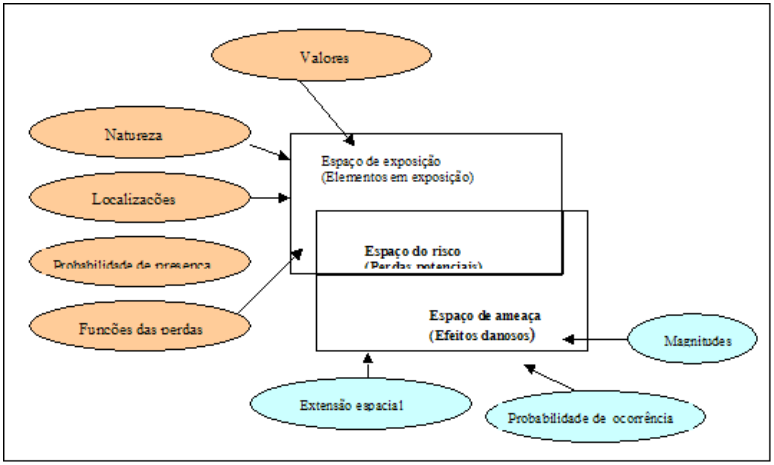


Figura 34 - Variáveis do cenário do risco para fins cartográficos
Fonte: Saito, 2004, p. 41).

Ressalte-se a falta de padronização do uso correto entre os termos risco, perigo e desastre; para o que Saito (2004) cita o conceito de Johnston; Gregory e Smith no Dicionário da Geografia (1987) sobre a definição de risco ambiental.

> *"O risco não pode ser considerado isoladamente, necessitando sempre de um adjetivo, e assim como um conceito de desastre e de risco*

> *também possui uma série de definições e uso diferentes abordagem, em especial quando se trata do meio urbano. Dessa maneira têm-se riscos biológicos, os quais se referem à proliferação de bactérias ou de outros vetores de doença; riscos físico-químicos, ao tratar de contaminação de água, ar e solo e as conseqüências ao homem e suas atividades; riscos tecnológicos, como a contaminação industrial; riscos morfoclimáticos, como secas e os riscos naturais, os terremotos, e erupções vulcânicas e suas implicações sociais e institucionais."* (Saito, 2004 p. 34).

Cerri (2001) e Nogueira (2002) (*apud* Saito, 2004) apresentam uma classificação voltada para os riscos urbanos, os quais podem ser divididos em riscos ambientais e riscos sociais. O primeiro se caracteriza por sofrer interferência da sociedade para ocorrência e prevenção subdividindo-se ainda em riscos naturais, sócio-naturais e riscos tecnológicos. Já os riscos sociais estão arrolados com o aspecto de violência urbana criminalidade e desemprego e fome.

Brunet (1994) (*apud* Saito, 2004) no dicionário geográfico *Les mots de la géographie* não deixa de confundir risco e perigo, atribuindo ao risco a seguinte definição: "peligro al cual se esta expuesto individual o colectivamente em ciertas circunstâncias."[15]

Alheiros *et al.* (2003) (*apud* Saito, 2004) afirma que o perigo se constitui como a probabilidade da ocorrência do acidente enquanto que Varnes conceitua como:

> *"Um evento físico, fenômeno natural e/ou induzido por uma atividade humana, potencialmente danoso ou nocivo, que pode causar perdas de vida ,ferimentos,danos a propriedades*

[15] Perigo ao qual se está exposto individual ou coletivamente em certas circunstâncias.(trad. livre da autora)

> *e bens,interrupção de atividades sociais e econômicas e degradação ambiental."* (VARNES,1984 apud SOUZA, 2000, p. 233)

Ao fazer a análise geoambiental, Saito caracteriza os movimentos de massa pelos processos de rastejos, escorregamentos, quedas e corridas. Interessando ao seu estudo especificamente os movimentos de escorregamentos e quedas.

PROCESSO	CARACTERÍSTICAS DOS MOVIMENTOS DE MASSA/MATERIAL/GEOMETRIA
Rastejos (*creep*)	-vários planos de deslocamento (internos) -velocidades muito baixas (cm/ano) a baixas e decrescentes com a profundidade -movimentos constantes, sazonais e intermitentes -solo, depósitos, rocha alterada, fraturada -geometria definida
Escorregamentos (slides)	-poucos planos de deslocamento (externos) -velocidades médias (m/h) a altas (m/s) -pequenos a grandes volumes de material -geometria e materiais variáveis: - Planares ou translacionais: solos pouco espessos, solos e rochas com um plano de fraqueza - Circulares ou rotacionais: solos espessos homogêneos e rochas muito fraturadas - Em cunha: solos e rochas com dois planos de fraqueza
Quedas (*Falls*)	-sem planos de deslocamento -movimentos tipo queda livre ou em plano inclinado -velocidades muito altas (vários m/s) -material rochoso -pequenos e médios volumes -geometria variável: lascas, placas, blocos, etc. - Rolamento de matacão -Tombamento
Corridas (*Flows*)	-muitas superfícies de deslocamentos (internas e externas à massa de movimentação) -movimento semelhante ao de um líquido viscoso -desenvolvimento ao longo das drenagens -velocidades médias a altas -mobilização de solo, rocha, detritos e água -grandes volumes de material -extenso raio de alcance, mesmo em áreas planas.

Figura 35 - Principais aspectos dos movimentos de massa
Fonte: Augusto Filho, 1994 *apud* Saito, 2004, pg. 38.

Saito (2004) apresenta ainda um mapeamento de suscetibilidade a escorregamentos com base em aspectos geomorfológicos, resultante de uma análise ambiental feita em 2004, classificando a suscetibilidade gradualmente em: Nula, baixa, moderada, alta, muito alta e crítica.

Com base neste mapa que Saito elabora para o Maciço do Morro da Cruz foi produzido um mapa de suscetibilidade a escorregamentos para o Alto da Caieira do Saco dos Limões.

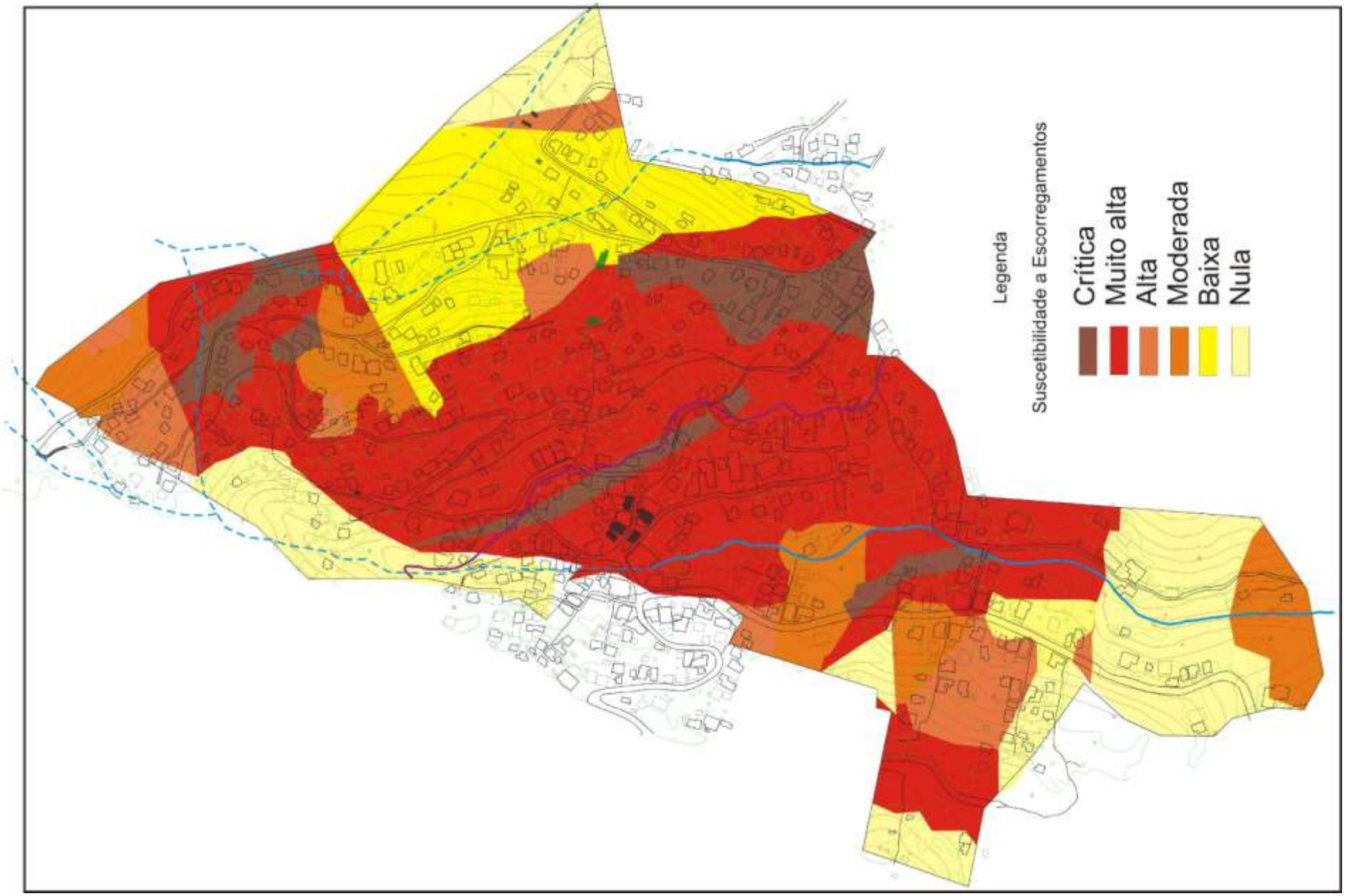


Figura 36 – Mapa de Suscetibilidade a escorregamentos no Alto da Caieira

Elaborado pela Autora – outubro/2011 com base em Saito, 2004, p. 107

Apresentamos a seguir quadro das Classes de suscetibilidade a escorregamento no Maciço (Saito, 2004) nula, baixa, moderada, alta, muito alta e crítica segundo as cores amarela, laranja e vermelha respectivamente.

Cor	Classe	Caracteristicas
Amarela	Nula	Inexistência de suscetibilidade a escorregamento, não comprometendo a ocupação. Áreas constituídas pelas planícies e pelo solo criado (aterro) junto às Bais Norte e Sul.
Laranja	Baixa	As caracteristicas do meio físico, bem como da ocupação já instalada, não apresentam grande potencialidade para desenvolver instabilizações. Áreas localizadas em baixas declividades.
	Moderada	A ocupação nessas áreas já necessita algum de tipo de intervenção adequada às caracteristicas do meio físico (dedividades acentuadas, formação superficial espessa, vertentes retilíneas, entre outras). Constituem-se em áreas áreas com reduzida potencialidade para ocorrência em acidentes.
Vermelha	Alta	Possíveis instabilizações a curto e médio prazo, caso não sejam realizadas obras de contenção adequadas. Apresentam alta potencialidade à ocorrência de acidentes em virtude dos aspectos do meio, citados na classe moderada.
	Muito Alta	Sérias restrições à ocupação relacionadas com os aspectos do meio físico, bem como a instalaçãourbana já feita. Possibilidade concreta da ocorrência de acidentes a curto-médio prazo, dadas as condições de ocupação.
	Crítica	Áreas totalmente desaconselháveis à ocupação, localizadas, principalmente, na alta e média encosta, em altas declividades e constituídas pelos grotões, cornijas, afloramentos rochosos e adjacência a canais de drenagem. Alto potencial de ocorrência de acidentes durante episódios pluviais intensos ou prolongados. Ocupação comprometida em decorrência de todas as variáveis do meio. Observações em campo detectaram intervenções que potencializam a suscetibilidade, como cortes que não respeitam a declividade em áreas de formação espessa.

Figura 37 – Classes de suscetibilidade a escorregamento no Maciço
Fonte: Saito, 2004, p. 57

O mapa de suscetibilidade a escorregamentos e queda de blocos produzido pode ser um importante instrumento de planejamento, direcionando o uso e ocupação do solo urbano e

servindo como um dos parâmetros de restrição ao parcelamento, uso e ocupação de encostas de risco especificamente.

Além do mapa, neste estudo Saito classifica as comunidades do Maciço do Morro da Cruz por classe de suscetibilidade em totais de área (ha). Essa classificação identifica a Caieira com a maior quantidade de área suscetível como demonstra o gráfico de áreas totais em (há) suscetível por comunidade do Maciço.

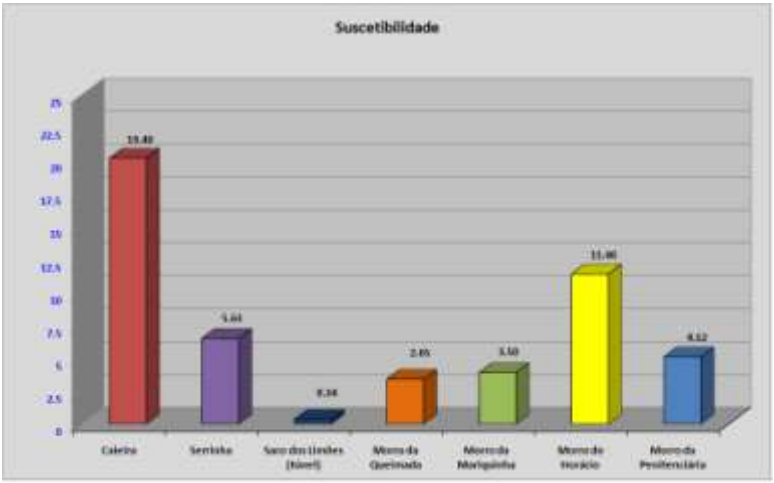


Figura 38 - Áreas totais em (ha) suscetível por comunidade do Maciço
Fonte: (Com base no quadro 16 de Saito, 2004, pg. 111)
Elaborado pela autora – Fevereiro/2011

Desse modo, Saito realiza um ensaio de setorização das áreas suscetíveis a escorregamentos e quedas de blocos no Maciço Central de Florianópolis selecionando a partir do mapa síntese (ver MAPA 8) áreas prioritárias para o ensaio de setorização de suscetibilidade a movimentos de massa, numa tentativa de se adequar a uma escala razoável para o estudo de riscos.

Foram utilizadas para este ensaio, fotografias oblíquas produzidas em sobrevôo de junho de 2004. Em áreas onde o resultado não foi satisfatório, devido às condições de luminosidade, foi utilizado o arquivo da DEDC-SC, 1995.

> *"Entretanto, reconhecendo a importância e, principalmente, a população vulnerável às quedas de blocos – especificamente na Caieira do Saco dos Limões - foram delimitadas as áreas suscetíveis a quedas de blocos e escorregamentos."* (Saito, 2004, pg. 114)

Saito (2004) descreve a setorização das áreas de suscetibilidade no Alto da Caieira.

> *"(…) a setorização de parte do assentamento Alto da Caieira (ver imagem na pág. seguinte) demonstra que as áreas de suscetibilidade crítica se localizam ao longo dos eixos de drenagem. São áreas que, em episódios pluviais intensos, canalizam rapidamente o fluxo da água e podem ser as primeiras a sofrerem escorregamentos."* (Saito, 2004, pg. 114)

A pesquisa da geógrafa descreve também a classificação dos setores críticos em áreas como a delimitação da vertente e o percurso do canal de drenagem.

> *"A classe crítica foi enumerada em quatro áreas, mas sem nenhuma hierarquia de importância, apenas para efeito de divisão. A delimitação na baixa vertente foi estimada através de um limite provável, pois com a presença das edificações não é possível definir com precisão o percurso do canal de drenagem."* (Saito, 2004, pg. 114)

A pesquisa ainda pontua sinais de vulnerabilidade a movimento de massa potencializada por possíveis vazamentos

da tubulação da rede de água da CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento.

> *"Os setores 2 e 3 apresentam fatores que maximizam a vulnerabilidade a escorregamentos, como a rede de tubulação de água da CASAN-Companhia de Saneamento. Os possíveis vazamentos dessas tubulações podem induzir a movimentos de massa. Outro fator a ser citado, é a presença de cortes na base do talude, que não respeitam os parâmetros técnicos de estabilidade, representados na imagem abaixo, com a letra "B"."* (Saito, 2004, pg. 114)

A foto 39 seguir identifica setores da comunidade da Caieira com suscetibilidade alta a escorregamentos.

Figura 39 - Setorização - áreas mais suscetíveis a escorregamentos no Alto da Caieira – nov/2004
Fonte: (Saito, 2004, pg. 115)

> *"A suscetibilidade na área 2 ainda é agravada pelo depósito de colúvio na baixa vertente, indicado pela letra "A", demonstrando a ocorrência de movimentos pretéritos e*

> *desmistificando a falsa idéia de segurança nas baixas declividades. Nesse contexto, destaca-se a presença, em especial, de duas edificações situadas nessas condições desfavoráveis."* (Saito, 2004, pg. 115)

Em outra área da encosta do Alto da Caieira (ver imagem abaixo), foram delimitadas a suscetibilidade a escorregamentos e a quedas de blocos, tais como os aspectos de suscetibilidade provocados pelo corte feito para a construção do Heliponto da Polícia Militar.

Figura 40 – Heliponto da Polícia Militar no topo do Maciço do Morro da Cruz. Nota-se as rochas de granito aparentes na região do topo do Maciço do Morro da Cruz.
Acervo da Autora – Junho/2010

Figura 41 – Localização do Heliponto da Polícia Militar

As regiões em planos de fraturamento com blocos soltos próximas das vertentes são áreas bastante vulneráveis oferecendo alto risco à população que reside no entorno.

> *"(...) o depósito de vertente, o qual se mostra desestabilizado, (...); o plano dos fraturamentos no sentido de declive e o escoamento em sub-superfície podem ser verificados na imagem abaixo. O campo de pequenos blocos soltos, presente na vertente, representa um alto risco para toda a ocupação do entorno."* (Saito, 2004, pg. 116)

Também foram utilizados relatos de moradores para auxiliar na identificação das áreas mais suscetíveis.

> *"A partir da fotografia oblíqua obtida em junho de 2004, foram contadas nove casas em área de*

*suscetibilidade muito alta a serem atingidas pelos blocos. Ainda foram delimitadas as áreas suscetíveis a escorregamentos, dando destaque ao setor definido como crítico, em função da cobertura espessa do diabásio*16 *e por já ter sido constatada uma ocorrência há aproximadamente 40 anos, segundo relato de moradores."* (Saito, 2004, pg. 116)

Figura 42 - Setorização - Alto da Caieira - suscetibilidade a escorregamentos e queda de blocos
Fonte: Saito, 2004, pg.117

Ver a seguir o mapa de localização para os setores da comunidade do Alto da Caieira com suscetibilidade a escorregamentos identificados nas fotos 9 e 11.

16 "**Diábase.** [Do gr. *diábasis*] *S.f. Petr*. Rocha magmática hipoabissal, de textura ofítica constituida essencialmente por plagioclasis básicos, piroxigênio, magnetita e ilmenita; diabásio.
Diabásio. *Sm Petr*. Diábase." (Ferreira, 1986, pg. 470)

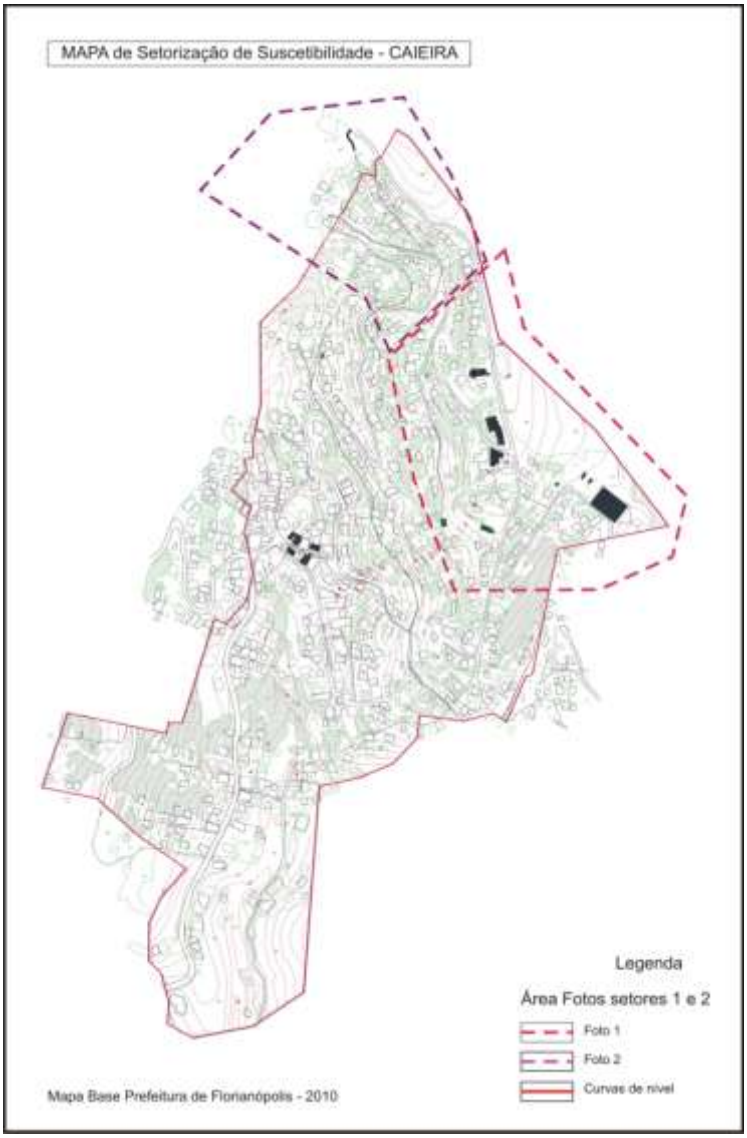


Figura 43 - Setorização de suscetibilidade a escorregamentos - Caieira
Elaborado pela Autora – julho/2011

Apresentamos a seguir um quadro para o Maciço do Morro da Cruz, onde se pode verificar que a comunidade do Alto

da Caieira possui avaliação crítica, muito alta e alta para suscetibilidade a escorregamentos e quedas de blocos.

Avaliação da Suscetibilidade a escorregamentos e quedas de blocos	***Crítica***	*pequena, estão situadas em vertentes, dissecação em montanha, alteração espessa e declividade superiores a 30%* ***(inclui boa parte do Alto da Caieira – ver mapa de declividades).***
	Muito alta	*sérias restrições à ocupação e com considerável possibilidade de ocorrências de acidentes. Incluindo a cabeceira de drenagem da bacia hidrográfica* ***Saco dos Limões e vertente.***
	Alta	*possibilidade de ocorrências de instabilizações. Incluindo* ***encosta do Saco dos Limões/Alto da Caieira.***
	Moderadas	*Serrinha e porção oeste da Agronômica. São áreas que necessitam de algum tipo de intervenção para se adequar às características do meio físico.*
	Baixa	*setores de declividade até 17% e que não apresentam*

		potencialidade de ocorrências de movimentação de massa. Incluindo grande parte do bairro Agronômica, Trindade, Saco dos Limões, setores na baixa encosta do bairro José Mendes, da Prainha e centro.
	Nula	*consiste basicamente as planícies nos aterros das Baías Norte e Sul.*

Figura 44 - Avaliação da Suscetibilidade a escorregamentos e quedas de blocos no Maciço
Elaborado pela Autora – novembro/2011 com base em Saito, 2004

Segundo Saito, em relação à suscetibilidade a quedas de blocos, temos áreas delimitadas críticas no Saco dos Limões (crista do granito).

Considerações Finais e Recomendações a partir de Saito:

- Obras de contenção, principalmente nas áreas de risco de quedas de blocos (Morro da Mariquinha);
- Reavaliação fundiária, melhores condições de infra-estrutura urbana para assentamentos precários (Alto da Caieira);
- Trabalhos de detalhamento/cadastramento, identificando problemas como cortes, aterros e depósitos de lixo;
- Desenvolvimento de pesquisas de percepção ambiental nas áreas de alta suscetibilidade a escorregamentos;
- Detalhamento dos aspectos geoambientais, a partir de mapa Geológico atualizado, do Morro da Cruz para fins de planejamento da área;

- Realização de estudo minucioso sobre fissuramentos dos paredões e afloramentos rochosos; e

- Reflorestamento.

A seguir apresentamos mapeamento de risco para a região sul do Morro da cruz elaborado em 2006 pela Prefeitura de Florianópolis para o Plano Municipal de Redução de Riscos.

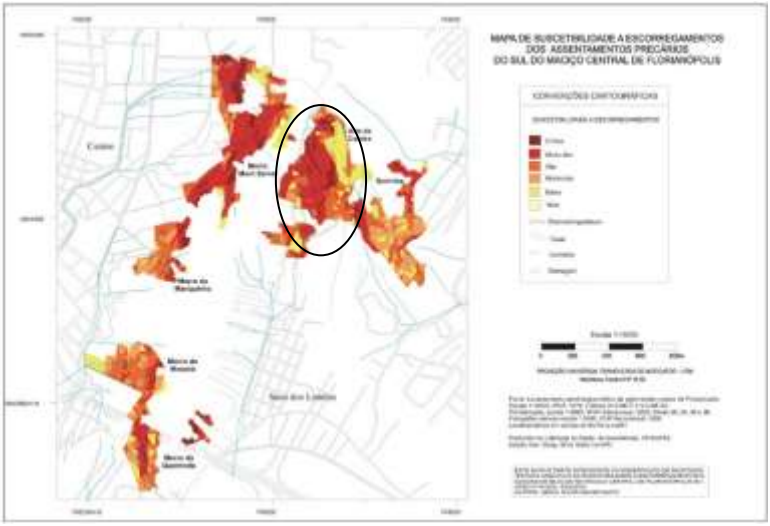


Figura 45 – Mapa dos assentamentos precários no sul do Maciço Central de Florianópolis
Fonte: Saito, 2004, p.113.

Quando comparados os mapeamentos notam-se diferenças do mapa de assentamentos precários elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental em relação ao mapa de suscetibilidade a escorregamentos e queda de blocos elaborado por Saito no que diz respeito ao dimensionamento das áreas críticas e de alto risco.

No mapeamento elaborado por Saito as áreas identificadas como crítica e de alto risco são de maiores dimensões.

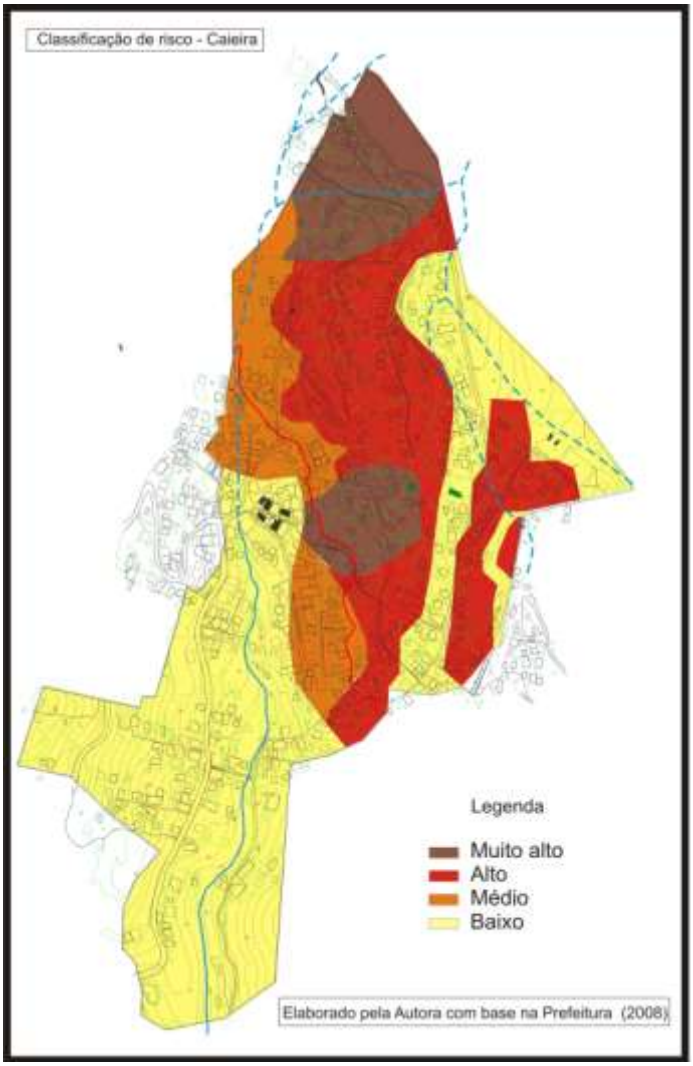


Figura 46 – Classificação de risco para o Alto da Caieira
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2008
Elaborado pela autora – novembro/2011

4.2 USO DO SOLO RECOMENDADO PARA O ALTO DA CAIEIRA

Como ponto de partida para a análise de seu estudo, Rego Neto (1987) realizou levantamentos da evolução da ocupação e documentação e relatos das ocorrências de deslizamentos constatados na região.

Com relação à formação geomorfológica, a alteração das rochas e a ação antrópica são condicionantes de modificação da paisagem.

> *"A tectônica sutural e a evolução da alteração das rochas, no Morro da Cruz, são fatores determinantes da morfologia atual e condicionam a mudança da paisagem, acelerada pela ação antrópica."* (Rego Neto, 1987, pg. 63)

As drenagens naturais tendem a buscar descontinuidades estruturais.

> *"As drenagens naturais dos maciços, tendem a procurar as descontinuidades estruturais e zonas de alteração mais intensa."* (Rego Neto, 1987, pg. 64)

A seguir, apresenta-se um esboço esquemático da evolução das encostas do Maciço do Morro da Cruz, realizado por Rego Neto.

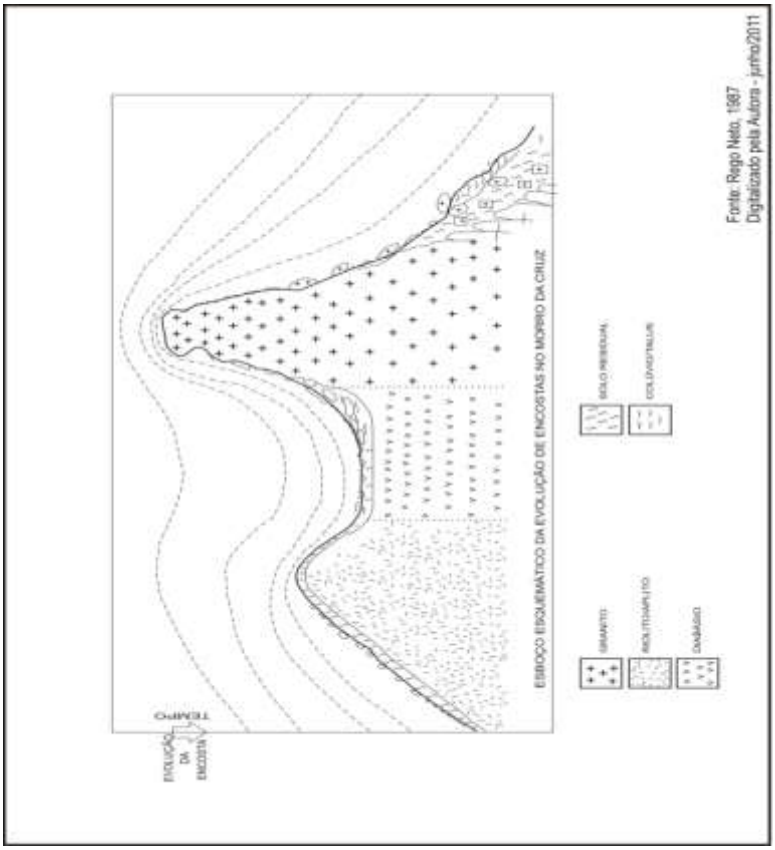


Figura 47 – Esboço esquemático da evolução de encostas
Fonte: Rego Neto, 1987

Quanto à morfologia, o mapa fornece informações a respeito dos interflúvios, tipos de vertentes e sua gradiente, além das formas do fundo de vale, os pequenos têss que dão o sentido da inclinação das vertentes possuem eqüidistância de 25 m, da ordem do seu espaçamento, estes, permitem identificar se a vertente é convexa ou côncava.

> *"O desenho das formas de relevo, ressalta os contornos destes facilitando a sua visualização. As feições morfológicas retratam e induzem os processos de evolução da*

> *encosta, além de mostrarem as áreas mais resistentes (ombreiras) e as áreas mais favoráveis a movimentos de massa (grotões).”* (Rego Neto, 1987, pg. 64)

Representaram-se as declividades visando a programação racional da ocupação do solo, adotando-se os seguintes escalões em porcentagem 0-15% (8º); 15-30% (17º); 30-46,6% (25º) e maior que 46,6% (maior que 25º). Estes intervalos foram escolhidos baseados nas legislações vigentes e de uso corrente no Instituto de Planejamento urbano de Florianópolis – IPUF para efeitos de planejamento do uso do solo.

A lei 4.771/1965, de 15/09/1965 que institui o Código Florestal Brasileiro, art. 2º, substituindo a alínea “e” pelo Art. 10, não permite a derrubada de florestas em áreas com inclinação entre 25º e 45º. Como das áreas florestadas já foram extraídas as madeiras principais, determinou-se como áreas de preservação permanente a partir de 25º (46,6%).

A lei 6766/1979 que dispõe sobre o parcelamento do uso do solo, no seu parágrafo Único, III, não permite o parcelamento em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (17º). De 30 a 46,6% considera-se Área de Uso Limitado.

De 0 a 30% é permitida a ocupação, porem o intervalo de 0 a 15% obedece a legislação municipal que não permite rampas de ruas com declividade superior a 15%

Os escalões subdividem o relevo em intervalos regulares e de boa visualização dos problemas, que são em geral semelhantes, no manejo agrícola e de ocupação do solo. pg. 67

Estes intervalos, usados no planejamento do IPUF, não foram em geral respeitados pela ocupação desordenada.

> *“As declividades mais acentuadas em geral correspondem às cotas mais elevadas, estando associadas às cristas rochosas. As menores declividades localizam-se nos bordos do Morro da Cruz em menores altitudes.”* (Rego Neto, 1987, pg. 69)

Para o mapeamento de drenagem, produzido no mesmo estudo (1987), inicialmente foi demarcado os grandes divisores de água e as drenagens principais.

A seguir, subdividiram-se as encostas em coletoras de água, onde predominam os perfis côncavos e distribuidoras de água onde predominam os perfis convexos a meia encosta e côncavos nas partes mais baixas.

Note-se no mapa acima a cota 100, delimitação máxima para ocupação segundo o Plano Diretor do Distrito-Sede (1997).

No passado a cota 100 era o limite para a área urbanizável na capital catarinense, no plano diretor (Florianópolis, 1998) o limite passou a ser a declividade superior a 46,6% (Área de Preservação Permanente), entre 30% e 46,6% não urbanizável; e de 0 – 30% urbanizável.

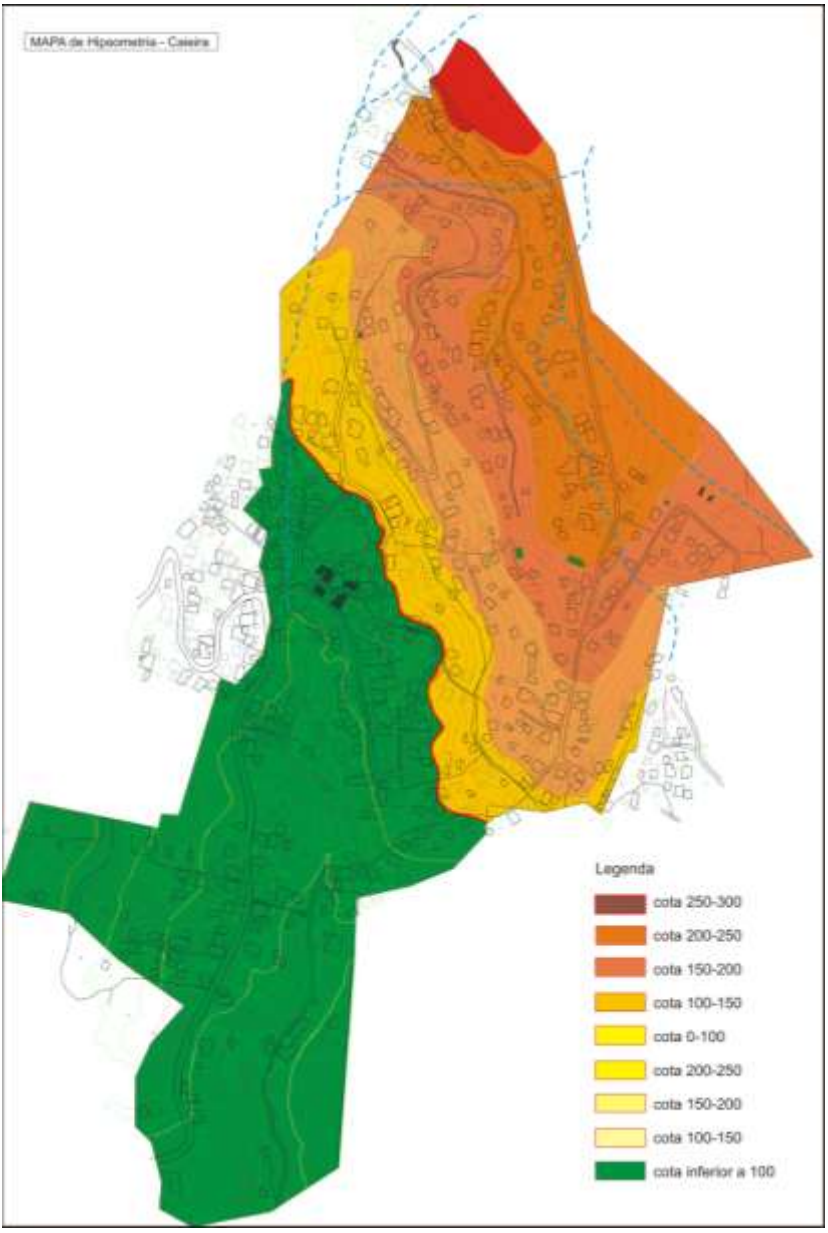


Figura 48 – Mapa de Hipsometria Caieira
Fonte: Mapa Base IPUF, 2010
Elaborado pela Autora – Maio/2011

4.2.1 Condicionantes dos escorregamentos

Como veremos a seguir, Rego Neto, depois de apresentar características estruturais de constituição do solo tais como: geomorfologia, morfologia, declividade e drenagem; apresenta fatores que podem agir sobre aquelas características estruturais tornando uma região mais vulnerável ambientalmente. Dentre estes fatores estão os antrópicos, climáticos, geológico-geotécnicos, geomorfológicos e de vegetação.

> *"Os desmatamentos e queimadas expõe o solo a erosão, causando mudanças na geometria dos maciços, podendo descalçar blocos, carregando materiais que podem assorear drenagens alem de facilitar a infiltração e a saturação* 1*dos solos."* (Rego Neto, 1987, pg. 101)

Lixo e entulhos de todos os tipos, devido à grande parte da área não ter sistema de coleta, são jogados encosta abaixo, normalmente nos locais mais íngremes, podendo instabilizar o conjunto lixo/solo.

A população do morro é abastecida normalmente de água, mas inexiste na quase totalidade das áreas de baixa renda sistemas de esgoto. As águas servidas são despejadas nos precários sistemas de drenagem ou diretamente sobre o solo.

As áreas ocupadas aumentam o índice de escorregamento, pela impermeabilização dos terrenos, originando concentrações de águas pluviais, as quais normalmente não são disciplinadas adequadamente.

A característica climática mais relevante a ser considerada como fator condicionante de escorregamentos segundo Rego Neto (1987) é a pluviosidade acentuada atua como um fator preparatório onde o teor de umidade aumenta gradativamente, com a avanço das frentes de saturação do solo, diminuindo os seus parâmetros de resistência e aumentando o peso das massas instáveis (IPT, 1980).

---

[1] A autora preferiu mencionar *saturação*, para o que Candido, 1987 utiliza o verbete "saturamento".

A chuva intensa é o fator mais importante, como indutor de escorregamentos em áreas de estabilidade precária.

O regime pluviométrico de Florianópolis é bastante intenso. Este clima com muitas chuvas e alguns episódios de chuvas intensas facilita a saturação dos solos, levando a instabilizá-lo pelo aumento do peso e diminuição da coesão interna.

Rego Neto, em seu estudo, correlaciona pluviosidade e escorregamentos quanto em situação adversa de outros fatores que ocasionam suscetibilidade.

> *"A correlação entre pluviosidade e escorregamentos é bastante difícil, devido a interação entre a quantidade de chuvas com o tipo de material da encosta, a inclinação, forma, drenagem natural, vegetação além dos fatores antrópicos."* (Rego Neto, 1987, pg. 104)

Quanto a pluviosidade – chuvas representativas para 1 dia, 3 dias e 1 semana tiveram suas ocorrências mais relevantes nos meses de janeiro e julho.

> *"Os meses de maior número de instabilizações foram janeiro com 4 em 3 datas diferentes e julho com duas datas (fig. 34 - tabela de ocorrências/pluviosidade)."* (Rego Neto, 1987, pg. 105)

Entretanto, em novembro de 2008, Santa Catarina teve uma dos mais graves tragédias provocadas por chuvas de sua história recente.

> *"(...) as chuvas intensas, mesmo que não causem instabilização imediata, podem pela repetição, "afrouxar" os parâmetros de resistência da encosta. A erosão externa e interna, as dilatações e contrações sucessivas facilitam escorregamentos futuros."* (Rego Neto, 1987, pg. 108)

Os fatores geológico-geotécnicos (mecânicos e estruturais dos solos e rochas) são fundamentais para analise da estabilidade de uma determinada encosta. (Rego Neto, 1987, pg. 108). Os campos de matacões, por exemplo, quando desmatados ou cortados têm estabilidade precária.

> *"Os corpos de tálus/colúvio pelas características morfológicas e heterogeneidade são muito instáveis, quando afetados por ação antrópica."* (Rego Neto, 1987, pg. 109)

Figura 49 – Composição dos fatores geológico-geotécnicos
Elaborado pela Autora – Novembro/2011 com base em Rego Neto.

Verbete Aplito e Riolito no Mapa 14 [17]

[17] **Aplito.** [Do gr. *hapl(o)-* + *-ito*[2]] *S.m. Pet.* Rocha magmática diferenciada, de textura fina, mais comumente siálica. [A boa forma séria *haplito.*] (Ferreira, 1986, pg. 116)
Matacão. [De *matar* + *cão.*[1]] *S.m*. **1.** Pedra solta, muito grande e arredondada. (...) **4.** *Bras.* Fragmento de rocha cujo diâmetro máximo está compreendido entre 25 cm e 1 m. (Ferreira, 1986, pg. 897)
Riolito. [Do gr. *rhyax, akos* 'derrame de lava', + lito] *S.m. Pet*. Rocha magmática efusiva que ocorre sob a forma de diques, de composição química equivalente à dos granitos; liparito. (Ferreira, 1986, pg. 1238)

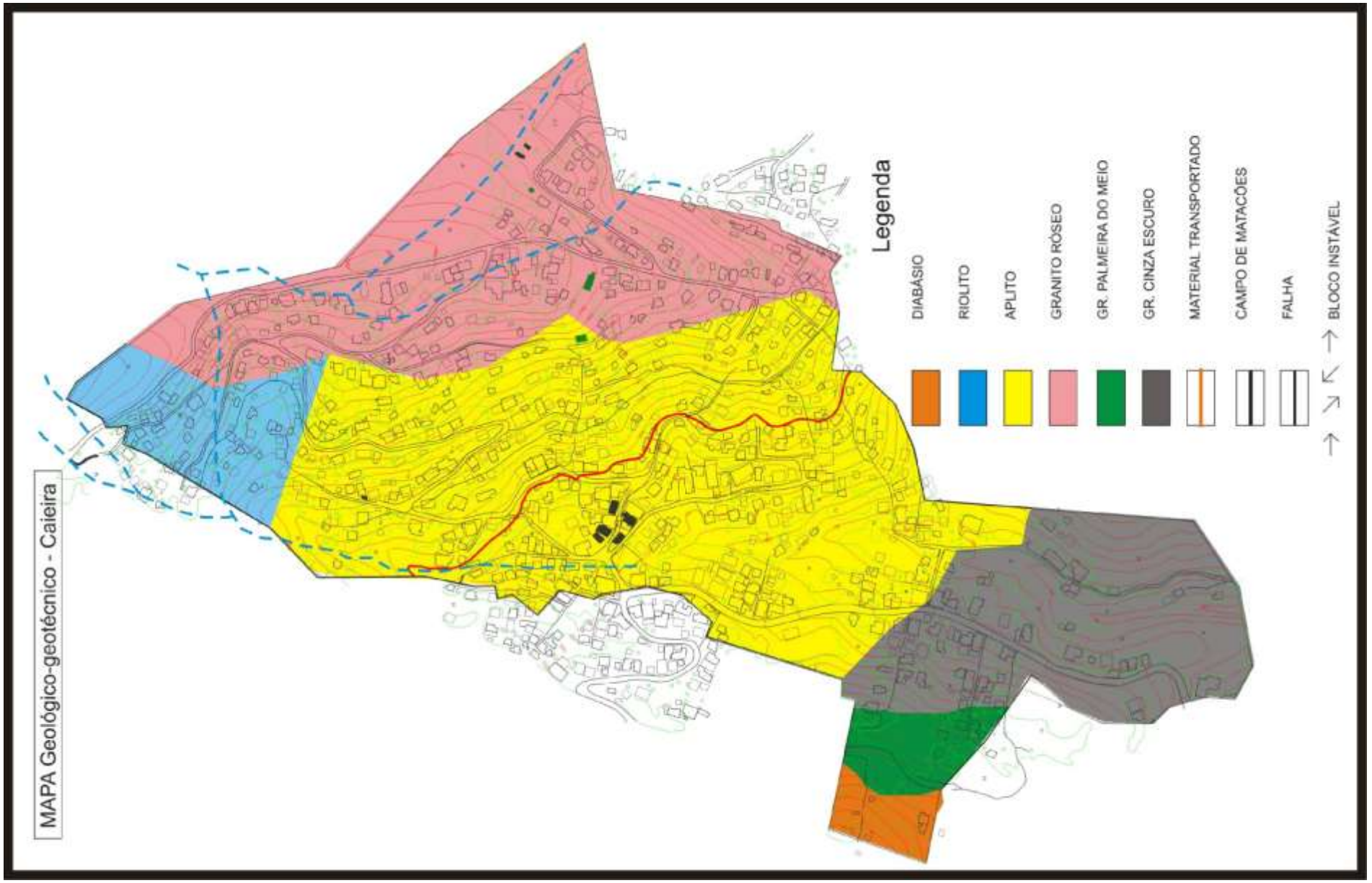


Figura 50 - Mapa Geológico-Geotécnico
Elaborado pela Autora – novembro/2011 como base em Rego Neto (1987)

Observa-se no mapa geológico-geotécnico que a região da Caieira é caracterizada por um setor de formação de aplito, o topo a oeste formação de riolito, granito róseo a leste e no sopé, uma falha geológica nas linhas e cabeceiras de drenagem.

A geomorfologia é produto de uma série de interações no tempo e espaço de uma área. Para a composição das características geomorfológicas são de fundamental importância a geologia e o clima.

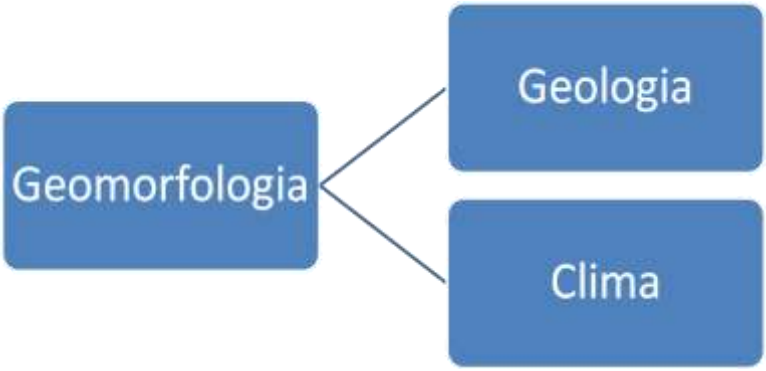


Figura 51 – Composição dos fatores geomorfológicos
Elaborado pela Autora – Novembro/2011 com base em Rego Neto.

> *"A forma, inclinação, extensão e drenagem natural de uma encosta, impõem potenciais diferentes aos solos residuais, afloramentos rochosos e materiais transportados das vertentes."* (Rego Neto, 1987, pg. 109)

Em relação aos fatores da Vegetação, a substituição das raízes das grandes árvores compromete o papel das mesmas na estruturação dos solos.

> *"Áreas desmatadas expõem os solos a altas taxas de erosão, principalmente em encostas."* (Rego Neto, 1987, pg. 110)

> *"Áreas com vegetação de "capim melado" e gramíneas em geral, também não protegem os terrenos adequadamente além de dificultar o crescimento de matas de porte."* (Rego Neto, 1987, pg. 111)

Cândido Bordeaux Rego Neto (1987) atua como geógrafo do IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), cuja pesquisa de mestrado se transformou em Carta Geotécnica para o Morro da Cruz.

Neste trabalho a partir de um mapa geológico-geotécnico, de estudos geomorfológicos, da vegetação, do clima e do uso atual do solo chegou-se a um mapa de uso do solo recomendado.

Para atingir o objetivo de recomendação do uso fez-se superposição dos mapas geológico-geotécnico, morfológico, drenagem, declividade e vegetação, considerando-se aspectos com vistas a ocupação. A partir desta síntese chegou-se a uma proposta de uso do solo subdividida em 03 áreas.

A primeira foi considerada de preservação permanente, a segunda como área com restrições ao uso e a ultima como área ocupável (Mapa 17) mapa de uso do solo recomendado).

A seguir apresentamos o mapa de uso do solo recomendado bem como o quadro de características e recomendações para área de preservação permanente.

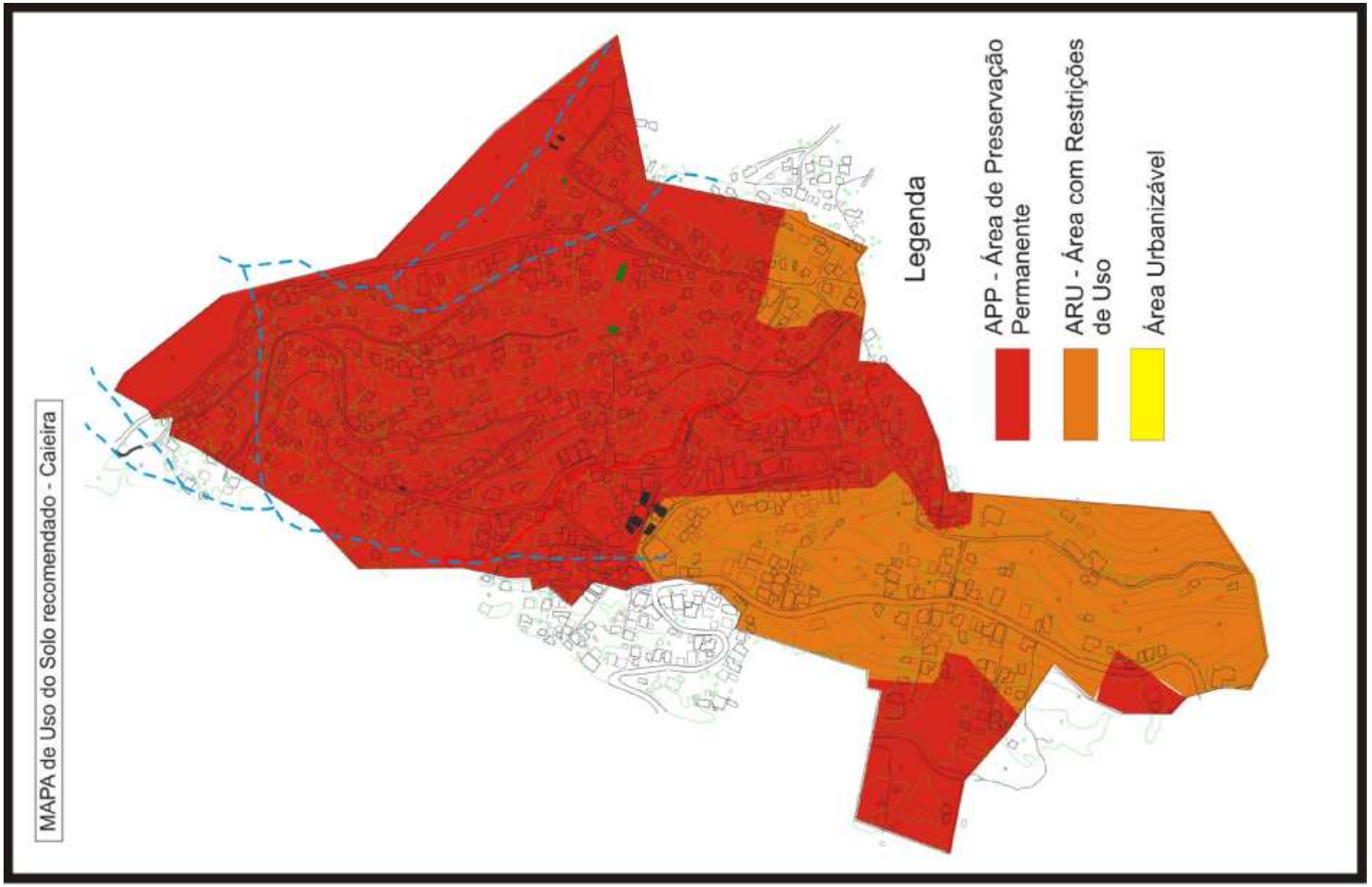


Figura 52 – Mapa de Uso do Solo Recomendado
Elaborado pela Autora – novembro/2011 como base em Rego Neto (1987)

Proposta de uso do solo	Características	Recomendações[18]
ÁREA I – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	a) Localiza-se nas cotas mais altas do morro;	- recomposição vegetal, contenção de encostas onde necessário, afim de evitar que acidentes atinjam áreas ocupadas a jusante e utilização da mesma para o lazer. - benefícios à paisagem: equipamentos leves integrados ao entorno, como mirantes e caminhos para pedestres (uso é conveniente para evitar futuras invasões).
	b) Considerou-se as áreas com declividades superiores a 46,6%. As pequenas áreas com declividades menores (30 -46,6%) que estão embutidas nas de alta declividades foram incluídas e as áreas já ocupadas foram excluídas;	
	c) A área I perfaz cerca de 28% do total do Morro da Cruz;	

Figura 53 - Uso do solo recomendado – características e recomendações para área de preservação permanente
Elaborada pela autora com base em Rego Neto (1987) – outubro/2011

"Essas áreas com altíssimas declividades, além dos problemas inerentes as altas rampas estão nos locais mais problemáticos, como abaixo de cristas rochosas fraturadas, sobre campo de matacões ou afloramentos rochosos." (Rego Neto, 1987, pg. 124)

[18] Moretti (1986) *apud* Rego Neto (1987)

Na definição da área feita por Rego Neto, 1987 foram estendidos os limites de declividade sempre que houvesse afloramentos de rochas, campo de matacões, solo residual de diabásio, morfologias desfavoráveis ou vegetação nativa.

Rego Neto afirma que, se essas características problemáticas somarem-se, podem-se multiplicar os riscos de escorregamentos. Conseguiu-se, desta forma, grandes manchas de locais extremamente desfavoráveis à ocupação e que devem ser preservados.

A seguir apresentamos quadro Uso das características e recomendações para área com restrições ao uso.

Proposta de uso do solo	Características	Características e classificação das 6 sub-áreas	Recomendações
ÁREA II – ÁREA COM RESTRIÇÕES AO USO (ARU)	1. Localiza-se predominantemente a meia encosta; 2. Formada pelas áreas com declividades entre 30 - 46,6% , que no município são consideradas como Área de Preservação Limitado (APL), abrange pequenas áreas com declividades menores (15 a 30%) e também áreas ocupadas com declividade superior a 46,6%. São incluídas áreas limítrofes que apresentam vegetação primária (remanescente da mata Pluvial Atlântica) além de áreas com risco de serem atingidas por instabilizações; 3. Foi subdividida em 6 sub-áreas;	1. **Área II a – afloramentos rochosos.** Nessas áreas a rocha aflora ou o capeamento de solo é insignificante (solo litólico). Existe a dificuldade da implantação de saneamento. Muitas vezes o fraturamento pode liberar blocos instáveis. Se ocorrerem solos coluviais sobre a rocha, estes podem sofrer ruptura mais facilmente.	Se ocupada, esta área deve prever habitações com fundações em rocha maciça.
		2. Área II b – Morfologia de grotões. Essas áreas sofrem o acúmulo das águas pluviais, induzindo problemas geotécnicos de estabilidade de taludes e erosão.	Deve-se proibir a ocupação nos fundos de vales e desenvolver arborização ao longo das margens das principais áreas de concentração de águas. Quando ocupar fazer espaçadamente, mantendo a vegetação.

Figura 54 - Uso do solo recomendado 1 – características e recomendações para área com restrições ao uso
Elaborada pela autora com base em Rego Neto (1987) – outubro/2011

Proposta de uso do solo	Características e classificação das 6 sub-áreas	Recomendações
ÁREA II – ÁREA COM RESTRIÇÕES AO USO (ARU)	**3. Área II c – solo residual de diabásio**: tipo de solo com piores características geotécnicas do Morro da Cruz.	Deve-se evitar a ocupação nestas áreas, principalmente quando associados a morfologia de acúmulo de águas ou em declividades maiores. Quando ocupada, a área IIc deve prever boa drenagem superficial e profunda nos arruamentos. Os cortes para terraceamento devem sofrer contenção imediata.
	4. Área II d – campo de matacões. Quando ocupados deve-se desmontar os blocos, saneando a área, alem de conter as cristas rochosas.	Nessa área onde abundam matacoes de rocha deve-se evitar a ocupação mantendo a vegetação. A implantação de residências facilita o descalçamento dos blocos, além de estar normalmente abaixo de cristas rochosas muito fraturadas.
	5. Área II e – tálus e/ou colúvio. São impróprias a ocupação, pela facilidade de ruptura do conjunto sobre a rocha, alem de estarem abaixo de cristas rochosas fraturadas ou sobre morfologia imprópria.	Se houver ocupação, deve-se evitar cortes no terreno, além de muitas vezes serem necessárias obras de contenção no local e/ou a montante.
	6. Área II f – Declividade acima de 46,6% Áreas que pela legislação municipal deveriam ser de preservação permanente, mas por estarem isoladas ou já ocupadas, foram consideradas como área com restrições ao uso. Esses locais, devido aos cortes e terraceamentos, dificilmente evitáveis e à possibilidade de conter blocos instáveis, são bastantes desfavoráveis à ocupação.	Se ocupadas, devem sofrer obras de contenção, nos cortes e aterros para assentamento das habitações.

Figura 55 - Uso do solo recomendado 2 – características e recomendações para área com restrições ao uso
Elaborada pela autora com base em Rego Neto (1987) – outubro/2011

Os problemas característicos da área com restrições de uso são os seguintes:

- problemas de diversos tipos que devem ser respeitados para uma otimização do uso com menores riscos.

- criação de taludes mais altos necessariamente pelos cortes a meia encosta podem conter blocos instáveis ou mesmo descalçar porções a montante.

- escorregamento causado por vazamentos em tubulações redes de abastecimento d'água podem.

- aceleração da velocidade de escoamento d'água a meia encosta e as altas declividades

- tratamentos de esgotos, inexistentes ou precários.

- existência de áreas críticas a montante

- alto risco de infiltração de águas servidas no solo em áreas com altas declividades.

As recomendações para área com restrições de uso são:

- preservação como áreas verdes das linhas de drenagem natural evitando suas invasões ou uso como depósitos de lixo.

- indicação preferencialmente de cortes por admitirem inclinação maiores que os aterros.

- recomendação de taludes verticais com altura de até 3 metros a solos granilíticos, aplíticos e riolíticos, pela estabilidade destes solos e a suscetibilidade a erosão.

Estes taludes devem ser revestidos por muros de pedra seca ou argamassada, conforme a altura para evitar a ação erosiva das águas.

- precauções mínimas na implantação de aterros: remoção da vegetação e solo superficial de fundação de aterros construídos com solos de alteração, a fim de não criar planos de descontinuidade. As inclinações devem ser menores que 35º. e cobertas por vegetação.

- aceleração da velocidade de escoamento d'água a meia encosta e as altas declividades, podendo provocar problemas de erosão mesmo em solos com boas características geotécnicas, exigindo drenagens bem dimensionadas e a pavimentação das ruas.

- lançamento das águas podem, sempre que possível, ser realizado em drenagens naturais.

- implantação constantemente e cuidadosamente verificada das tubulações de redes de abastecimento - os tratamentos de esgotos devem ser cuidadosamente estudados.

Betarello, 1985 pontua o encarecimento de implantação da rede coletora de águas declividades muito elevadas.

> *"Declividades muito elevadas ocasionam grandes velocidades na rede coletora de águas residuais, com o conseqüente desgaste das canalizações, o que obriga, nestes casos, a implantação de declividades artificiais, as quais exigem numero elevado de poços de visita encarecendo, sobremaneira, a implantação da rede. Como declividade limitante para rede de esgotos deve-se considerar sempre o valor de 30%."* (Betarello apud Rego Neto, 1987, pg.)

A solução para o problema da infiltração de águas servidas no solo podem ser:

- fossas sépticas coletivas e infiltração de efluentes em solos de melhores condições geotécnicas e topográficas;
- fossas sépticas e filtro anaeróbico ou outro tratamento secundário dos efluentes com a disposição final na drenagem natural;
- biodigestores;
- solução mais simples é a implantação de rede de coleta, com ligação no sobrecarregado sistema de esgotos da cidade.

Segundo recomendações de Moretti (1986), em função das declividades (30-50%) os lotes devem ter em suas testadas uma altura de corte inferior a 2,5 m, ou uma altura de aterro inferior a 2 m, em uma extensão de pelo menos 3 m da frente do lote para possibilitar condições de acesso às edificações.

- contenção por obras de estabilização de áreas a montante, evitando possíveis tragédias.

Rego Neto recomenda ainda que todo pedido de viabilidade de construção em área com restrições de uso, deverá passar por análise do Instituto de Planejamento Urbano de

Florianópolis – IPUF, que poderá exigir contenção de encostas, quando for o caso.

A seguir apresentamos quadro do uso do solo e das características e recomendações para área urbanizável.

Proposta de uso do solo	Características	Recomendações[19]
ÁREA III – ÁREA URBANIZÁVEL (AU)	1. Localiza-se nas cotas baixas;	É recomendável que a área mínima dos lotes seja de 200 m² e a frente mínima 8 m, a fim de minimizar a terraplanagem.
	2. Apresenta, no geral, as áreas densamente ocupadas;	
	3. Perfaz 31% do total;	Os lotes devem ter uma testada de altura de corte inferior a 2,5 m ou uma altura de aterro inferior a 2 m, numa extensão de pelo menos 3 m da frente do lote.
	4. Apresenta declividade inferior a 30% e sua morfologia é mais adequada ao uso;	

Figura 56 - Uso do solo recomendado – características e recomendações para área urbanizável
Elaborada pela autora com base em Rego Neto (1987) – outubro/2011

Nestas áreas é mais viável o saneamento, tanto por sistemas de coleta como através de instalação de fossas sépticas e infiltração no próprio lote, se comparada às áreas I – área de preservação permanente e II – área com restrições ao uso (ARU), descritas anteriormente.

[19] Moretti (1986) *apud* Rego Neto (1987)

Para uma densidade maior essas áreas devem sofrer intervenções, com vistas à infra-estrutura urbana, como drenagem pluvial bem dimensionada, sendo mantida permanentemente desobstruída e da criação de áreas de lazer.

A contribuição que uma Carta Geotécnica pode fornecer durante o processo de planejamento urbano é inegável, podendo ser considerada uma ferramenta essencial para sua realização. Rego Neto (1987) evidencia a relevância da realização deste tipo de estudo para as prefeituras e a real necessidade de incorporação dos mesmos para o planejamento das cidades fazendo a ressalva de que as áreas com riscos mais evidentes, depois de mapeadas, devem receber soluções adequadas a cada caso, considerando a comparação do fator de segurança com os custos como exposto em seu estudo.

Apresentamos a seguir o mapa de recomendação ao uso do solo do Alto da Caieira com base nos estudos de Rego Neto, 1987.

Note-se que, segundo este mapeamento a área do Alto da Caieira não possui área urbanizável. A comunidade possui áreas classificadas no estudo de Rego Neto como tendo restrições de uso e outras sendo áreas de preservação permanente.

Isto equivaleria a dizer que, segundo o estudo produzido por Rego Neto, na comunidade do Alto da Caieira não é recomendado o uso e ocupação do solo para fins de parcelamento.

4.3 APTIDÃO FISICA AO ASSENTAMENTO URBANO DO ALTO DA CAIEIRA

Afonso (1992) realizou um estudo geotécnico que se dá a partir da carta geotécnica de Rego Neto (1987) e a comparou com o Plano Diretor de Florianópolis; procurando:

- Apresentar as potencialidades de utilização da carta no planejamento urbano;

- Relacionar a sistemática de aprovação de projetos de parcelamento do solo com problemas existentes de erosão, escorregamento, assoreamento e enchentes;

- Utilizar as zonas homogêneas detectadas na cartografia geotécnica como condicionante ao parcelamento do solo;

- Definir do ponto de vista geotécnico quais seriam as medidas e obras necessárias à aprovação e implantação de loteamentos;
- Identificar as limitações e potencialidades do solo do ponto de vista geotécnico desconsiderados como parâmetros no planejamento urbano gerando traçados mal-resolvidos.

Afonso (1992) estuda a carta geotécnica para a grande São Paulo como referência utilizando a metodologia para a elaboração da carta de aptidão física aplicada ao Morro da Cruz, à partir das análises feitas pelo IPUF. Este estudo tem como resultado a carta de aptidão física ao assentamento humano para o Maciço do Morro da Cruz.

> *"Para a confecção do mapa de uso do solo recomendado cruzaram os dados dos seguintes mapas: geológico-geotécnico, morfológico, drenagem, declividade e vegetação. Com base nesta análise chegaram a três possibilidades de ocupação para o Morro da Cruz: área de preservação permanente, área com restrições ao uso e áreas urbanizáveis."* (Afonso, 1999, pg. 82)

Em seu estudo, Afonso constata que as limitações e potencialidades geotécnicas são desconsiderados no planejamento urbano o que leva a obras de contenção inadequadas à topografia.

> *"Constatou-se que as limitações e potencialidades do solo do ponto de vista geotécnico eram parâmetros desconsiderados no planejamento regional e urbano gerando traçados urbanos mal resolvidos, sem as necessárias obras de drenagem e contenção e inadequados à topografia do terreno."* (Afonso, 1999, pg. 16)

Estudos, recomendações e conclusões sobre a aplicação das duas cartas geotécnicas apontam outro tipo de dificuldade relacionada à formação de equipe interdisciplinar de

planejamento as quais sejam compostas também por geólogos e geógrafos.

> *"Outro tipo de dificuldade que encontramos está relacionada ao nosso desconhecimento das demais áreas: geografia, geologia e engenharia, certamente por que a elaboração da carta geotécnica demanda a formação de equipe interdisciplinar*." (Afonso, 1999, pg. 90)

É de suma importância para o planejamento urbano, especialmente no caso de Florianópolis, dadas as condições atuais de ocupação do Maciço do Morro da Cruz, que se constitua equipe multidisciplinar para discussão e proposição de projetos futuros para a região.

Apresentamos a seguir o mapa de aptidão ao assentamento urbano do Alto da Caieira com base nos estudos de Afonso, 1992.

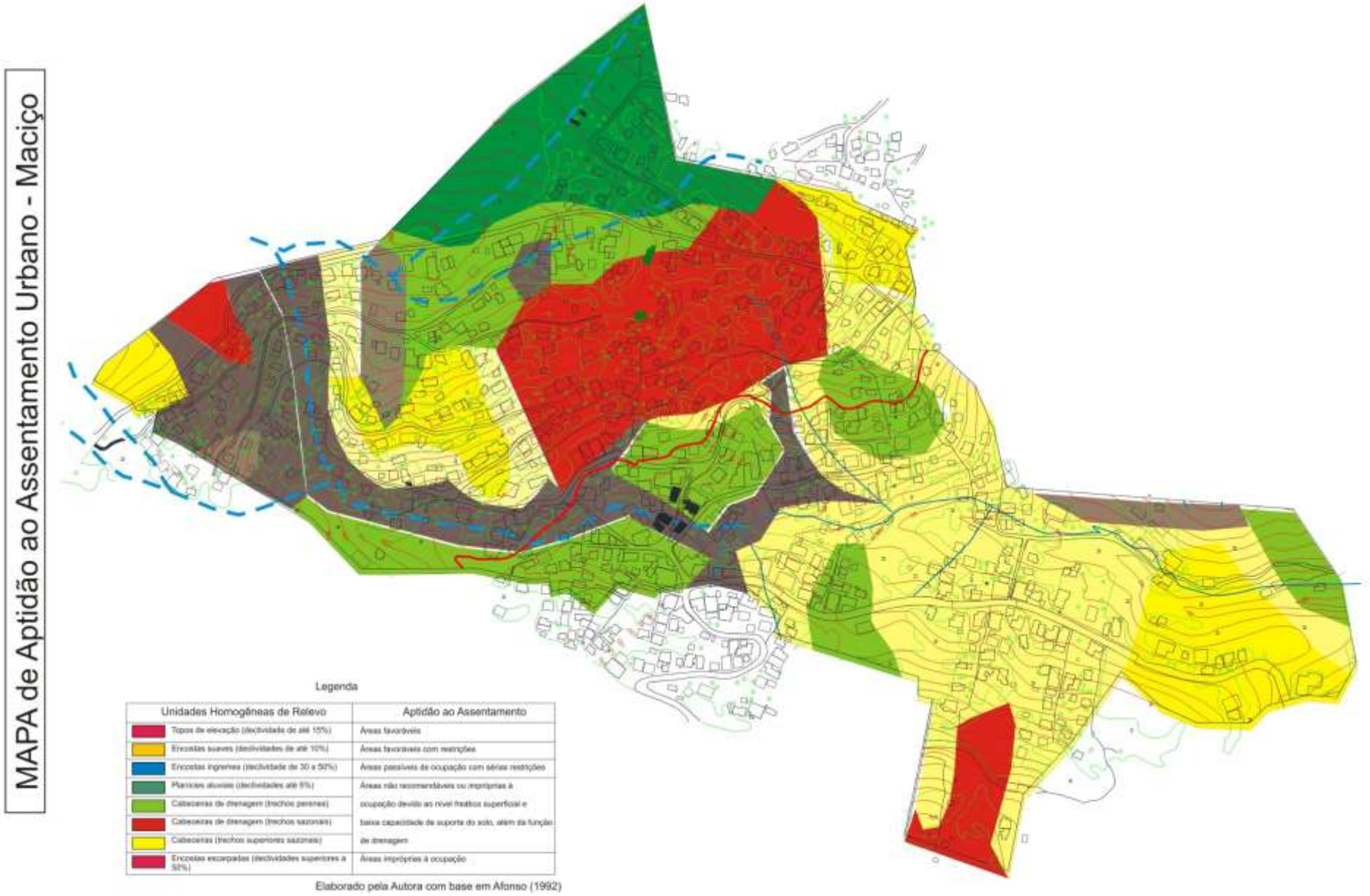


Figura 57 – Mapa de Aptidão Física para o assentamento humano do Alto da Caieira
Elaborado pela Autora – Novembro/2011 com base em Afonso (1992)

4.4 ÁREAS DE RISCO

As ocorrências citadas comprovam que o perigo de novas instabilizações é muito grande. Pelas condições que as análises demonstram, existe grande probabilidade da ocorrência de desastres com maiores proporções.

> *"A ocupação do Morro desenvolve-se, cada vez mais, para áreas de altas declividades ou de drenagem natural. Além destas áreas serem normalmente mais arriscadas, os desmatamentos e cortes praticados para assentamentos, aumentam os riscos nas áreas já ocupadas à jusante."* (Rego Neto, 1987, pg. 111)

Segundo Rego Neto (1987) a ocupação com suas implicações induzem os deslocamentos de matacões.

A localização desfavorável e a supressão da vegetação da área de preservação, aumentam a suscetibilidade a escorregamentos nas época de maiores volumes de chuvas.

> *"A gradativa e contínua supressão da vegetação e a solução indevida dada pelos moradores de áreas de encostas, levou o Alto da Caieira a adquirir sete áreas de riscos (estudo CEPED), sendo que 62% encontram-se em condições precárias devido à alta declividade da área e as péssimas estruturas das construções tornado-se agravantes das condições de riscos habitacionais, insalubridade ambiental. No mês de fevereiro de 2008, as fortes chuvas colocaram a população toda em alerta, devido a muitos deslizamentos de terra em áreas desmatadas, cujo volume invadiu vias públicas e algumas residências; (...)."* (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2008, pg. 15)

4.5 ANÁLISE DA SEGURANÇA DE UMA ENCOSTA

Como mencionado, a análise da segurança de uma encosta, é uma tarefa complexa, mutável no tempo e algumas vezes imponderável pela existência de condicionantes ocultos, ou aumento na taxa de pluviosidade.

O clima atuante na região e as solicitações devido a ações antrópicas influem na alteração dessas características ao longo do tempo.

As áreas com riscos mais evidentes, depois de mapeadas, devem receber soluções adequadas a cada caso, considerando a comparação do fator de segurança com os custos.

> *"(...)a urbanização de encostas, (...) é sempre bastante difícil e de alto custo."* (Rego Neto, 1987, pg. 138)

Não seria de mesmo custo encontrar na cidade oficial/regular espaço para as pessoas que habitam áreas de risco em encostas que deveriam ser preservadas?, sem o custo inestimável da degradação ambiental?

Os levantamentos realizados permitiram também, definir melhor as áreas críticas, as prioridades dos serviços com as alternativas dos tipos de obras e um montante estimado os recursos necessários para os trabalhos de contenção.

O mapeamento geológico-geotécnico é o melhor procedimento para se conhecer o meio físico com fins de planejamento do uso do solo. As características mecânicas dos solos e rochas, dão suporte diferenciado a ocupação e impactos causados pelo uso da terra.

Rego Neto sugere algumas medidas institucionais para o setor público para inserção de fatores geomorfológicos evidenciando a relevância da realização deste tipo de estudo para as prefeituras e a real necessidade de incorporação dos mesmos para o planejamento das cidades.

5 CARACTERIZAÇÃO DETALHADA DO ALTO DA CAIEIRA

É interessante verificar o crescimento acentuado que as maiores cidades catarinenses apresentam nas últimas décadas. Esse crescimento não tem variáveis distintas das demais cidades brasileiras: segregação, ocupações irregulares e autoconstrução, marcados como características comuns entre a população economicamente desfavorecida.

Neste capítulo, apresentaremos dados do crescimento populacional acentuado da capital catarinense, descrevendo o processo migratório nas origens da ocupação das encostas do Maciço do Morro da Cruz do Cruz.

Faremos também uma descrição detalhada da comunidade do Alto da Caieira do Saco dos Limões, enfatizando sua infra-estrutura viária e de serviços públicos e suas condições de moradia atuais, bem como apresentaremos dados referentes aos resultados obtidos junto aos moradores na pesquisa de campo.

Verifica-se nas últimas décadas um expressivo aumento populacional na cidade de Florianópolis, ocasionado principalmente por processo migratório dos estados do Sul do país, mas primordialmente do interior do próprio estado catarinense.

A população carente oriunda deste processo migratório constituiu no início da década de 1990 e ainda constitui demanda por habitação social na capital catarinense e mais pontualmente na comunidade do Alto da Caieira, no Maciço do Morro da Cruz.

Aqui são apresentados diversos instrumentos pelos quais esta demanda fica caracterizada seja pela renda per capita, seja pela inadequação fundiária das moradias ou ainda pelas condições de habitabilidade e de infra-estrutura existentes na comunidade atualmente.

5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO HABITACIONAL

O traçado urbano de Florianópolis, morfologicamente semelhante ao de outras cidades litorâneas brasileiras, foi marcado por: sistema de fortificações, atividade portuária, barreiras geográficas como condicionantes do planejamento, crescimento urbano lento e rápido adensamento nas últimas décadas.

Cabe fazer um exame histórico observando que algumas das decisões urbanísticas levaram à exclusão o Maciço do Morro da Cruz das preocupações administrativas relativas ao desenvolvimento da cidade. Entre essas decisões, estão a abertura da Av. Hercílio Luz em 1918, da Av. Mauro Ramos, dentre outras (mapa 4).

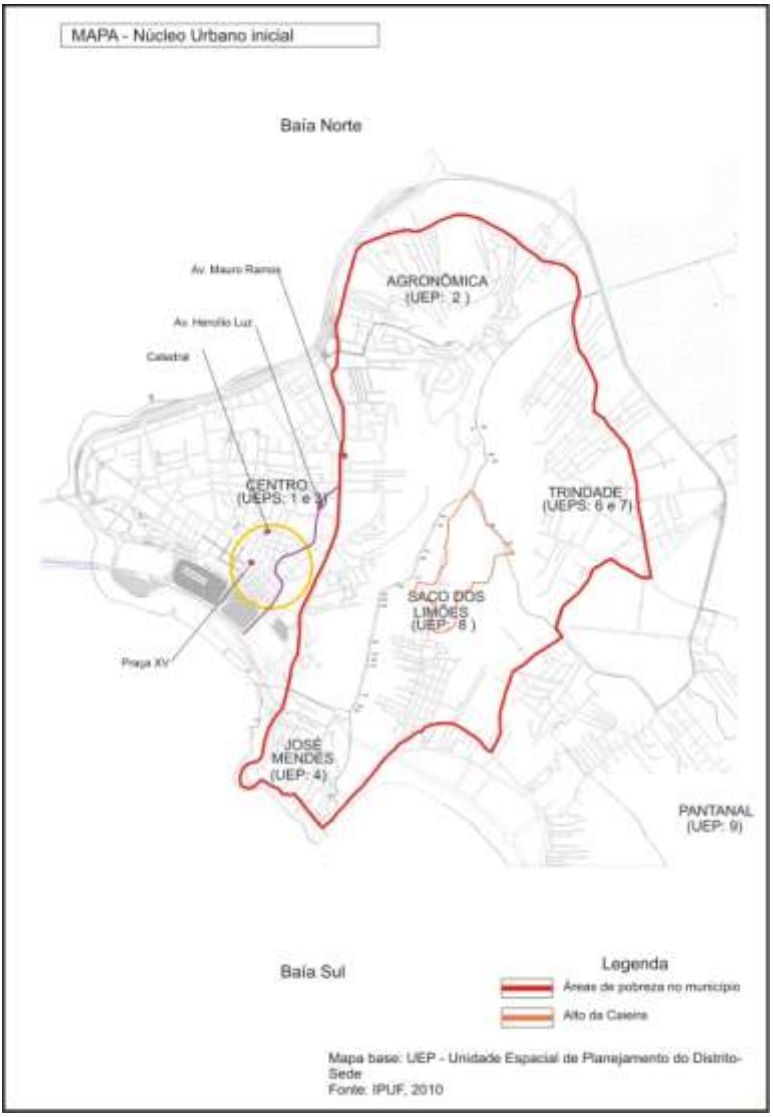


Figura 58 – Núcleo Urbano Inicial
Fonte: Base IPUF, 2010

A fundação de Nossa Senhora do Desterro, ilha considerada pelos navegantes, local de condições favoráveis de atracação e abastecimento, meio do caminho entre Rio de Janeiro e Buenos Aires era considerada pela coroa portuguesa alvo de ocupação estratégica.

> *"Para tal foi construído um sistema de fortificações, que veio a nuclear a futura cidade, guardando semelhanças morfológicas oriundas dos planos urbanos luso brasileiros e da ocupação litorânea de cidades como São Francisco do Sul (ao norte) e Laguna (ao sul)."* (Veiga, 2008)

No século XIX, a cidade de Nossa Senhora do Desterro foi elevada a capital da província de Santa Catarina em 1823.

> *"O traçado inicial da colônia do Desterro esteve sujeito à mesma normatização que incidiu sobre as vilas luso-brasileiras em geral. A ocupação do território insular em relação ao continental ocorreu prioritariamente já que as características insulares ofereciam maiores atrativos, além das qualidades indispensáveis ao estabelecimento da povoação."* (Veiga, 2008, pg. 287)

VICTOR MEIRELLES: *Uma rua da cidade do Desterro*, 1851.
Óleo sobre papel, 34,2 x 49,3 cm.
Rio de Janeiro, Museu Nacional de Belas Artes.

Figura 59 – Florianópolis antiga

Deve-se ressaltar que as barreiras geográficas sempre se apresentaram como condicionantes importantes na questão do planejamento e expansão da cidade e que o crescimento urbano lento ocorrido desde o final do século XIX e o rápido adensamento das décadas recentes propiciaram inovações urbano-arquitetônicas acabaram por produzir uma impressão moderna.

> *"O crescimento urbano foi lento, porém contínuo, e, ao final do século XIX e início do XX, a cidade pouco se expandiu, mas certamente se adensou. As inovações na infra-estrutura urbana e as soluções arquitetônicas do momento trouxeram à cidade uma aparência mais eclética e dinâmica, produzindo uma impressão de modernidade."* (Veiga, 2008, pg. 288)

Com relação à essa impressão moderna que Florianópolis apresenta, Teixeira (2009) comenta a influencia das elites locais na definição e limitação da expansão urbana.

> *"Uma modernidade quase sempre a reboque do poder, sem industrialização e força comercial notáveis, que se caracterizou por um ritmo urbano lento. Transformações urbanas , principalmente no sistema viário, expansão limitada da cidade e definida praticamente pela influencia das elites locais, (...), eram ainda calcadas na tradição e manutenção de práticas conservadoras, (...)."* (Teixeira, 2009, pg. 184)

Com relação à estrutura e à organização espacial inicial para a produção no sopé do Morro do Antão, atual Morro da Cruz, Veiga (2008) pontua que aquele era "O caminho das *Olarias*, Eixo da Avenida Mauro Ramos." Já para Teixeira (2009) a construção dos espaços para a Educação na Av. Mauro Ramos significou a consolidação das áreas limítrofes do triangulo central.

A lógica inicial de ocupação do centro da capital permanece inalterada desde o início, alguns dos equipamentos urbanos que o ocuparam continuam a fazê-lo, evidenciando a manutenção dos interesses das elites locais na definição da localização de novos equipamentos urbanos. (ver mapa de equipamentos urbanos).

> *"O perímetro, de forma triangular é definido ao sul pelo cais e ao norte pela orla, a assim chamada Praia de Fora."* (Teixeira, 2009, pg. 187)

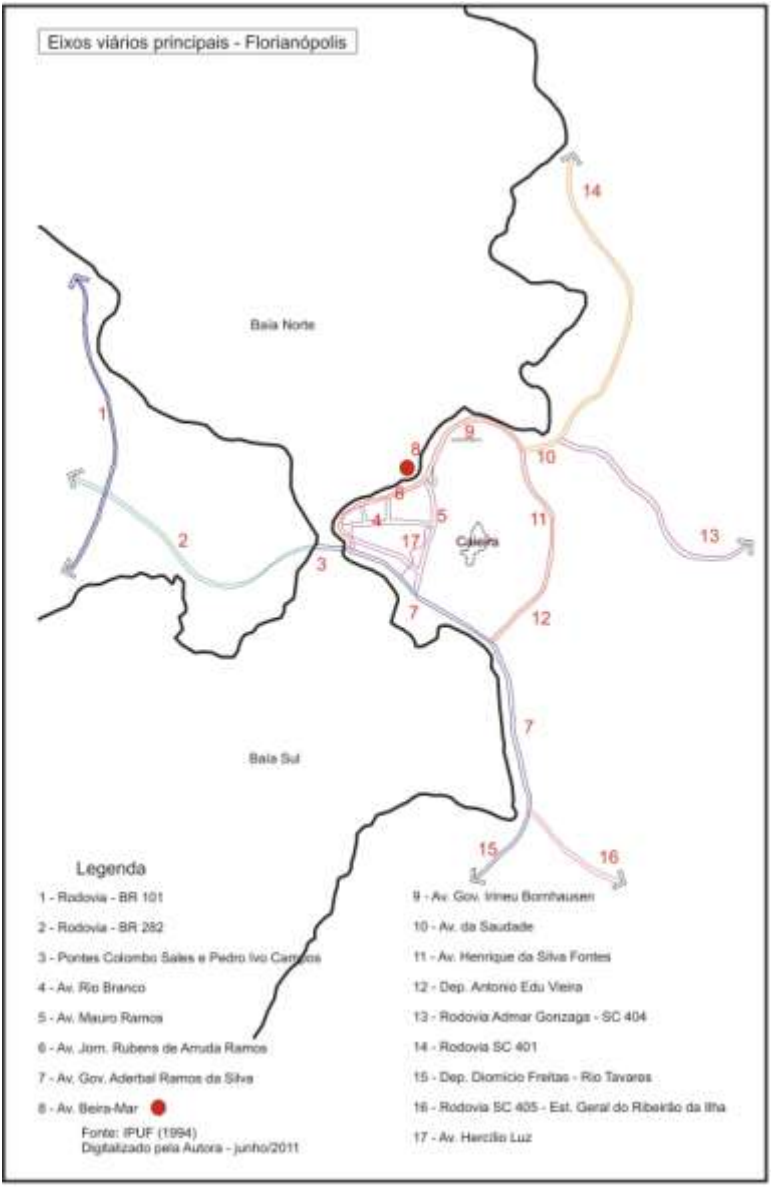


Figura 60 – Eixos viários principais
Fonte: IPUF, 1994

Tanto Teixeira (2009) como Mueller (2002) consideram a abertura da Avenida é exemplo claro de intervenção oriunda do urbanismo sanitarista das primeiras décadas do século XX, em Florianópolis.

> *"Um dos principais símbolos de modernização na Florianópolis do inicio do século XX fez parte de um amplo conjunto de medidas do governador Hercílio Luz. Francamente inspirado no urbanismo sanitarista, esse governador, engenheiro de formação, "remodelou a área central da cidade com obras que iam desde a simples ornamentação do lado superior da praça XV de Novembro, ou a reformulação do Adro da Catedral, criando amplas escadarias e balaustradas".* (Mueller, 2002, p. 112).

A construção da Av. Hercílio Luz foi acompanhada de uma série de desapropriações de terrenos e da posterior construção de edifícios estatais. Esse processo de modernidade comandado pelas elites, marcado por ambigüidades e contradições, foi responsável pela demolição de habitações precárias a leste da praça e da chamada "cidade nova" (ocupação informal de lotes de ruas citadas acima, a oeste, então de traçado irregular e sem pavimentação) (Teixeira, 2009).

> *"As obras da grande avenida, a cargo do engenheiro Luiz Costa, seguidor dos conceitos de Saturnino de Brito, foram acompanhadas paulatinamente pela imprensa local, que louvava o empreendimento. Essas obras eram vistas como exemplares de uma "administração modelar" que tornaria "a cidade moderna, saneada, com suas avenidas a aformosear-lhes os encantos naturais."* (Jornal A REPÚBLICA, Florianópolis, 14 de agosto de 1919).

Tais obras eram então vistas como paradigmáticas do modernismo sanitarista e tinham a aprovação das elites.

Como afirma Oswaldo Cabral (1979), a construção da avenida, na ótica das elites locais, também guardava um aspecto moral.

> *"Só quando Hercílio Luz acabou com o Beco Sujo, canalizou o rio da Bulha e liquidou com os cortiços, abrindo a Avenida que leva o seu nome, onde dantes havia os fundos das casas e casebres, foi que a coisa melhorou. Hoje já não se joga no canal o que dantes se jogava."* (Cabral, 1979, p .199).

Contudo, é importante salientar que a remoção das famílias pauperizadas que viviam no centro de Florianópolis deu início ao processo de favelização e ocupação dos morros, como bem ilustra Teixeira.

> *"A remoção das famílias que precariamente moravam na região, fez com que muitas delas viessem a ocupar as encostas do Morro (nas transversais da hoje Avenida Mauro Ramos) iniciando um processo de favelização. Acuadas pela expansão urbana e sem ter para onde ir, será praticamente inevitável essa opção, posto que, como em nossos dias, a maior parte das ocupações produtivas dessas classes era no centro urbano – a península."* (Teixeira, 2009)

Já na década de 1950, a população residente nos morros vivenciava problemas de acessibilidade. Os morros servindo como áreas residenciais paupérrimas, com nível econômico baixo da população como é caracterizado o processo de urbanização das cidades brasileiras.

Segundo relatório da Prefeitura (2008), Florianópolis apresenta três grandes setores de concentração de pobreza no município de Florianópolis. São eles: Saco Grande, Morro da Cruz e Continente.

> *"Em 1996, outra pesquisa realizada pelo Departamento de Desenvolvimento Social nas referidas áreas de interesse social, estimou uma população em torno de 40.000 pessoas. Apontou também a existência de três grandes áreas de concentração de pobreza no Município, denominadas: Região do Saco Grande, Região do Morro da Cruz e Região do Continente."* (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2007, pg. 15)

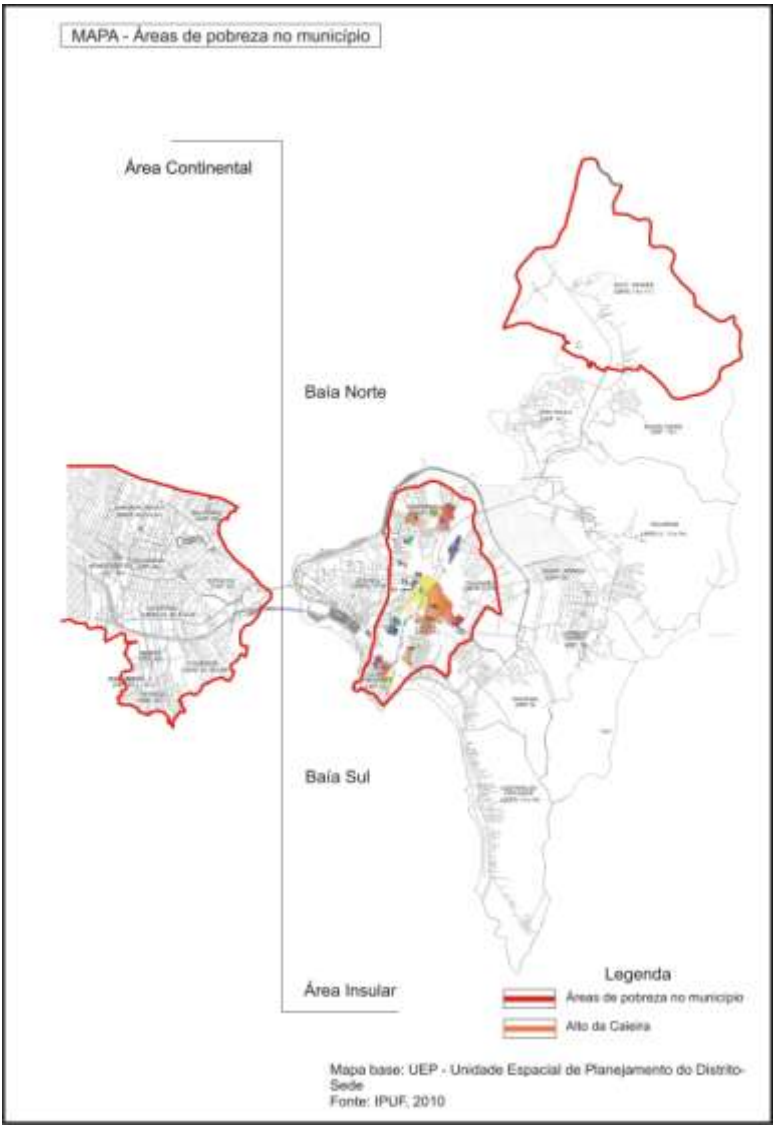


Figura 61 – Mapa Áreas de pobreza no município de Florianópolis
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2007
Elaborado pela autora – Agosto/2011

O levantamento realizado para elaboração do relatório da Prefeitura (2007) realizou a tipificação das famílias, de seus responsáveis, de sua renda média e de suas condições de vida.

O perfil sócio-econômico também constava da caracterização demográfica realizada por este relatório, segundo o qual 20% das mulheres chefes de família, possuem renda média de 1,35 salários mínimos. Ao incluir os 80% de homens chefes de família, a média salarial aumenta para 1,85 salários mínimos, como evidencia o gráfico 3.

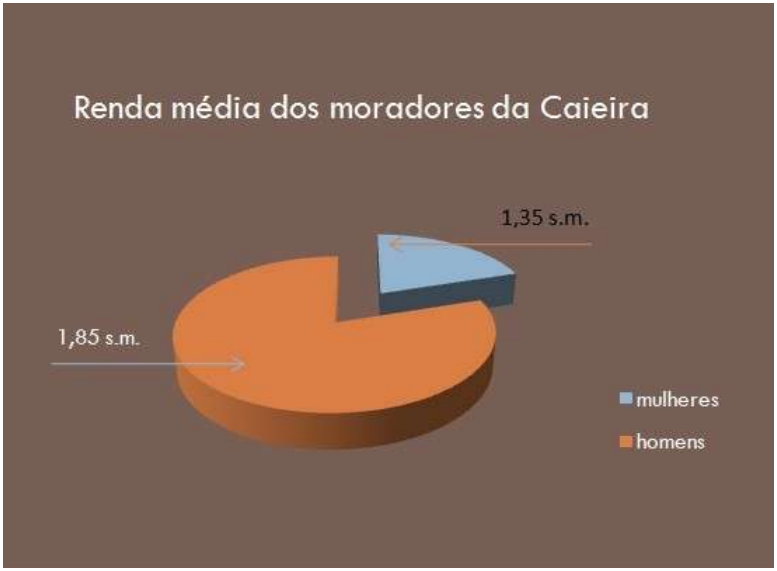


Figura 62 - Renda média dos moradores da Caieira em salários mínimos
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2008
Elaborado pela autora – Fevereiro/2011

O relatório aponta que as pessoas que possuem tal media de renda mensal são profissionalmente desqualificadas, com condições socioeconômicas mínimas; sendo que 68,76% de suas famílias vivem com renda média entre 0 e 3 salários mínimos.

5.1.1 As migrações internas no processo de ocupação do Morro da Cruz

Segundo Goulart Filho (2007), em 1872 cerca de 10% da população catarinense era formada por pessoas estrangeiras (imigração européia) e naturalizadas - índice que caiu para 4,7% em 1920 e para apenas 2,3% em 1940.

No período entre 1960 e 1990 houve também um aumento nos processos migratórios às cidades catarinenses e após 1990, houve uma reestruturação econômica e patrimonial de empresas e quase todos os setores (Goulart Filho, 2007).

A economia industrial de Santa Catarina é caracterizada pela concentração em diversos pólos: o que confere ao estado padrões de desenvolvimento equilibrados entre suas regiões: cerâmico, carvão, vestuário e descartáveis plásticos no sul; alimentar e móveis no oeste do estado; têxtil, vestuário e cristal no Vale do Itajaí; metalurgia, maquinas e equipamentos, material elétrico,autopeças, plástico, confecções e mobiliário no norte; madeireiro na região serrana e tecnológico na capital (FIESC, 2009).

Segundo dados da FIESC (2009) referentes ao ano de 2007, economicamente a região sul representava 16% da parcela do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (Gráfico 2).

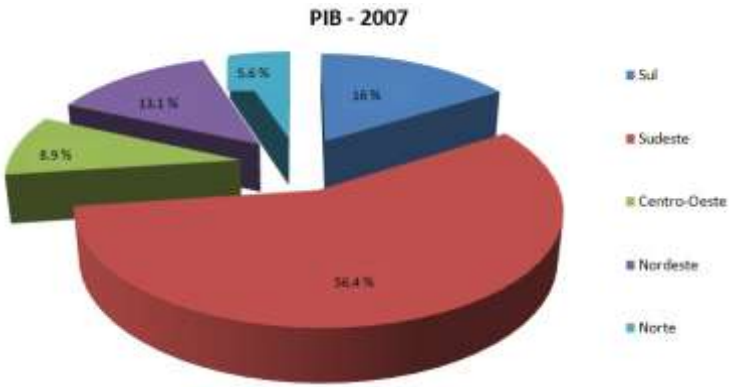


Figura 63 - Produto Interno Bruto (PIB) por regiões – 2007
Fonte: FIESC, 2009
Elaborado pela autora – julho/2011

O aporte turístico da economia da capital catarinense pode ser incluído entre as características econômicas de empregos basicamente reduzidas ao setor terciário de comercio e serviços, fomentado também por abrigar muitas das instituições publicas federais, estaduais e do município.

O processo migratório pode ser entendido também do ponto de vista da ocupação litorânea do território dos principais destinos turísticos das capitais brasileiras.

5.1.2 Demografia

Segundo o Censo Demográfico do IBGE, em 2000 a população urbana brasileira era de 81,25% e em 2010, é de 84,35%. No mesmo período, o crescimento da população nas regiões do país foi o seguinte: A região norte cresceu 22,98%, o Nordeste 11,18%, o Sudeste 10,97%, o Sul 9,07% e o Centro-Oeste 20,74%.

A taxa de crescimento do Brasil, segundo o IBGE, 2010 é de 1,17. A região que mais cresce é a Norte (2,09), seguida pela Centro-Oeste (1,90); estando abaixo da média nacional o crescimento da região Nordeste (1,07), Sudeste (1,05) e Sul (0,87), em ordem decrescente, respectivamente. Abaixo a tabela com as taxas de crescimento por região:

TABELA 1 - Taxa de Crescimento Demográfico – 2010

CÓDIGO DA REGIÃO	REGIÃO	TAXA CRESCIMENTO
1	Norte	2,09
2	Nordeste	1,07
3	Sudeste	1,05
4	Sul	0,87
5	Centro-Oeste	1,90

Figura 64 – Taxa de crescimento demográfico
Fonte: IBGE, Resultados do Censo 2010
Elaborado pela autora – fevereiro/2011

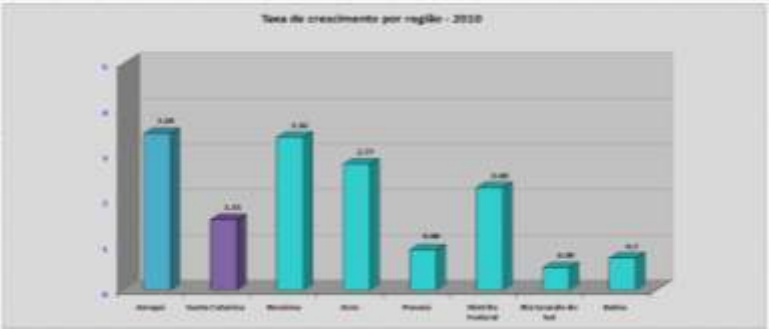


Figura 65 – Taxa de crescimento por região – 2007
Fonte: IBGE, Resultados do Censo 2010
Elaborado pela autora – julho/2011

Os três estados da região Sul: Rio Grande do Sul (0,49), Paraná (0,88) crescem abaixo da média, o oposto acontece em Santa Catarina que cresce a 1,55; portanto, acima da média nacional, como evidencia o gráfico acima.

Se Santa Catarina é o estado que mais cresce na região sul do país, e a capital Florianópolis é a segunda que mais cresce em população no estado, não é difícil imaginar que o déficit habitacional tem aumentado consideravelmente no Estado na última década.

Apresentamos a seguir um quadro do déficit habitacional para o estado de Santa Catarina na década de 90.

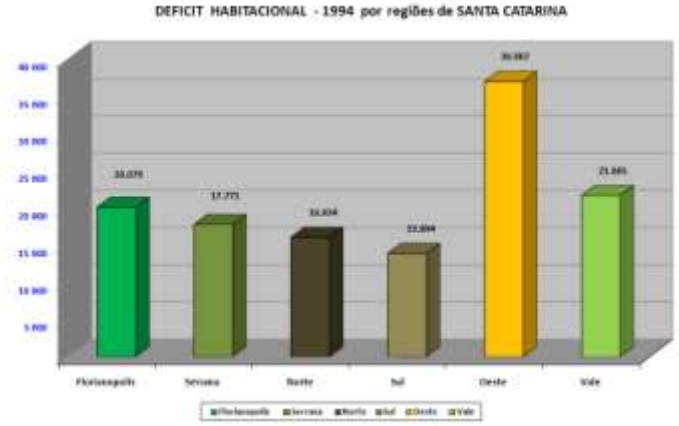


Figura 66 - Déficit populacional - SC em 1994
Fonte: COHAB/SC, 2011

A região Oeste do Estado, em 1994, tinha uma vez e meia a quantidade de habitantes da capital, Florianópolis, compondo déficit habitacional como observado no gráfico acima.

Uma década mais tarde, em 2005, segundo o IBGE o déficit habitacional da região sul representa cerca de 10% do total do país, que concentra 40 % daquela na região sudeste, como exposto no gráfico 7.

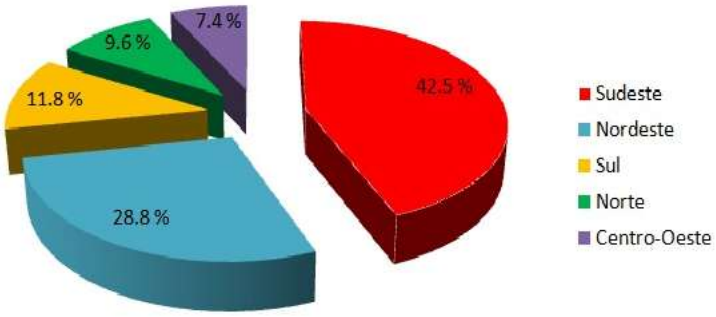


Figura 67 - Déficit habitacional por região – 2005
Fonte: IBGE, 2005
Elaborado pela autora – julho/2011

Figura 68 – Regiões do Brasil

Com a ocupação da planície da região central de Florianópolis, consolidada pelas elites, e recém-chegada dos migrantes do interior do estado, pareceu quase que uma decorrência, a ocupação do Maciço do Morro da Cruz.

A acentuada ocupação das últimas décadas no Maciço do Morro da Cruz pode ser verificada no mapa da evolução urbana.

Através da análise comparativa realizada pela observação dos mapas pode-se verificar o adensamento da ocupação do Alto da Caieira sobre a área de preservação permanente do Maciço do Morro da Cruz.

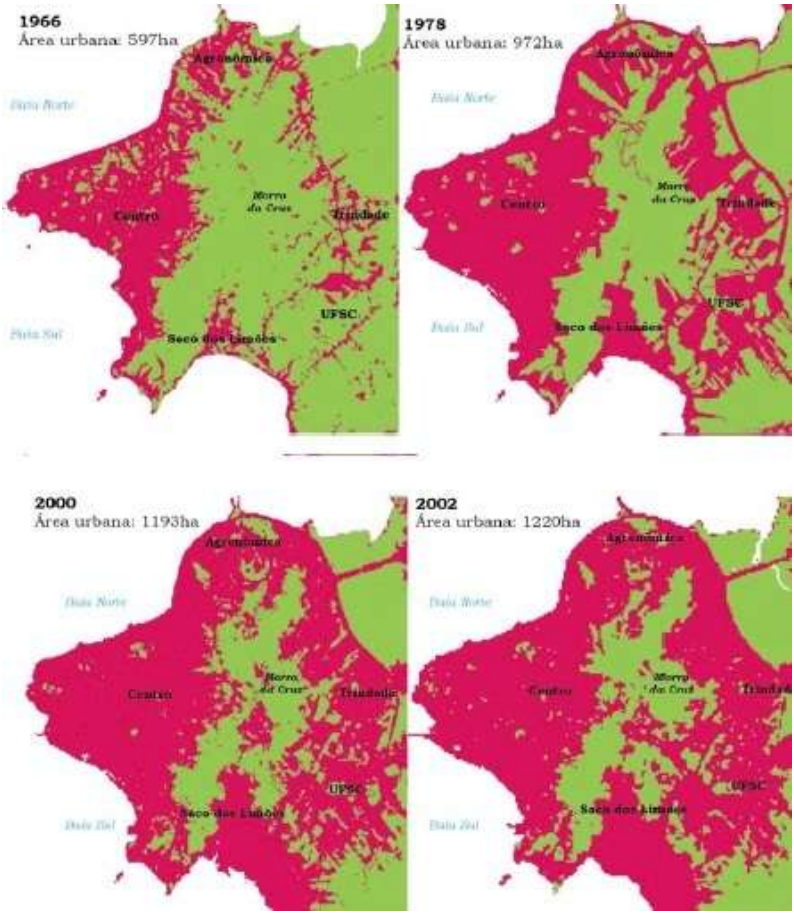


Figura 69 - Evolução Urbana do Alto da Caieira anos: 1966, 1978, 2000 e 2002
Fonte: Pellerin 2003 *apud* Saito, 2004, pg. 22

Na foto 70 pode-se observar o Alto da Caieira ao fundo à direita, ver foto 8 do detalhe.

Figura 70 – Maciço do Morro da Cruz
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2007

Figura 71 - Rua Custódio Firmino Vieira
Fonte: Afonso, 1992

O processo de ocupação do Maciço do Morro da Cruz, incluída por conseqüência a comunidade do Alto da Caieira, é bastante complexo dos pontos de vista econômico e social.

Cecca (1997) caracteriza momentos distintos da ocupação do Maciço, sendo a primeira no início do século XX.

> *"Com o crescimento urbano, (...) concentrando na Ilha empresas e serviços públicos que deveriam estar distribuídos pelo Estado, os ecossistemas naturais passaram a sofrer novos impactos provocados pela ocupação desordenada do espaço natural. Estes impactos advinham tanto de projetos públicos e loteamentos privados, como de ocupações de população de baixa renda, particularmente em áreas de encostas (...)."* (Cecca, 1997, p. 24).

Como já mencionado, a capital do Estado, a partir do início da década de 1980, como a maior parte das cidades brasileiras, recebeu grande afluxo de migrantes. Esse contingente populacional oriundo do processo migratório, na década seguinte, ocupou os centros urbanos e em especifico o centro da capital catarinense (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2008).

O mesmo estudo da Prefeitura de Florianópolis mostra que estes fluxos migratórios são originários principalmente da serra catarinense, oeste e norte do estado.

Outros autores mostram também que o processo de migração nas duas décadas (1985-2005), marcado pela pauperização, ocupou agressivamente e ameaçou a reserva vegetal e que após a ocupação dos morros mais centrais, ocorrida num primeiro momento, os novos migrantes, para permanecer no centro, viram-se obrigados a ocupar áreas mais íngremes e geologicamente instáveis (Pimenta e Pimenta, 2005).

Disso decorre a afirmação de que as condições de habitação têm piorado com o passar do tempo, nessas regiões.

> *"(...) o tempo do processo de ocupação conspira contra as condições habitacionais."* (Pimenta, 2005, pg. 133)

Em Florianópolis, a população que ocupou o Alto da Caieira, se instalou no que restou de território já ocupado nas décadas anteriores: áreas íngremes de difícil acesso.

As edificações foram produzidas por autoconstrução e sem os critérios construtivos adequados e necessários a construções em áreas de solo ambientalmente frágil e vulnerável. A falta de recursos da população migrante e a omissão do poder público a essa ocupação desordenada produziu um cenário desastroso do ponto de vista sócio-ambiental no Maciço do Morro da Cruz (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2008).

Em 2007, foi elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação um estudo à partir dos dados demográficos para perfil socioeconômico e de caracterização infra-estrutural apresenta ordenamento de intervenção nas 16 comunidades que compõem o Maciço do Morro da Cruz.

São elas: Morro da Queimada, Mocotó, Mariquinha, Tico-Tico, Ângelo Laporta, Mont Serrat, Laudelina C. Lemos, José Boiteux, Santa Clara, Morro do Céu, Morro do 25, Vila Santa Vitória, Morro do Horácio, Penitenciária, Caieira e Serrinha, segundo alguns critérios de hierarquização conforme prioridade de intervenção tais como:

> *"(...) risco de deslizamento, tempo de ocupação, carência de infra-estrutura, população atendida, extensão da área, mobilização comunitária, entre outros."* (Prefeitura Municipal de Florianópolis, Sub-projeto de trabalho técnico e social – Maciço, 2007, pg. 18)

No mapa estão assinaladas as comunidades do Maciço do Morro da Cruz:

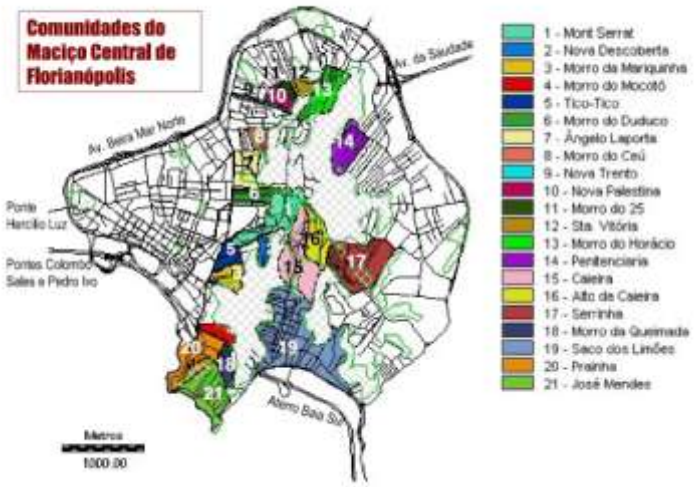


Figura 72 – Comunidades no Maciço
Fonte: Pellerin, 2006

De acordo com o relatório produzido pela prefeitura em 2007, a comunidade do Alto da Caieira foi definida hierarquicamente como sendo prioritária às intervenções.

Adiante, veremos as condições que compuseram o relatório, traçando um comparativo da Caieira em relação às demais comunidades pesquisadas.

5.1.3 Caracterização das moradias

Pimenta (2005) realiza uma caracterização da ocupação recente do Maciço do Morro da cruz descrevendo o processo de produção de moradia por autoconstrução adotado na região, o material nelas utilizado, o tipo de piso e cobertura, os aumentos, remembramentos e reestruturações das moradias no decurso do tempo bem com relação à propriedade da terra urbana, delimitação do terreno, tipologia e uso do solo.

A autoconstrução é a principal alternativa no processo de produção da moradia. Segundo Pimenta, 2005 a construção da moradia é familiar: a maioria das famílias 56,99%; construiu sua própria casa comprando material de construção

(predominantemente madeira), muitos (72,4%) dos moradores são trabalhadores com experiência na construção civil. As famílias que compraram casas prontas novas 4,30%, usadas 7,53%, 22,58% adquiriu o lote com a casa pronta, de moradores anteriores. Com relação a projetos de ampliar sua residência, 67,74% declaram ter idéia de fazê-lo futuramente.

> *"Com predominância de casas construídas em madeira 55,91%, em alvenaria 29,03% e mistas 13,98% das edificações."* (Pimenta, 2005, pg. 138)

Ainda de acordo com Pimenta (2005); quanto à cobertura, 70,97% das casas é feita com telhas de fibrocimento sem laje e 23,66% das residências possuem laje de cobertura. Já, com relação aos pisos, em 46,74% das residências são de madeira, predominando nas casas de madeira, por questão de técnica construtiva de necessidade de erguê-las do solo.

As casas evoluem com o tempo. Inicialmente, muitas vezes a construção não possui divisão de cômodos e o banheiro é externo, sem instalação de água nem de rede de esgoto.

Depois há o aumento dos cômodos que vão sendo justapostos com o desmembramento e reestruturação das funções das residências para melhor atender ás necessidades de moradia da família. Desse modo mais de metade das residências possui menos de 40 m2 de área útil construída.

Quanto à propriedade da terra urbana, dentro da região do Maciço Central de Florianópolis, 54,84% dos moradores não dispõem de qualquer tipo de documento que formalize sua posse sendo que 11,96% declararam ter ocupado diretamente a terra. 39,47% possuem menos de 150 m2 de área (Pimenta, 2005, pg. 130).

O texto de Pimenta (2005, pg. 132) mostra dados da apropriação do espaço remanescente da residência, com cerca de 26% dos moradores cultivando de plantas.

Como cerca de 1/3 dos terrenos não possuem demarcação e nos outros 2/3, a demarcação é feita por cerca de arame em metade deles, existe dificuldades na apropriação do entorno imediato das residências.

5.1.4 Condições de habitabilidade[20]

Conforme a tabela abaixo, com relação a número de moradores por unidade habitacional (U.H.); o Morro da Queimada e o Morro da Penitenciária têm em média 6, juntamente com Santa Clara. A Caieira tem 5, bem como o Morro do Mocotó, da Mariquinha, José Boiteux, Morro do Céu, Santa Vitória e Horácio.

Tendo como referência o número de peças por U.H., a Queimada está em melhores condições quantitativamente: 6. Mocotó, Tico-Tico, Mont Serrat, Laudelina Cruz Lemos, José Boiteux, Céu, 25, Santa Vitória, e Caieira, possuem 4 pecas por unidade habitacional (U.H.).

O Alto da Caieira é o mais adensado, tendo mais de uma família coabitando em 43% dos domicílios, seguida de Serrinha com 34%. Em coabitação, o Morro do Horácio tem menor índice: 12%.

A comunidade em piores condições entre as pesquisadas é o Alto da Caieira, no que refere-se a adensamento com mais de três pessoas por dormitório, com mais de 48%. O Morro do Horácio é a de menor adensamento desse tipo, 12%.

Quanto a habitações de madeira, o Alto da Caieira, possui 68%, os de menor quantidade delas são o Morro do Tico-Tico e Ângelo Laporta, ambos com 20 %.

A condição precária da moradia pode ser verificada em 62% da comunidade da Caieira, em 15% do Mont Serrat – comunidade com menor índice, e Morro do Horácio com 16%.

[20] O relatório elaborado pela Prefeitura de Florianópolis (2007) define condições de habitabilidade pelo número de moradores por unidade de habitação, peças por unidade, adensamento por mais de três pessoas por quarto em cada unidade habitacional (U.H.), habitação de madeira, e condições precárias de moradia. (Definição da Autora com base no relatório da Prefeitura, 2007).

Comunidades	moradores por U.H.	Peças por UH	Adensamento + de uma família por U.H	Adensamento + de 3 pessoas por quarto	Habitação madeira	Condições precária de moradia
Morro da Queimada	6	6	30%	20%	52%	47%
Morro do Mocotó	5	4	26%	23%	40%	53%
Morro da Mariquinha	4	5	20%	25%	55%	45%
Morro do Tico-Tico	5	4	13%	20%	20%	20%
Ângelo Laporta	4	5	25%	15%	20%	25%
Monte Serrat	4	4	13%	14%	26%	15%
Laudelina Cruz Lemos	4	4	23%	20%	35%	20%
Jose Boiteux	5	4	20%	30%	45%	40%
Santa Clara	6	5	27%	25%	25%	18%
Morro do Céu	5	4	25%	25%	50%	37%
Morro do 25	4	4	24%	36%	48%	32%
Vila Santa Vitória	5	4	30%	40%	45%	40%
Morro do Horacio	5	5	12%	12%	35%	16%
Morro da Penitenciaria	6	5	28%	23%	46%	27%
Caeira	**5**	**4**	**43%**	**48%**	**68%**	**62%**
Serrinha	4	5	34%	37%	47%	44%
Fonte: Pesquisa – Perfil socioeconômico e ambiental das famílias – Hierarquização das áreas de risco o município de Florianópolis – CEPED/ 2006						

Figura 73 – Condições de habitabilidade
Fonte: (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2007, pg. 09)

5.1.5 Infra-estrutura

Os critérios de hierarquização conforme prioridade de intervenção funcionam segundo infra-estrutura de condições sanitárias, acesso e uso de rede de energia elétrica, de abastecimento de água e de rede coletora de esgoto bem como coleta de lixo domiciliar.

Seguem gráficos, com base no estudo da PMF (2007) comparativos com a finalidade de hierarquização das comunidades na qual fosse prioritária a intervenção imediata.

a) Domicílios em condições sanitárias inadequadas

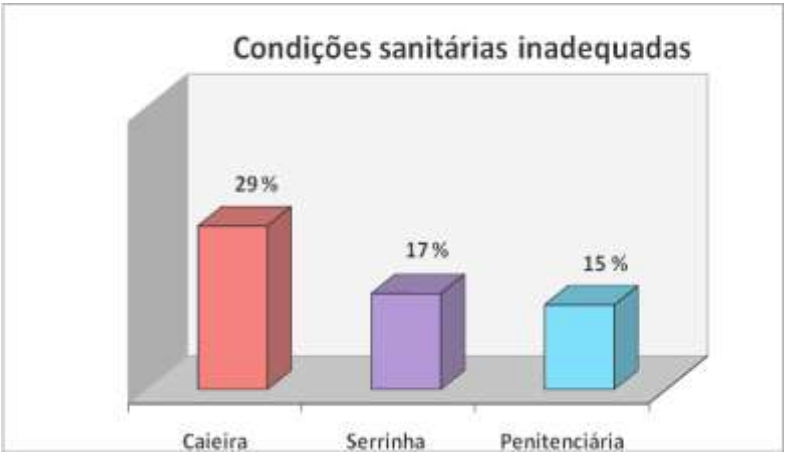


Figura 74 - Condições sanitárias inadequadas ou inexistentes
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2007
Elaborado pela autora – Julho/2011

As condições de unidade sanitária inadequada na Caieira são da ordem de 30%. Mesmo o Programa Habitar Brasil/Bid que incluía a construção de unidades sanitárias parece não ter sido suficiente.

O PAC também prevê em seus projetos, a construção de tais unidades como veremos. [21]

b) Informalidade no acesso e uso de energia elétrica

A precariedade das instalações elétricas improvisadas caracteriza os domicílios de 78% dos entrevistados em cadastro censitário.

[21] Segundo a definição do IBGE (2001), banheiro é o cômodo que dispõe de chuveiro ou banheira e aparelho sanitário, enquanto sanitário é o local limitado por paredes de qualquer material, coberto ou não por um teto, que dispõe de aparelho sanitário ou buraco para dejeções.

> *"No Alto da Caieira, aproximadamente 78% dos moradores, declararam no cadastro censitário realizado na comunidade entre janeiro e março de 2008, valer-se de extensão elétrica improvisada para obtenção de energia sem custos."* (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2008, pg. 16)

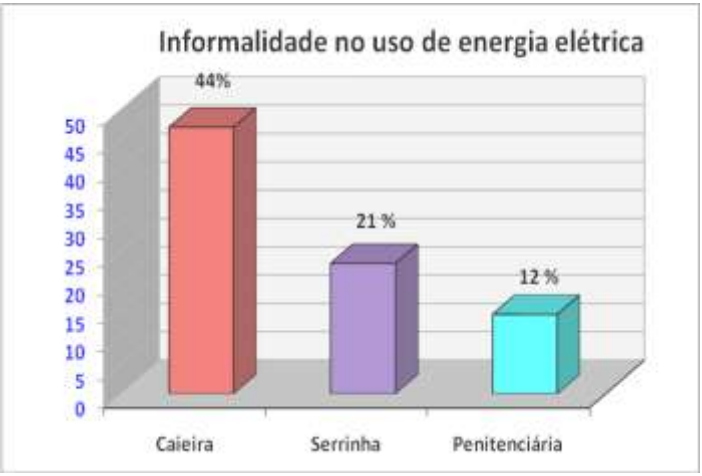


Figura 75 - Informalidade no acesso e uso de energia elétrica
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2007
Elaborado pela autora – Julho/2011

A informalidade era da ordem de 44%, como evidencia o gráfico acima, e como veremos mais adiante o PAC teria suas intervenções no Maciço iniciadas pelo fornecimento de energia elétrica aos moradores.

c) Sem acesso à rede de água potável

Figura 76 - Sem acesso à rede de água potável
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2007
Elaborado pela autora – Julho/2011

Em todos os critérios instituídos pelo estudo da Prefeitura, a comunidade do Alto da Caieira é a menos atendida (condições sanitárias, energia elétrica e abastecimento de água), como pode-se verificar pelos gráficos acima.

d) Coleta de esgoto

Segundo o mesmo estudo, no Alto da Caieira são 69% de domicílios sem acesso a rede de esgoto, principalmente nas cotas mais altas, sendo lançados os dejetos nas valetas e caneletas pluviais, ou em talvegues naturais não canalizados.

Quando ocorrem entupimentos, as moradias das áreas mais baixas sofrem com o mau cheiro e o transbordamento. Nos períodos de chuvas verifica-se o agravamento dessas condições.

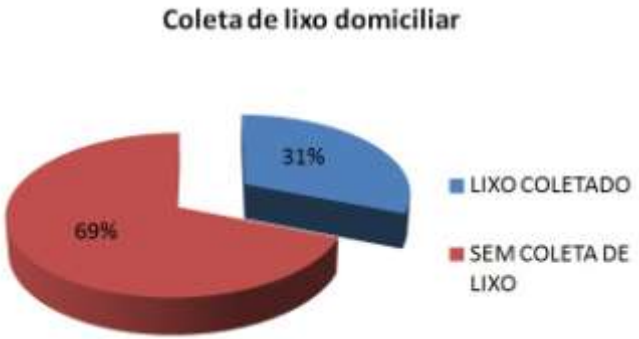


Figura 77 – Coleta de lixo domiciliar – Alto da Caieira
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2007
Elaborado pela autora – Julho/2011

> *"Constatou-se, através da pesquisa do CEPED, que do total de domicílios, quase a metade das edificações da área não tem abastecimento regular de água (48,0%). Com relação à energia elétrica, 64% dos imóveis pesquisados estão ligados à rede de abastecimento oficial, contudo, 44% dos domicílios constituem-se em ligações irregulares (gambiarra / gato)."* (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2008, pg. 13)

Quanto a critérios de coleta de lixo, pavimentação e acessibilidade os gráficos a seguir expõe as seguintes proporções entre as comunidades menos atendidas.

e) Sem coleta de lixo próxima às residências

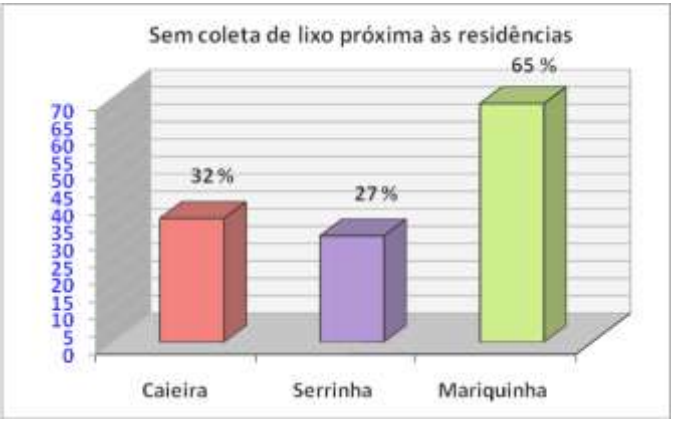


Figura 78 – Sem coleta de lixo próxima às casas
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2007
Elaborado pela autora – Julho/2011

f) Sem acesso à pavimentação

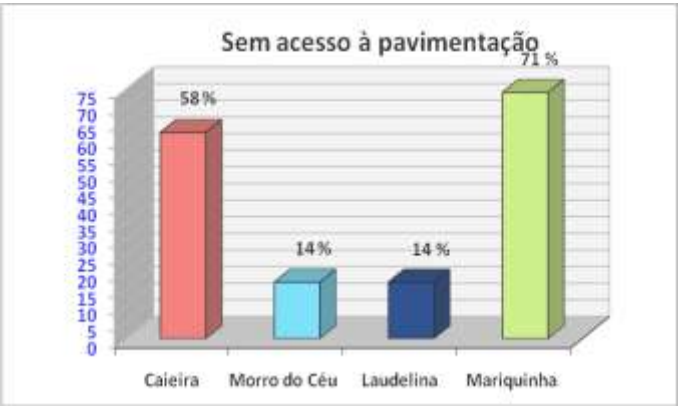


Figura 79- Sem acesso à pavimentação
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2007
Elaborado pela autora – Maio/2011

g) Sem acesso ao transporte coletivo

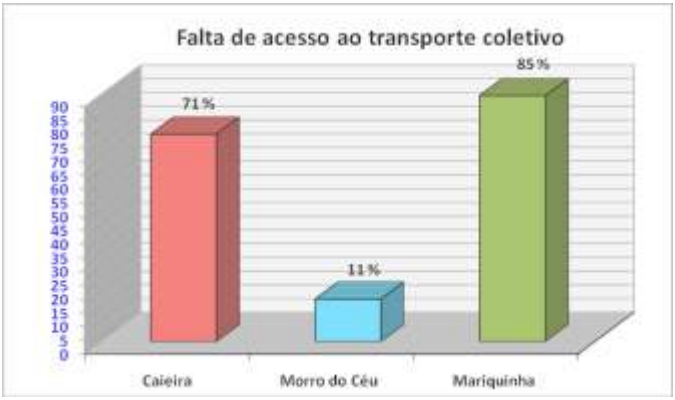


Figura 80 - Sem acesso ao transporte coletivo
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2007
Elaborado pela autora - Maio/2011

h) Dificuldade de acessibilidade

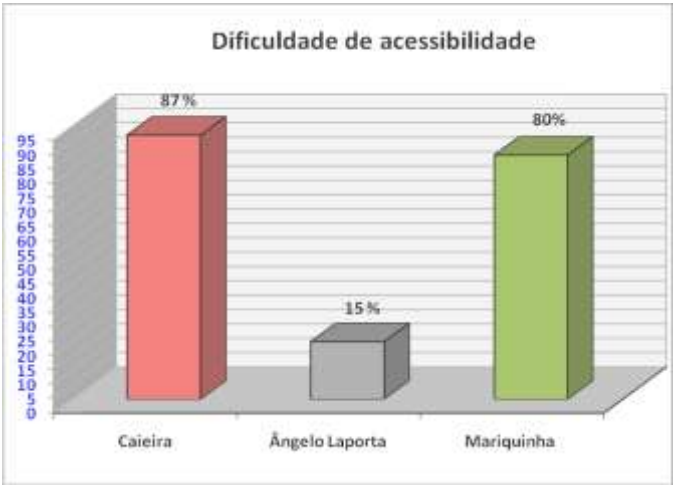


Figura 81 - Dificuldade de acessibilidade
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2007
Elaborado pela autora – Maio/2011

Critérios de hierarquização	Comunidades (%)					
	Caieira	Penitenciária	Serrinha	Horácio	Céu	Mariquinha
a) domicílios em condições sanitárias inadequadas	**29**	15	17	16	25	25
b) Informalidade no acesso e uso de energia elétrica	**44**	12	21	24	25	25
c) sem acesso à rede de água potável	**48**	33	32	12	12	45
d) sem coleta de esgoto	**69**	54	49	42	45	81
d) sem coleta de lixo	**32**	45	27	44	37	65
e) sem pavimentação	**58**	41	41	20	14	71
f) sem acesso ao transporte coletivo próximo à U.H.	**71**	35	37	12	11	85
g) Sem acesso ao transporte coletivo	**71**	35	37	12	11	85
a) Dificuldade de acessibilidade	**87**	42	45	36	22	80

Figura 82 - Quadro-síntese comparativo das comunidades com condições mais precárias
Elaborado pela Autora em março/2011 com base no Relatório da Prefeitura, 2007

Todos esses critérios de hierarquização que compuseram o estudo da PMF (2007), acabaram por determinar as prioridades para intervenção, desta maneira:

> *"1º Altos da Caeira, 2º Morro do Horácio,3º Penitenciaria,4º Morro do 25, 5º Mont Serrat, 6º Serrinha, 7º Morro do Ceu e Ruas Angelo Laporta, José Boiteaux, Laurentina Cruz Lemos, Santa Clara, 8º Morro da Queimada/Jagatá, 9º Santa Vitória, 10º Morro da Mariquinha e Tico Tico".* (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2007, pg. 18)

Os dados (Prefeitura 2007) apresentados acima evidenciam realmente a maior precariedade da comunidade da Caieira nos diversos aspectos abordados.

O PAC marca a primeira grande intervenção do poder público na comunidade. Anteriormente, haviam sidos disponibilizados unidades sanitárias construídas pela Prefeitura. No entanto, algumas delas estão em edificações construídas sob alto risco de deslizamento. As intervenções do PAC também prevêm a construção de unidades sanitárias em alvenaria, como a já executada por ocasião do Programa Habitar Brasil/ BID (1999).

O mapa dos principais equipamentos urbanos da região evidencia a falta de creches, escolas de ensino fundamental ou médio na comunidade e/ou em seu entorno imediato. Existe somente a creche particular Dona Inácia localizada na Servidão Dois Pinheiros, para atender as crianças da comunidade. Outras creches da região são: Waldemar Silva no Bairro da Trindade; Santa Terezinha (Prainha-centro) e escola Lúcia do Livramento Mayvorne.

Quanto a unidades de pronto-socorro, no município, unidades de pronto atendimento (UPA) a situação é aflitiva na ilha como um todo. Existem somente duas unidades – uma no Rio Tavares (sul da ilha) e outra em Canasvieiras (norte da ilha), alem dos Hospital Celso Ramos (centro). O Hospital Universitário (Bairro Trindade), só atende emergências com risco iminente de morte.

Quanto às unidades básicas de saúde – a mais próxima da Caieira fica no bairro do Mont Serrat, vizinho à comunidade, mas recentemente não atende mais a população da Caieira, os moradores da comunidade são encaminhadas ao centro de

saúde do Saco dos Limões que teve sua localização (ao lado do centro social) mudada para mais longe da comunidade (no limite com o Bairro do Pantanal).

É preciso enfatizar a completa inexistência de equipamentos urbanos na região, e nem mesmo próximos.

O posto de saúde do bairro que ficava próximo ao centro comunitário do Saco dos Limões, foi transferido para o limite com o bairro do Pantanal, como indicado no mapa de Equipamentos Urbanos.

O mesmo ocorreu com a agência dos correios, que foi transferida para o limite com o Bairro da Costeira do Pirajubaé. Lembrando que, menos da metade dos moradores da comunidade recebe serviços dos correios, até a Servidão da Felicidade, altura do número 500. As informações acima podem ser verificadas no mapa de Mapa de Equipamentos Urbanos.

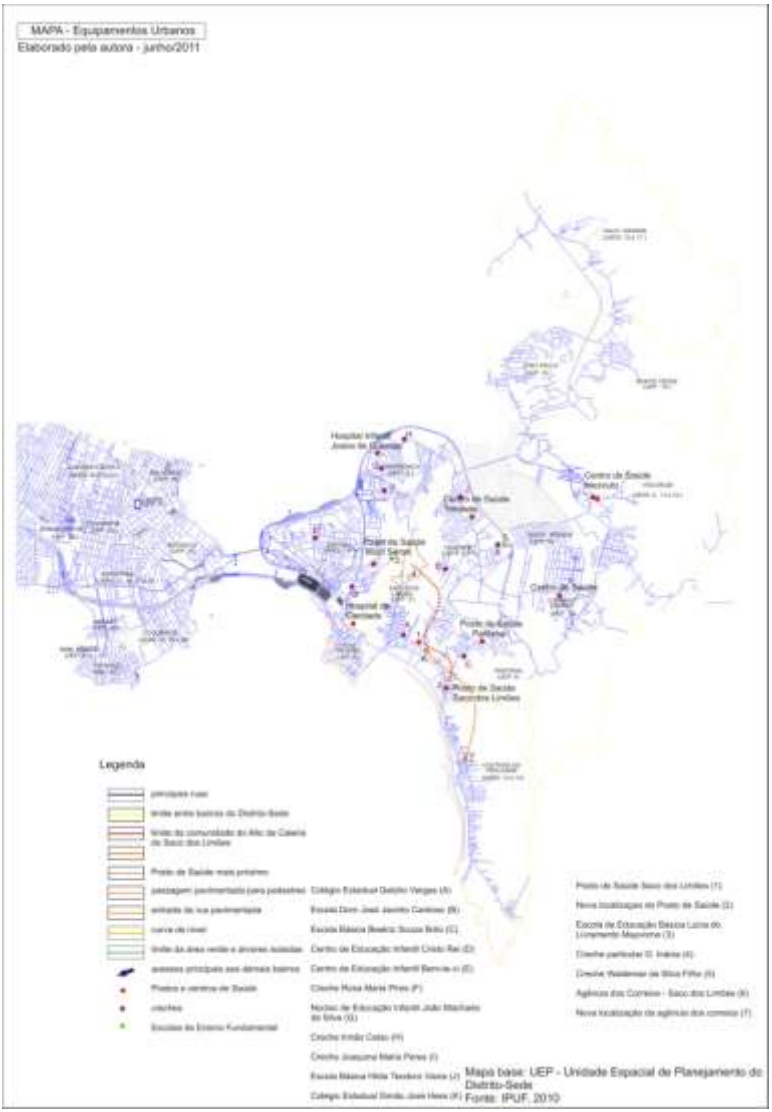


Figura 83 – Mapa de Equipamentos Urbanos
Elaborado pela Autora – Julho/2011

As pesquisas (Sugai, 2002) investigaram se as vias estavam ou não pavimentadas no período analisado, considerando como pavimentação os quatro tipos utilizados na

área conurbada de Florianópolis – paralelepípedos, lajotas, asfalto e pedras[22], pretenderam também avaliar a qualidade, a adequação e a manutenção da pavimentação.

No caso das ocupações irregulares em áreas de risco, é possível observar que tanto a pavimentação, quanto o acesso a transporte público, bem como em relação à falta de acesso a saneamento básico são inexistentes ou, na melhor das hipóteses, precários.

A nosso ver, as características das construções residenciais, das condições de habitabilidade, de infra-estrutura: a) condições sanitárias; b) acesso e uso de energia elétrica; c) acesso à rede de água potável; coleta de esgoto; e) coleta de lixo; f) pavimentação, analisada por Sugai (2002) como indicador de desigualdades no espaço urbano; g) transporte público; h) Dificuldade de acessibilidade; assim como dos equipamentos urbanos podem ser tomados como parte dos indicadores de desigualdades no espaço urbano como evidenciado no Capítulo 5 até aqui.

No entanto, faz-se necessário adicionar também outras características de composição de déficit habitacional tais como renda média como já assinalado, suporte do meio físico a ocupação do solo para fins residenciais, infra-estrutura de serviços públicos essenciais (de saúde e educação, por exemplo).

5.2 CARACTERIZAÇÃO DO ALTO DA CAIEIRA E DAS INTERVENÇÕES RECENTES

A comunidade do Alto da Caieira está localizada no topo da porção sul do Maciço do Morro da Cruz. Possui área total de aproximadamente 360.000 m^2, parte dela em um fundo de vale de alta declividade.

> *"As altitudes variam de aproximadamente 35 metros no fundo de vale ao sul, até 100 metros na porção nordeste da área."* (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2008, pg. 6)

[22] Tipos de pavimentação verificados na área conurbada de Florianópolis (Sugai, 2002, pg. 98)

Figura 84 - Vista do Alto da Caieira a partir do início da Rua Custódio Firmino - Saco dos Limões
Acervo da Autora – Fevereiro/2011

5.2.1 Uso do solo existente

Observou-se que, à medida que se acessa as partes mais altas existe um aumento da precariedade das construções. A precariedade também aumenta na região do vale que existe no setor central da comunidade, cortado por uma vertente.

Identificou-se uma centralidade, próxima ao ponto final do ônibus da linha Caieira do Saco dos Limões, com pequenos comércios e acesso aos setores da comunidade.

As visitas iniciais foram acompanhadas de uma agente dos correios, que serviu de guia nas escadarias e por dentro das ruelas de chão batido cheias de crianças e cachorros. As partes mais altas ainda possuem vegetação mais densa, bem como algumas áreas ainda não ocupadas nos vales. A vegetação, por vezes mais densa, e as vista das pontes, da área continental do município e da baía sul surpreendem e impressionam pela beleza.

Inicialmente, a característica mais relevante é mesmo o relevo que por si próprio determina a divisão da comunidade em

alguns setores internos: o caso do final da R. Custódio Firmino Vieira, identificado no mapa e foto abaixo, por exemplo.

Segundo a pesquisa de campo da autora, na comunidade da Caieira, as residências estão assim distribuídas quanto ao número de pavimentos como no gráfico 12.

Fez-se necessário descrever as características da realidade atual da estrutura da comunidade do Alto da Caieira, seus acessos, localização e condições de moradia.

Identificam-se dois setores onde existem edifícios não residenciais (igreja, campo de futebol improvisado e dois mini-mercados) – um no sopé[23] outro no topo da ocupação). As áreas onde o comercio se localiza coincidem com os setores próximos aos dois pontos finais dos ônibus Caieira e Mont Serrat, como assinalado no mapa de Percursos – eixos viários principais, já apresentados anteriormente neste mesmo capítulo.

Figura 85 – Ocupação do Alto da Caieira
Fonte: Pellerin, 2006

[23] [De *so-* + *pé*] *S.m.* 1. Base (de montanha); falda. 2 A parte inferior de encosta, muro, etc. [F. Paral.: *sob-pé*.] (Ferreira, 1986, pg. 1323)

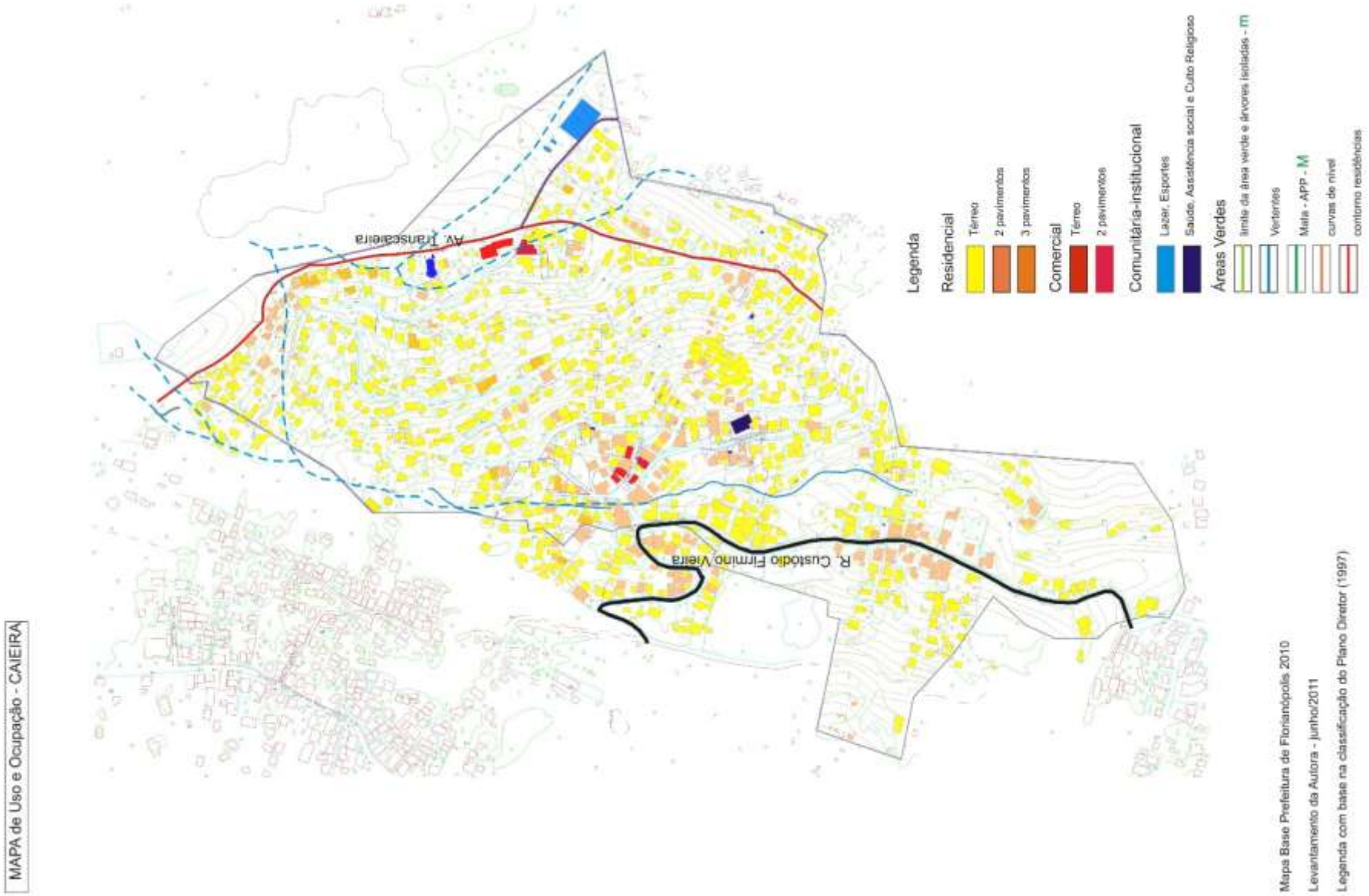


Figura 86 – Mapa de Uso e ocupação do Solo – Alto da Caieira
Elaborado pela autora – Julho/2011

Segundo o estudo da Prefeitura de Florianópolis (2007), a população total da região do Maciço era de 22.566 habitantes, inseridos em 5.677 famílias. Os 3.332 moradores da Caieira representam 14,76% do total do Maciço. No Alto da Caieira eram 673 famílias segundo o IBGE (2000). No entanto, o levantamento feito para o relatório da prefeitura (2008) aponta um aumento 19,21% totalizando 833 famílias na comunidade em análise.

Figura 87 - Vista da comunidade a partir da via expressa sul, próxima ao túnel
Acervo da Autora - março/2011

Figura 88 - Servidão da Felicidade
Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2011

O visual abaixo pode ser apreciado à partir da calçada à esquerda na foto acima na chegada ao topo da ocupação na comunidade. Ao centro, as pontes Colombo Sales e Pedro Ivo – ligações ilha-continente.

Figura 89 - Vista da área continental do município, ao fundo
Acervo da autora – Fevereiro/2011

As vistas gerais da comunidade e seus limites com as comunidades vizinhas são as seguintes:

Figura 90 - Limite com o bairro do Saco dos Limões - oeste da ocupação
Acervo da Autora - fevereiro/2011

A foto 91 evidencia o limite leste da ocupação com a vegetação mais densa. Na foto 21 está à vista interna da subida da Servidão da Felicidade, eixo viário principal da comunidade.

Figura 91 - Limite a leste da ocupação
Acervo da Autora - fevereiro/2011

Figura 92 - Vista do início da subida da Servidão da Felicidade
Acervo da Autora - fevereiro/2011

Na foto 93 pode-se ver a Igreja do Mont Serrat, ao fundo, no centro.

Figura 93 - Vista central da ocupação
Acervo da Autora - fevereiro/2011

As características das residências comuns a esses setores tais como: tipo de material de construção, número de pavimentos, tipos de pavimentação das vias, facilidade de acesso às residências foram percebidas inicialmente. Percepção esta, que se materializou no decorrer da pesquisa de campo.

Observou-se que a comunidade possui 04 eixos viários principais: a Servidão da Felicidade, a servidão Dois Pinheiros e a Lauri e a continuação da rua de acesso principal, a Custódio Firmino Vieira (mapa de eixos viários principais).

Figura 94 – Setor Leste transição entre os setores mais e menos pauperizados
Acervo da autora - Fevereiro/2011

O setor menos pauperizado (foto 24) possui construções predominando em alvenaria mais consolidado, com construções mais sólidas (e mais antigas) com mais de um pavimento possui terrenos bem delimitados e maiores, onde existem alguns sobrados com vaga de automóvel e ruas pavimentadas, praticamente sem vegetação localizadas nas regiões de menor altitude, mais planas.

Este setor localiza-se no final do eixo viário principal da Rua Custódio Firmino Vieira. (ligação da parte menos íngreme do Alto da Caieira limítrofe com o bairro do Saco dos Limões).

Figura 95 – Residências no final da R. Custodio Firmino Vieira no limite com o Alto da Caieira
Acervo da Autora – Novembro/2010

Figura 96 – Residências da Rua Custódio Firmino Vieira
Acervo da autora - Fevereiro/2011

O setor mais pauperizado é marcado por construções de madeira não aparelhada, mais distantes umas das outras, entremeadas por vegetação nativa (mais densa), com espaços de circulação não pavimentados, mais íngreme e de acesso mais difícil; sem abastecimento regular de H2O pela CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento.

Figura 97 – Setor leste da comunidade (possui construções mais precárias)
Acervo da Autora 12/11/2010

Este setor da comunidade é o alvo principal de ações de remoções e demolições de construções recentes onde também se localizam os moradores que ainda não possuem abastecimento regular de água nem fornecimento de energia elétrica.

Marcado por população residente há menos tempo na região, oriunda de outras regiões da capital catarinense, segundo a pesquisa de campo da autora.

São áreas com alto risco de deslizamento, áreas de vegetação mais densa a leste da ocupação nas quais as passagens de pedestres são trilhas no meio da vegetação, com degraus escavados nos barrancos pelos próprios moradores.

As casas não possuem muros, os terrenos são delimitados apenas cercas de arame, isto quando existe alguma delimitação física; localizando-se mais distantes umas das outras.

É um contraste enorme ver a cidade ao fundo, como quando se avistam as pontes de acesso à ilha: Colombo Salles e Pedro Ivo, ver foto 89.

As informações apresentadas acima referentes à estrutura da comunidade foi realizada através de observação e registro fotográfico nas 03 visitas exploratórias iniciais.

Nas três visitas exploratórias iniciais foi realizado o registro fotográfico das primeiras impressões da comunidade utilizado como suporte à descrição das características gerais feita anteriormente neste capitulo, ilustrada por imagens já apresentadas.

A pesquisa de campo, propriamente dita, foi elaborada pela autora na Caieira, por meio de entrevistas domiciliares entre fevereiro e março de 2011. Cerca de 100 (cem) moradores (35 famílias) aproximadamente foram envolvidas na pesquisa.

Foram realizadas cerca de 10 visitas à comunidade para elaboração das entrevistas. As residências visitadas foram escolhidas aleatoriamente pela autora para a coleta de dados.

A seguir apresentamos o resultado das entrevistas da pesquisa de campo relacionados à quantidades médias de: a) moradores por residência; b) cômodos por residência; c) cômodos por morador; d) quantidade de dormitórios e) número de pavimentos; f) tipo de material de construção da residência; g) adensamento excessivo; h) naturalidade dos moradores; e i) tempo de residência na comunidade.

a) Quantidade média de moradores por residência: 3,9.

b) Quantidade de cômodos por residência em média: 4,05.

c) Quantidade média de cômodos por morador: 1,42.

d) Quantidade de dormitórios perfaz 41,55% dos cômodos.

e) Número de pavimentos:

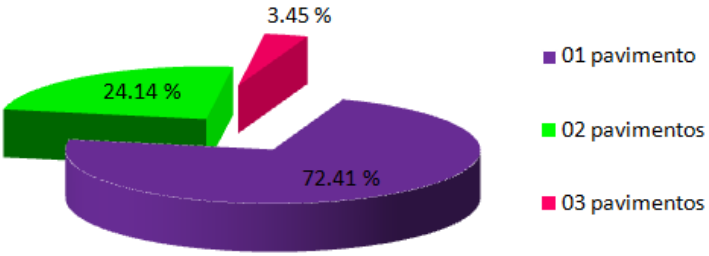


Figura 98 - Pesquisa de campo – Número de pavimentos
Elaborado pela autora – maio/2011

f) Propriedade da moradia

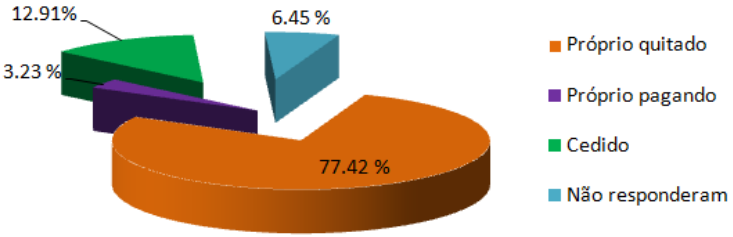


Figura 99 - Pesquisa de campo – propriedade da moradia no Alto da Caieira
Elaborado pela autora – maio/2011

g) tipo de material de construção:

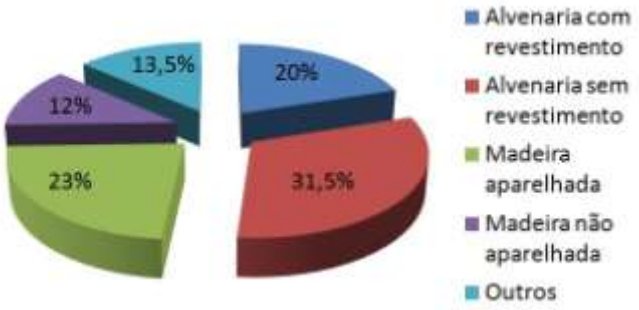


Figura 100 - Pesquisa de campo – tipo de material de construção da moradia no Alto da Caieira
Elaborado pela autora – maio/2011

Considerando adequadas as residências construídas em alvenaria com revestimento (20%) e somadas às construídas em madeira aparelhada (23%), podemos concluir que 57% das moradias visitadas na pesquisa de campo estão em condições construtivas precárias.

h) Adensamento excessivo:24 37,14 % dos moradores.

i) Naturalidade

Em relação às regiões brasileiras, a população atualmente residente na Caieira é oriunda dos seguintes estados respectivamente:

[24] Critério de inadequação que ocorre quando o domicilio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório, como descrito no capítulo 2 nos critérios de inadequação de moradia adotados pelo IBGE.

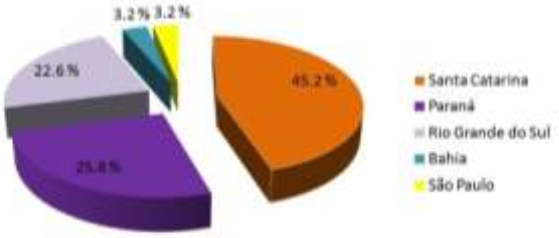


Figura 101 - Pesquisa de campo - Naturalidade dos moradores
Elaborado pela autora – Maio/2011

Quase metade dos entrevistados é migrante do próprio estado de Santa Catarina, o que evidencia um movimento de êxodo das cidades menores às regiões da capital (em específico à área de estudo).

j) Tempo médio de residência na comunidade segundo a pesquisa de campo: 14 anos, dado este que pode demonstrar a ocupação recente da região, considerando-se que a maioria dos entrevistados (77%) são proprietários de suas residências.
Na pesquisa de campo na comunidade da Caieira em relação aos critérios adotados pelo IBGE para coleta de dados referente a domicílios apresentados no capítulo 2, verificou-se o seguinte:

1. Existe grande parcela da população entrevistada vivendo em imóveis cedidos por parentes ou ainda em situação de coabitação.
2. O ônus excessivo com aluguel na comunidade do Alto da Caieira, pela amostra de campo é mínima, visto que, existe uma parcela ínfima da população entrevistada pagando aluguel da residência onde mora.
3. Quanto à inadequação fundiária, apesar da maioria dos entrevistados afirmarem ser proprietários de seus imóveis isso não pôde ser comprovado.
4. No entanto, pôde ser verificado alto grau de fragilidade quanto à estabilidade das construções e também quanto à precariedade das habitações, o que caracteriza déficit habitacional.

5. Outro critério de inadequação que pôde ser amplamente observado e pôde ser caracterizado (mesmo que superficialmente através do mapeamento de equipamentos urbanos)
6. Também pôde ser caracterizado grande parcela dos moradores vivendo em condições de inadequação habitacional por adensamento excessivo.
7. Além disso, pôde-se verificar também que existe um grande contingente de população no Alto da Caieira ainda sem abastecimento de água.
8. Em relação à região objeto de estudo, o déficit parece ter migrado do Oeste do Estado em direção à capital: cerca de 42% da população, com média de tempo de residência de quatorze anos, que ocupa atualmente a região do Alto da Caieira vem do Oeste de Santa Catarina, como foi verificado na pesquisa de campo realizada.

Esta população provavelmente migrou do Oeste do Estado, já que na pesquisa de 1994, o déficit no Estado era maior na região Oeste de SC (29,25 % do déficit) como demonstra o gráfico anterior, elaborado à partir de informações da (COHAB/SC, 2011).

O resultado da pesquisa de campo quanto à naturalidade evidencia uma migração acentuada oriunda do próprio estado de Santa Catarina.

Em relação a questões de infra-estrutura, a pavimentação dentro do Alto da Caieira, somente depois de aproximadamente 20 anos do início da ocupação, começaram as primeiras intervenções viárias realizadas pelo Estado, através do PAC.

A pavimentação da Caieira, é assunto delicado pelo movimento do solo que a pressupõe.

No entanto, são necessárias ainda várias obras de contenção e pavimentação (atualmente parcial) de vias, já iniciadas pelo PAC e evidentes no mapa 20 Percursos). São necessários estudos geológicos de definição do caráter das intervenções antes da execução, o que até o momento não tem sido realizado.

Na Caieira, as escadas e trilhas possibilitam a circulação e o acesso mais rápidos às cotas mais elevadas da comunidade. Alguns desses acessos de pedestres foram pavimentados recentemente por meio das intervenções do PAC.

A seguir apresentamos o mapa dos eixos viários principais identifica as principais vias, suas características e as intervenções recentes no Alto da Caieira.

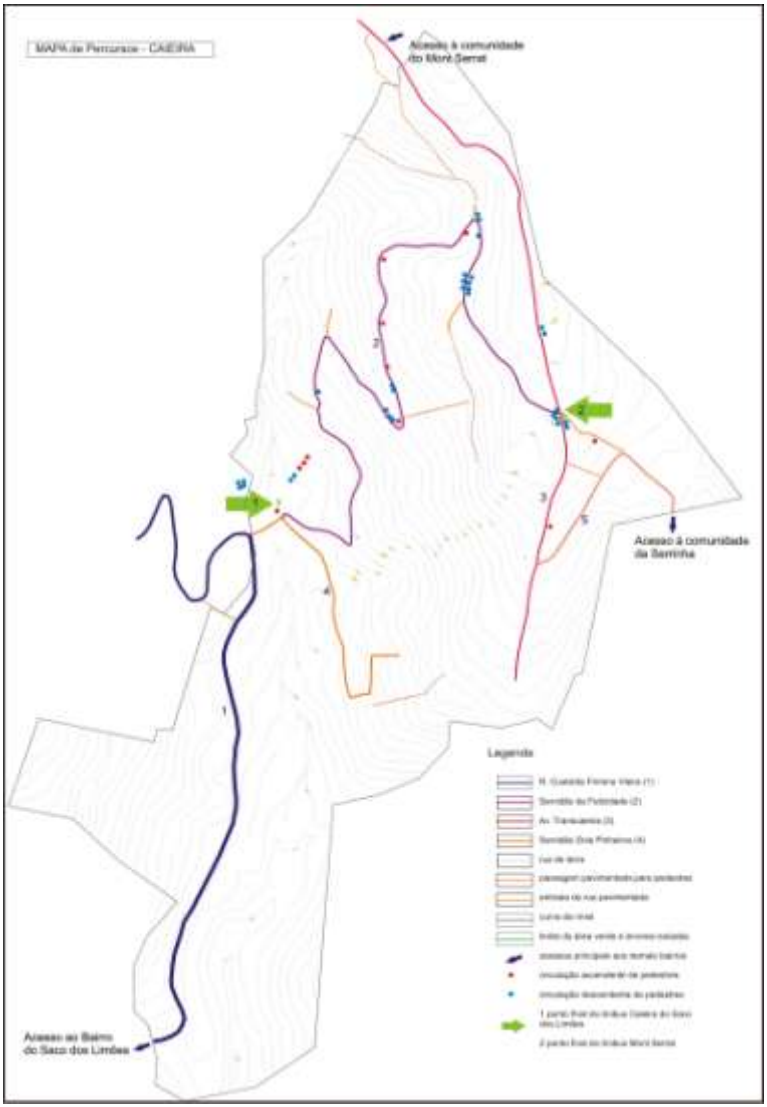


Figura 102– Mapa de Eixos Viários pavimentados – Caieira
Elaborado pela autora – Maio/2011

Figura 103 – Mapa de Percursos – eixos viários principais
Elaborado pela autora – Maio/2011

No mapa de Percursos (mapa 21), são identificados hierarquicamente os acessos principais à comunidade e o tipo de pavimentação de suas vias; bem como áreas mais planas nas vias onde é possível a reunião de crianças para brincar.

O mapa identifica também os acessos principais da comunidade a outras lindeiras (Saco dos Limões, Mont Serrat e Serrinha).

O sub-projeto evidencia a quase inexistência de infra-estrutura urbana e de pavimentação com acessos improvisados como identificado no mapa de eixos viários principais bem como no mapa de Percursos, apresentados anteriormente.

Quanto às características de infra-estrutura de acessibilidade, o transporte público operado pela TRANSOL Transporte Coletivo - é insuficiente e não abrange toda a extensão da comunidade. Existem poucos equipamentos comunitários públicos existentes na área e no entorno.

Segundo informações do Núcleo de Transportes, a empresa de transporte coletivo realiza percurso tipo circular (TICEN: Terminal Integrado Centro – Rua Custódio Firmino Vieira).

> *"(...) O ponto final de ônibus não atinge totalmente a comunidade do Alto da Caieira, tendo que deslocar longo trecho, desta maneira os moradores da porção mais elevada (...). A comunidade espera com a implantação da infra-estrutura viária, que o prolongamento do percurso do transporte coletivo seja viabilizado."* (Florianópolis, 2008, pg. 13)

Entretanto, existe a possibilidade de novas alterações no transporte público na região. Recentemente, o ônibus do Montserrat passou a ter seu ponto final no entroncamento originado pelos eixos viários da Serrinha, Mont Serrat e Caieira, no topo da área ocupada, limítrofe superior com a área de preservação permanente.

As pessoas passaram a ter acesso a ônibus em 2 setores: sopé (ônibus Caieira do Saco dos Limões) e topo da ocupação (ônibus Mont Serrat), ambos ligando a comunidade ao

terminal de ônibus do centro da cidade, conforme assinalado no mapa.

Isso acabou dividindo a comunidade em dois setores: um que sobe para pegar o ônibus e outro que desce, dependendo da localização das residências na comunidade, o acesso é feito a um ou outro lado.

A próxima alteração de acessibilidade ao transporte coletivo a ocorrer é da linha de ônibus caieira que vai fazer o retorno pela avenida nova (Av. Transcaieira), ou seja, vai dar mais individualidade no acesso a ônibus, cada um vai poder acessar do ponto mais próximo de casa, não subdividindo a comunidade em apenas dois setores.

Além disso, a linha da Serrinha terá seu itinerário estendido indo até o topo da ocupação, limite com a área de preservação. Então, os três ônibus que servem a região irão acessar o topo da ocupação, o que atualmente só um faz (o Montserrat).

Foi contatada uma líder comunitária, Sra. T., que estava acompanhando o teste do novo itinerário da linha de ônibus naquela tarde, tendo fornecido as informações descritas acima.

Não foi possível tomar como referência junho de 2011 para o mapeamento dos fluxos, tendo em vista um aumento da violência na região. Em visita recente, foram vistos vários automóveis carbonizados na subida do principal eixo viário da comunidade, a Servidão da Felicidade. Na mesma também foi observada uma casa demolida, com sinais de incêndio, em um cenário inóspito.

Poucas pessoas nas ruas, as casas com portas e janelas fechadas em plena tarde de sol de inverno. Algumas crianças resistiam em brincar nos setores mais planos da Servidão da Felicidade. F., baiana, (uma das moradoras entrevistadas anteriormente que estava em piores condições), está com a casa abandonada, teve os vidros das janelas quebrados e a vegetação em volta, suprimida.

Conversando com a moradora A. em 20 de junho no ponto de ônibus do Caieira (no sopé do morro – Saco dos Limões), baiana, ex-moradora do Jardim Atlântico há dois anos no Alto da Caieira.

O motivo da mudança foi o esposo ter começado a trabalhar no centro. Nunca subiu até o final da rua onde mora - parte superior do morro. Fez uma trilha pelo Mont Serrat que leva

ao centro, uma vez. A moradora relatou expressamente a questão das drogas e da violência na comunidade como motivo para não conhecer mais de onde mora.

5.3 A SITUAÇÃO ATUAL

As intervenções do PAC na Caieira também pavimentaram a Servidão da Felicidade com lajotas sextavadas; foram construídos muros de contenção (os principais na Servidão da Felicidade), outro deles no final da Custódio Firmino Vieira além de obras de coleta de esgoto e abastecimento de água, conforme relata o representante da CASAN entrevistado (ver informações mais detalhadas no Capítulo 3 – item 3.3.2.2).

As obras recentes de intervenções viárias possibilitaram a interligação pavimentada com as comunidades vizinhas: Mont Serrat, Serrinha e Carvoeira. Antes somente existia a interligação com o Bairro do Saco dos Limões através da R. Custódio Firmino Vieira. A nova interligação com o Saco dos Limões foi executada cortando-se as curvas de nível de topo.

Figura 104 - Vista da Av. Transcaieira (recém construída)
Fonte: Prefeitura de Florianópolis, 2010

O mapa 21 evidencia a grande quantidade de passagens de pedestres não pavimentadas dentre as poucas pavimentadas.

Foram pavimentados apenas os eixos viários principais da comunidade (Servidão da Felicidade, primordialmente) e em seguida a Transcaieira, que foi aberta e pavimentada (foto 29).

Nota-se também a inexistência de calçadas pavimentadas em diversas áreas dos eixos já pavimentados.
Na foto acima também pode-se verificar a existência de passeios somente no setor mais alto, sendo que ao fundo nota-se não haver pavimentação dos passeios.

A alteração do tipo de pavimentação utilizado é, por vezes, lajota sextavada (Servidão da Felicidade – ver foto capítulo 5. Já a Transcaieira foi pavimentada com asfalto. Em alguns casos, a rua foi apenas concretada parcialmente (Servidão Explosão, última rua à direita na subida da Servidão da Felicidade) antes do cruzamento com a Transcaieira.

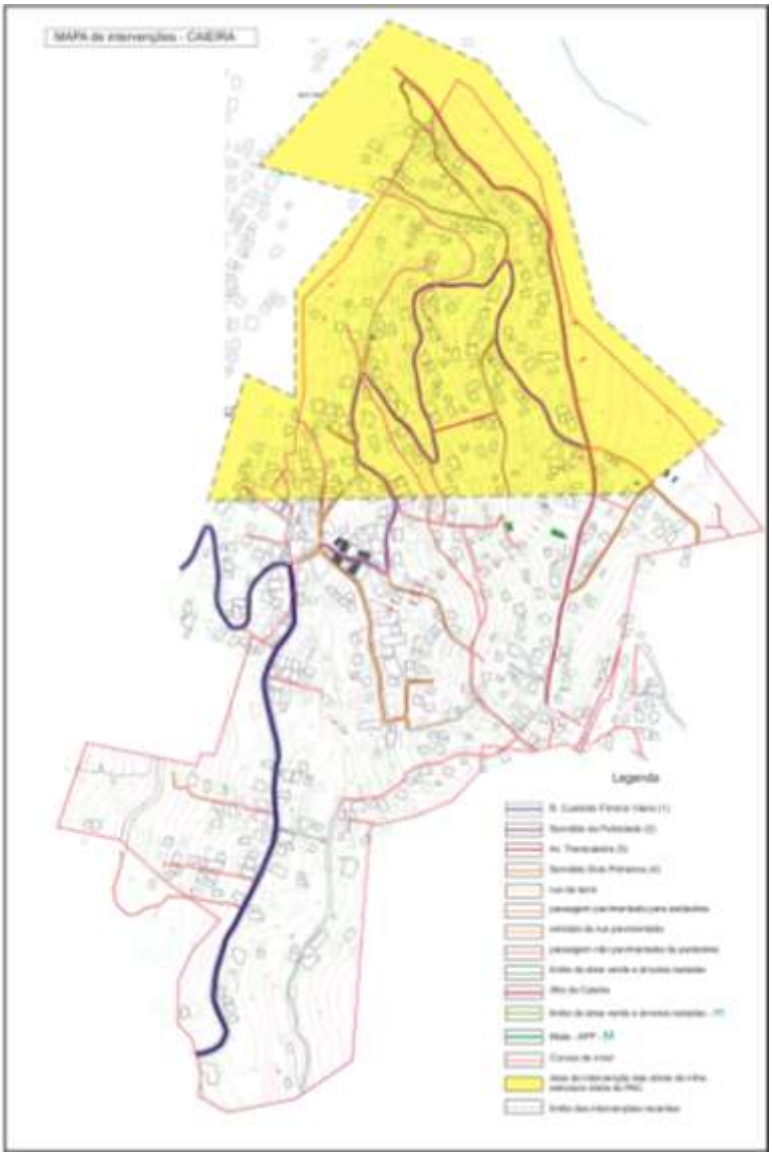


Figura 105 – Mapa das Principais intervenções do PAC no Alto da Caieira
Elaborado pela autora – Agosto/2011

Ainda não foram pavimentadas todas as vias previstas no projeto do PAC. Algumas vias estão parcialmente pavimentadas. (conforme mapa de Fluxos e de Eixos Viários pavimentados da Caieira.

Quanto às remoções/realocações – removeram-se alguns poucos moradores que estão em regime de aluguel social.

Figura 106 – Demolições não concluídas das na Caieira
Acervo da autora – Fevereiro/2011

A CELESC e a CASAN informam ter finalizado seus trabalhos na comunidade da Caieira, no entanto no setor mais pauperizado existem inúmeras residências sem abastecimento regular de água.

Neste mesmo setor da Caieira, existem inúmeras ligações irregulares de água. Alguns moradores alegam ter instalado seus hidrômetros por solicitação da CASAN e da Prefeitura e não ter recebido fornecimento de água.

5.3.1 A situação atual do PAC no Alto da Caieira

Segundo a pesquisa de campo realizada pela autora na comunidade (ver questionário aos moradores e aos líderes – Capítulo 10 – Apêndices A e B), as características do entorno e percepção dos moradores quanto às mudanças recentes provocadas pelas obras de infra-estrutura do PAC, são as seguintes:

- 64,5 % dos moradores identificam mudanças recentes no entorno
- 58% dos moradores tiveram seus imóveis diretamente beneficiados pelas obras recentes.

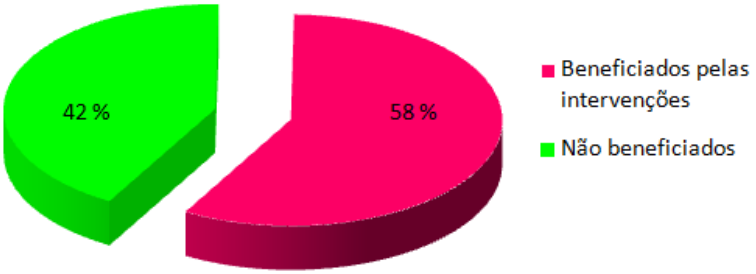


Figura 107 – pesquisa de campo - População beneficiada pelas intervenções
Elaborado pela autora – março/2011

No entanto, 54,8 % afirmam terem sido consultados sobre as mudanças que iriam ocorrer.

Quanto à identificação e hierarquização das prioridades de intervenção a pesquisa de campo identifica o seguinte:

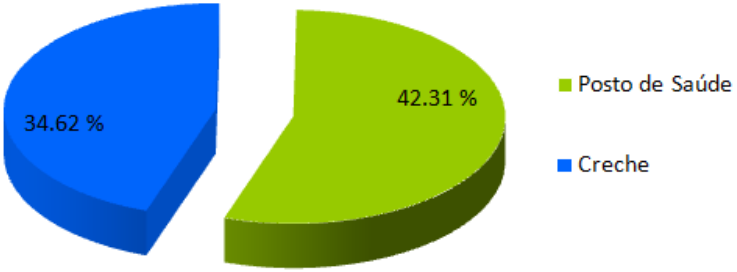


Figura 108 – pesquisa de campo – hierarquização para intervenções
Elaborado pela autora – março/2011

Segundo esta hierarquização as prioridades apontadas pelos moradores não são as contempladas pelo projeto do PAC.

Os resultados de hierarquização de prioridade são os seguintes:

- para posto de saúde em primeiro lugar e creche em segundo: 26,92 %;
- para creche em primeiro e posto de saúde em segundo: 15,38 % e,
- não responderam: 19,23 %.

O vice presidente da Associação de Moradores do Alto da Caieira, Sr. Carlos, em 29/02 comentava sobre o atraso na conclusão das obras. A previsão de conclusão das obras era de 12 meses iniciais (a contar do lançamento do programa de março de 2009) para as intervenções no Alto da Caieira; sendo que para todas as obras do PAC no Maciço a previsão era março de 2011.

Ele identifica como sendo a maior intervenção na comunidade o muro de contenção da Servidão da Felicidade e salientou que existem servidões e escadarias para serem construídas ainda.

Quanto aos maiores problemas do Maciço do Morro da Cruz atualmente, mostrou preocupação com a construção das novas moradias, apresentando dados da própria Prefeitura de

que existem mais de R$ 19.000.000 para investimentos em habitação no Maciço.

Segundo Carlos, o déficit total de novas habitações é de mais de 400 famílias no Maciço do Morro da Cruz e de cerca 150 famílias no Alto da Caieira (37,5% do total de moradores). Este número inclui quem está em risco, em aluguel social[25] (cerca de 40 famílias), em área de preservação.

O local de construção de 80 novas moradias seria no setor próximo ao bairro da Carvoeira. Contudo já foram feitos cinco processos licitatórios sem sucesso para a construção destas novas moradias.

O posto de saúde do Mont Serrat, comunidade vizinha, anteriormente atendia emergências, mas atualmente encaminha os moradores do Alto da Caieira ao posto de Saúde do Saco dos Limões, que foi transferido para o limite do bairro com o Pantanal (ver mapa 22 de equipamentos urbanos, pg. 122).

O vice-presidente da Associação de Moradores da Caieira, Sr. Carlos informou que no final da década de 90, foram construídas residências no Maciço, mas foram através de outro programa habitacional. Não eram do PAC. (provavelmente ele se referia ao Programa Bom Abrigo do Habitar Brasil/BID no Morro do Mocotó).

[25] Aluguel social: instituído pela LEI Nº 11.124, 2005. Pagamento efetuado através do Fundo Nacional de Habitação social, operado pela CAIXA, pagamento de aluguel a famílias em risco removidas de suas moradias antigas e aguardam nova.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa parte de uma investigação sobre a ocupação territorial urbana irregular de risco, sustentada por análises documentais institucionais e legislativas (urbanístico-ambientais) e inter-relacionada especificamente aos aspectos de mutação do espaço urbano.

A expansão urbana recente no Brasil, tem se dado em áreas impróprias à urbanização, realizada em grande parte por autoconstrução. Na da área central de Florianópolis esta expansão e sua adaptação às novas realidades é aqui documentada historicamente, tentando restringir a análise ao ponto de vista da mutação física provocada tanto pelo adensamento do espaço urbano segregado e irregular das ocupações auto-construídas recentemente em áreas de risco, quanto pelos investimentos do poder público nestas áreas.

A partir deste foco, reafirmam-se as convicções de que a urbanização e as relações entre o poder público e o território urbano é essencialmente uma discussão sobre as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Na experiência brasileira, a entrada da ação do Estado na regulação de relações sociais de produção é muito mais perceptível e muito mais consolidada sobre certos aspectos da vida urbana, como por exemplo, nas leis de uso do solo. Também lembramos que o enfrentamento da problemática habitacional e a redução das desigualdades sociais estão ligados à reconquista gradativa da qualidade ambiental urbana.

Dadas as especificidades das características naturais no meio físico de cada região, faz-se necessário também o aprofundamento de estudos que forneçam as bases para um amplo compromisso com os limites de ocupação do território municipal e a adoção de medidas de controle e de indução do uso do solo, possibilitando a disponibilidade de terras para fins habitacionais, especialmente para habitações de interesse social, de modo qualificado e planejado.

As legislações recentes (dos primeiros anos do século XXI) pressupõem o estabelecimento de parâmetros urbanísticos e arquitetônicos diferenciados (ou especiais) de modo a tornar acessível o atendimento das populações de baixa renda.

No entanto, é necessário que o processo seja planejado, continuo e institucionalizado e não, realizado por meio de ações

pontuais, desarticuladas e de caráter eminentemente emergencial. A desburocratização e transparência dos órgãos responsáveis pela gestão urbano-ambiental na relação com a população são imprescindíveis para o sucesso do processo.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o município como protagonista da federação. No entanto, 23 anos depois, temos um modelo político funcionando de forma não efetiva na solução dos problemas urbanos.

A efetividade do funcionamento das instituições públicas (União, Estados e Municípios) e, portanto de suas ações no desenvolvimento do espaço urbano dependem da leitura precisa da realidade atual obtida tão somente através do debate com a sociedade civil sobre suas demandas.

A função social da propriedade (estabelecida na Constituição de 1988) e sua aplicação efetiva foi condicionada à aprovação de outros instrumentos de legislação municipal, regulamentados pelo Estatuto da Cidade que viria a ser aprovado em 2001. No entanto, os instrumentos de regulação da função social da propriedade tais como a desapropriação ainda não foram efetivados.

Por outro lado, a política de regularização fundiária como política habitacional é ineficaz, por não alterar as péssimas condições de moradia existentes mantendo as pessoas em condições social e ambientalmente precárias

Existe uma diferença estrutural entre a luta pela propriedade da terra urbana e a luta pela moradia. Uma não pressupõe a outra É preciso distinguir claramente a luta pela posse da terra urbana irregular (regularização fundiária) da luta pela moradia digna. A regularização fundiária não garante a melhoria das condições de moradia da população por ela atendida.

O que a regularização fundiária tem garantido é o acesso da população carente à terra urbanizada e dotada de infra-estrutura porém os riscos ambientais aos quais a população era submetida persistem.

A nosso ver a luta deve ser por moradia digna e pela garantia do acesso a cidade formal, o que a política de regularização fundiária não tem garantido de fato.

Os locais de realização de regularização fundiária devem oferecer suporte ambiental à ocupação do solo visto que o custo da adequação à ocupação do solo de áreas impróprias é

altíssimo, tanto do ponto de vista da agressão ao meio ambiente, quanto do ponto de vista da estabilização do solo.

Tem ficado evidente pelas obras que o PAC tem implementado (como no caso estudado do Alto da Caieiras) que é possível minimizar mas não eliminar o risco ambiental ao qual essas populações estão submetidas. Desse modo, consideramos essencial reforçar a articulação político-institucional no sentido de colocar em prática os instrumentos de políticas públicas condizentes com valores de justiça e inclusão social, bem como buscar reformular instrumentos de políticas públicas para que estejam de acordo com os princípios estabelecidos de igualdade no acesso à cidade sem exclusão territorial nem segregação.

Democratizar de fato a participação popular na gestão das políticas públicas, transferindo e garantindo o poder à população de decidir e de legislar sobre as diretrizes do desenvolvimento urbano de sua região e de seu país.

6.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

A discussão sobre inclusão territorial do espaço urbano segregado demanda a redefinição dos papéis desempenhados pelos agentes públicos, pela sociedade civil organizada, pela universidade e pela comunidade.

No entanto, antes de discutir os papéis dos diversos agentes nas políticas públicas de inclusão territorial, cabe citar alguns pré-condicionantes para esta discussão, bem como também algumas questões fundamentais implícitas na problemática habitacional.

Como já demonstrado, sob o ponto de vista desta pesquisa são três os pré-condicionantes para a discussão:

1) Estudo geoambiental – estabelecendo restrições e condicionantes ao uso e ocupação do solo urbano em áreas ambientalmente frágeis;
2) Aplicação da metodologia do IBGE para identificação e quantificação do déficit/inadequação de domicílios;
3) Estratégia nacional para a gestão das ocupações de áreas de risco dentro da política de desenvolvimento urbano e habitacional, incluindo a garantia do direito à moradia e à cidade.

Entendemos o papel da política e das instituições públicas na implementação das ações de desenvolvimento urbano como:

- articulação política, atuação sistêmica e integrada, cooperação e colaboração, entre as instituições e seus agentes públicos nas três esferas de governo.
- simplificação institucional, de modo a propiciar maior clareza na estrutura administrativo-institucional evitando-se preventivamente o conflito de competências principalmente no que se refere aos âmbitos urbanístico-ambientais, levando em consideração critérios regionalizados e especificidades na implementação das ações de políticas públicas estaduais.
- democracia, transparência e clareza na definição das diretrizes para as ações futuras de desenvolvimento territorial urbano do poder público, buscadas por meio de debates e propostas acolhidas nos diferentes estratos sociais com vistas à prioridade extrema da inclusão sócio-cultural e econômica das populações menos favorecidas.

Estas ações devem ser encampadas por gestores públicos capazes de implementar políticas e de gerenciar atividades e projetos setoriais, a partir de uma visão integrada e sistêmica dos processos político-administrativos.

O papel do poder público federal no sentido de encontrar espaço para a convivência harmônica de todos os estratos da sociedade em ambiente urbano digno; atendendo às demandas populares, por décadas, desconsideradas, incluindo-as e considerando-as no planejamento de nossas cidades. Desse modo, recomenda-se:

- imediata e prioritária atenção e apoio tecnológico, institucional, político e legislativo às atuações de implementação de planos emergenciais de remoção de populações em áreas de risco nos municípios;
- apoio institucional à ação dos municípios para início imediato da construção de novas moradias em regime de urgência, mediante aprovação de projetos urbanos que contemplem a inclusão territorial;
- garantia de acesso a transporte público de qualidade que inclua na rotina de circulação da cidade os estratos menos favorecidos, igualitária e paritariamente;

- garantia do direito irrefutável à participação democrática nos processos de planejamento e ordenamento territorial urbano irrestritamente.

É urgente a mudança do paradigma de ação do poder público federal, para cooperação com os municípios na dura batalha da inclusão territorial das periferias segregadas. Isso corroborando as prerrogativas das conquistas para a política urbana, tão relevantes, da Constituição de 1988.

A fragmentação institucional das instituições governamentais se reflete em ações desconexas no espaço das cidades. É preciso uma ação conjunta, interinstitucional, menos hierarquizada e mais transversal.

Entendemos o papel do poder público estadual como articulador deve ser responsabilizado por:

- Traçar junto aos municípios mecanismos para estruturação institucional dos órgãos estaduais responsáveis pela implementação da política habitacional auxiliando e subsidiando os municípios com capacitação técnica para que os mesmos possam implementar suas ações sob as bases de uma política urbana estadual consistente que vise diminuir os efeitos nefastos da migração da pobreza rural e das pequenas cidades às capitais e às cidades litorâneas do país;

- Produzir um mapeamento integrado de assentamentos subnormais nos municípios, monitorando, controlando e analisando seu crescimento, fornecendo dados os mais precisos e atualizados possíveis em relação à demografia e ocupações irregulares em áreas de risco, subsidiando as políticas públicas regionais e municipais de modo articulado;

- Trabalhar em contexto regional articulando conselhos municipais, estaduais e regionais e fóruns de discussão de políticas públicas para implementação de suas bases de políticas urbanas.

Uma visão de que os impactos de toda política municipal serão absorvidos regionalmente talvez seja o mais importante aos órgãos estaduais de planejamento tendo em mente que todos temos sido afetados, em maior ou menor grau, por uma política sectarizada, descontínua e fragmentada.

Decorrem da discussão acerca do papel do poder público municipal algumas diretrizes para as ações de políticas urbanas:

a) Discutir amplamente no âmbito da sociedade civil organizada, as diretrizes de políticas públicas urbanas, definindo

as bases de uma Política Habitacional para o Município de Florianópolis, contemplando também e principalmente suas especificidades e excepcionalidades (o caso do Maciço do Morro da Cruz, por exemplo);

b) Planejar e executar um programa de Controle de Ocupações (ação conjunta SUSP/FLORAM/Guarda Municipal, IPUF para o monitoramento, controle e fiscalização e previsão de severas sanções a novas ocupações;

c) Integrar, ampliar e articular a atuação dos diversos órgãos públicos da administração municipal responsáveis pelo planejamento e ordenamento da ocupação e uso do solo urbano;

d) Traçar um plano municipal de ações emergenciais para a região do Maciço do Morro da Cruz (a ser elaborado entre a prefeitura municipal e seus diversos órgãos de planejamento urbano, meio ambiente e serviços públicos, a saber: o IPUF, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e os responsáveis pelas ações de fiscalização e proteção ao meio ambiente tais como SUSP, FLORAM – podendo-se ter como base o atual Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) já elaborado;

e) Traçar e implementar um programa de gestão municipal de Resíduos Sólidos com implantação de gestão cadastral e geoprocessamento corporativo, abrangendo capacitação institucional e aplicação de soluções tecnológicas, visando promover a modernização da administração, gestão e fiscalização cadastral, através da unificação e integração das bases territoriais do cadastro técnico multifinalitário ao geoprocessamento no Município de Florianópolis.

As transformações urbanas na região do Alto da Caieira observadas recentemente e evidenciadas no objeto de estudo desta pesquisa, foram provocadas pelas intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento, gerenciadas pelo município e patrocinadas pelo Governo Federal. Tais intervenções não respeitam a estrutura física de uso e ocupação consolidada anteriormente, tratando as questões de desmonte da área de proteção ambiental não a integrando às comunidades.

Sucintamente, a proposta da administração pública foi criar um projeto urbano de inclusão territorial e social entre obras de contenção e intervenções viárias de pavimentação e redes de fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água e coleta de esgoto sanitário (infra-estrutura) com projetos habitacionais.

Desse modo, nota-se que o poder público não manifesta preocupação com os moradores em áreas com risco de deslizamento, uma vez que não se lidou com esse problema (com uma possível remoção) depois de quase três anos do início da execução do projeto.

A questão ambiental apresenta-se como o desafio desse século: integrar economia e ecologia. A construção de novos paradigmas requer um novo olhar e compromisso da sociedade em relação à questão ambiental. Assim, é necessário dar um salto que poderá ser alcançado ao ter como diretriz a transversalidade política nas ações governamentais para o tema ambiental, reduzindo conflitos e melhorando a governança ambiental.

As discussões e atuações do poder público devem ter como objetivo um legado de mobilização da sociedade civil educando para a sustentabilidade seus diferentes setores, trabalhando para que a causa ambiental seja socialmente relevante. Algumas diretrizes poderiam ser adotadas para esse objetivo, tais como:

- Fortalecimento da atuação de órgãos de monitoramento dos desmatamentos no país, representados na esfera federal pelo INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), bem como de órgãos de fiscalização como o IBAMA;

- Criação de novos mecanismos de controle e monitoramento ambiental estaduais e municipais. Dotar tecnológica e institucionalmente, o poder público municipal para seu respectivo controle e responsabilização de sua política ambiental com vistas à proteção e conservação das áreas de florestas e fontes de recursos naturais, em conformidade com o Código Florestal (Lei Federal 4.771/1965);

- Estruturação institucional e administrativa com vistas à implementação de uma Política Municipal de Meio Ambiente;

- Elaboração de um Plano Municipal e Estadual de Meio Ambiente com tomando por base as características ambientais peculiares a cada região**.**

Já que a Constituição de 1988 tem o município como seu protagonista, faz-se necessário que o município repense seus âmbitos de atuação para além de seu espaço construído e consolidado. É necessária a compreensão dos limites, estruturas e abrangências em termos ambientais, regionais e em relação ao seu papel e/ou vocação perante a nação como já foi dito nesta

conclusão. É importante que o município tenha diretrizes políticas amplas, claras e precisas para além de suas administrações (que sejam políticas de Estado e não de governo).

Mas, um Estado que não prima pela transparência de suas ações poderá ter tais políticas? Um Estado que não pretende a ampla divulgação de seus feitos e de seus projetos garante a participação cidadã de todos os estratos sociais?
Um Estado que, em última instância, não é feito pelo povo (vide as decisões paternalistas e clientelistas que até hoje assolam as ações Estatais), poderá ver as reais demandas de seu povo atendidas?

Somente quando a coletividade fizer, de fato, parte do processo decisório do Estado terá suas demandas atendidas.

Faz-se, portanto, uma crítica contundente à falta de acesso às informações (supostamente de domínio público) que, nesta pesquisa, teriam o intuito da compreensão e apreciação dos montantes de recursos e da compreensão de seus critérios de distribuição para as diversas áreas da cidade, o que foi dificultado pelos órgãos públicos responsável pela decisão sobre tais critérios.

6.2 O PAPEL DA UNIVERSIDADE

O papel da universidade é complexo no panorama atual: de um lado a sociedade lhe impõe exigências cada vez maiores, de outro o Estado lhe imprime restrições cada vez mais severas de financiamento para suas atividades.

É preciso romper com a visão restritiva da Universidade distante dos problemas que afligem a sociedade contemporânea e incutir-lhe objetivos tais como o de dar conta de sua responsabilidade social e do enorme potencial transformador, o que pode ser alcançado por meio de ações de socialização do conhecimento.

A observação do processo de disseminação de conhecimento realizado no âmbito da universidade nos leva a crer que são possíveis atitudes para além da retórica, tão fundamental na formação acadêmica.

Neste contexto, a Universidade pode e deve abrir a possibilidade de maior reflexão, aprofundamento e atualização de conhecimentos de base multidisciplinar tais como o tema das políticas públicas, em caráter teórico e empírico, que venham a contribuir ao entendimento do processo geral da atividade pública.

As prioridades do papel a ser desempenhado pela Universidade devem ser:

- a ampliação da interface da Universidade com as administrações públicas e organizações não governamentais do estado de Santa Catarina, desempenhando o papel de um centro regional multidisciplinar de estudos sobre formulação, implementação e avaliação de políticas públicas;
- o fornecimento de instrumentos de capacitação teórica e de conhecimento técnico de projeto urbanístico e arquitetônico (no caso do Curso de Arquitetura e Urbanismo em seus diversos níveis: graduação e pós-graduação), promovendo a reflexão e prática àqueles profissionais ligados aos setores públicos e privados ou organizações não-governamentais com interesse em focalizar problemas específicos da relação entre Estado e sociedade civil;
- a ampliação do enfoque ambiental e a discussão dos novos papéis do Estado na problemática ambiental, cada vez mais revisitados e imbricados no plano de suas manifestações concretas;
- a promoção da reflexão sobre formas inovadoras e democráticas de gestão pública que possam contribuir para o equacionamento eficaz das demandas sociais.[26]

Junto ao poder público e à comunidade podem ser articuladas diversas ações de promoção da cidadania e justiça social por meio da Universidade.

Não é possível pensar uma Universidade que se omita aos desmandos do poder público ou pior ainda compactue com o mesmo abrindo mão de seu papel, e assim, contribuindo para o agravamento das condições da realidade atual.

[26] Formulado à partir da conceituação do curso de Mestrado de Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

6.3 O PAPEL DA COMUNIDADE

A participação comunitária no Brasil é dificultada pela tradição paternalista e clientelista que marca nossa cultura política, na qual a população tem apenas um papel dependente e subalterno.

No entanto, é preciso apoiar-se nas conquistas democráticas das últimas décadas, na observação dos processos de gestão popular participativa do processo de construção de moradias e até mesmo na autoconstrução que caracterizam nossas periferias, para entender que nelas existe uma força construtiva e revolucionária capaz de alterar sobremaneira o perfil das cidades brasileiras. Força esta, que se articulada, pode mudar a realidade quantas vezes seja necessário.

Para que isso aconteça democraticamente, são necessárias algumas atitudes por parte da sociedade civil na condução da reivindicação de seus direitos:

- Buscar esclarecimentos sobre seus direitos.
- Conhecer os diferentes agentes públicos envolvidos no atendimento às suas demandas.
- Procurar articular-se com diferentes instâncias do poder público para lutar por seus direitos.
- Elencar suas prioridades de atendimento, participar ativamente na construção da discussão sobre o futuro da região onde moram, organizando debates dentro de suas comunidades para conhecer suas necessidades.
- Apresentar suas demandas objetivamente.
- Formar comissões de fiscalização e controle quando do atendimento e execução de obras por parte do poder público.
- Colaborar com o poder público no fornecimento de subsídios para mapeamento das suas necessidades prementes.
- Procurar canais de comunicação com pesquisadores, entidades não governamentais e outros espaços organizados na sociedade civil, onde possam ver suas demandas debatidas.

No entanto, é imprescindível a participação da sociedade civil (o conjunto dos cidadãos) no processo de gestão participativa, em igualdade de condições com os gestores públicos, de modo a garantir a pluralidade e heterogeneidade da sociedade na participação cidadã da gestão pública.

Cabe enumerar alguns dos atores sociais que podem e devem estar envolvidos integralmente nesse processo: associações de municípios e de vereadores; entidades ligadas ao Fórum Nacional da Reforma Urbana, governos estaduais, representações regionais de órgãos públicos federais e estaduais, sindicatos e entidades profissionais (como CREA e sindicatos de arquitetos, engenheiros e geógrafos).

Assim como: ONGs, universidades; Ministério Público e Judiciário; e outras entidades da sociedade civil, que variam de estado a estado; bem como, entidades ligadas a movimentos nacionais de luta por moradia: confederação nacional de associações de moradores (CONAM), Movimentos populares e associações de moradores, Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), Central dos movimentos populares CMP e União Nacional por Moradia Popular (UNMP); atores sociais estes, que poderiam fomentar estratégias de mobilização e interação para problemas tratados isoladamente, virem a ser inclusos no bojo das reivindicações dos movimentos nacionais por moradia digna. Falta integração às legítimas reivindicações dessas populações. Integrar, dar identidade, trará ganhos em vulto e em repercussão.

6.4 RUMO A UM NOVO PARADIGMA

Parece-nos impossível aprofundar a discussão sobre o limite à utilização dos recursos naturais sem a necessária ênfase nas disparidades no acesso e apropriação de tais recursos, nem nos conflitos e disputas daí decorrentes.

Além disso, até agora, o debate tem ressaltado a perspectiva de erradicação da pobreza, sem colocar ênfase no necessário enfrentamento das desigualdades, no combate à concentração de riqueza, na urgência da redistribuição da renda e do acesso a recursos.

Alguns sinais claros da manutenção da situação atual de desigualdade que puderam ser observadas ao longo deste trabalho são:

- desregulação,
- soluções paliativas para adiar os problemas de fundo,
- trajetória de frágeis compromissos sociais e políticos,
- urgência de soluções reais.

Um país que possui políticas de redução das desigualdades pode estar assim contribuindo para sua manutenção indefinidamente (por tempo indeterminado), sem nunca eliminá-las de fato. Para tanto, as ações de inclusão social e territorial que fortaleçam direitos devem focar a aceleração do processo de redução das desigualdades e devendo ser verdadeiramente sustentáveis política, econômica, social, ambiental e culturalmente.

Desse modo, caberá às ações do poder público encontrar soluções para que cidades em crescimento ou que cresceram de maneira desordenada e excludente acelerem esse processo de transformação.

Para isso, as ações de regularização fundiária devem ter como objetivo melhorar as condições de habitabilidade e salubridade em assentamentos precários por meio de:

a) reversão do processo de adensamento;
b) construção de novas residências para esta população, em regime emergencial;
c) remoção imediata e realocação de população residente em risco de deslizamento;
d) monitoramento e controle por meio dos agentes públicos do setor ambiental e habitacional prevenindo e coibindo novas ocupações e/ou novas construções; e
e) recuperação ambiental.

No que diz respeito à definição de estratégias para o planejamento do atendimento adequado à problemática habitacional no Estado de Santa Catarina, especificamente na comunidade do Alto da Caieira em Florianópolis, pontuamos como fundamentais:

- a necessidade do estabelecimento de critérios geoambientais tais como o mapeamento das características estruturais de constituição do solo como: geomorfologia, morfologia, declividade e drenagem.

Além daqueles, os fatores condicionantes de alteração nas características estruturais sejam elas antrópicas, climáticas, geológico-geotécnicas, geomorfológicas e/ou de vegetação;
- a identificação do grau de suscetibilidade a escorregamentos e queda de blocos na região de implantação de projeto de moradias. Utilização do grau de suscetibilidade como critério para remoção de moradores e demolição de construções em risco; e
- o mapeamento de topos de elevação, cabeceiras e linhas de drenagem e planícies aluviais identificando-as como áreas com baixa capacidade de suporte do solo ao uso e ocupação inadequadas para fins residenciais urbanos.

Através da aplicação desses critérios sobrepostos/justapostos julgamos acertada a difícil decisão pela remoção ou pela permanência/manutenção de determinada comunidade na área que ocupa irregularmente.

É necessário salientar que, segundo tais critérios áreas como o Alto da Caieira são quase que completamente desaconselhadas para a ocupação urbana e seus usos conforme analise e mapeamentos apresentados e no capítulo 4 desta pesquisa.

Tais critérios geoambientais serviriam ao planejamento da ocupação do uso e ocupação do solo urbano, bem como à correta identificação e quantificação das reais necessidades de construção de novas moradias.

Além de critérios geoambientais, outros fatores a serem considerados para identificação e quantificação da necessidade de construção de novas moradias seriam os estabelecidos pelo IBGE para mapeamento do déficit e/ou inadequação dos domicílios, conforme foi descrito no capitulo 2 desta pesquisa.

A resultante deste mapeamento (geoambiental e de déficit/inadequação) torna possível o estabelecimento da demanda real dessas comunidades por novas moradias.

As ações preventivas à formação de novos aglomerados devem ser de fomento à atividade de planejamento municipal através do plano diretor, planos municipais de redução de risco e reabilitação de áreas consolidadas degradadas ou subutilizadas.

Desse modo, conforme recomenda o Ministério das Cidades (Brasil, Ministério das Cidades, 2005, pg. 11), “construir novas práticas de planejamento e de gestão democráticas, includentes, redistributivas e ambientalmente sustentáveis.”

É primordial para acumular forças na base da sociedade, na política, na opinião pública, nas instituições acadêmicas e científicas e agindo assim, contribuir decisivamente para a deslegitimação e quebra do pensamento único e para a inauguração de um novo ciclo político no Brasil.

Uma vez realizado o balanço da política, resta resumir os principais tópicos levantados ao longo da análise desta trajetória de pesquisa:

Sob o aspecto social, a política recente teve efeito perverso. Tendo sido concebida para atenuar desigualdades sociais e econômicas, terminando por acentuá-las, como já foi dito.

A falência da política de habitações populares pode ser melhor delineada se pelo ponto de vista da expansão do mercado irregular, e foi isso que a pesquisa buscou tornar evidente.

A especulação imobiliária diminuiu consideravelmente as alternativas habitacionais de amplos setores da sociedade brasileira.

Esses setores passaram a ver nos conjuntos habitacionais uma possibilidade de validade para a solução de seus problemas de moradia.

Parece existir uma possível associação entre maiores investimentos em habitação popular e períodos em que o governo procura maior respaldo popular e a busca de um sistema político baseado em uma maior legitimação social faz com que a importância do mercado popular seja realçada (o que acontece desde 1964). É interessante observar que o modelo de provisão de moradias adotado pelo Estado no fim da primeira década do século XXI ainda guarda grandes semelhanças com os de períodos ditatoriais (Vargas) e do Período Militar subseqüente.

Cabe, finalmente, ressaltar os vultosos investimentos aguardados para os próximos anos, os quais deverão continuar mais uma vez a privilegiar a faixa de renda superior do mercado popular. A persistir este modelo de provisão de moradia feita pelo Estado, haverá sempre uma tendência estrutural de que a política habitacional continue a privilegiar as faixas de renda superior do mercado rentista.

Isso posto, o futuro que vislumbramos para o Alto da Caieira, pode ser outro, diferente daquele que se anuncia, dependendo das escolhas que todos os atores envolvidos no processo façam de agora em diante.

O PAC é uma oportunidade ímpar, vista pelo aporte de tão vultosos recursos para mudar-se uma realidade perversa. E também o é, pela reflexão que pode e deve suscitar em nós sobre que cidade queremos, e que processos nos levarão a ela em um futuro próximo ou não. Estão dados os meios por onde ela poderia constituir-se. Ao trabalho!

REFERÊNCIAS

AFONSO, Sonia. ***Urbanização de Encostas*. A ocupação do Morro da Cruz. Florianópolis. SC** Dissertação de Mestrado. Orientada pelo Prof. Dr. José Cláudio Gomes. São Paulo. FAUUSP. 1992. 376p.

_____. ***Urbanização de Encostas.* A ocupação do Morro da Cruz. Florianópolis. S.C. Trabalho Programado 2. Estudo Geotécnico.** Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração Estruturas Ambientais Urbanas. Nível de Mestrado. São Paulo. FAUUSP. 1992.

_____. *Urbanização de encostas: crises e possibilidades. O morro da Cruz como referencial de projeto de arquitetura da paisagem.* São Paulo. FAUUSP. Tese de Doutorado. 1999.

AZEVEDO, Sérgio de. *Habitação e poder:* da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BACELLAR, Ruy H. *A casa popular, 25 projetos econômicos*. Porto Alegre: Globo, s/d.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil*: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed São Paulo (SP): Estação Liberdade, 2002.

_____. Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo (SP): Estação Liberdade, 2000.

_____. Origens da habitação social no país. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. Habitação & autogestão: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal 10.257/2001.

_____. FNHIS - **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.** Lei Federal 11.124/2005, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS

_____. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Micro dados da Amostra Domiciliar do Censo Demográfico 2000*. FIBGE: Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. **Lei nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo código florestal.

BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 7.803**, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária**. Brasília, 2005.

_____. Ministério das Cidades. *Déficit habitacional no Brasil, 2005.* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

_____. **PAR - Programa de Arrendamento Residencial**. Lei Federal 10.188/2001.

CABRAL, Oswaldo R. *Nossa Senhora do Desterro.* Florianópolis, SC: Lunardelli, 1979. 2v.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana.* Editora Paz e Terra, 1983.

CECCA. *Unidades de Conservação e Áreas Protegidas da Ilha de Santa Catarina:*caracterização e legislação. Florianópolis: Insular, 1997.

COGGIOLA, Osvaldo. CNPQ. *A Revolução Francesa e seu impacto na America Latina*. São Paulo: Nova Stella; [Brasilia]: CNPq, 1990.

ENGELS, Friederich. *A questão da moradia*. Ed. Sociales, Paris, 1957.

_____. *A questão da habitação*. (tradução da edição francesa La
Question du Logment pela equipe da Aldeia Global), Aldeia Global Editora, 1979.

_____. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.* São Paulo: Global, 1985. Tradução de Rosa Camargo Artigas, Reginaldo Forti. Coleção Bases.

FERREIRA, *Aurélio* Buarque de Hollanda. Novo *dicionário* da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. ok

FLORIANÓPOLIS. IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. *Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis.* Prefeitura Municipal de Florianópolis. IPUF, 1998. 238p.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. POLÍTICA habitacional de Florianópolis. Versão preliminar, 2002. 96p.

_____. *Subprojeto de trabalho técnico social produzido pela secretaria municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, sobre o Projeto Maciço do Morro da Cruz do Programa de Aceleração do Crescimento PAC,* de novembro de 2007.

_____. *Sub-Projeto Técnico da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental,* 2008.

_____. Prefeitura Municipal de. *Política Habitacional de Florianópolis:* versão preliminar fevereiro de 2002. Florianópolis, IPUF, 2002.

_____. Prefeitura Municipal de. IPUF- Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. *Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis*. Florianópolis, IPUF, 1998.

_____. II Seminário Estadual sobre Política Municipal de Habitação de Interesse Social (30 de novembro e 01 de dezembro de 2010)

GOULART FILHO, Alcides. *A formação econômica de Santa Catarina.* Edufsc, 2002.

ISTO É, edição nº1409. São Paulo: Editora Três, 2006.

LE CORBUSIER, 2000. Urbanismo. São Paulo, Martins Fontes.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Morais, 1991.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. Série Espaço & Debate. 3. ed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.* Petrópolis: Vozes, 2001.

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

PIMENTA, M. de C. A., PIMENTA, L. F., Habitação e Qualidade de Vida Urbana no Maciço Central em Florianópolis – SC. In: SEMINARIO NACIONAL DE IMPACTOS,
Artigo a institucionalização da precariedade....

Rego NETO, Cândido Bordeaux. Mapa de Uso do Solo Recomendado (Morro da Cruz – Florianópolis – S.C.) Dissertação (Mestrado) UFRJ, Rio de Janeiro, 1987.

Ruiz Rodrigo, Cándido; Palacio Lis, Irene. *Higienismo, Educación Ambiental y Previsión Escolar: Antecedentes, pág. 275*. [S.l.]: Publ. Universitat deValencia (ed.), 1999. Disponível em:

http://pt.wikipedia.org/wiki/Higienismo. Acesso em 16 de outubro de 2011.

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

Siebert, Cláudia. *O risco da omissão* – Tragédia e política habitacional em Blumenau. Cthab, II congresso Ibero-americano. Florianópolis, 2009.

SUGAI, Maria Inês; VILLAÇA, Flvio. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano. A via de contorno norte-Ilha.** 1994. 2v. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

SUGAI, Maria Ines. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Segregação silenciosa** : investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis. São Paulo, 2002. 2 v. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

Szucz *et. al*. *Preservando o Patrimônio da Vila Operária do Saco dos Limões*. Docomomo n. 5, 2004.

TEIXEIRA, Luiz Eduardo Fontoura. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Arquitetura e cidade : a modernidade (possível) em Florianópolis, Santa Catarina - 1930-1960.* 377 p. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia, Programa de Pós-Graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2009.

VEIGA, Eliane Veras da. *Florianópolis: memória urbana*. 2. ed. rev. ampl. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 2008.

VILLAÇA, Flávio. Ilusões do Plano Diretor. São Paulo, 2005.

8 APÊNDICES

Os apêndices são compostos pelos questionários da amostra para moradores, para líderes e para os agentes dos órgãos públicos da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental, COHAB/SC - e CASAN - ; bem como dos resultados da pesquisa da Prefeitura (2007) e dos resultados da pesquisa de campo.

8.1 APÊNDICE A – Questionário da Amostra – para moradores

1 Características do morador

1.1 - Nasceu nesse município?

☐ 1 – sim e sempre morou
☐ 2 – sim mas morou em outro município ou país estrangeiro (passe ao 1.4)
☐ 3 - não

1.4 – Há quanto tempo mora sem interrupção nesta unidade da federação (estado)?

(se inferior a 1 ano, registre zero)

|_____|

1.4 - no. de anos

1.5 - Há quanto tempo mora sem interrupção neste município?

(se inferior a 1 ano, registre zero)

|_____|

1.5 - no. de anos

Se mora há menos de 10 anos siga 1.6

1.6 Em que unidade da federação (estado) e município ou pais estrangeiro morava antes de mudar-se para este município?

☐ 1 – unidade da federação/município

1.61 - UF

1.62 - Município

☐ 1.63 – país estrangeiro

1.6.3 - país estrangeiro

1.7 – Onde reside?

Região, rua, indicação

4 Características do domicílio:

2.1 – Este domicilio é:

☐ 1 – próprio de algum morador – já pago
☐ 2 – próprio de algum morador – ainda pagando
☐ 3 – alugado

2.131 – valor do aluguel: R$ _____

☐ 4 – cedido por empregador
☐ 5 – cedido de outra forma
☐ 6 – outra condição

2.2 – O material predominante nas paredes externas é:

☐ 1 – alvenaria com revestimento
☐ 2 – alvenaria sem revestimento
☐ 3 – madeira apropriada para construção (aparelhada)
☐ 4 – taipa revestida
☐ 5 – taipa não revestida
☐ 6 – madeira aproveitada
☐ 7 – palha
☐ 8 – outro material
☐ 9 – sem parede

2.3 - Quantos cômodos existem neste domicilio? (inclusive banheiro e cozinha)

☐☐ (não considere como cômodo corredores, varandas abertas, garagens e outros compartimentos para fins não residenciais).

2.4 - Quantos cômodos servem de dormitório para os moradores?

☐☐

2.5 - Quantos pavimentos tem o domicilio?

☐ 1 – térreo

2.52

|_____|

no. de pavimentos

2.6 - Fez alteração recente na construção do imóvel?

☐ 1 – sim (passe ao 2.63)
☐ 2 – não (passe ao 2.7)

2.63 - De que natureza?

☐ 1 – estrutural
☐ 2 – vedação
☐ 3 – cobertura
☐ 4 – ampliação
☐ 5 – outro

|_____|

2.7- Pretende fazer alteração/ampliação futura?

☐ 1 – sim (passe ao 2.071)
☐ 2 – não

2.71 – Qual?

|_____|

3 Características do entorno

3.1 – Houve alguma mudança significativa, próximo a este domicilio, recentemente?

☐ - sim (passe ao 3.013)
☐ - não (passe ao 3.02)

3.13 – Qual?

☐

3.2 – Tem mudado muita coisa nessa região nos últimos anos em relação a infra-estrutura?

☐ – sim (passe ao 3.023)
☐ 2 – não

3.23 – O que?

☐

3.3 - Sabe informar se os moradores foram consultados sobre as mudanças recentes?

☐ 1 – sim
☐ 2 – não

4. Cite uma prioridade de intervenção do poder público para sua região.

☐ 1 – habitação
☐ 2 – infra-estrutura viária
☐ 3 – abastecimento
☐ 4 – coleta de resíduos
☐ 5 – saneamento
☐ 6 – educação
☐ 7 – saúde
☐ 8 – outros

☐

8.2 APÊNDICE B - Questionário da Amostra – para líderes

1 Características do morador

(passe ao 1.1 até 1.8)
Utilizar o mesmo aplicado aos moradores

2 Características do entorno

(passe ao 3.2 até 3.3)

4. sobre as prioridades de intervenção
(passe ao 4.)

Perguntas diretas:
5. Quais são e onde estão localizadas as principais intervenções?
6. Quais os maiores problemas que acha que o Maciço do Morro da Cruz tem, atualmente? Cite dois.
7. Sabe informar/tem conhecimento de como estão as demais comunidades em relação às obras (tipos e prazos de execução)? Cite duas.

8.3 APÊNDICE C – Questionários para os agentes dos órgãos públicos

São apresentadas as perguntas dos questionários aplicados aos seguintes órgãos públicos:

COHAB - Companhia de Habitação de Florianópolis/SC

As perguntas aplicadas em entrevista junto à COHAB-SC tiveram o intuito de obter subsídios para discutir:

1. o papel da COHAB/SC na Política Habitacional do Estado de Santa Catarina nos últimos 20 anos,
2. a atuação da COHAB/SC em Florianópolis, principalmente frente ao acentuado processo de ocupação e adensamento de encostas do Maciço do Morro da Cruz;
3. a contribuição para as intervenções recentes realizadas pelo Governo Federal através do PAC na região e o posicionamento/a inserção da COHAB/SC no mesmo;
4. as parcerias entre a COHAB/SC e as instituições de ensino e quais as pesquisas desenvolvidas à partir daquelas,
5. as perspectivas de atuação para a administração pública atual.

Em 1994, a Prefeitura contratou através da Secretaria da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Comunitário, a pesquisa: "*Diagnóstico Habitacional, Infra-estruturas e Perfis Sócio-econômicos das populações de baixa renda do Estado de Santa Catarina"*, segundo a mesma, o déficit em 1994 era de 126.410 moradias. A Fundação João Pinheiro, 2000 estimou um déficit de 120.400 unidades habitacionais para Santa Catarina.

1994 – 126.410
2000 – 120.400

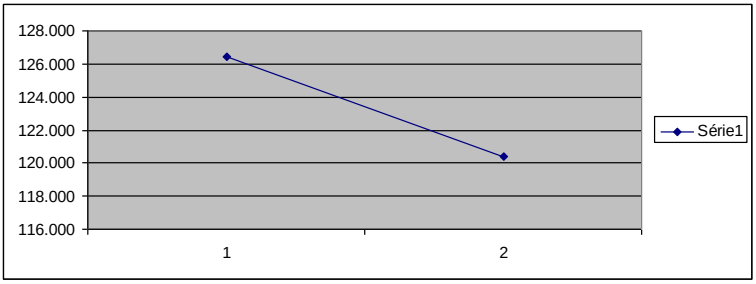


Figura 109 – Variação do Déficit habitacional em SC 1994-2000

Uma diminuição de 4,75% em 6 anos.

Por que não houve unidade habitacional produzida por contrato entre a COHAB e as prefeituras, em 1998?

Qual a relação institucional entre a COHAB e as secretarias estaduais de Assistência Social, Trabalho e Habitação e de desenvolvimento social, urbano e meio ambiente?

Qual a diferença entre “Secretaria de estado do desenvolvimento econômico sustentável ” e “Sec. de desenvolvimento social, urbano e meio ambiente”? Uma substituiu a outra institucionalmente?

Qual o âmbito de atuação da COHAB em relação às iniciativas governamentais municipais, estaduais e federais para construção de habitações?

Qual o posicionamento da COHAB em relação às iniciativas de programas habitacionais promovidos pelas prefeituras e pelo governo federal?

Qual tem sido a atuação da COHAB frente ao processo de ocupação de encostas de risco? E ao processo de migração acentuado nos últimos anos?

Qual o posicionamento da COHAB frente às recentes intervenções viárias realizadas nas encostas com risco de deslizamento do Maciço do Morro da Cruz?

Qual a participação/contribuição da COHAB; para a elaboração dos planos dessas intervenções recentes?

Quais as parcerias da COHAB para o desenvolvimento de pesquisas junto à universidades/institutos de pesquisas? E em quem sentido elas são?

Segundo informações do texto do site da COHAB sobre o Déficit habitacional, 83,2% do mesmo ocorre em famílias com até três salários mínimos. Quais tem sido os programas desenvolvidos pela COHAB para suprir essa parcela da demanda habitacional?

A pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas entre fev/mar 2011 dão contas de que 42% da população, com média de tempo de residência de quatorze anos que ocupa atualmente a região do Alto da Caieira vem do Oeste de Santa Catarina. Esta população provavelmente migrou do Oeste do Estado, já que na pesquisa de 1994, o déficit no Estado era maior na região Oeste de SC (29,25 % do déficit) como demonstra o gráfico elaborado à partir de informações da COHAB:

Pode citar exemplos da atuação da COHAB, especificamente no Oeste do Estado, nos últimos 20 anos?

CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

1. delinear o papel da CASAN na Política Habitacional do Estado de Santa Catarina nos últimos 20 anos,
2. traçar um panorama da atuação da CASAN em Florianópolis, principalmente frente ao acentuado processo de ocupação e adensamento de encostas do Maciço do Morro da Cruz;
3. obter a descrição e narrativa da contribuição para as intervenções recentes realizadas pelo Governo Federal através do PAC na região e o posicionamento/a inserção da CASAN no mesmo;
4. conhecer as parcerias entre a CASAN e os demais órgãos públicos responsáveis pela pelo planejamento e infra-estrutura urbanos de saneamento e habitação, bem como com instituições de pesquisas;
5. apresentar as perspectivas de atuação da CASAN para a administração pública atual.

Questionário:

1. Inicialmente, gostaria que se apresentasse e definisse seu cargo, atribuições e seu papel dentro da estrutura da CASAN.

2. Poderia traçar um panorama histórico da atuação da CASAN nos últimos 20 anos. descrevendo o processo de estruturação político-institucional do órgão desde o inicio.

3. Quanto a estrutura institucional, onde se situa a CASAN em relação ao governo estadual?

4. Qual a relação institucional entre a CASAN e a prefeitura de Florianópolis?

5. Gostaria de saber se existem e em que sentido são as parcerias da CASAN com outros órgãos públicos de infra-estrutura e de habitação?

6. Qual o papel da CASAN frente ao acentuado processo de ocupação e adensamento de encostas do Maciço do Morro da Cruz?

7. Qual o posicionamento/a inserção da CASAN e qual a sua contribuição para as intervenções recentes realizadas pelo Governo Federal através do PAC na região do Maciço do Morro da Cruz?

8. Perspectivas – Qual o sentido de atuação da CASAN frente aos recursos liberados pelo governo federal através dos PAC 1 e 2 – para a região do Alto da Caieira do Saco dos Limões?

Obs. Procurar identificar quais os índices atuais de atendimento urbano de água no Alto da Caieira.